Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ»
Институт государственного управления и права

Одобрено Президиумом НМС ГУУ
В.А. Волох
доктор политических наук, профессор

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Учебное пособие

для подготовки бакалавров по направлению

38.03.02 Менеджмент

Москва – 2017
УДК 331.556(075)
6Н1
В68
Ответственный редактор
заведующий кафедрой государственного управления
и политических технологий ГУУ,
доктор исторических наук, профессор
Н.А. ОМЕЛЬЧЕНКО
Рецензенты
В.Ю. ЗОРИН
заместитель директора Ордена Дружбы народов
Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая
Российской академии наук,

доктор политических наук, профессор;

Ш.С. СУЛЕЙМАНОВА

профессор Российской академии народного хозяйства

и государственной службы при Президенте Российской Федерации,

доктор политических наук

Волох В.А.

Миграционная политика [Текст]: учебное пособие для подготовки бакалавров по направлению 38.03.02 Менеджмент / В.А. Волох; Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ. – М. : ГУУ, 2017. – 156 с.

ISBN 978-5-215-02923-7

В учебном пособии рассматриваются теоретико-методологические основы и практика формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. Раскрывается роль и значение институтов гражданского общества в политическом управлении миграционными процессами.

Учебное пособие предназначено для подготовки бакалавров по направлению 38.03.02 Менеджмент, может быть полезно для ученых, магистров и практиков, работающих в сфере политического и государственного управления миграционными процессами.

УДК 331.556(075)

6Н1

ISBN 978-5-215-02923-7

© Волох В.А., 2017

© ФГБОУ ВПО «Государственный

университет управления», 2017

В68

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ . . 4

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ. . . 11

1.1. Степень разработанности проблемы миграционной политики. . . 11

1.2. Основные концепции и подходы к исследованию

проблем миграции населения. . . 22

1.3. Миграционная политика и управление

миграционными процессами: соотношение понятий. . . 29

Вопросы для самоконтроля. . 47

ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ. . . 48

2.1. Формирование и институционализация

государственной миграционной политики России. . . 48

2.2. Концепция государственной

миграционной политики Российской Федерации:

история разработки и проблемы реализации. . . 87

2.3. Институты, реализующие миграционную

политику Российской Федерации. . 96

Вопросы для самоконтроля. . 108

ГЛАВА III. ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ

ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ. . . 110

3.1. Роль и значение институтов гражданского общества

в процессе политического управления миграцией населения. . 110

3.2. Общественный совет при ФМС России:

участие в формировании и реализации
государственной миграционной политики (2006–2016 гг.). . . 120
3.3. Совершенствование развития институтов
гражданского общества. . . 138
Вопросы для самоконтроля. . 145
ЗАКЛЮЧЕНИЕ. . . 146
Рекомендуемая литература. . . 150
Об авторе. . . 154

ВВЕДЕНИЕ

В учебном пособии «Миграционная политика» рассматриваются про-

блемы формирования и реализации миграционной политики, анализируются особенности развития миграционной ситуации, которые в последние годы тесно связаны с глобальными, политическими и социально-экономи-

ческими переменами изменившейся геополитической ситуации в мире.

Учебное пособие предназначено для изучения студентами учебной

дисциплины «Миграционная политика» для подготовки бакалавров в сфе-

ре широкого спектра решений по организации и осуществлению процесса

управления миграцией населения на всех стадиях цикла: от практической

реализации навыков управления этими процессами в Российской Феде-

рации до научных исследований.

Геополитические изменения в современном мире, делая миграцию глобальным явлением, как прямо, так и опосредованно влияют на полити-

ческую жизнь в государствах, участвующих в этих процессах. В результате глобализации и активизации миграционных процессов внешняя и внутрен-

няя миграция приобретают значительные политические последствия1. Наи-

более злободневными становятся обостряющиеся проблемы националь-

ной безопасности, решение которых представляется возможным только при условии реализации миграционной политики по адаптации и интегра-

ции мигрантов и принимающего сообщества в современную социально-

политическую ситуацию. С политической точки зрения неспособность государства сформировать и реализовать национальную миграционную политику снижает международный престиж страны, т.к. во многих случаях препятствует выполнению принятых международных обязательств.

Следовательно, необходима выработка такой государственной ми-

грационной политики, при которой миграция станет играть позитивную

роль в политическом, социально-экономическом и демографическом раз-

витии страны, а ее негативные последствия будут максимально снижены.

1 Волох В.А. Глобализация и вопросы совершенствования государственной политики в

сфере миграции // Глобализация и терроризм: противоречия и угрозы XXI века. Ста-

тьи и доклады Международной конференции. Москва, 13–15 мая 2008 г. / Под. ред.

В.В. Минаева (отв. ред.), М.В. Опариной, М.Р. Деметрадзе, А.В. Мельцова. М.: РГГУ,

2008. С. 341–347.

Введение

Миграционная политика является важным политическим инструментом

реализации социальных целей в сфере экономики, демографии и нацио-

нальной безопасности.

Проблемы миграции, как внутренней, так и внешней, особенно актуальны

для современной России. Страна долгое время оставалась обще-

ством за «железным занавесом», и лишь начиная с 90-х годов прошлого

столетия перед нею встала необходимость формирования и реализации

государственной миграционной политики. После США, Российская Феде-

рация занимает второе место в мире по численности международных ми-

грантов. Для России миграция населения является важнейшим ресурсом,

за счет использования которого компенсируется естественная убыль на-

селения. «Очевидно, что нам надо на порядок повысить качество мигра-

ционной политики государства», – отмечает в одной из своих статей Пре-

зидент Российской Федерации В.В. Путин2.

Для новой, современной России миграция стала проблемой, которая

не получила еще достаточно полного осмысления и адекватного государ-

ственного реагирования. Практика реализации миграционной политики в

постсоветский период показала, что она нуждается в серьезной доработ-

ке, поскольку во многом не обеспечивает достижения объявленных целей

и стратегических интересов Российской Федерации. Подтверждением

тому могут служить масштабы нелегальной миграции, превышающие по

ряду позиций по своим объемам легальную составляющую миграционных

потоков в России.

В этой связи, изучая процессы формирования и реализации совре-

менной миграционной политики, чрезвычайно важно рассмотреть различ-

ные направления их воздействия на социально-экономическое и демогра-

фическое развитие России, на обеспечение её безопасности и повышение

международного престижа. Такой подход, на наш взгляд, позволит сфор-

мировать объективное представление о степени соответствия проводи-

мой Российской Федерацией миграционной политики провозглашенным

целям по обеспечению национальных интересов страны, на основе кото-

рого можно определить основные направления её корректировки, мини-

мизировать возможные риски.

Изучение миграции только сквозь призму исторического, демогра-

фического, социально-экономического и других традиционных подходов,

2 Путин Владимир. Россия: национальный вопрос // URL : http://www.ng.ru/politics/

2012-01-23/1_national.html

Миграционная политика

в отрыве от политических процессов, не позволяет достигнуть полного по-

нимания миграционной ситуации3. Необходим комплексный политологи-

ческий анализ миграционных процессов и разработка на этой основе но-

вой концептуальной матрицы и механизмов реализации государственной

миграционной политики во взаимосвязи с политическими институтами,

процессами и технологиями, а в конечном итоге формирование нового

научного направления в политологии.

Цели дисциплины «Миграционная политика»:

– сформировать представление о миграционной политике и практи-

ке ее реализации;

– изучить основы правового обеспечения миграционной политики и

практику его применения;

– выработать понимание политических, а также экономических, де-

мографических, социальных и этнических факторов при анализе

миграционных процессов в мире.

Задачи дисциплины:

– иметь представление об этапах формирования миграционной по-

литики;

– понимать различные факторы, влияющие на формирование ми-

грационной политики;

– знать организацию работы с мигрантами по реализации миграционной

политики;

– уметь выражать и обосновывать свою позицию по вопросам фор-

мирования и реализации миграционной политики;

– давать сравнительные характеристики.

Дисциплина «Миграционная политика» относится к профессиональ-

ному циклу дисциплин ОП бакалавриата. Дисциплина находится в логиче-

ской и содержательно-методической взаимосвязи с другими частями ОП

и базируется на знаниях, полученных при изучении общих гуманитарных,

математических естественнонаучных дисциплин, таких как: «История»,

«Правоведение», «Социология», «Экономическая теория», «Математи-

ка», «Статистика». Приобретенные в результате освоения указанных дис-

циплин знания обеспечивают фундаментальную подготовленность обучающихся

для освоения дисциплины «Миграционная политика» Кроме

3 См.: Ефимов Ю.Г. Миграция в современном политическом процессе // Автореферат

диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. Ставрополь,

2007.

Введение

того, дисциплина «Миграционная политика» закладывает основы науч-

ного и практического понимания организации этой работы в Российской

Федерации, международных организациях, а также в различных государ-

ствах мира.

Полученные в процессе обучения знания могут быть использова-

ны при изучении таких дисциплин, как: «Управление человеческими ре-

сурсами», «Управление внутренней миграцией», «Организация работы с

мигрантами за рубежом», «Трудовая миграция», «Международная мигра-

ция», «Вынужденная миграция», «Социально-экономическая и этно-куль-

турная интеграция мигрантов» «Основы трудового законодательства»,

«Защита прав человека и миграционное право» и других дисциплин спе-

циализации.

Курс «Миграционная политика» формирует общекультурные и про-

фессиональные компетенции:

– способность находить организационно-управленческие решения и

готовность нести за них ответственность (ОК-8);

– стремление к личностному и профессиональному саморазвитию

(ОК-10);

– осознание социальной значимости своей будущей профессии, об-

ладание высокой мотивацией к выполнению профессиональной

деятельности (ОК-12);

– владение методами количественного анализа и моделирования,

теоретического и экспериментального исследования (ОК-15);

– знанием основ миграциологии (ПК-51);

– способность осуществлять сбор, обработку и анализ информации

о миграционной политики и миграционной ситуации (ПК- 53);

– способность обосновывать решения в сфере реализации миграционной

политики и управления миграционными процессами (ПК- 54);

В результате освоения дисциплины «Миграционная политика» сту-

дент должен:

Знать:

●● основные положения Концепции государственной миграционной по-

литики Российской Федерации до 2025 года;

●● общие принципы организации работы в части реализации миграционной

политики в Российской Федерации, международных организациях,

а также в различных государствах мира;

●● основные тенденции формирования и реализация миграционной по-

литики в период глобализации;

●● основы системы международной помощи, её законодательного обе-

спечения и прав человека;

●● состояние и перспективы международного сотрудничества Россий-

ской Федерации с международными организациями и на двусторон-

нем уровне в сфере миграции населения:

●● роль институтов гражданского общества в формировании и реализа-

ции миграционной политики.

Уметь:

●● использовать основные положения Концепции государственной ми-

грационной политики Российской Федерации до 2025 года в практи-

ческой работе;

●● анализировать формирование и реализацию миграционной полити-

ки и ситуацию в сфере миграции в мире;

●● использовать миграционный инструментарий для анализа состоя-

ния миграционной политики и миграционных процессов;

●● осуществлять самостоятельный поиск информации в сфере мигра-

ционной политики;

●● использовать знания дисциплины «Миграционная политика» для ре-

шения управленческих задач.

Владеть:

●● навыками системного подхода к анализу хода реализации миграционной

политики и миграционной ситуации;

●● методами анализа миграционной политики и миграционных про-

цессов;

●● основами интернет-технологий, программным обеспечением для ра-

боты с информацией о миграции населения;

●● способностью использовать практику организации работы по реали-

зации миграционной политики для решения управленческих задач.

Объектом изучения учебной дисциплины «Миграционная политика»

является государственная миграционная политика Российской Федера-

ции как объективно обусловленная деятельность государства по управ-

лению и регулированию миграционных процессов.

Предметом изучения учебной дисциплины «Миграционная политика»

являются современное состояние, основные тенденции и пути оптимиза-

ции процесса формирования и реализации государственной миграцион-

ной политики Российской Федерации в контексте мировой и отечествен-

ной практики.

Учебное пособие предназначено для студентов бакалавриата по на-

правлению подготовки 38.03.02 «Менеджмент» профиля «Менеджмент»

организации образовательной программы «Управление миграционными

процессами».

Учебное пособие также представляет интерес для научных работ-

ников, политологов, юристов, экономистов, социологов, демографов, ра-

ботников органов государственного управления в сфере миграции, пред-

ставителей неправительственных, общественных и иных организаций,

изучающих проблемы миграционной политики или работающих в этой

сфере.

Автор выражает благодарность и глубокую признательность кол-

лективу кафедры управления миграционными процессами ИГУиП ГУУ

и лично её заведующему кандидату экономических наук, профессору

Ю.В. Рощину. Теплые слова благодарности коллективу кафедры государ-

ственного управления и политических технологий ИГУиП ГУУ и лично её

заведующему доктору исторических наук, профессору Н.А. Омельченко.

Особая благодарность заместителю заведующего кафедрой госу-

дарственного управления и политических технологий ИГУиП ГУУ, канди-

дату политических наук В.А. Суворовой, согласившейся прочитать в руко-

писи учебное пособие и высказать свои пожелания.

Консультативную и организационную помощь при подготовке этой

работы оказали члены Общественного и Научного советов ФМС России.

Автором использовались труды известных ученых в области ми-

грации населения, в частности: Ю.А. Архипова, Т.А. Бажан, Н.А. Во-

рониной, Е.В. Володина, И.В. Герасимовой, А.А. Гребенюка, Е.Ю. Его-

ровой, Ж.А. Зайончковской,

В.Ю. Зорина, И.В. Ивахнюк, В.А. Ионцева,

А.Н. Каменского, Е.С. Красинца, К.Д. Крылова, Т.И. Куценко, И.А. Малахи,

В.И. Мукомеля, А.Д. Назарова, О.А. Нестерчук, Н.А. Омельченко, А.Б. Па-

скачева, Ю.В. Рощина, Л.Л. Рыбаковского, С.В. Рязанцева, В.Д. Самойло-

ва, Т.А. Сошниковой, В.А. Суворовой, Ш.С. Сулеймановой, В.А. Тишкова,

А.В. Топилина, И.Н. Трофимововой, Е.В. Тюрюкановой, О.С. Чудиновских,

Т.Н. Юдиной, С.Б. Ягодина и многих других исследователей.

Написание этого учебного пособия пришлось на сложное для России

и для всего мира время. Новые вызовы и угрозы в современном мире, на-

шествие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана

и Украины потребовали оптимизировать государственную миграционную

политику Российской Федерации, улучшить управление 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 прекур-

соров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразд-

нена, а её функции и полномочия переданы Главному управлению по во-

просам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

11

ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

1.1. Степень разработанности проблемы миграционной политики

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

Проблемы миграционной политики на глобальном уровне наиболее обстоятельно изучены зарубежными исследователями. К числу известных работ зарубежных авторов, посвященных данной проблематике, следует отнести труды таких ученых, как: Д. Пападеметриу4, А. Инкельс, Д. Левинсон5, Гай С. Гудвин-Гилл6, и других. В них исследуется широкий спектр проблем: от общих проблем переселения, вопросов безопасности, гражданской свободы в эпоху глобализации, национального характера, поведенческих личностных характеристик, до законодательного обеспечения в международном праве статуса беженцев.

Широкое освещение в ряде работ зарубежных исследователей (А. Фавелл, С. Кастельс, А. Алейникофф7) получили наиболее сложные сегодня вопросы политической интеграции мигрантов и связанная с ними проблема влияния этнической миграции на политические процессы в принимающих государствах. Вопросы политического участия и интеграции мигрантов, а также реализации ими политических прав нашли отражение

4 Demetrios G. Papademetriou, Debora Waller Meyers (eds.) Caught in the Middle: Border Communities in the Era of Globalization/ Wash/: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

5 Inkeles A., Levinson D.J. National Character:the Study of Modal Personality and Socio-cultural systems // Handbook of Social Psychology / Ed. by Lindzery. Vol. 2. Cambridge, 1954.

6 Гай С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. М., ЮНИТИ, 1997.

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

в трудах Р. Баубока, Р. Гайдука, М. Мартинелло, А. Чаглар, Д. Эрнеста,

С. Вертовеца8.

Ряд авторов (М. Феннема и Дж. Гимпель9) наряду с обстоятельным

анализом особенностей политического участия мигрантов рассматривают

также активность антииммигрантских партий и организаций. Разработке и

реализации современной миграционной и интеграционной политики в Ев-

ропе посвящены исследования Э. Геддеса, М. Вейнера, Р. Пеннинкса10.

В трудах Я. Сойсал и Н. Глик Шиллер11 особое внимание обраще-

но на формирование транснациональной политической идентичности

мигрантов и развивающееся в связи с этим транснациональное граждан-

ство. В работах У. Кимлики и Ф. Фукуямы, а также К. Джоппке12 подробно

рассматриваются особенности политических процессов при этнокультур-

ном многообразии, особенности концепций мультикультурной политики и

мультикультурного гражданства.

К числу важных достижений зарубежных ученых следует отнести ак-

тивное использование междисциплинарного подхода к исследованию про-

блем миграции населения. Здесь можно назвать таких известных зарубеж-

8 См.: Bauböck R. How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational

perspectives. IWE – Working paper series No.: 24, Februar 2002. Bauböck R. Transnational

Citizenship: Membership and Rights in International Migration. Aldershot, 1994; Hayduk

R. Non-citizen voting: pipe-dream or possibility? Drum Major Institute for Public Policy.

October 2, 2002; Penninx R., Kraal K., Martinello M., Vertovec S. (eds.) Citizenship in European

Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies. Aldershot, 2004; Earnest D.C.

Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm. Paper prepared for

delivery at the 2003 annual convention of the American Political Science Association. Philadelphia,

Pennsylvania, August 28–31, 2003; Caglar A. Hometown Associations, Rescaling of

State Spatiality and Migrant Grassroots Transnationalism // Global Networks. 2006. № 6 (1).

9 См.: Gimpel J. G. Latino Voting in the 2008 Election. Part of a Broader Electoral Movement

// Backgrounder. January 2009. Washington D.C.: Center for Immigration Studies;

Brug van der W., Fennema M., Tillie J. Why some anti-immigrant parties fail and others

succeed. A two-step model of aggregate electoral support. Article was offered for publication

to Comparative Political Studies on the 18th of August, 2003.

10 См.: Bernstein A., Weiner M. (eds.) Migration and refugee policies. An overview. London,

1999; Geddes A. The Politics of Migration and Immigration in Europe. London, 2003;

Doomernik J., Penninx R. van Amersfoort H. A Migration Policy for the Future. Possibilities

and Limitations. Brussels, 1997.

11 См.: Soysal Y. N. Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe.

Chicago, 1994; Glick Schiller N. Beyond the nation-state and its units of analysis: towards

a new research agenda for migration studies. Essentials of migration theory. Working

Paper № 33, 2007. Bielefeld: Center on migration, citizenship and development.

12 См.: Kymlicka W., Norman W. (eds.) Citizenship in diverse societies. Oxford, 2000;

Fukuyama F. The End of History and the Last Man. N.Y., 1992; Joppke C. Selecting by

origin: ethnic migration in the liberal state. Cambridge, 2005.

ных авторов, как Дж. Холлифилд, Т. Хаммар, Г. Брокманн,13 положивших

начало комплексного исследования проблем социально-политической

интеграции иммигрантов в принимающие общества. Изучению эволюции

транснациональных социально-политических пространств, формируемых

мигрантами, посвящены работы Т. Файста, А. Портеса, Д. Массея14. Актив-

но исследуются проблемы, связанные с влиянием миграционных процес-

сов на межэтнические отношения в принимающих странах15.

В России активное изучение проблем миграции населения относится

к концу прошлого века. Возникшие в начале 1990-х гг. на фоне распада

СССР и крушения социалистической системы, постоянно нараставшие и

усложнявшиеся миграционные проблемы в Российской Федерации спо-

собствовали активизации и расширению спектра отечественных научных

исследований в этой области. В этот период сложился ряд коллективов,

специализирующихся на изучении современных миграционных явлений16.

Лаборатория анализа и прогнозирования миграции Института народ-

нохозяйственного прогнозирования РАН стала одним из таких центров.

Ученые под руководством Ж.А. Зайончковской провели крупномасштаб-

ные исследования, в том числе по проблемам вынужденной миграции в

Центральной России17.

13 См.: Hammar T., Brochmann G., Tamas K., Faist T. International migration, immobility

and development. Multidisciplinary perspectives. Oxford, 1997; Brettell C.B., Hollifield J.F.

(eds.) Migration Theory: Talking Across Disciplines. N.Y, 2008.

14 См.: Faist T. The transnational social question: social rights and citizenship in a global

context. Working Paper № 14, 2007. Bielefeld: Center on migration, citizenship and development;

Massey D., Arango J., Graeme H. Worlds in motion. Understanding international

migration at the end of the millennium. Oxford, 2005; Portes A. Immigration Theory

for a New Century: Some Problems for and Opportunities // International Migration Review.

1997. No. 31.

15 См.: Rex J. Multiculturalism and Political Integration in the Modern Nation State. Barselona,

2004; Edmonston B., Passel J. S. Immigration and Ethnicity: the Integration of America’s

Newest Arrivals. Washington D.C., 1994; Bommes M. Transnationalism or Assimilation?

URL: http://www.sowi-onlinejournal.de/2005-1/transnationalism_assimilation_bommes.htm

16 Волох Владимир Александрович. Формирование и реализация государственной по-

литики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции на примере инсти-

тута предоставления убежища // Диссертация ... кандидата политических наук. Мо-

сква, 2007. 185 с.

17 См., например: Зайончковская Ж.А. Миграция населения и рынок труда в России.

М., 1994; Она же. Миграционные связи России после распада СССР// Миграцион-

ные процессы после распада СССР: Программа по исследованию миграции. Вып. 5.

М., 1994; Она же. Миграционные тенденции в СНГ//Миграция в постсоветском про-

странстве: Политическая стабильность и международное сотрудничество. М., 1997

и др.

Глава I. Теоретические основы миграционной политики

14

Ученые Института социально-политических исследований РАН и лично

руководитель Центра социальной демографии этого института д-р экон. наук,

профессор Л.Л. Рыбаковский, автор более двухсот научных трудов, в том чис-

ле десяти авторских монографий18, внесли существенный вклад в научные

исследования по миграционной проблематике. В настоящее время Центр со-

циальной демографии и экономической социологии ИСПИ РАН возглавляет

известный ученый член-корр. РАН, д-р экон. наук, проф. С.В. Рязанцев.

Институт этнологии и антропологии РАН под руководством академи-

ка РАН д-р ист. наук, профессор В.А. Тишкова19 проводит большую науч-

но-исследовательскую работу по мониторингу миграционной ситуации в

государствах-участниках СНГ, начиная с 1996 г. издает на основании этих

исследований периодический «Бюллетень этнологического мониторинга

и раннего предупреждения конфликтов». В настоящее время руководит

ИЭА РАН д-р ист. наук, профессор М.Ю. Мартынова. В институте работает

известный ученый-политолог В.Ю. Зорин – д-р полит. наук, профессор.

Активно исследует проблемы миграции населения другой коллек-

тив – Институт международных экономических и политических исследо-

ваний РАН20. Приоритетное значение Институт придает исследованию

эмиграционного и иммиграционного законодательства зарубежных стран,

а также проблемам внешней трудовой миграции21.

Учеными Института социально-экономических проблем народонасе-

ления РАН выполнен ряд исследований по проблемам трудовой и неле-

гальной миграции, адаптации вынужденных мигрантов и т.д. Среди них

работы известных ученых И.Г. Ушкалова, И.А. Малахи22 и других авторов.

Большая заслуга в изучение проблем миграции принадлежит кафедре

народонаселения экономического факультета МГУ. Её заведу-

18 См., например: Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграции, М., 1973; Он же.

Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987; Он же. Миграция на-

селения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. М., 2001 и др.

19 См., например: Тишков В.А. Этнология и политика. Научная публицистика. М.: Наука,

2001, и др.

20 В июне 2005 года решением Президиума Российской академии наук Институт эконо-

мики РАН и Институт международных экономических и политических исследований

РАН реорганизованы путем их слияния в единую научную организацию – Институт

экономики Российской академии наук.

21 См., например: Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и

перспективы (материалы круглого стола) // ИМЭПИ РАН. М., 2005. 219 с.

22 См., например: Ушкалов И.Г., Малаха И.А. «Утечка умов» – масштабы, причины, по-

следствия. М.: Эдиториал УРСС, 1999.

1.1. Степень разработанности проблемы миграционной политики

ющий, д-р экон. наук, профессор В.А. Ионцев, внес фундаментальный

вклад в теорию и историю международной миграции23.

Существенный вклад в развитее отечественной науки о миграции

внёс директор Центра Института макроэкономических исследований Минэкономразвития

России д-р экон. наук, профессор А.В. Топилин.

Центр изучения миграционной политики РАНХиГС при Президенте Рос-

сийской Федерации, созданный в 2007 г., участвует в осуществлении фунда-

ментальных и прикладных научно-исследовательских работ, оказывает услуги

консультативного и научно-методического характера федеральным и регио-

нальным органам государственной власти в сфере реализации миграционной

политики. В нем работают известные ученые д-р филос. наук Т.С. Иларионо-

ва, д-р полит. наук Л.А. Кононов, д-р социол. наук В.Ю. Леденёва, д-р ист. наук,

профессор А.Д. Назаров, д-р социол. наук Е.А. Назарова и другие. Под общей

редакцией д-ра юрид. наук, профессора И.Н. Барцица, д-ра филос. наук, про-

фессора В.К. Егорова, директора ФМС России, канд. юрид. наук, профессо-

ра К.О. Ромодановского, д-ра юрид. наук, профессора М.Л. Тюркина издано

учебно-методическое пособие «Основы миграционной политики».

Кафедрой истории, теории и методологии социологии РГСУ, возглав-

ляемой д-ром социол. наук, профессором Т.Н. Юдиной, проведен ряд иссле-

дований, научных дискуссий (в форме конференций, семинаров, «круглых

столов») по актуальным проблемам миграции с широким привлечением

лиц, принимающих решения, СМИ, преподавателей вузов, исследовате-

лей, представителей международных и общественных организаций.

В целях реализации государственной миграционной политики в но-

вых условиях и подготовки высококвалифицированных профессиональных

кадров,

способных управлять миграционными процессами, в 2000 г. с одо-

брения Правительства Российской Федерации и по согласованию с Мини-

стерством образования Российской Федерации в составе Государственного

университета управления была создана Кафедра управления миграционны-

ми процессами24. Это единственный в мире государственный университет,

который осуществляет подготовку кадров управленцев с пятилетним сро-

ком обучения с получением высшего образования по специальности

«Ме-

неджмент организации» со специализацией «Управление миграционными

23 См., например: Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история

изучения. М.: Диалог. МГУ, 1999; Мир в зеркале международной миграции: Сб. ста-

тей / Гл. ред. Ионцев В.А. М.: МАКС Пресс, 2002.

24 В настоящее время – Кафедра государственного управления и политических техно-

логий.

процессами». Профессором кафедры Ю.В. Рощиным изданы монографии

и учебники «Миграция в судьбе России»25, «Эмиграция в судьбе России»26,

«Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов

в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского

государства)»27; профессором В.А. Волохом – «Новая Россия: политика и

управление миграционными процессами: монография»28, «Трудовая ми-

грация: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлече-

ния и использования иностранной рабочей силы: монография»29, «Управ-

ление процессами внешней трудовой миграции: учебник для подготовки

бакалавров»30 и другие работы.

В настоящее время университет готовит бакалавров по четырехлет-

ней программе «Управление миграционными процессами». Кафедра по-

прежнему активный участник научных исследований31.

Представляют определенный научный интерес работы руководите-

ля ФМС России в 1992–1999 гг., д-ра экон. наук, профессора Т.М. Регент:

25 Рощин Ю.В. Миграция в судьбе России // Москва–Тверь: Издательский дом «Аван-

гард»: Седьмая буква. 2012.

26 Рощин Ю.В. Эмиграция в судьбе России. М., 2009.

27 Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных про-

цессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского

государства): учебное пособие. М.: ГУУ, 2007.

28 Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: мо-

нография. Самара: Издательский Дом «Бахран-М», 2015. 192 с.

29 Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические

аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы: монография. М.:

Издательство «Спутник+», 2010.

30 Волох В.А. Управление процессами внешней трудовой миграции: учебник для под-

готовки бакалавров // Государственный университет управления, Институт государ-

ственного управления и права ГУУ. М., 2015.

31 Волох В.А. Модернизация миграционной политики в год председательства России

в Содружестве Независимых Государств // Российская ассоциация политической

науки. Изменение России: политические повестки и стратегии. Международная

научная конференция. Тезисы докладов. Москва, 25–26 ноября 2010 г. М.: РАПН,

2010. С. 44–45; Он же. Миграционная политика: теоретико-методологические и

концептуальные

подходы // Вопросы политологии. Научный журнал. 2012. Вы-

пуск 1(5). С. 48–59; Куценко Т.И. Интеллектуальная миграция в Современной Рос-

сии. Монография // «Спутник+». 2011. 164 с.; Суворова В.А. Опыт России в области

противодействия торговле людьми (статья) // Вестник университета. М.: ГУУ, 2011.

№ 11; Суворова В.А. К вопросу о механизмах привлечения высококвалифицирован-

ных специалистов, используемых в мировой практике // Вестник университета. М.:

ГУУ, 2011. № 20; Дмитриева Ю.В. Совершенствование системы управления мигра-

ционными процессами в современной России на основе концепции управления ка-

чеством. М.: Экон-информ, 2011. 354 с.;

1.1. Степень разработанности проблемы миграционной политики

17

«Миграция в России: проблемы государственного управления», «Россий-

ское государство – вынужденным переселенцам и беженцам»32 и другие.

Международные органы и российские неправительственные органи-

зации также внесли вклад в исследование проблем миграции населения.

Среди них: УВКБ ООН, МОМ, МОТ, Международный альянс «Трудовая

миграция», Красный Крест, Центр этнополитических и региональных ис-

следований, Московский центр Карнеги, Независимый Совет по вынуж-

денной миграции, Центр стратегических исследований Приволжского

федерального округа, «Форум переселенческих организаций», Сеть «Ми-

грация и право», «Партнерство по миграции», «Союз переселенческих ор-

ганизаций» и другие.

Следует отметить отечественных ученых, инициировавших появле-

ние теоретических исследований и внесших серьезный вклад в создание

научно-методологической платформы для более качественного изучения

процессов миграции населения: Т.И. Заславской, Ж.А. Зайончковской,

В.А. Ионцева, В.И. Переведенцева, Л.Л. Рыбаковского, В.А. Тишкова,

А.В. Топилина, Б.С. Хорева, Т.Н. Юдиной и др.33

С изменением в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. структуры миграционных

потоков в России и выходом на первый план внешней миграции по-

явились комплексные исследования в области изучения миграции. Среди

них работы Г.С. Витковской, А.Г. Вишневского, В.А. Ионцева, В.И. Муко-

меля, В.А. Тишкова и др.34 Современными исследователями признается

32 См., например: Регент Т.М. Иммиграция в Россию. М., 1997; Она же. Миграционная

ситуация в Северо-Кавказском регионе // Народонаселение. 1998. № 1; Она же. Ми-

грация в России: Проблемы государственного управления. М., 1999; Она же. Россий-

ское государство – вынужденным переселенцам и беженцам. М., 1998.

33 Зайончковская Ж.А. Новоселы в городах. М., 1972. Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л.

Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологи-

ческие исследования. 1978. №1. Ионцев В.А. Направления миграционной политики

развитых капиталистических стран. М., 1980. Ионцев В.А. Международная миграция

населения: теория и история изучения. М., 1999. Переведенцев В.И. Методы изуче-

ния миграции населения. М., 1975. Плетнев Э.П. Международная миграция рабочей

силы в капиталистической системе мирового хозяйства. М., 1962. Рыбаковский Л.Л.

Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987. Топилин А.В. Террито-

риальное перераспределение трудовых ресурсов в СССР. М., 1975. Хомра А.У. Ми-

грация населения: вопросы теории, методики исследования. Киев, 1979. Хорев Б.С.,

Чапек В.Н. Проблемы изучения миграции населения. М., 1978.

34 Демографическая модернизация России, 1900-2000 / под ред. А.Г. Вишневского.

М.: Новое изд-во, 2006. Миграция и безопасность России / под ред. Г. Витковской и

С. Панарина. М., 2000. Ионцев В.А. Международная миграция населения: Теория и

история изучения. М.: Диалог – МГУ, 1999.

необходимость комплексного подхода как к изучению международной ми-

грации, так и к формированию миграционной политики35.

Комплексный анализ и разработка управленческих подходов при

формировании миграционной политики и регулировании миграционных

процессов представлены в исследованиях С.А. Авакьяна, И.Н. Барцица,

В.А. Волоха, О.Д. Воробьевой, Г.И. Глущенко, Г.Г. Гольдина, С.Н. Гради-

ровского, М.Б. Денисенко, А.В. Дмитриева, А.Н. Жеребцова, Н.Н. Зин-

ченко, В.Ю. Зорина, Ю.Г. Ефимова, И.В. Ивахнюк, В.Л. Иноземцева,

Л.А. Кононова, Н.В. Мкртчяна, Ю.В. Рощина, С.В. Рязанцева, И.С. Семе-

ненко, В.А. Суворовой, С.С. Сулакшина, В.А. Тишкова, А.И. Трейвиша,

М.Л. Тюркина, А.С. Чеснокова, А.Е. Шарапова, И.П. Цапенко и др.36

Исключительно важное место отводится научным публикациям, посвя-

щенным общим проблемам политики, государственного и муниципального

управления, теории и истории государства и права, конституционного, меж-

дународного, административного права, национальной политики и СМИ, что

позволяет более широко и комплексно исследовать вопросы формирования

и реализации государственной политики в сфере регулирования и управле-

ния миграционными процессами. При подготовке этого учебного пособия

были использованы исследования Г.В. Атаманчука, В.И. Буренко, А.Г. Виш-

невского, Н.И. Глазуновой, А.В. Дмитриева, Ю.В. Дмитриевой,

Ю.Г. Ефимо-

ва, А.Н. Жеребцова; О.Е. Кутафина, Г.Р. Латфуллина, В.Г. Ледяева, Е.А. Лу-

кашовой, А.Ю. Мельвиля, С.Е. Метелева, В.И. Мукомеля,

О.А. Нестерчук,

35 Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисц. учебн. пос. /

Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. М., 2007.

36 Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб. : Юрид. центр

Пресс, 2003. Основы миграционной политики / под общ. ред. И.Н. Барцица. М.: Изд-во

РАГС, 2008. Гольдин Г.Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулиро-

вания. Дис. …докт. полит. наук, М.: 2001. Дмитриев А.В. Миграция: Конфликтное изме-

рение. М., 2006. Ефимов Ю.Г. Политическая миграциология: миграционные процессы

в контексте политологических проблем. М.: 2005. Зинченко Н.Н. Миграция населения:

Теория и практика международно-правового регулирования. М.: Внешторгиздат,

2003.

Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. М.: ТЕИС, 2005.

Иноземцев В.Л. Иммиграция: новая проблема нового столетия // Социологические

ис-

следования. 2003. № 4. Вынужденные мигранты и государство / Под ред. В.А. Тишкова.

М., 1998. Перспективы миграции и этнического развития России и их учет при разра-

ботке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу / Под

ред. А.Г. Вишневского. М.: ИЭПП, 2004. Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия.

М.: Изд. Дом ГУУ, 2007; Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М., 2008.

284 с.; Рощин Ю.В. Эмиграция в судьбе России. М., 2009, 224 с.; Рощин Ю.В. Миграция

населения в судьбе России. М., 2008. 284 с.; Тюркин М.Л. Миграционная политика Рос-

сийской Федерации. Опыт и перспективы развития. М.: Зимогляд, 2009; Цапенко И.П.

Управление миграцией: опыт развитых стран. М.: Академия, 2009.

1.1. Степень разработанности проблемы миграционной политики

19

Н.В. Новичкова, Н.А. Омельченко, С.В. Рязанцева, М.В. Саввы, В.Д. Са-

мойлова, Л.В. Сморгунова, Ш.С. Сулеймановой, В.А. Тишкова, И.Н. Тро-

фимовой, Т.Я. Хабриевой, А.С. Чеснокова, А.Е. Шарапова, О.Ф. Шаброва,

Т.Н. Юдиной37 и других известных исследователей в сфере гуманитарного

знания.

37 См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид.

лит.,1997; Политология: учебник / Под общей редакцией В.И. Буренко. М.: Кнорус,

2012; Вишневский А.Г. Альтернативы миграционной стратегии // Проблемы вынуж-

денной миграции в Российской Федерации. М., 2005; Глазунова Н.И. Государствен-

ное и муниципальное (административное) управление: учебник. М.: ТК Вельби, Изд-

во Проспект, 2007; Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. М.: Альфа-М,

2006; Дмитриева Ю.В. Совершенствование системы управления миграционными

процессами в современной России на основе концепции управления качеством //

Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва,

2011; Ефимов Ю.Г. Миграция в современном политическом процессе // Диссертация

на соискание ученой степени доктора политических наук. Ставрополь, 2007; Же-

ребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных

отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики) // Дис-

сертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, 2009;

Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юристъ, 2004; Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация: Учебное пособие. СПб.: Питер. 2007; Ледяев

В.Г.

Политика и власть как общественные явления. Политическое участие. Политология:

учебник / Под общей редакцией В.И. Буренко. М.: Кнорус, 2012; Лукашева Е.А. Права человека и политическое реформирование. М.:1997; Мельвиль А.Ю. и др. Политология: учебник. М.: МГИМО, ТК Велби, Проспект, 2004. 624 с.; Метелев С.Е.

Международная миграция и социально-экономическое развитие России. М. 2007;

Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты

/ Институт

социологии РАН. М.: Диполь-Т, 2005; Омельченко Н.А. История государственного

управления в России: учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007; Рязанцев С.В.

Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные

тенденции. Ставропольское книжное изд., 2001; Савва М.В. Новые практики связей

с общественностью в сфере непосредственного участия граждан в управлении делами государства // История – образование – коммуникация – связи с обществен-

ностью: система и динамика. Т. 2. Коммуникация. Связи с общественностью. КубГУ.

Краснодар. 2012. С. 396–404; Савва М.В. Власть как фактор гражданской культуры

в современной России // Человек. Сообщество. Управление. Научно-информацион-

ный журнал. КубГУ. 2011. № 4. С. 80–91; Самойлов В.Д. Миграциология. Конституц-

ионно-правовые основы: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013 г.

487 с.; Сморгунов Л.В. Сравнительная политология. Учебник. СПб.: Питер, 2012.

448 с; Сулейманова Ш.С. Национальная политика России и СМИ (1990–2000): теория

и практика. М.: Издательство РАГС. 2009; Тишков В.А. Этнология и политика.

Научная публицистика. М.: Наука, 2001; Трофимова И.Н. Местное самоуправление

в Российской Федерации: проблемы институционального развития // Модернизация

и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю.С. Оганисьян; Ин-т социологии РАН. М.: Рос-

сийская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. С. 27–35; Хабриева Т.Я.,

Нарышкин С.Е. Административная реформа в России: научно-практическое посо-

бие. М.: Контакт, 2006; Хабриева Т.Я. Основные направления развития миграцион-

ного законодательства // Миграция, права человека и экономическая безопасность

Глобальные перемещения трудящихся мигрантов, воздействие тру-

довой миграции на политическое и социально-экономическое развитие

принимающих государств подробно раскрываются в работах В.А. Во-

лоха, С.В. Рязанцева, И.В. Ивахнюк, И.П. Цапенко, Е.В. Тюрюкановой и

Е.С. Красинца38.

Одним из первых среди отечественных конфликтологов, исследую-

щих проблемы миграции населения, стал член-корреспондент РАН, д-р

фил. наук, профессор А.В. Дмитриев39. Исследованию конфликтогенной

природы миграции посвящены работы Г.В. Аксюченко, А.В. Дмитриева,

В.Ю. Зорина, А.А. Казанцева, Н.С. Слепцова и др.40.

Важным достижением современных отечественных исследований

по проблемам миграционной политики, свидетельствующим о качествен-

но новом уровне науки о миграции, стало формирование самостоятель-

ного научного направления «миграциологии», базирующейся на идее

современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник ста-

тей / Под ред. д-р. юрид. наук, проф., акад. РАЕН и ПАНИ, засл. деят. науки РФ В.М.

Баранова. Н.Новгород, 2004; Чесноков А.С. Специфика политического регулирова-

ния иммиграционных процессов в современном мире // Диссертация на соискание

ученой степени доктора политических наук. Екатеринбург– 2010; Шарапов А.Е. Акто-

ры и механизмы формирования государственной иммиграционной политики разви-

тых стран // Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук.

Москва–2010 и др.

38 См.: Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические

аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. Монография. М.:

Издательство «Спутник+», 2010. 252 с.; Рязанцев С. В. Влияние миграции на социально-

экономическое развитие Европы: современные тенденции. Ставрополь,

2001; Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. М.,

2008; Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран. М., 2009; Тюрюка-

нова Е.В. Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и

торговля людьми / Рук. исслед. Международной организации труда. М., 2004.

39 Дмитриев А.В. Конфликтология. М.: Гардарики, 2001. Дмитриев А.В. Конфликтность

миграции: глобальный аспект // Социс, 2001. № 6.

40 Аксюченко Г.В. Иммиграция как источник вызовов безопасности // Власть. 2007,

№ 8; Дмитриев А.В., Слепцов Н.С. Конфликты миграции. М.: Альфа-М, 2004; Дмитриев

А.В. Миграция: конфликтное измерение. М.: Альфа-М, 2006; Дмитриев А.В.,

Жуков В.И., Пядухов Г.А. Миграция: конфликт, безопасность, сотрудничество. М.:

Изд-во РГСУ, 2009; Дмитриев А.В. Конфликтология: краткий терминологический сло-

варь Издательство: СПбГУП, 2012 г.; Дмитриев А.В. Конфликтология. М.: Альфа-М,

2013; Зорин В.Ю., Рудаков А.В. Межнациональные и межконфессиональные

отно-

шения в Российской Федерации: проблемы раннего предупреждения и профилакти-

ки деструктивных явлений (на примере Приволжского федерального округа): моно-

графия / В.Ю. Зорин, А.В. Рудаков; Федеральная служба безопасности

Российской

Федерации, Ин-т ФСБ России. Нижний Новгород: Ин-т ФСБ России, 2008. 287 с.

ISBN 978-5-91616-005-5.

1.1. Степень разработанности проблемы миграционной политики

21

комплексного подхода в изучении общей миграционной подвижности

населения41. Его основателями стали известные отечественные ученые

Б.С. Хорев, В.А. Ионцев, М.Б. Денисенко. В 2012 г. издана монография

профессора В.Д. Самойлова «Миграциология. Конституционно-правовые

основы»42.

Как видно из проведенного анализа исследований, посвященных

изучению проблем миграции населения и государственного регулирова-

ния миграционных процессов, подавляющее большинство из них напи-

саны экономистами, социологами и отчасти историками. К сожалению,

этого нельзя сказать об изучении проблем миграции с использованием

научных методов современной политической науки. В то же время ана-

лиз существующих исследований по интересующей нас проблематике

выявил ряд нерешенных проблем и лакун в этой сфере, нуждающихся

в обстоятельном политологическом анализе. Отечественная политиче-

ская наука испытывает сегодня явный недостаток работ, посвященных

комплексному анализу институциональных оснований государствен-

ной миграционной политики Российской Федерации, равно как и со-

временных политических технологий государственного регулирования

миграционных

процессов. Нуждаются в дальнейшем изучении вопро-

сы воздействия миграционных процессов на социально-экономическое

развитие страны, политический и социальный климат в районах посе-

ления мигрантов, реализации международных обязательств Российской

Федерации в сфере миграции и соблюдения прав человека. В немного-

численных кандидатских и докторских работах по политическим наукам

раскрыты лишь отдельные аспекты изучаемой

проблемы. Кроме того,

различные аспекты миграционной проблематики политологами исследо-

ваны неравномерно.

Важно отметить, что в учебном пособии формирование и реализация

миграционной политики понимается одновременно и как политика, и как

управление миграционными процессами. Формирование миграционной

политики включает в себя деятельность государственных и общественных

организаций, связанных с разработкой политики и оптимизацией

собствен-

ной миграционной политики, а управление миграционными процессами

как реализация миграционной политики – деятельность государственных

41 Хорев Б.С., Ионцев В.А., Денисенко М.Б. Миграциология. Учебное пособие. М., 1989.

42 Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы. М.: ЮНИТИ-ДА-

НА: Закон и право, 2013. 487 с.

и общественных организаций, связанных с реализацией этой политики, и

ответную реакцию мигрантов и общества на действия властей.

В данном учебном пособии политическое регулирование миграцион-

ных процессов представлено как институт и как процесс. Институциональ-

ный компонент включает в себя организационные и нормативные основы

деятельности

государственных и общественных организаций, связанных

с разработкой и реализацией миграционной политики. Процессуальный

компонент – миграционную политику, осуществляемую органами власти,

и ответную реакцию мигрантов на действия властей.

1.2. Основные концепции и подходы

к исследованию проблем миграции населения

В течение нескольких столетий развитие взглядов на миграцию

происходило в рамках тех или иных научных подходов: экономического,

географического, исторического, демографического, системного, полити-

ческого, антропологического, социологического и др. Выбор подхода за-

висит от тех задач, которые стоят перед исследователем, и от характера

исходного материала.

Основы теории миграции в западноевропейской литературе относят-

ся к концу XIX века, когда английский ученый Е. Равенштейн43, используя

данные о месте рождения в переписях населения Великобритании 1871 г.

и 1881 г., а также данные других стран, сделал обобщения, которые на-

звал «законами миграции». Е. Равенштейн определил миграцию как «по-

стоянное или временное изменение местожительства человека» и сфор-

мулировал 11 законов миграции:

1) больше всего миграций осуществляется на короткие расстояния;

2) миграция происходит постепенно, шаг за шагом;

3) миграции на большие расстояния направляются в основном в

крупные торговые и промышленные центры;

4) каждому миграционному потоку соответствует контрпоток;

5) городские жители менее подвижны в миграционном плане, чем

население сельских районов;

6) во внутренних миграциях более активны женщины, а в междуна-

родной миграции более активны мужчины;

43 Ravenstein E.G. The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1885.

XL VIII. Part 2; Ravenstein E.G. The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical

Society. 1889. LII.

7) большинство мигрантов представляет взрослое население, семьи

редко мигрируют за пределы своей страны;

8) рост крупных городов в большей степени обусловлен миграцией

населения, нежели естественным в них приростом;

9) масштабы миграции возрастают с развитием промышленности,

торговли и транспорта;

10) большинство мигрантов из сельской местности направляются в

крупные торговые и промышленные центры;

11) экономические причины миграции являются определяющими44.

Законы Е. Равенштейна привлекли большое внимание, были поло-

жены в основу многих западных моделей миграции, неоднократно про-

верялись эмпирически в последующие десятилетия, подтверждались или

опровергались зарубежными исследователями45.

В целом же, на наш взгляд, вклад Е. Равенштейна в разработку об-

щемировой теории миграции, осуществленный в конце XIX в., следует

рассматривать как выдержавший испытание временем и своего рода пер-

воначальную точку для последующих исследований теории миграции за-

рубежными учеными.

Сегодня в изучении миграции населения принято выделять 17 основ-

ных подходов, включающих45 научных направлений, теорий, концепций.

Так, например, «Теория глобализации» возникла в 80-х гг. XX в. в

рамках «Теории международных отношений». Эта теория глобализации

изучает формирование интегрированной системы значений в мировом

пространстве, включение местных сообществ в международную систему

взаимодействия, участие внешних факторов в решении локальных про-

блем, а также роль местных факторов в обеспечении функционирования

международных режимов в различных сферах.

За последние двадцать пять лет проблема глобализации нашла от-

ражение в огромном количестве зарубежных работ политологов, экономи-

стов, социологов и культурологов. Среди авторов, исследования которых

легли в основу данной работы, можно назвать Д. Хэлда, Ю. Хабермаса,

44 Ravenstain E.G. The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical society. Vol. 48.

1885. P. 167-227.

45 По мнению А.Р. Золберга, часть ученых до сих пор руководствуется неверным в

настоящее время положением Е.Г. Равенштейна о том, что международная мигра-

ция развивается по тем же законам, что и миграция внутри страны. Подробнее см.:

Zolberg A.R. The Next Waves: Migration Theory for a Changing World // International

Migration Review. 1989. № 3. P. 405.

Э. Гидденса, Г.-П. Мартина и Х. Шумана, Дж. Ная, И. Валлерстайна, З. Бау-

мана, Дж. Маджнони, Т. Фридмена, С. Хантингтона, Ж. Бодрийяра, У. Бека,

Дж. Розенау, Ф. Фукуяму и др.46.

Отечественные ученые не остались в стороне от широкой дискуссии

и глобализации, специалисты в области политических дисциплин и меж-

дународных отношений, экономики и социологии внесли весомый вклад

в развитие данного сюжета. Отечественные исследователи, работы кото-

рых стоит отдельно отметить: А.Д. Богатуров, П.А. Цыганков, А.В. Торку-

нов, В.А. Ачкасов, В.Л. Иноземцев, С.Г. Еремеев, А.И. Уткин, А.С. Пана-

рин, Г.П. Анилионис и Н.А. Зотова, Ю.В. Яковец и др.47.

Исследование исторических материалов свидетельствует о том, что

глобализация существовала не только в последние два столетия, но и в

другие эпохи, включая древнюю историю.

В некоторых случаях периоды глобализации (в одном и том же регионе)

следовали один за другим, что позволяет сделать выводы о цикличности

данного явления. Так, в Средиземноморье в античную эпоху можно выде-

лить греко-карфагенский цикл глобализации (VI в. – середина II в. до н.э.),

когда центрами формирующейся глобальной экономики выступали Древняя

46 Хелд Д., Макгрю Э., Гольдблатт Д. Глобальные трансформации. М.: Праксис, 2004;

Фридмен Т. Lexus и олива. Понимая глобализацию / Пер. с англ. СПб.: ИД «Весь»,

2004; Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. М.: АСТ, 2005; Хабермас Ю.

Политические работы / Сост. А.В. Денежкина. М.: Праксис, 2005; Хантингтон С. Стол-

кновение цивилизаций. М.: ООО «Издательство АСТ», 2003; Бодрийяр Ж. Обще-

ство потребления. Его мифы и структуры. М.: Культурная революция: Республика,

2006; Валлерстайн И. Конец знакомого мира: Социология XXI века / Пер. с англ.,

Под ред. В.И. Иноземцева. М.: Логос, 2004; Гидденс Э. Социология. М.: Едиториал

УРСС, 2005; Мартин Г.-П., Шуман Х. Западня глобализации: атака на процветание

и демократию / Пер. с нем. М.: Издательский дом «Альпина», 2001; Бауман З. Гло-

бализация. Последствия для человека и общества / Пер. с англ. М.: Издательство

«Весь Мир», 2004; Keohane R. O., Nye J. S. Jr. Globalization: What's new? What's not?

(And so what?) //Foreign Policy. Spring, 2000; Keohane R. O., Nye J. S. Jr. Power and

Interdependence in the Information Age// Foreign Affairs. V. 77, no. 5. September/October.

47 Международные отношения: социологические подходы / под ред. Цыганков П.А. М.:

Аспект Пресс, 2008; Торкунов А. Адекватно оценивать ситуацию // Стратегия России.

№1, Январь 2010; Ачкасов В.А., Еремеев С.Г. Страны «третьего мира»: столкнове-

ние с глобализацией? / ПОЛИТЭКС, 2009, № 1; Иноземцев В.Л. Открытое общество

за закрытыми границами: электронный ресурс. URL:http://www.pseudology.org/state/

Gloobalization.htm (дата обращения 01.06.2010); Уткин А.И. Глобализация: процесс и

осмысление. М.: Логос, 2001; Анилионис Г.П., Зотова Н.А. Глобальный мир: единый

и разделенный. Эволюция теорий глобализации. М.: Междунар. отношения, 2005;

Панарин А.С. Искушение глобализмом. М.: ЭКСМО-пресс, 2002; Яковец Ю.В. Гло-

бализация и взаимодействие цивилизаций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЗАО «Из-

дательство Экономика», 2003.

25

1.2. Основные концепции и подходы к исследованию проблем миграции населения

Греция и Карфаген, и римский цикл глобализации (середина II в. до н.э. –

III в. н.э.), когда в качестве такого центра выступал Древний Рим. В более

древней истории Средиземноморья и в истории Древнего Китая также про-

слеживаются подобные циклы48. В истории Западной Европы в период с

XII в. по настоящее время исследователи выделяют 5 циклов глобализации:

Первый цикл: середина XII в. – конец XV в. Центр глобальной эко-

номики – Италия и ее торговые государства Венеция, Генуя, Флоренция,

Пиза. Конец цикла ознаменован началом упадка итальянских государств

и 60-летней войны между Францией и Испанией за господство над Италией

(война между Габсбургами и Валуа).

Второй цикл: середина XVI в. – вторая половина XVII в. Центры гло-

бализации – Голландия и империя Габсбургов, позднее расколовшаяся на

Испанскую и Австрийскую империи. Конец цикла ознаменован поражением

испано-австрийской империи Габсбургов в Тридцатилетней войне и Англий-

ской революцией, после чего Англия, Германия и Скандинавия перешли к

политике и отгородились от глобализации таможенными барьерами.

Третий цикл: XVIII в. Глобализация охватила ряд европейских стран,

не проводивших протекционистскую политику (Франция, Испания, Поль-

ша, Голландия), а также ряд новых регионов (Америка, Индия, Западная

Африка), впервые соприкоснувшихся в тот период с глобальной эконо-

микой. Центры глобализации – Великобритания и Франция. Конец цикла

ознаменован Французской революцией и наполеоновскими войнами.

Четвертый цикл: 1840-е – 1920-е гг. В начале цикла ряд стран Запад-

ной Европы (Франция, Германия, Великобритания) перешли от политики,

проводившейся ими после окончания наполеоновских войн, к политике

свободной торговли. Бурному росту международной торговли способство-

вало также развитие транспорта: строительство железных дорог, мощных

пароходов для трансатлантических линий и т.д. В качестве главного цен-

тра глобализации выступает Великобритания, осуществившая к тому вре-

мени Промышленную революцию и получившая благодаря этому большое

конкурентное преимущество перед всеми другими странами. К концу цик-

ла глобализация впервые охватила весь мир, а Великобритания утратила

свое преимущество перед США и Германией, выступившими в качестве

новых центров глобальной экономики. В конце цикла началась Великая

депрессия (1929–1939 гг.), в первые же годы которой страны Запада в це-

лях борьбы с кризисом ввели высокие протекционистские барьеры.

48 См. Кузовков Ю.В. Мировая история коррупции. М.: 2010.

Пятый цикл: конец 1960-х гг. – настоящее время. Начало цикла озна-

менование переходом развитых стран Запада от протекционизма к поли-

тике свободной торговли (после т.н. Кеннеди-раунда, заложившего осно-

вы современной системы ВТО). Глобализация сопровождается упадком

прежних центров глобальной экономики – США, Западная Европа – и по-

явлением новых центров – Япония, страны ЮВА, Китай, Индия. После

мирового финансового кризиса 2008 г. начинается период мировой стаг-

нации.

Главными признаками начинавшегося цикла глобализации были:

– резкий рост международной торговли;

– инфляция и циклические изменения цены золота;

– снижение процента (нормы прибыли) и выравнивание цен;

– усиление международной конкуренции (одним из непосредствен-

ных последствий глобализации и вызванной ею глобальной конку-

ренции являются войны, нередко приобретающие в эту эпоху гло-

бальный характер);

– изменение экономического и демографического ландшафта стран,

участвующих в глобализации;

– массовые миграции населения.

Анализируя «Общую теорию миграционной подвижности

населения»49, базирующуюся на комплексном подходе в ее изучении и за-

коне подвижности населения, в соответствии с которыми миграционное

движение по мере общественного прогресса все более становится социально-

экономической необходимостью и в целом, как правило, усили-

вается. При этом под миграционным движением понимается совокупность

всех видов территориальных передвижений, обусловленных разнообраз-

ными факторами и мотивами, которые и лежат в основе такого понятия,

как «миграционная система». В отличие от «концепции миграционных систем

» данное понятие представляет собой систему из четырех блоков:

1) общая миграционная подвижность (или миграционная активность

населения);

2) территориальное перераспределение населения;

3) миграционное поведение населения;

4) механизм воздействия.

49 Общая теория миграционной подвижности населения разработана в рамках мигра-

циологии отечественными учеными Б.С. Хоревым, В.А. Ионцевым, а также В.Д. Са-

мойловым и др.

1.2. Основные концепции и подходы к исследованию проблем миграции населения

Главные положения концепции миграционной подвижности населе-

ния в рамках экономико-расселенческого подхода формулируются следующим

образом:

1) различные формы движения населения – естественное, социаль-

ное и территориальное – взаимосвязаны и взаимозависимы;

2) при решении задач управления миграционными процессами не-

возможно «изолированно» решать проблемы переселения или

маятниковой миграции. Различные формы миграционной подвиж-

ности объединяются общностью их положения в системе террито-

риального разделения труда;

3) миграционная подвижность объективно обусловлена обществен-

ным развитием, поэтому ее формы необходимо оптимизировать и

регулировать, а не запрещать;

4) закон подвижности населения имеет объективный характер, а по

мере общественного прогресса миграционное движение все в

большей мере становится социально-экономической необходимо-

стью и в целом, как правило, увеличивается;

5) моделирование и регулирование миграционной подвижности наи-

более эффективно с учетом взаимозаменяемости и взаимозаме-

щаемости отдельных форм;

6) составной частью концепции миграционной подвижности насе-

ления является понятие «миграционная система», включающая

общую подвижность и территориальное перераспределение на-

селения;

7) при разработке миграционной политики необходимо учитывать

все виды и формы миграционного движения населения и рассма-

тривать их как систему условий, способов и мер управления ми-

грационной подвижностью.

Политическое направление рассматривает международную мигра-

цию, в частности, как взаимодействие между странами со сменой мигран-

тами юрисдикции, при которой они, прекращая членство одного общества,

становятся членами другого.

Институциональная теория в рамках политического направления

рассматривает миграционные процессы через развитие различного рода

организаций, оказывающих помощь и различные услуги мигрантам.

В современной политической теории миграция рассматривается в

двух измерениях: 1) общегосударственном, 2) ситуационно-политическом.

В общегосударственном измерении изучается влияние миграционных

потоков на социально-политическое положение страны и национальную

идентичность граждан этого государства. Миграционные потоки во многом

определяют значимость государства во внешнеполитической деятельности.

Одним из основных вопросов, изучаемых в рамках данного измерения, яв-

ляется контроль над миграционными потоками и, соответственно, выработ-

ка правил въезда, выезда и пребывания на территории национальных госу-

дарств, т.е. формирования государственной миграционной политики.

При ситуационно-политическом изучении миграции политологи уде-

ляют большое внимание проблемам национальной безопасности и угроз,

прежде всего из-за нелегальной миграции. В рамках данного измерения

мигранты и их объединения рассматриваются как политические акторы,

которые принимают непосредственное участие в политической жизни го-

сударств или становятся субъектами воздействия различных политиче-

ских сил как в странах исхода, так и в принимающих странах. В связи с

этим остро стоит вопрос адаптации и инкорпорации мигрантов в общество

и социально-политическую систему национальных государств. Влияние

процессов миграции на институт гражданства национальных государств,

электоральное поведение и формирование различных государственных

политик рассматриваются политологами в свете проблем адаптации ми-

грантов. Так исторические исследования мигрантских сообществ и сетей

свидетельствуют о высокой степени вовлечения диаспор в политическую

жизнь еще более ста лет назад. Сами формы вовлечения диаспор в по-

литическую жизнь могут приобретать самый разнообразный характер, а

вектор направления политической деятельности может быть направлен

как в отношении принимающей страны, так и страны исхода.

Наиболее распространенными формами политической деятельности

диаспор являются электоральные и политические акции, лоббирование

интересов государства исхода в принимающей стране, оказание влияния

на страну исхода путем поддержки правительства или оппозиции, финан-

совая и другого рода поддержка политическим партиям, движениям и не-

правительственным организациям страны исхода, содействие разреше-

нию конфликтов в стране исхода либо их разжигание.

Основными аспектами исследований в политологии являются:

– роль государства по контролю миграции и границ;

– воздействие миграции на институт гражданства, суверенитет,

внешнюю политику и национальную безопасность;

– инкорпорация мигрантов в общество50.

В этом её подходы смыкаются с социологами, экономистами, право-

ведами. В числе наиболее широко используемых политологами теорий

выделим следующие:

– теория рационального выбора;

– теория глобализации;

– системная теория;

– теория этнобаланса (Даль, Шмиттер, Лембрух).

Кроме политического подхода в течение нескольких столетий разви-

тие научных взглядов на миграцию происходило также в рамках экономи-

ческого, географического, исторического, демографического, системного

и других научных подходов.

1.3. Миграционная политика и управление

миграционными процессами: соотношение понятий

В отечественной литературе понятие «миграционная политика» у

разных исследователей приобретает различную окраску в зависимости от

понимания ими термина «политика».

Рассмотрим вначале научные подходы к определению понятия

«политика»51. Любая политика – это выбор определенных решений и спо-

собов их осуществления в конкретной сфере жизнедеятельности обще-

ства. Это инструмент воздействия на различные социальные процессы, в

число которых входит и миграция населения. Государство может форми-

ровать и реализовывать внутреннюю и внешнюю политику.

Следует отметить, что определения политики в соответствии с общи-

ми исследовательскими подходами, а именно: социологическим, субстан-

циальным и системным могут быть подразделены на группы, имеющие

внутренние дифференции. Исследователи выделяют три группы опреде-

лений политики: социологические, субстанциальные и научно сконструи-

рованные, связанные со специфической интерпретацией политики»52.

50 См. подробнее: Brubaker, 1996, 1999; Anderson, 1991; Smith A.1985: Labah, 2004;

Geddes, 2003.

51 См., например: Общая и прикладная политология: учеб. пособие / Под общ. ред.

В.И. Жукова, Б.И. Краснова. М.: МГСУ: Союз. 1997. С. 64.

52 В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. Введение в политологию. Издание третье, перерабо-

танное и дополненное. Рекомендовано Государственным комитетом РФ по высше-

му образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений. М.:

АСПЕКТ ПРЕСС, 2000.

Например, социологические определения политики характеризуют

ее посредством таких общественных явлений, как экономика, социаль-

ные группы, право, мораль, культура, религия, а надстройку над экономи-

ческим базисом характеризуют экономические определения политики.

Достаточно широко в истории политической мысли представлены

правовые концепции политики, которые считают государство производным

от права, и прежде всего публичного права, законов и функциониро-

вания страны.

Например, контрактивистские теории «общественного договора»

(Спиноза, Гоббс, Локк, Руссо, Кант) состоят в понимании политики по ох-

ране фундаментальных прав человека от рождения, к которым относятся:

права на жизнь, свободу, безопасность, собственность и т.д.

Правовая трактовка политики проявляется в концепциях естествен-

ного права и направлена на достижение общего блага. Аристотель, счи-

тавший политику высшей формой жизнедеятельности человека писал:

«Справедливость имеет место только в политической жизни, потому что

весь строй политического общежития держится на праве»53. Нормативная

политика имеет сильные и слабые стороны, которые выражаются как в

гуманистических идеалах, так и в различном понимания политики в реальности.

Несмотря на отмеченные недостатки, нормативный подход выражается

в желании общества гуманизировать политику. Поэтому норматив-

ные дефиниции политики входят в группу социологических трактовок.

Субстанциальные определения – вторая наиболее распространен-

ная группа дефиниций политики, которая раскрывает основы политики.

Политика, писал М. Вебер, – это «стремление к участию во власти или к

оказанию влияния на распределение власти, будь то между государства-

ми, будь то внутри государства между группами людей, которые оно в

себе заключает»54.

«Властные» определения политики уточняются институциональ-

ными дефинициями, которые характеризуют политику через организации,

институты и прежде всего через важнейший институт – государство.

Антропологические определения политики отражают ее более глубо-

кий источник; так, например, политика на основе права – это форма циви-

лизованного общения, способ коллективной деятельности. Обоснование

53 Аристотель. Политика. М., 1865. С. 11. См. также: Аристотель. Соч.: В 4 т. Т. 4. М.,

1983. С. 380.

54 Вебер М. Избранные произведения/ Пер. с нем. М., 1990. С. 646.

антропологического понимания политики дал Аристотель, который считал,

что человек – существо политическое, поскольку он – существо коллектив-

ное, поэтому, по сравнению с семьей, высшей формой такого общения и

выступает политика55. Антропологические трактовки политики дополняют-

ся конфликтно-консенсусными дефинициями. Так, известный французский

политолог Морис Дюверже считает: «Политическая теория колеблется

между двумя драматическими противостоящими интерпретациями поли-

тики. В соответствии с одной политика является конфликтом, борьбой, в

которой те, кто обладает властью, обеспечивают себе контроль над обще-

ством и получение благ. В соответствии с другой точкой зрения политика

представляет попытку осуществить правление порядка и справедливости

и означает обеспечение интеграции всех граждан в сообщество»56.

В основе политики, лежат противоречия, которые являются деятельно-

стью по принудительному и добровольному устранению конфликтов. Необ-

ходимо отметить значительную роль консенсуса. Как отмечает известный

американский политолог С.Ф. Хантингтон, при полном отсутствии социаль-

ных конфликтов нет политики, а при полном отсутствии социального кон-

сенсуса, общественной гармонии невозможны политические институты57.

Процессуальный характер политики – процесс подготовки, принятия и

реализации решений, обязательных для всего общества. Деятельностная

интерпретация политики применяется, например, в теории политических

решений, а также используется в телеологических трактовках политики.

В телеологических дефинициях политики можно выделить два момента:

1) коллективная природа деятельности; 2) сознательный, целенаправлен-

ный характер. Телеологические определения политики применяются при

системном анализе. Детальное обоснование системной интерпретации

политики и её развитие представлено в работах американских политоло-

гов Д. Истона и Г. Алмонда.

При формировании политики, в т.ч. и миграционной, необходимо

учитывать законы политического развития, сформулированные ученым

А.А. Борисенковым58, а именно: законы политической деятельности и

55 В настоящее время политики разделяют не все идеи Аристотеля.

56 Duverger M. The Idea of Politics. Indianapolis, 1966. P. 186.

57 См.: Комоцкая В.Д., Тихомирова Е.Б. Поколение 50-х в американской политологии:

С.Ф. Хантингтон // Социально-политические науки. 1991. № 9. С. 59.

58 См.: Борисенков А.А. Политическая жизнь: особенности понятийного анализа. М.,

2005. С. 177.

политической власти, политических отношений и политической системы,

политического конфликта и политического кризиса. Как считает проф.

А.А. Борисенков, политическое развитие начинается и происходит на ос-

нове осуществления: политической власти; политической деятельности;

политических отношений; политической системы; политического конфлик-

та; политического кризиса.

Рассмотренные определения политики отражают важнейшие из них,

однако не исчерпывают всех определений. Обобщая различные дефини-

ции, можно определить политику как деятельность социальных групп и

индивидов по артикуляции (осознанию и представлению) своих противо-

речивых коллективных интересов, выработке обязательных для всего об-

щества решений, осуществляемых с помощью государственной власти59.

Миграционная политика. Что касается миграционной политики, то

её проблемное поле уходит корнями в многозначность и противоречи-

вость как политической, так и миграционной сфер. Противоречия отчетли-

во проявляются также и в различии определений миграционной политики.

В современном мире различные государства существенно отличаются в

определении своей главной цели при формировании миграционной по-

литики, часть стран своей главной целью ставят упрочение своего внеш-

неполитического положения и участие в международных обменах. Другие

страны – совершенствование внутриполитических отношений и институ-

тов; экономическое развитие принимающей страны; совершенствование

кадрового потенциала конкретных производств, науки, культуры и т.д. На

основании этих целей миграционная политика и используемые странами

мира термины для её характеристики могут существенно различаться.

В самом общем виде суть государственной миграционной полити-

ки заключается в формировании стратегии – основных направлений дея-

тельности в этой сфере, – в соответствии с которой соответствующие ин-

ституты осуществляют управление миграционными процессами с целью

содействия социально-экономическому развитию государства и демогра-

фической составляющей, а также в предотвращении тех явлений, кото-

рые считаются нежелательными с точки зрения интересов государства.

При этом миграционная политика может рассматриваться как в ши-

роком, так и в узком смыслах.

59 В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. Введение в политологию. Издание третье, перерабо-

танное и дополненное. Рекомендовано Государственным комитетом РФ по высше-

му образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений. М.:

Аспект Пресс, 2000.

1.3. Миграционная политика и управление миграционными процессами...

В широком смысле миграционная политика – это, по мнению многих

ученых, часть социальной политики государства, затрагивающая вопросы

демографической политики, сферы труда и занятости, обеспечения и за-

щиты прав человека и гражданина, а также она:

– является одним из направлений государственной политики и опре-

деляется характером государственного устройства, целями, кото-

рые преследуются государством;

– представляет собой государственную доктрину или концепцию ре-

гулирования миграционных процессов;

– неразрывно связана с проводимой экономической, социальной,

демографической, национальной и культурной политиками;

– разделяется на реальную и декларируемую, при этом декларируемая

политика провозглашает своей целью защиту интересов ми-

грантов, а реальная – выражает интересы принимающего государ-

ства и правящих элит.

В узком смысле миграционная политика понимается как государ-

ственное воздействие на регулирование миграционных процессов и на-

правлена на то, чтобы изменить численность, состав, направление движе-

ния и расселение мигрантов, повлиять на их интеграцию, характеристики,

тесно связанные с демографической проблематикой.

По мнению известного исследователя проблем миграции профес-

сора Л.Л. Рыбаковского, «миграционная политика – это система обще-

принятых на уровне властных структур идей и концептуально объеди-

ненных средств, с помощью которых прежде всего государство, а также

другие общественные институты, соблюдая определенные принципы,

предполагают достижение поставленных целей»60. Полагаем, что дан-

ное определение в большей степени относится к понятию внутренней

миграции.

Наряду с внутренней политикой любое государство для защиты сво-

их национальных интересов проводит определенную (успешную или без-

успешную) внешнюю политику, представляющую собой деятельность го-

сударства и других политических институтов общества по осуществлению

своих интересов и потребностей на международной арене61.

60 См. Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика // Совре-

менные проблемы миграции в России. Материалы общероссийской научной конфе-

ренции (11–13 ноября 2003г.). М., 2003. С. 36.

61 Гаджиев К.С. Геополитика. М., 1997.

Внешняя политика являет собой продолжение внутренней политики,

ее распространение на отношения с другими государствами. Как и вну-

тренняя политика, она теснейшим образом связана с господствующим

экономическим укладом, общественным и государственным строем об-

щества и выражает их на мировой арене. Главная ее цель – обеспечение

благоприятных международных условий для реализации интересов того

или иного государства, обеспечение национальной безопасности и благо-

получия народа, предотвращение новой войны62. Формирование государ-

ственной миграционной политики в отношении международной миграции

населения имеет ряд специфических особенностей. По сравнению с вну-

тренней она является более жесткой и более регламентированной.

По мнению профессора И.В. Ивахнюк, в настоящее время существует

три типа миграционной политики государств, участвующих в меж-

дународных (межгосударственных) миграционных трудовых процессах:

1) страны, принимающие мигрантов, 2) страны, отдающие мигрантов, и

3) страны смешанного типа63. Представляется целесообразным расши-

рить эту типологию, выделив такие группы стран, как:

– государства, принимающие иностранцев, то есть те, миграционная

политика которых делает ставку на массовый или дифференциро-

ванный, по определенным категориям, приток иностранцев (напри-

мер, США, Канада, Новая Зеландия, некоторые страны Латинской

Америки);

– государства – доноры, то есть те страны, миграционная полити-

ка которых не препятствует или даже поощряет выезд за рубеж

собственных граждан (Филиппины, Турция, Китай, Индия, Польша,

Ливия);

– государства, миграционная политика которых допускает одновре-

менный прием иностранцев и выезд собственных граждан (Герма-

ния, Испания, Россия);

– государства, миграционная политика которых направлена на за-

прет миграции (Куба);

– государства вне миграции, т.е. те, где не устанавливаются ограни-

чения на переселение людей, однако собственные граждане не по-

62 Теория политики: Курс лекций: В 3 ч. / Авт.-сост. Н.А. Баранов, Г.А. Пикалов. СПб.,

2003.

63 Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: Учебное пособие. М.: Экономиче-

ский факультет МГУ, ТЕИС, 2005. С. 91.

кидают родину, а иностранцы не находят страну привлекательной

(ряд африканских стран).

Среди зарубежных специалистов утвердилась точка зрения, что ми-

грационная политика – это та или иная система мер. Например, эксперт-

ный совет государств ЕС считает, что регулирование прибытия беженцев

и иммигрантов может осуществляться методом введения унифицирован-

ных въездных документов для всех стран сообщества.

В настоящее время миграционная политика рассматривается мно-

гими учеными и политиками в узком формате. Учитывая многогранность

миграционной сферы, считаем, что она должна формироваться и реализовываться

более широко. В этой связи представляется более пол-

ным определение, предложенное известным политологом профессором

Л.А. Кононовым: «Миграционная политика – это деятельность междуна-

родных организаций, государственных органов, политических партий, ор-

ганов муниципальной власти, общественных движений и организаций и их

лидеров и др. по регулированию миграционных процессов и отношений, а

также по миграционному обеспечению государственных, муниципальных

и предпринимательских проектов и программ посредством использования

политической власти или осуществления влияния на власть в интересах

реализации наиболее значимых общественных потребностей»64. При этом

известный исследователь профессор Н.А. Омельченко подчеркивает:

«…нельзя отрицать того очевидного факта, что в России на протяжении

всей истории единственно социально значимым субъектом политической

системы была государственная власть»65.

В учебно-методическом пособии «Основы миграционной политики»

под общей редакцией И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского,

М.Л. Тюркина миграционная политика рассматривается как «комплекс

мер, принимаемых в государстве и обществе для регулирования пересе-

лений, адаптации и интеграции переселенцев в интересах этого государ-

ства и общества»66. На наш взгляд, серьезным упущением этого подхода

64 Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Анали-

тические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте

Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). № 4 (14). 2010).

М.: Изд-во РАГС, 2010. С.8

65 Омельченко Н.А. Свобода или порядок (к вопросу о консервативной и либеральной

традиции в России) // Власть, 2009, № 4. С. 18–21.

66 Иларионова Т.С., Кононов Л.А. Миграционная политика / Основы миграционной по-

литики: учебно-методическое пособие // Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова,

К.О. Ромодановского, М. Л. Тюркина. М., 2010. С. 39.

является отсутствие четкой позиции государства в отношении регулиро-

вания миграционных потоков из страны.

С точки зрения Е. Волосенковой, П. Кабаченко, Е. Тарасовой, в су-

ществующих определениях миграционной политики важно выделять та-

кие наиболее значимые аспекты, как:

– миграционная политика – продукт политической системы;

– миграционная политика – прерогатива не только государства, но и

общественных институтов;

– различные общественные институты – партии, церковь, обще-

ственные организации – могут иметь различные точки зрения на

цели и средства миграционной политики;

– миграционная политика – это процесс согласования интересов го-

сударства в области регулирования миграций на федеральном и

региональном уровнях с интересами мигрантов, местного сообще-

ства, политических и экономических элит;

– миграционная политика – это процесс взаимодействия между госу-

дарствами, при котором происходит передача юрисдикции, так как

мигранты, прекращая быть членами одного общества, становятся

членами другого67.

Как видим, миграционная политика является важнейшей частью вну-

тренней и внешней политики государства. От проводимой государством

миграционной политики зависит, станет ли миграция позитивным и ста-

билизирующим фактором или, напротив, будет фактором обострения со-

циально-экономических проблем общества.

Как справедливо считает д-р социол. наук В.И. Мукомель, миграционная

политика, как и любая иная, «зиждется на четырех столпах: зако-

нодательстве, организационном (институциональном) ее сопровожде-

нии, инструментах реализации и финансировании»68. Разделяя мнение

В.И. Мукомеля, полагаем возможным дополнить это положение еще дву-

мя определениями: 1) наличием политической воли и 2) согласованно-

стью вышеперечисленных компонентов.

К сожалению, сегодня большинством ученых и политиков мигра-ци-

онная политика рассматривается в формате регулирования миграционных

процессов. Кроме того, нередко используемые ими определения

67 Zolberg A.R. The next waves: migration theory for a changing world // IMR.23(3).

P. 403–430.

68 Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт

социологии РАН. М.: Диполь-Т, 2005. С. 114.

миграционной

политики имеют излишне узкий характер и не раскрывают в

полной мере ее сути. Мы согласны с мнением профессора Л.А. Кононова,

«что миграционная политика должна формироваться и реализовываться

в более широком формате, а именно в трех секторах:

1) регулирования миграционных процессов;

2) регулирования миграционных отношений («мигрант – государство»,

«мигрант – муниципальная власть», «мигрант – бизнес-структуры»,

«мигрант – принимающее общество», «мигрант – работодатель» и др.);

3) миграционного обеспечения государственных, муниципальных и

предпринимательских проектов и программ»69.

Учитывая, что вопрос о характере, содержании и эффективности

стратегий государственной миграционной политики еще далеко не решен,

следует обратить внимание на весь спектр предлагаемых трактовок, под-

ходов к пониманию, направленности и методам её реализации. Полагаем

целесообразным расширить определение «миграционная политика», из-

ложив его в следующей редакции: «Миграционная политика – комплекс

организационных, институциональных, нормативных, правовых, финан-

совых, идеологических и иных мер, осуществляемых международными

органами и организациями, государственными и муниципальными орга-

нами власти, политическими партиями, общественными организациями и

движениями, средствами массовой информации и их представителями по

формированию и реализации основных направлений управления мигра-

ционными процессами посредством использования власти, в т.ч. полити-

ческой, либо осуществления влияния на власть в интересах реализации

значимых государственных и общественных потребностей, обеспечения и

защиты прав человека и гражданина»70.

Проведенный анализ позволяет заключить, что, несмотря на нали-

чие целого ряда научных дефиниций государственной миграционной по-

литики, органы федеральной законодательной и исполнительной власти

Российской Федерации в официальных документах не дают её четкого,

научно-выверенного толкования. А ведь именно определение должно за-

давать вектор политической деятельности государства на перспективу,

69 Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Анали-

тические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте

Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). № 4 (14). 2010).

М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 7.

70 Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: мо-

нография. Самара: Издательский Дом «Бахран-М», 2015. С. 31–32.

который в дальнейшем декомпозируется и уточняется по сферам, направ-

лениям и механизмам.

Субъектами политики (акторами) выступают государственные и об-

щественные институты и граждане, которые разрабатывают и осущест-

вляют в отношении мигрантов внутренний и внешний политические курсы.

К ним относятся центральные органы власти, органы власти в регионах,

местные органы власти, ведающие соответствующим кругом вопросов.

Акторами миграционной политики являются глава государства, пар-

ламент, правительство, поскольку в их компетенции находится принятие

нормативных, правовых актов в отношении мигрантов, судебные органы,

так как к ним в случае возникновения споров апеллируют мигранты. Госу-

дарственные служащие указанных ведомств осуществляют практическую

часть работы по управлению миграционными процессами.

Однако такое широкое общественное явление, миграция, имеет также

и воздействие на иные социальные институты и их представителей. В со-

временном мире вопросы миграции – не только прерогатива государства, но

и деятельность неправительственных организации, коммерческого сектора,

общественных объединений. На основе аутсорсинга – передачи части функ-

ций и полномочий негосударственным организациям – в сфере миграцион-

ной политики действует значительное количество субъектов, принимающих

участие, например, в организации переселения, адаптации мигрантов, фор-

мулировании целей политики и отработке методов ее осуществления.

Объектами миграционной политики выступают мигранты и институ-

ты, принимающие мигрантов.

Миграционная политика в условиях глобализации может существен-

но различаться по направленности и содержанию. Л.А. Кононов предлагает

следующую типологию миграционной политики71:

– по масштабам регулирования миграционных процессов и отноше-

ний миграционная политика может быть глобальной, региональ-

ной, межгосударственной, национальной, национально-региональ-

ной и муниципальной;

– по отношениям к политической власти:

а) субъекты миграционной политики, наделенные политический

властью и в рамках имеющихся полномочий непосредственно

71 Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Анали-

тические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте

Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). № 4 (14). 2010).

М.: Изд-во РАГС, 2010. С. 11–13.

осуществляющие миграционную политику (международные

правительственные организации, государственные институты

и органы, наделенные полномочиями осуществлять миграционную

политику, политические партии, пришедшие к власти,

органы муниципальной власти);

б) субъекты, не обладающие рычагами политической власти и не

наделенные властными полномочиями, которые могут оказы-

вать влияние на политическую власть (неправительственные

организации, политические партии, не вошедшие во власть,

общественные объединения и пр.);

Таким образом, по отношению к политической власти миграционная

политика включает:

1) непосредственную миграционную политику: международных пра-

вительственных организаций и интеграционных объединений; го-

сударств; политических партий, формирующих структуры полити-

ческой власти; органов муниципальной власти;

2) опосредованную миграционную политику политических партий, не

вошедших во власть, неправительственных организаций, обще-

ственных объединений и др.

По типам миграционную политику можно разделить на:

а) рефлекторную миграционную политику как ответную реакцию на

изменение миграционной ситуации;

б) планируемую миграционную политику, основанную на анализе те-

кущей обстановки и расчетах возможного развития событий;

в) превентивную миграционную политику, направленную на упреж-

дение;

г) латентную миграционную политику, т.е. скрытую миграционную по-

литику при отсутствии сформулированных целей и мер в сфере

регулирования миграционных процессов;

д) несформированную миграционную политику; иначе говоря, отсут-

ствие политики – тоже политика.

По отношению к иммиграции и эмиграции можно рассматривать сле-

дующие виды миграционных политик:

1) к иммиграции: политику интеграции, предусматривающую «управ-

ление и контроль над миграционными потоками, создание

селективных механизмов и деятельность по интеграции имми-

грантов в общество пребывания, работу с иммигрантами и на-

селением по формированию толерантных взглядов»72; политику

мультикультурализма. По мнению О.В. Щедриной73, этот вид пред-

усматривает возможность компактного проживания иммигрантов

на территориях вселения с сохранением в их среде культурных

норм, сложившихся в обществе исхода, при этом иммигранты

взаимодействуют

с местным населением и признают официаль-

ные нормы принимающего сообщества; политику ассимиляции,

т.е. отказ от собственной культуры и ассимиляция с образом жиз-

ни большинства; политику сегрегации – ограничения мест поселе-

ния, хозяйственных ниш для мигрантов, куда их допускают прини-

мающие сообщества74; политику селекции – ужесточение режима

отбора принимающей стороной; политику изоляции, когда прини-

мающая сторона ограничивает поселения;

2) к эмиграции:

– превентивную политику, подразумевающую сотрудничество при-

нимающей иммигрантов страны со страной их выбытия, между-

народными и негосударственными организациями (задача этой

политики заключается в воздействии на иммиграционный поток,

еще до того как он достигнет границ страны выбытия);

– политику admissии, которая основывается на классификации

различных иммиграционных категорий и селективных критери-

ев, и с их помощью в дальнейшем осуществляется управление

иммиграционным потоком через механизм admissии;

– политику контроля, направленную на создание эффективного

управления иммиграционными процессами, особенно на гра-

ницах;

– политику интеграции, ориентированную на создание эффек-

тивных социальных, культурных, политических и экономиче-

ских условий для интеграции легальных иммигрантов, уже обо-

сновавшихся в стране въезда.

Следует отметить, что миграционная политика занимает самосто-

ятельное место в сложной системе внутренней и внешней политики. В

72 См.: Цапенко И. Развитые страны: интеграционная политика в отношении мигрантов

// Мировая экономика и международные отношения. 2008. № 3.

73 См.: Щедрина О.В. Возможна ли мультикультурная модель интеграции мигрантов в

России? // Социс. 2004. № 11.

74 Boswell Chr. European Migration in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion.

L., 2003.

41

1.3. Миграционная политика и управление миграционными процессами...

то же время миграционная политика связана с основными блоками госу-

дарственной политики, зависит и влияет на них. Таким образом, мигра-

ционная политика является составной частью государственной внешней

и внутренней политики России, и ее реализация должна стать одной из

приоритетных задач государства.

Многообразие подходов к понятиям «политики» и «миграционного

процесса» порождает различные точки зрения на видение миграционной

политики. Нередко встречаются отождествления миграционной политики

с управлением миграционными процессами75. А.У. Хомра считает эти по-

нятия тождественными на том основании, что к термину «политика» при-

выкли демографы, а термин «управление» менее абстрактный и, притом,

пришедший из других сфер науки76. Обстоятельный разбор суждений от-

носительно взаимосвязи миграционной политики с социальной политикой

дан В.А. Ионцевым. Интересна точка зрения О.В. Лармина, Б.С. Хорева,

В.М. Моисеенко, полагающих, что миграционная политика тесно связана

с национальной политикой, политикой в области оплаты труда77. Напри-

мер, по мнению Б.С. Хорева, миграционная политика – это система усло-

вий, способов и мер управления миграционной подвижностью населения,

близкие формулировки можно найти и у других отечественных авторов78.

Государственное управление и миграционная политика. Чтобы

сформировать собственное представление по этому вопросу, представ-

ляется целесообразным рассмотреть подробнее теоретические подходы

к понятиям: «государственное управление» и «миграционная политика».

Как область исследований государственное управление появилась в

нашей стране сравнительно недавно – в начале 90-х гг. XX в. Многие ис-

следователи считают, что теоретические основы этой науки еще находят-

ся в стадии формирования и имеют непосредственную зависимость от со-

стояния и развития политических и социально-экономических отношений.

Видимо, поэтому основное понятие – «государственное управление» –

75 См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М.: На-

ука, 1987.

76 Хомра А.У. Миграция населения: Вопросы теории, методики исследования. Киев,

1979. С. 51.

77 Миграционная подвижность населения в СССР. М.,1974. С. 21, 124.

78 См., например: Хомра А.У. Миграция населения: Вопросы теории, методики иссле-

дования. Киев, 1979. С.50; Миграционная подвижность населения в СССР. М.,1974.

С.122; Актуальные проблемы миграционной политики в СССР. М.,1982. С.5.

не является достаточно устоявшимся, находится в дискуссионном поле и

употребляется авторами в разных значениях79.

В широком смысловом значении государственное управление рас-

сматривается как целостная сфера деятельности государственной власти,

всех её ветвей, органов, должностных лиц, т.е. как реализация государ-

ственной власти во всех её формах и методах. В рамках данного подхо-

да профессор В.Г. Атаманчук объясняет государственное управление как

практическое, организующее и регулирующее воздействие государства

(через систему своих структур) на общественную и частную жизнедея-

тельность людей в целях её упорядочения, сохранения или преобразова-

ния, опирающееся на властную силу80.

Аналогичное определение дает профессор Н.И. Глазунова, рассматри-

вая государственное управление как целенаправленное организующее-регу-

лирующее воздействие государства (через систему его органов и должност-

ных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей81.

Г.Л. Купряшин характеризует государственное управление как дея-

тельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и

иных властных полномочий государства в целях выполнения его органи-

зационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом,

так и в отдельных его частях82.

О.М. Рой рассматривает государственное управление как процесс

регулирования отношений внутри государства посредством распределе-

ния сфер влияния между основными территориальными уровнями и вет-

вями власти83.

В узком, специальном значении термин «государственное управле-

ние» характеризует собственно управленческую деятельность государ-

ственных органов и должностных лиц, т.е. сферу деятельности исполни-

тельной власти.

79 Голощапов Р.В., Пятков А.Г. Государственное управление: Учебное пособие. Хаба-

ровск: ДВАГС, 2005. 183 с.

80 См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е до-

полн. М.: Омега-Л, 2004. С. 38.

81 Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник для вузов. М.: ЮНИ-

ТИ- ДАНА, 2002. С. 13.

82 Государственное управление: основы теории и организации. Учебник / Под. ред.

В.А. Козбаненко. М.: «Статут», 2000. С. 64.

83 См.: Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: Учеб. посо-

бие. СПб.: Питер, 2003. С. 13.

А.И. Радченко предлагает свое понимание государственного управле-

ния как деятельности исполнительно-распорядительного органа по воздей-

ствию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое

для достижения цели соответствующего территориального образования,

посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения

этих актов и актов органов законодательной (представительной) власти84.

По убеждению Б.Н. Курашвили, государственное управление – это

деятельность госаппарата по регулированию общественных отношений,

по управлению как общественными, так и собственными делами85.

В.М. Манохин сводит государственное управление к организующей,

исполнительно-распорядительной деятельности органов государства,

осуществляемой на основе и во исполнение законов86.

И.А. Василенко характеризует государственное управление как систе-

му принятия политических и административных решений, которые прово-

дятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата87.

Анализируя вышеуказанные определения авторов, можно сделать

вывод, что государственная власть реализуется через управление.

В соответствии с демократическими принципами в России государ-

ственная власть разделяется на законодательную, исполнительную и су-

дебную. Таким образом, вполне логично в рамках государственного управ-

ления рассматривать деятельность всех институтов власти, а не только

исполнительных органов.

По нашему представлению, государственное управление не следует

ограничивать непосредственной реализацией законов и иных норматив-

ных правовых актов исполнительными органами, так как функции зако-

нодательных и судебных органов также являются элементами системы

государственного управления. На основе данного подхода автор разде-

ляет позицию исследователей Д.П. Зеркина и В.Г. Игнатова88, рассматри-

вающих государственное управление как сознательное воздействие всех

государственных институтов на деятельность общества, его отдельные

84 См.: Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: си-

стемный подход. Ростов н/Д, 1997. С. 22.

85 См.: Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. М., 1987. С. 99.

86 См.: Советское административное право / Под ред. В.М. Манохина. М., 1977. С. 13.

87 См.: Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М.:

Гардарики, 2005. С. 73.

88 Зеркин Д.П. Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М.: ИКЦ

Март, 2005. 723 с.

группы, в котором реализуются общественные потребности и интересы,

общезначимые цели и воля общества.

Субъект управления – государственные институты, наделенные не-

обходимыми для управленческих действий властными полномочиями

и действующие от имени общества на основе установленных правовых

норм. В Российской Федерации головным институтом, ответственным за

формирование и реализацию государственной миграционной политики,

является Федеральная миграционная служба (ФМС России), выполняю-

щая свои основные функции во взаимодействии с другими органами го-

сударственной и исполнительной власти, судебными органами, а также с

институтами гражданского общества.

Объект государственного управления – общество в целом или его

отдельные группы, общественно-политические, экономические, культур-

ные и прочие организации, их деятельность. В данном случае объектом

государственного управления является мигрирующее население как про-

живающее на территории Российской Федерации, так и за её пределами.

Управляющее воздействие государственных институтов – целена-

правленное воздействие на состояние общества в интересах классов и

других больших социальных групп, стремление придать ему организован-

ное функционирование в соответствии с установленными нормами, обе-

спечить его адаптацию к изменяющимся условиям среды, а также воз-

можное его совершенствование и развитие89.

Кроме того, кроме понятия «государственное управление» приме-

няется понятие «государственное регулирование». Согласно Толковому

словарю русского языка, одно из значений термина «регулирование» –

управлять, руководить.

Тем не менее в научном языке понятие «регулирование» интерпре-

тируется на внутренних механизмах функционирования соответствующей

системы.

Понятие же «управление» обозначает в основном внешнее воздей-

ствие на систему, при котором сохраняется и стимулируется развития си-

стемы. Регулирование предполагает создание необходимых условий для

внутренних закономерностей и механизмов системы.

Рассмотрение миграции как одного из режимов, обеспечивающих

современный порядок, ставит вопрос о том, кто и как осуществляет управ-

89 См.: Зеркин Д.П. Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс

лекций. Ростов н/Д, 2000. С. 49.

ление миграционными процессами, о роли миграционного менеджмента

в общей системе политических и социально-экономических решений.

В данном случае понятие миграционного менеджмента отражает взаимо-

отношения субъектов, объектов миграционной политики, распределение

власти и ресурсов между ее субъектами, включая функции стратегическо-

го и оперативного контроля.

Известный исследователь Е.В. Тюрюканова полагает, что мигра-ци-

онный менеджмент по своей сущности шире государственного регули-

рования миграционных процессов и что в какой-то степени аналогичен

классическому толкованию менеджмента как процесса управления и ко-

ординации в целях обеспечения эффективной работы в экономической

теории и социологии. Миграционный менеджмент давно выделился в

самостоятельную, активно глобализирующуюся область деятельности с

собственной инфраструктурой, разделением власти и ресурсов между

различными субъектами. Миграционный менеджмент является модулем в

системе глобального управления экономикой, так же как и миграционный

режим является частью господствующего экономического порядка90.

Государственное управление может включать следующие действия:

1) анализ ситуации; 2) определение целей; 3) разработка прогноза; 4) пла-

нирование необходимых мероприятий; 5) необходимая информация управ-

ляемого объекта; 6) принятие решения; 7) организация, координация и сти-

мулирование деятельности; 8) контроль и оценка результатов управления.

Целевая направленность государственного управления предполагает

постановку реальных целей и задач для получения необходимых ре-

зультатов при минимальном использовании средств.

Природа государственного управления – это особая социальная

функция, предусматривающая систематизацию процессов развития в

интересах всего общества. Данная функция достигается согласованием

разнообразных требований и форм деятельности, при этом государствен-

ный аппарат является механизмом реализации публичной власти и обе-

спечивает осуществление государственной политики при помощи адми-

нистративных органов.

Процесс государственного управления – это целенаправленная ра-

бота по реализации государственно-властных полномочий субъектами

90 Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисциплинарное

учебное пособие / Под ред. Ж.А. Зайончковской, И.Н. Молодиковой, В.И. Мукомеля.

М., 2007. С. 97–98.

публичной власти в соответствии с правовыми нормами, направленная

на смену общественных явлений.

Ресурсами государственного управления могут быть: финансовые,

имущественные, природные и иные ресурсы государства, а также другие

средства, например, частных лиц, займы и т.п.

Выполнение решений – конкретные действия, механизмы и процеду-

ры, которые включают: процессы принятия и реализации решений, техно-

логии государственного управления, управление в кризисных ситуациях,

информационно-коммуникативные процессы; организационно-экономи-

ческая меры, предоставление налоговых льгот и т.п.

Контроль включает отслеживание и корректировку хода реализа-

ции различных мероприятий государственного управления. В процессе

контроля возникает сложное взаимодействие законодательной, исполни-

тельной и судебной ветвей власти.

Обобщая сказанное, можно согласиться с мнением Н.И. Глазуно-

вой, характеризующим государственное управление как «деятельность

государственных (и муниципальных) органов власти в политико-админи-

стративной системе по предоставлению и обеспечению конституционно-

законодательных прав (и обязанностей) граждан, предоставления обще-

ственных услуг по принципу равноправия граждан»91.

По выводам Н.И. Глазуновой, государственное управление можно

представить, как целостное, системное воздействие на общество через:

а) политическое руководство и политическое управление, которое

осуществляется конституционно установленными институтами

политической власти и выборными (политическими) должностны-

ми лицами;

б) через органы исполнительной власти всех уровней, карьерных чи-

новников, т. е. государственную администрацию всех уровней.

Государственно-политическое управление – это деятельность ин-

ститутов политической власти трех уровней: 1) общенационального, фе-

дерального; 2) субъектов Российской Федерации; 3) местного самоуправ-

ления. Государственно-административное управление – это практическая

реализация исполнительной власти92.

91 Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление.:

учебник. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. С. 49.

92 Там же. С. 42–43.

Вопросы для самоконтроля

Очевидно, что каждая страна, в том числе и Российская Федерация,

исходя из национальных интересов, формирует миграционную политику,

адекватную своему геополитическому статусу. На наш взгляд, проблемы

формирования миграционной политики должны рассматриваться в нераз-

рывной связи с вопросами управления миграционными процессами. Это

связано, прежде всего, с тем, что формирование миграционной политики

включает в себя деятельность государственных и общественных организа-

ций, связанных с её разработкой и оптимизацией, осуществляемой орга-

нами власти. Управление же миграционными процессами – это этап реализации

миграционной политики, осуществляемый через деятельность

государственных и общественных организаций с учетом ответной реакции

постоянного населения и мигрантов на действия властей. Иными словами,

политика отвечает на вопрос: «Что делать?», а управление – «Как де-

лать?»

Вопросы для самоконтроля

1. Какие известные зарубежные авторы исследовали проблемы мигра-

ционной политики на глобальном уровне?

2. Какие научные публикации российских ученых посвящены пробле-

мам миграционной политики, управлению миграционными процес-

сами, государственному и муниципальному управлению, теории и

истории государства и права, конституционного, международного,

административного права, национальной политики и СМИ?

3. Какие российские научные коллективы специализируются на изуче-

нии современных проблем миграции населения?

4. Дайте определение понятия миграции и назовите основные «законы

миграции», которые сформулировал Е. Равенштейн.

5. Охарактеризуйте «Общую теорию миграционной подвижности насе-

ления».

6. Рассмотрите политическое направление в современной политиче-

ской теории миграции населения.

7. Дайте определение понятию «миграционная политика» в работах

отечественных

исследователей.

8. Проведите анализ соотношения понятий: миграционная политика и

управление миграционными процессами.

ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

2.1. Формирование и институционализация

государственной миграционной политики России

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

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

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

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

Необходимо отметить, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14.06.1992 № 626 «О Федеральной миграционной службе России»93 была образована ФМС России, на которую в этот период была возложена задача осуществления государственной политики в области миграции населения и координации деятельности всех органов управления по этому направлению в России. Таким образом, уже в девяностые годы назрела необходимость объединения паспортно-визовой

93 Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 25 июня 1992 г. № 25, ст. 1422.

службы МВД России и ФМС России. К сожалению, несмотря на принятое

в 1992 г. распоряжение Правительства Российской Федерации об объеди-

нении ФМС России и ПВС МВД России, этот процесс затянулся надолго и

только в соответствии с п. 13 Указа Президента Российской Федерации от

09.03.2004 г. № 314 из МВД России в ФМС России, были переданы право-

применительные функции, функции по контролю и надзору и функции по

оказанию государственных услуг в сфере паспортно-визовой работы.

Второй этап: 1994–2000 гг. – совершенствование и увеличение за-

дач миграционной политики, институционального, программного и финан-

сового обеспечения, а также деятельности всех органов миграционной

службы, реализация Федеральной миграционной программы, существен-

ное расширение международного сотрудничества.

Введение Указом Президента Российской Федерации от 13 марта

1997 г. № 232 в действие паспорта гражданина Российской Федерации.

Третий этап: 2000–2002 гг. – упразднение ФМС России, создание

и ликвидация Министерства по делам федерации, национальной и ми-

грационной политики Российской Федерации. Передача миграционных

функций в МВД России – в центральном аппарате новое подразделение

ФМС МВД России, подразделения по делам миграции в министерствах,

главных управлениях, управлениях внутренних дел субъектов Российской

Федерации. Период реорганизаций и стагнации, поиск приоритетов в фор-

мировании и реализации миграционной политики.

Четвертый этап: 2002–2006 гг. – формирование миграционной по-

литики и институционального обеспечения в структуре «силового ведом-

ства», смещение акцентов в сторону «жесткого» регулирования мигра-

ционных потоков, особенно в сфере трудовой и вынужденной миграции,

усиление контроля над миграционными процессами.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от

09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов испол-

нительной власти» Федеральная миграционная служба стала федераль-

ным органом исполнительной власти, подведомственной Министерству

внутренних дел Российской Федерации. Из МВД России ей были пере-

даны правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и

функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции. Однако

вопросы разработки государственной миграционной политики и законо-

дательства в сфере миграции населения, а также координации по этим

вопросам вошли полностью в компетенцию МВД России.

Передача правоприменительных функций, функций по контролю и

надзору и функций по оказанию государственных услуг в сфере миграции

населения из МВД России ФМС России.

Пятый этап: 2006–2009 гг. – пересмотр приоритетов, выделение

трудовой миграции и миграционного учета в качестве приоритетных на-

правлений миграционной политики, курс на расширение возможностей

для легальной иммиграции и регулирование миграционных процессов с

учетом мирового финансового кризиса и социально-экономического раз-

вития России.

Шестой этап: 2010–2011 гг. – поиск оптимальных моделей селектив-

ного восполнения трудовых ресурсов, цивилизованного взаимодействия с

иноэтничными мигрантами на всех этапах миграционного процесса94.

Седьмой этап: с 2012 г. по апрель 2016 г. – принятие и утверждение

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Концепции государ-

ственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г., а так-

же утверждение Правительством Российской Федерации плана мероприятий

по её реализации в 2012–2015 гг. (первый этап).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от

21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной

власти» Федеральная миграционная служба стала федеральным ведом-

ством, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство

Российской Федерации, а Указом Президента Российской Федерации от

15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних

дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы» было

установлено, что ФМС России возглавляет руководитель в ранге феде-

рального министра.

Восьмой этап: Указом Президента Российской Федерации от 5 апре-

ля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления

в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных ве-

ществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграцион-

ная служба упразднена, а её функции и полномочия переданы Главному

управлению по вопросам миграции Министерства внутренних дел Рос-

сийской Федерации.

94 Выступая 4 февраля 2010 г. на международном форуме «Россия 2010» первый за-

меститель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов от-

метил, что «…мы должны изменить наши подходы к миграционной политике…Нам

нужна цивилизованная либерально-миграционная политика…»

51

2.1. Формирование и институционализация государственной миграционной...

Следуя логике данного исследования, проанализируем сквозь при-

зму политологии процесс поэтапного формирования миграционной поли-

тики в постсоветский период.

Особенности формирования и реализации миграционной политики

на первом этапе заключаются в том, что основное внимание сконцентри-

ровано на проблемах вынужденной миграции. Первую волну мигрантов

на рубеже 80–90-х гг. прошлого столетия составляли беженцы из зон во-

оруженных конфликтов в Закавказье (Азербайджан, Грузия) и Средней

Азии (Таджикистан, Узбекистан). Это были русские, армяне, турки-месхе-

тинцы, южные осетины и др. В первой половине 1990-х годов произошел

массовый исход русских – вынужденных переселенцев из стран Средней

Азии, Казахстана, Закавказья, Украины и из стран Балтии. Пользуясь про-

зрачностью границ, неконтролируемо прибывали беженцы из дальнего

зарубежья (Афганистана, стран Азии и Африки).

Учитывая существенный рост вынужденной миграции, в декабре

1990 г. Правительство России приняло решение создать в составе Мини-

стерства труда РСФСР Республиканское объединение по делам беженцев

и вынужденных переселенцев, назначив Председателем объединения за-

местителя 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 заня-

тости населения Российской Федерации95 была образована Федеральная

миграционная служба России (ФМС России), её первым руководителем,

назначенным этим же Указом, стала Регент Т.М., первым заместителем ру-

ководителя – Рощин Ю.В., заместителями руководителя – Воронина Н.А.

и Сергеев Б.А.

Во второй половине 1992 г. из Министерства труда и занятости Россий-

ской Федерации в Федеральную миграционную службу России передается

Управление по делам трудящихся – мигрантов, а также в структуре ФМС Рос-

сии создаются: Управление внешней миграции и Управление иммиграцион-

ного контроля. Постановлением Правительства Российской Федерации за-

местителем руководителя ФМС России, курирующим эти направления, был

назначен автор этого учебного пособия. Служба приступила к разработке

95 Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной

миграционной службе России».

предложений по формированию совершенно новой для России – миграционной

политики, её организационно-структурному обеспечению, непо-

средственной работе с мигрантами, сконцентрировав основные усилия на

решении проблем вынужденной миграции и предоставления убежища.

В этот период на Федеральную миграционную службу России была

возложена задача осуществления государственной политики в области

миграции населения и координации деятельности всех органов управ-

ления по этому направлению в России. Постановлением Правительства

Российской Федерации в качестве основных задач миграционной службы

были определены:

– подготовка предложений по проведению государственной мигра-

ционной политики и ее реализация;

– разработка мер по регулированию миграционных процессов;

– обеспечение контроля над миграционными процессами и

миграционной

ситуацией в стране;

– подготовка миграционных программ и проектов нормативных пра-

вовых актов, направленных на регулирование миграции96.

Задачи, возложенные в этот период на Федеральную миграционную

службу России, можно разделить на четыре группы:

1) непосредственное формирование государственной политики

управления миграционными процессами (прежде всего вынуж-

денной миграции: разработка федеральных и межрегиональных

программ и их реализация; распределение и контроль за исполь-

зованием средств, выделяемых из федерального бюджета; ор-

ганизация контроля за миграционными процессами и миграционной

ситуацией в стране; международное сотрудничество по

вопросам миграции);

2) реализация государственной политики в сфере миграции (орга-

низация приема и временного размещения, оказание помощи и

содействие в обустройстве беженцев и вынужденных пересе-

ленцев; защита прав мигрантов; признание правового стату-

са лиц, въезжающих или намеревающихся въехать в Российскую

Федерацию; реализация мер в области трудовой миграции как

граждан России, так и иностранных граждан);

96 Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1992 г. № 740

«Вопросы Федеральной миграционной службы России» (в ред. постановления Сове-

та Министров – Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 г. № 124).

3) подготовка предложений по разработке и совершенствованию за-

конодательства в сфере миграции населения;

4) совершенствование институциональной структуры управления

миграционными процессами.

В Положении о Федеральной миграционной службе России97 были

детализированы её задачи и основные функции. Таким образом, Феде-

ральная миграционная служба России стала основным органом разработ-

ки предложений по формированию и реализации государственной мигра-

ционной политики.

Численность работников миграционной службы составляла всего

258 человек. В организационно-структурном построении центрального

аппарата реализация основных функций по управлению миграцией была

возложена на функциональные управления:

– Управление внешней миграции (впоследствии преобразованное в

Иммиграционное управление);

– Управление по делам трудящихся-мигрантов (впоследствии пре-

образованное в Управление внешней трудовой миграции);

– Управление оперативного приема вынужденных переселенцев;

– Управление внутренней миграции (впоследствии преобразованное

в Управление по делам вынужденных переселенцев).

Кроме этого отдельные функции, обеспечивающие управление в

сфере вынужденной миграции, выполняли:

– Управление финансирования и программ (впоследствии преобра-

зованное в Финансово-экономическое управление);

– Управление капитального строительства и производства (впослед-

ствии преобразованное в Управление обустройства вынужденных

переселенцев и беженцев);

– Управление международного сотрудничества;

– Сводно-аналитическое управление.

На протяжении 1992–1993 гг. во всех субъектах Российской Феде-

рации была создана система региональных органов ФМС России строго

вертикального подчинения. Численность работников территориальных

органов в эти годы не превышала 1,5 тыс. человек. С первых дней соз-

дания ФМС России одной из главных задач службы было налаживание

97 Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от

1.03.1993 г., № 173 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Фе-

дерации, 1993, № 10, ст.836.

деятельности территориальных миграционных служб, особенно в регио-

нах массового притока вынужденных мигрантов.

Основные направления миграционной политики впервые были

включены в программу «Миграция», утверждённую постановлением Пра-

вительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г., ориентированную в

первую очередь на решение проблем, связанных с беженцами и вынуж-

денными переселенцами. Этот небольшой (по сравнению с последующи-

ми программами) документ определял принципы правовой защиты и обе-

спечения занятости, вопросы расселения и жилищного обустройства98.

Был разработан достаточно детальный список конкретных мероприятий,

их исполнителей и планируемых затрат. Особо стоит отметить приложе-

ние к программе, в котором приводился список благоприятных и относи-

тельно благоприятных для расселения территорий99. Однако проверить

эффективность работы этой программы не представляется возможным.

Ситуация менялась достаточно быстро, круг миграционных проблем и за-

дач увеличивался. Уже в середине 1992 г. была разработана программа

по приему беженцев и вынужденных переселенцев, а в 1993 г. приняты

два основополагающих закона – «О беженцах» и «О вынужденных пере-

селенцах».

Тогда же был сделан важный шаг в области защиты прав человека: в

октябре 1992 г. было заключено соглашение между Правительством Рос-

сийской Федерации и Управлением Верховного Комиссара ООН по делам

беженцев по открытию представительства УВКБ ООН в России.

В процессе строительства нового правового государства остро обо-

значилась задача создания гарантий правовой и социальной защищен-

ности человека, в реализации которой активное участие принимала ФМС

России. Как отмечалось ранее, в СССР существовал порядок прописки, и

одним из сложных вопросов для России было осуществить свободное пе-

редвижение граждан и выбор их места жительства. Однако отказаться от

прежнего порядка было не так-то легко, так как это была социальная про-

блема, которая крепко переплетена с экономическими вопросами. В то же

время ее решение имело большое политическое значение.

На съезде народных депутатов СССР 5 сентября 1991 г. была приня-

та Декларация прав и свобод человека, в которой (статья 21) было запи-

98 См.: Миграционная политика. 6-й выпуск из серии «Миграция населения» // Под

ред. О.Д. Воробьевой. М., 2001.

99 Критерии выбора этих территорий не были отражены.

сано: «Каждый человек имеет право на свободное передвижение внутри

страны, выбор места жительства и места пребывания. Ограничения этого

права могут устанавливаться только законом».

Постановление Верховного Совета РСФСР 22 декабря 1991 г. утвер-

дило Декларацию прав человека и гражданина, где в 12-й статье закре-

пляются права граждан на свободное передвижение и выбор жительства.

В Конституции Российской Федерации (принятой всенародным голо-

сованием 12 декабря 1993 г.) 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 Рос-

сийской Федерации может беспрепятственно возвращаться в Российскую

Федерацию».

Эти права нашли отражение в Законе Российской Федерации от

25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу пе-

редвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Россий-

ской Федерации».

С принятием в 1991 г. Закона Российской Федерации «О гражданстве

Российской Федерации» на паспортно-визовую службу МВД России были

также возложены обязанности по решению вопросов гражданства. Актив-

ное участие в этой деятельности принимала ФМС России. Автор учебного

пособия курировал в ФМС России это направление и был членом Комис-

сии по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации100.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от

15 февраля 1993 г. № 124 управления (отделы) виз, регистрации и па-

спортной работы, а также паспортные отделения (паспортные столы) и

отделения (группы) виз и регистрации милиции были реорганизованы в

паспортно-визовую службу органов внутренних дел Российской Федера-

ции как в центре, так и на местах.

На УПВС (ОПВС) и их подразделения были возложены функции по

выдаче паспортов, пропусков на въезд в пограничную зону, осуществле-

нию регистрации граждан, адресно-справочной работе, регистрации ино-

странных граждан и лиц без гражданства (пребывающих на территории

100 Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации являет-

ся совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Феде-

рации, обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государ-

ства по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления

политического убежища.

России), выдаче им документов на право проживания; оформление до-

кументов и разрешений на въезд в Российскую Федерацию и выезд за

границу, исполнению законодательства по вопросам гражданства. Па-

спортно-визовая служба, используя свои возможности, принимала также

участие в борьбе с преступностью, обеспечении правопорядка и профи-

лактики правонарушений.

Характеризуя первый этап формирования и реализации миграционной

политики Российской Федерации в целом, следует отметить, что

одной из основных задач в тот период было решение вопросов, связан-

ных с вынужденной миграцией, – беженцами и вынужденными пересе-

ленцами из стран СНГ. Эта основная задача в первые годы существова-

ния ФМС России стала практически единственной, заслонив собой все

остальные проблемы, которые должно было бы решать миграционное

ведомство. Такие виды миграции, как трудовая, рекреационная, учебная,

продолжали регулироваться законами СССР, чему способствовало при-

нятие правовых документов с оговоркой «до принятия соответствующего

закона Российской Федерации», относившихся в основном к гражданам

дальнего зарубежья.

Фактически в этот период реализация миграционной политики осу-

ществлялась в основном по отношению к тем категориям мигрантов, кото-

рым был предоставлен статус беженца или вынужденного переселенца,

а лица, прибывшие в Россию, которые такой статус не смогли или не за-

хотели получить, остались без достаточного внимания.

Вместе с тем существует ошибочное мнение, что ФМС России с нача-

ла своего создания вплоть до 2000 гг. занималась проблемами реализа-

ции миграционной политики только в сфере вынужденной миграции101.

Безусловно, по объективным причинам эти проблемы были преобладаю-

щими в тот период. Однако начало работы по проблемам формирования

политики в сфере внешней миграции, международного сотрудничества

в сфере миграции населения, международной трудовой миграции, фор-

мирование системы иммиграционного контроля, миграционного зако-

нодательства и другим вопросам необходимо отнести именно к этому

времени. Подтверждением тому могут служить принятые акты, отражаю-

101 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.

57

2.1. Формирование и институционализация государственной миграционной...

щие направления формирования в миграционной политике, в частности:

Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2145 «О мерах

иммиграционного контроля»102, Указ Президента Российской Федерации

от 16.12.1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской

Федерации иностранной рабочей силы»103, Постановление Правитель-

ства Российской Федерации от 08.09.1994 г. № 1020 «Об утверждении

Положения об иммиграционном контроле»104, Постановление Правитель-

ства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1021 «О мерах по

предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции» и

ряд других политических решений и нормативных правовых актов. Имен-

но они заложили основу работы по проблемам международной (внешней)

миграции и международного сотрудничества России в сфере миграции

населения.

Итак, разработка основ и первое артикулирование новой государ-

ственной миграционной политики приходится на этот период. Хотя полно-

ценной политикой эти шаги назвать еще нельзя, поскольку даже заказа на

выработку такого базового политического документа, как концепция, еще

не было, а предпринимались конкретные программы действий для реше-

ния текущих, достаточно острых, проблем.

Несомненно, было бы неверным утверждать, что все проблемы уда-

лось решить или хотя бы многие из них предусмотреть – это был новый

опыт становления государственности, во многом опыт проб и ошибок. Сле-

дует признать, что миграционная политика в течение многих лет носила

реагирующий, «авральный» характер. В ответ на обострение миграцион-

ных ситуаций и массовый приток в страну различных категорий мигрантов

принимались отдельные, срочно подготовленные акты на законодатель-

ном и подзаконном уровнях.

Вместе с тем можно констатировать, что в 1994 г. ФМС России состоялась

как компетентный орган, формирующий предложения о миграцион-

ной политике с вполне определенными функциями, целями и задачами,

с налаженным взаимодействием с другими федеральными органами ис-

полнительной власти, с подведомственными территориальными органа-

ми. По инициативе заместителя Руководителя ФМС России Н.А. Ворони-

ной были налажены зарубежные контакты по линии УВКБ ООН и МОМ,

102 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4933.

103 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51.

104 Собрание законодательства РФ. 1994. № 21. Ст. 2384.

а также МОТ, положено начало «Женевскому процессу»105, сыгравшему

большую роль в решении проблем вынужденной миграции и прежде все-

го становлении института убежища как в Российской Федерации, так и в

государствах СНГ.

В течение 1994–2000 гг. (второй этап), наряду с совершенствова-

нием внутреннего организационно-структурного построения – укрепления

территориальных миграционных служб, сети центров временного разме-

щения, постов иммиграционного контроля, увеличения общей численности

личного состава почти до 3 тыс. человек, были созданы представительства

ФМС России за рубежом: в Республике Армения, Кыргызской Республике,

Латвийской Республике, Республике Таджикистан и Туркменистане106.

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 Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 введен в действие паспорт гражданина Российской Федерации. Во исполнение данного Указа Правительство Российской Федерации Постановлением от 8 июля 1997 г. № 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 г. к выдаче паспортов гражданина РФ;

б) произвести выдачу паспортов в первоочередном порядке гражданам, достигшим 14–16-летнего возраста, военнослужащим, а также другим гражданам в случаях, определяемых МВД России;

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

В органах внутренних дел проводился большой комплекс организа-

ционных и практических мероприятий по реализации Указа Президента от

13 марта 1997 г. и Постановления Правительства от 8 июля 1997 г. В этой

работе также принимала участие ФМС России.

105 Женевская конференция 1996 г. явилась выдающимся событием в гуманитарной

сфере на рубеже третьего тысячелетия. Одобренная на ней Программа действий

стала реальным достоянием международного сообщества в выработке региональ-

ных подходов к предотвращению вынужденных массовых миграций населения и

разрешению уже имеющихся миграционных проблем.

106 Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 607.

Шла активная доводка и шлифовка существующего законодатель-

ного обеспечения миграционной политики, причем, в основном, по двум

категориям мигрантов – вынужденным переселенцам и беженцам.

Важным редакциям подверглись два базовых закона: «О вынуж-

денных переселенцах» (в редакции Федерального закона № 202 от

20.12.1995 г.)107 и «О беженцах» (в редакции Федерального закона № 95

от 28.06.1997 г.)108, что на тот момент являлось значительным прорывом

по сравнению с законами, принятыми в 1993 году. В Закон о порядке выез-

да и въезда были внесены поправки, уточняющие положение о паспорте

гражданина Российской Федерации, о транзитном проезде по территории

страны.

К этому же периоду относится и принятие ряда миграционных про-

грамм в субъектах Российской Федерации. Региональные миграционные

программы были фактически «расширенной бюджетной заявкой» на по-

лучаемые из федерального бюджета средства. Тем не менее их принятие

позволяло провести оценку ситуации в региональном разрезе, скорректи-

ровать положение федеральной программы на местах.

В этот период накапливались и выявлялись противоречия между

положениями программы и реальным состоянием дел. Например, на-

правление иммигрантов, бывших городских жителей, на обустройство в

обезлюдевшую российскую деревню приводило к негативным послед-

ствиям. Множились проблемы с ранее репрессированными народами,

которые возвращались в места их исторического проживания. Значимой

становилась трудовая и, в основном, связанная с ней нелегальная ми-

грация.

Не все действия ФМС России понимались и принимались властью.

Показателен пример обсуждения в Государственной Думе 12 ноября

1997 г. проекта Федерального закона «О привлечении и использовании в

Российской Федерации иностранной рабочей силы». Из-за противоречий

партийных фракций в Государственной думе крайне необходимый закон

так и не был принят.

В целом ФМС России увязла в выполнении функций, ей не свойствен-

ных в полной мере, а именно: ликвидация Осетино-ингушского конфликта.

107 Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных

переселенцах» // СЗ РФ. 1995. № 52. Ст. 5110.

108 Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Рос-

сийская газета. 1997. 3 июля. № 126.

«В результате осетино-ингушского конфликта в 1992 г. из Северной Осе-

тии в Ингушетию вынужденно переселилось свыше 40 тыс. человек»109.

С декабря 1994 г. основная работа службы складывалась вокруг про-

блемы внутриперемещенных лиц из Чеченской Республики; туда же ухо-

дили и основные средства.

Как известно, с лета 1994 г. в Чечне развернулись боевые действия

между верными Дудаеву войсками и силами оппозиционного Временно-

го совета. Верные Дудаеву войска проводили наступательные операции

в контролировавшихся оппозиционными войсками Надтеречном и Урус-

Мартановском районах. Они сопровождались значительными потерями с

обеих сторон, применялись танки, артиллерия и миномёты. Силы сторон

были приблизительно равны, и ни одна из них не смогла одержать верх в

борьбе. Оппозиционеры 26 ноября в третий раз безуспешно штурмовали

Грозный. При этом в плен к сторонникам Дудаева попал ряд российских

военнослужащих, «сражавшихся на стороне оппозиции». Также период

правления Дудаева характеризуется этническими чистками против всего

нечеченского населения.

Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин 11 декабря 2004 г.

подписал Указ № 2169 «О мерах по обеспечению законности, правопоряд-

ка и общественной безопасности на территории Чеченской Республики».

Позднее Конституционный суд РФ признал большую часть указов и по-

становлений правительства, которыми обосновывались действия феде-

рального правительства в Чечне, соответствующими Конституции. Чаще

всего эти действия официально назывались восстановлением конститу-

ционного порядка в Чеченской Республике, или Первой чеченской войной

(декабрь 1994 г. – август 1996 г).

В тот же день подразделения Объединённой группировки войск

(ОГВ), состоявшие из частей Министерства обороны и Внутренних войск

МВД России, вступили на территорию Чечни. Войска были разделены на

три группы и входили с трёх разных сторон: с запада из Северной Осе-

тии через Ингушетию, с северо-запада из Моздокского района Северной

Осетии, непосредственно граничащего с Чечнёй, и с востока с территории

Дагестана.

С 15 декабря 1994 г. в зоне конфликта начала действовать опера-

тивная группа (ОГ) Федеральной миграционной службы, в состав которой

109 Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России / Гос. ун-т упр., Ин-т гос. и муни-

цип. упр., Каф. упр. миграц. процессами. М.: Авангард, 2008. С. 204.

вошли сотрудники центрального аппарата ФМС России. Руководителем

этой оперативной группы был назначен автор этого учебного пособия, ра-

ботающий заместителем руководителя ФМС России. Главными задачами

ОГ в то время были: создание миграционной службы Чеченской респу-

блики; оказание посильной помощи пострадавшим гражданам; органи-

зация эвакуации гражданского населения из районов боевых действий

во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной

власти и пророссийской администрацией Чечни во главе с Саламбеком

Хаджиевым и Умаром Автурхановым.

В первую Чеченскую кампанию только за декабрь 1994 – январь

1995 гг. республику покинули более 260 тысяч человек. Большинству из

них была оказана помощь Оперативной группой ФМС России с участием

созданной миграционной службы Чеченской Республики и миграционны-

ми службами других субъектов Российской Федерации110. За оказание

помощи населению в зоне межнационального конфликта многие члены

Оперативной группы ФМС России были награждены государственными и

ведомственными наградами, а Чернецов Евгений Васильевич (начальник

управления ФМС России) награжден орденом Мужества.

В дальнейшем, после окончания Первой чеченской войны, задачи и

состав ОГ изменились, а часть вынужденных переселенцев впоследствии

вернулась111.

Несмотря на значительное количество внутриперемещенных лиц и

массовый характер их перемещения, в России проблемы, связанные с

их приемом и размещением на территориях Чечни, Ингушетии, Север-

ной Осетии-Алании, Дагестана, Ставропольского края и других субъектов

Российской Федерации, были в основном решены.

При всей важности чеченской проблемы следует отметить, что она

носила скорее правоохранительный и гуманитарный характер, чем мигра-

ционный.

С 1995 г. начинается снижение объемов иммиграции. Одна из

причин – невозможность государства выполнить перед переселенцами

декларированные в законах обязательства.

Однако заметим, что резкое снижение нетто-миграции в 1995–1996 гг.

было обусловлено не столько проводимой миграционной политикой, сколько

110 Из личного архива автора.

111 Никита Мкртчян. Десятилетие вынужденной миграции в России / URL: http://polit.ru/

article/2002/06/26/464308/

внутриполитической обстановкой, в первую очередь – событиями в Чечне.

Семьи, в которых росли юноши призывного возраста, отказались от переезда

в Россию из-за гипотетической опасности призыва в «горячую точку».

К концу 1999 г. Федеральной миграционной службой был разработан

проект Концепции государственной миграционной политики Российской

Федерации. Концепция учитывала наработанный опыт, в частности, были

уточнены понятия и термины; отмечалась произошедшая смена направ-

лений миграционных потоков; в «целях и задачах» отдельный раздел был

посвящен духовной сфере; как принцип был заложен дифференцирован-

ный подход к управлению различными видами миграции населения.

При всей его неполноте этот документ расширял возможности ми-

грационной политики; кроме того, в нем впервые признавалась необходи-

мость политики по привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию.

Однако до президентских выборов принять документ не успели, а затем

последовала реорганизация Правительства, которая в отношении ФМС

России оказалась разрушительной.

Совершенствование государственной миграционной политики, коррек-

тировка избранного курса на приоритетный прием и обустройство вынуж-

денных мигрантов, включая лиц, ищущих убежище, в определенной степени

осуществлялась по мере необходимости вплоть до начала 2000-х гг.

Сложности третьего периода обусловлены не столько проблемами

смены руководства112, сколько неопределенностью. Более чем в течение

двух лет работа миграционного ведомства, по сути, была парализована.

Причиной тому стала серия реорганизаций. Между ликвидацией ведом-

ства и появлением документов, регламентирующих деятельность нового

института, образовывался большой временной период.

Уязвимым звеном в миграционной политике, реализуемой ФМС

России, являлось отсутствие конструктивного сотрудничества с предста-

вителями мигрантских и правозащитных организаций. Однако в конце

1990-х гг. такое сотрудничество, с сохраняющимися элементами конфрон-

тации, все-таки было налажено. Вместе с тем недовольство представите-

лей НПО деятельностью руководства ФМС России сыграло роковую роль

в дальнейших реорганизациях. Государственной Думой было принято По-

112 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 сложив-

шиеся внутриведомственные и межведомственные отношения.

63

2.1. Формирование и институционализация государственной миграционной...

становление, в котором отмечалась неудовлетворительная работа ФМС

России по нормализации миграционной ситуации в стране, обеспечению

законных прав беженцев и вынужденных переселенцев.

Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867

«О структуре федеральных органов исполнительной власти»113 ФМС Рос-

сии была упразднена, а функции в сфере миграции населения были пере-

даны в созданное Министерство по делам федерации, национальной и

миграционной политики Российской Федерации (Минфедерации России).

Проводя сравнительный анализ функций ФМС России и вновь об-

разованного министерства, необходимо отметить, что задачи и функции

в части выработки и реализации миграционной политики остались прак-

тически без изменений. Более того, с передачей этих функций и задач

из ФМС России в федеральное министерство – Минфедерации России –

полномочия последнего в определенной степени даже расширились.

Ситуация осложнялась тем, что после образования Минфедерации

России и изданием первого документа, определяющего компетенцию ми-

нистерства в области миграционной политики, прошло более двух меся-

цев, а положение о министерстве было утверждено более чем через два

месяца. Соответственно, положения о структурных подразделениях были

разработаны и утверждены только в течение последующих одного–двух

месяцев114. В результате с мая до конца сентября 2000 г. миграционная

служба была практически парализована115, в особенно сложном положе-

нии оказались её территориальные подразделения.

Российская Федерация 30 августа 2000 г. вышла из Бишкекского со-

глашения от 9 октября 1992 г. о безвизовом передвижении граждан госу-

дарств СНГ по территории его участников, и сразу был введен визовый

режим по отношению к Грузии. Решение это имело слабое отношение к

миграционной политике и преследовало политические цели в отношениях

с Грузией, что естественным образом ударило по выходцам из Грузии, от

которых тут же стали требовать визы.

113 URL: http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=45209

114 Не случайно Н.И. Глазунова подчеркивает, что любой государственный федераль-

ный орган получает соответствующий статус после принятия об этом органе Поло-

жения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации или постановле-

нием Правительства Российской Федерации.

115 Аналогичная ситуация повторялась и после восстановления ФМС России в составе

Министерства внутренних дел Российской Федерации в феврале 2002 г., и после

новых реорганизаций 2004 г.

Незамедлительной реакцией на новые правила, регламентирующие

пребывание на территории Российской Федерации, стало снижение ре-

гистрируемых объемов иммиграции: в октябре 2000 г. число прибывших

составило на 84% меньше по отношению к сентябрю, в ноябре – на 61%,

в декабре – 54,5%, т. е. сократилось почти вполовину116.

В апреле-мае 2001 г. на Экспертном совете при Правительстве Рос-

сийской Федерации обсуждалась четвертая по счету Федеральная мигра-

ционная программа (ФМП)117 на 2002–2004 гг., которая была включена в

перечень федеральных целевых программ, финансируемых из федераль-

ного бюджета начиная с 2002 г. Проект Программы прошел стадию предва-

рительного согласования с заинтересованными министерствами и ведом-

ствами (Минздрав России, МИД России, ФПС России, МЧС России, СВР

России, Минтранс России, Министерство по делам печати, телевиде-

ния и радио, Госкомстат России, Минкультуры России, Сбербанк Рос-

сии и Российская академия наук, ФСБ России, Минобороны России), были

учтены абсолютное большинство высказанных замечаний. В мае 2001 г.

проект Программы был представлен в Правительство Российской Феде-

рации. Однако после долгих обсуждений Программу так и не приняли. Ос-

новной причиной явился заявленный бюджет: на реализацию Программы

на 2002–2004 гг. из федерального бюджета требовалось 23,9 млрд. рублей,

в том числе на 2002 г. – 8,4 млрд. рублей, на 2003 г. – 7,8 млрд. рублей, на

2004 г. – 7,6 млрд. рублей. При этом основная доля из указанных средств

(более 80%) должна была быть потрачена на социальную защиту, прием и

обустройство мигрантов. Утвердить цифры, которые в несколько раз превы-

шали заложенные в бюджет на 2002 г., оказалось неприемлемым, и 2001 г.

стал последним годом действия Федеральной миграционной программы.

В условиях нехватки ресурсов был взят курс на снижение числа вы-

нужденных переселенцев: статус под разными предлогами не предостав-

ляли и не продлевали. С потерей статуса утрачивались и все привилегии

и права независимо от того, успел человек ими воспользоваться или нет.

Для развития различных направлений миграционной политики фор-

мулировались новые приоритеты. Так, уже в июле 2001 г. Министр по де-

116 Никита Мкртчян. Возможные причины снижения иммиграции в Россию в 2000–2001 го-

дах // Вопросы статистики, 2003, № 5. С. 47–50.

117 Первая программа была утверждена Указом Президента РФ 1994 г. № 1669 на

1994-1995 годы, вторая – постановлением Правительства РФ 1996 г. № 935 на

1996-1997 годы, третья – постановлением Правительства РФ 1997 г. № 1414 на

1998–2000 годы.

лам федерации национальной и миграционной политики Российской Фе-

дерации А.В. Блохин предложил создать сеть миграционных инспекций

для борьбы с нелегальной миграцией. Количество иммигрантов, не имею-

щих официального статуса, оценивалось в этот период в 1 млн. человек118.

В порядке эксперимента в ряде субъектов России были созданы

новые подразделения – Иммиграционные инспекции. На них возложены

функции контроля и учета численности иностранных граждан и лиц без

гражданства на территории России. Они обладали правом решать вопрос

о целесообразности пребывания в стране этих категорий лиц. В ФМС

России совокупность органов, отвечающих за иммиграционный контроль,

представляла следующую систему: в центральном аппарате ФМС Рос-

сии – Департамент (управление) иммиграционного контроля и по вопро-

сам убежища, в субъектах Российской Федерации – посты иммиграцион-

ного контроля в пунктах пропуска через государственную границу, отделы

иммиграционного контроля и создаваемая иммиграционная инспекция.

Предполагалось с мая 2003 г. внедрить систему учета «нежела-

тельных лиц», которым будет отказано во въезде на территорию РФ без

объяснения причин. Эта мера должна была способствовать существен-

ному сокращению потока криминальных иммигрантов. С целью учета ино-

странцев, въезжающих в Россию, поэтапно должны были вводиться ми-

грационные карты. В картах предполагалось указывать срок пребывания

иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской

Федерации и цели их приезда; карты будут выдаваться при въезде ино-

странного гражданина в Россию, о чем было достигнуто предварительное

соглашение с ФПС России. Первый этап введения системы учета мигра-

ции с помощью карт планировалось начать уже с 1 ноября 2002 г.

ФМС России считало необходимым легализовать отдельные катего-

рии иммигрантов, находящихся и (или) работающих на территории России

с неопределенным правовым статусом. Вместе с тем ФМС России высту-

пала за то, чтобы была ужесточена ответственность тех работодателей,

которые принимают на работу нелегальных иммигрантов, грубо нарушая

миграционное законодательство.

Даже если принять во внимание недостатки системы статистическо-

го учета, динамика миграционных процессов показывает резкое снижение

118 С тех пор миграционные инспекции были созданы в Москве, Московской области, Та-

тарстане, Краснодарском крае, некоторых других субъектах РФ, но количество неле-

гальных мигрантов и незаконно работающих иностранных граждан только возросло.

привлекательности России в глазах самой нужной – комплементарной,

русскоязычной, образованной – части потенциальных мигрантов из стран

СНГ. Россия не сумела в полной мере воспользоваться уникальным ре-

сурсом, полученным в наследство от СССР. Сотни тысяч жителей Украи-

ны, Молдавии, а также жители Закавказья устремились в более гостепри-

имные страны Европы.

Минфедерации России было ликвидировано 16 октября 2001 г., а

его функции переданы в МВД России, МИД России и Минэкономразвития

России. Однако только 23 февраля 2002 г. в соответствии с Указом Пре-

зидента Российской Федерации была вновь создана Федеральная мигра-

ционная служба, уже в составе МВД России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от

16 октября 2001 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов ис-

полнительной власти» функции в части реализации миграционной поли-

тики были переданы в МВД России119. Также Правительству Российской

Федерации было поручено распределить в месячный срок между Мини-

стерством иностранных дел Российской Федерации и Министерством эко-

номического развития и торговли Российской Федерации часть функций

упраздняемого Министерства по делам федерации, национальной и ми-

грационной политики Российской Федерации. С этого времени начался

новый, четвёртый этап государственной миграционной политики и ин-

ституциональных преобразований, отражавших смену ее курса и пере-

ориентации на борьбу с незаконной миграцией, усиление контрольных

функций и органов в миграционной системе. Все это позволяет говорить о

переходе миграционной политики на этап, характеризующийся ограниче-

нием иммиграции.

С упразднением Минфедерации России вопросы реализации ми-

грационной политики опять почти полгода не были отражены ни в од-

ном нормативном документе. Только 23 февраля 2002 г. был подписан

Указ Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании

государственного управления в области миграционной политики»120.

В соответствии с этим документом было установлено, что Министерство

внутренних дел Российской Федерации наряду с функциями, возложен-

ными на него российским законодательством, выполняет также функции

федерального органа исполнительной власти по миграционной полити-

119 Опубликовано в Российской газете от 17 октября 2001 г., № 202 (2814).

120 Опубликовано в Российской газете от 28 февраля 2002 г., № 37 (2905).

ке. В центральном аппарате МВД России появилось новое подразделе-

ние – Федеральная миграционная служба. Структура ФМС МВД России

осталась практически без изменений. Например, управление процесса-

ми вынужденной миграции было возложено на Департамент по делам

вынужденных переселенцев ФМС МВД России, процессами трудовой ми-

грации – на Департамент внешней трудовой миграции ФМС МВД России,

организация иммиграционного контроля – на Департамент иммиграци-

онного контроля и по вопросам убежища ФМС МВД России и т.д. Терри-

ториальные органы упраздненного Министерства по делам федерации,

национальной и миграционной политики Российской Федерации были

преобразованы в подразделения по делам миграции министерств вну-

тренних дел, главных управлений, управлений внутренних дел субъектов

Российской Федерации.

МВД России, не имеющее опыта в разработке и реализации мигра-

ционной 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 деятель-

ности миграционной службы, резко снизилась квалификация ее работни-

ков: большинство государственных гражданских служащих, работавших в

1990-х гг. 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 луч-

шего сотрудничество с наукой»121.

Для миграционной службы как части силового ведомства приоритет-

ными направлениями деятельности стали вопросы учета и контроля, и

особенно борьба с нелегальной миграцией. Главный показатель отчетности

МВД – количество пресеченных правонарушений – был распро-

странен на миграционную сферу, что неизбежно вошло в противоречие

с задачами миграционной политики. Причем, если вопросы контроля пы-

тались решать, применяя все более и более жесткие методы, то система

учета оказалась совершенно разваленной122.

121 Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты // Инсти-

тут социологии РАН. М.: Диполь-Т, 2005. С 135.

122 Подробнее см.: http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/naturalization/doklad/doklad2.1/

В течение 2002 г. были приняты базовые документы, существенно

изменившие миграционную политику государства в сторону ужесточе-

ния. Принятием 31 мая 2002 г. Закона о гражданстве123, 25 июля – о пра-

вовом положении иностранных граждан124, 30 декабря – постановления

Правительства Российской Федерации «О порядке выдачи иностранным

гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу»125 положе-

но начало «закрытия страны» для иммигрантов, в первую очередь тру-

довых.

Резкая реакция общества на закон о гражданстве привела к приня-

тию 11 ноября 2003 г. его в новой редакции, предусматривающей ряд пре-

ференций для отдельных категорий граждан. Однако переломить сложив-

шуюся тенденцию сокращения миграционного потока это уже не помогло:

миграционный прирост продолжал неуклонно снижаться. Так, по данным

учета, в 2002 г. он составил 77,9 тыс. человек. По сведениям, скорректиро-

ванным на основании результатов переписи, показатель выше – 414 тыс.,

однако это намного меньше, чем в 1993–1995 гг.126.

Одной из положительных характеристик этого закона можно считать

попытку выстроить (через систему преференций) канал натурализации

через образование и службу в вооруженных силах для молодых, обра-

зованных и прошедших определенную социокультурную подготовку лиц.

Эффект от введения в действие этих положений оказался невелик127.

Вынужденным переселенцам 24 декабря 2002 г. была фактически

приостановлена выдача ссуд128. Закон «О вынужденных переселенцах»

практически перестал действовать129. 10 января 2003 г. в принятой новой

123 Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федера-

ции» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 июня 2002 г. № 22,

ст. 2031.

124 Опубликовано в Российской газете от 31 июля 2002 г., № 140 (3008).

125 Опубликовано в Российской газете от 9 января 2003 г., № 2 (3116).

126 См.: Население России – 2002. Десятый ежегодный демографический доклад / Под

ред. А.Г. Вишневского. М., 2004.

127 Проблема еще и в том, что потенциальные призывники по факту становятся пре-

ступниками, так как во многих странах – наших потенциальных донорах – служба в

иностранной армии считается уголовным преступлением. Поэтому для того чтобы

этот канал заработал, необходимы дополнительные двусторонние договоры.

128 В новом бюджетном кодексе нет понятия «ссуда», есть только «субсидия».

129 Фактически средства на выдачу долговременных беспроцентных возвратных ссуд

вынужденным переселенцам не выделялись из федерального бюджета с начала

2002 г., а статус «вынужденного переселенца» из стран СНГ и Балтии получили в

2002 г. только 19,3 тыс. человек. Для сравнения: в 1993 г. их было 238,8 тыс. человек.

редакции закона о порядке въезда и выезда был упорядочен визовый

режим.

Благое намерение навести порядок с учетом и контролем привело к

резкому падению иммиграционной привлекательности России, в первую

очередь в глазах жителей ближнего зарубежья. Сложная и дорогая про-

цедура найма иностранного рабочего привела к росту нелегальной заня-

тости, борьба с которой занимает значительное место в принятой 1 марта

2003 г. «Концепции регулирования миграционных процессов в Российской

Федерации»130. Документ очень детально прописан с позиции противо-

действия нелегальной иммиграции. Основным средством регулирования

миграционных процессов видится всемерное ужесточение мер, а пода-

вляющее большинство задач Концепции регулирования миграционных

процессов в Российской Федерации относится к вопросам учета, реги-

страции, контроля, депортации и т. п.

Основные направления деятельности, декларированные в Концеп-

ции в области создания условий для интеграции, относятся в основном к

вынужденным мигрантам (как известно, поток их фактически иссяк, так что

интегрировать было некого), хотя и для трудовых был один пункт, касаю-

щийся разработки предложений по адаптации и интеграции иммигрантов.

При этом отдельные положения Концепции представляются просто

утопическими и слабо связанными с экономической ситуацией; например,

«…восстановление экономической активности организаций, расположен-

ных на территории Крайнего Севера... за счет привлечения рабочей силы

из других районов страны». Наличие раздела «Основные направления в об-

ласти содействия добровольному переселению соотечественников» носит,

безусловно, позитивный характер, но предлагаемые меры не имеют под со-

бой реальной базы и фактически дезинформируют потенциальных пересе-

ленцев, поскольку пока ничто не указывает на то, что им здесь будут рады.

Очередная реорганизация ФМС МВД России прошла 9 марта 2004 г.,

была создана новая структура федеральных органов исполнительной

власти, включающая наряду с федеральными министерствами еще и фе-

деральные службы, а также федеральные агентства, подведомственные

этим министерствам131.

130 Подробнее см.: Мкртчян Н. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли

стратегия?

131 См. Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных

органов исполнительной власти» № 314 от 9 марта 2004 г.

Для ФМС России эта реорганизация имела двоякое значение. С од-

ной стороны, Федеральная миграционная служба стала федеральным

органом исполнительной власти. Из Министерства внутренних дел Рос-

сийской Федерации ей были переданы правоприменительные функции,

функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных

услуг в сфере миграции. С другой стороны, вопросы разработки государ-

ственной миграционной политики, миграционного законодательства и ко-

ординации деятельности органов исполнительной власти в сфере мигра-

ции населения остались полностью в компетенцию МВД России.

В 2004 г. была принята целая серия законов по ужесточению санкций

за нелегальный найм, нелегальную работу, нарушение режима регистрации

и пребывания, причем в отношении всех категорий мигрантов – и внешних,

и внутренних. Поскольку параллельно с ужесточением мер не последовало

упрощения процедур регистрации и найма, то и на статистике нелегальной

занятости принятые меры практически никак не отразились.

На периферии внимания осталась учебная иммиграция. В советское

время система привлечения иностранных студентов имела мощную идео-

логическую базу, жестко регулировалась государством и обеспечивалась

им. В исследуемый же период какая-либо институциональная структура,

которая могла бы управлять учебными потоками, не была сформирована132.

Россия оказалась неконкурентоспособной на международном рынке

образования. Вместе с тем динамика мирового рынка образовательных

услуг133, дальнейшее вхождение в Болонский процесс представляли се-

рьезнейший вызов российской системе образования.

Нельзя не согласиться с мнениями В.Я. Кикотя и С.П. Ломтева, счи-

тающих, что значительная часть личного состава органов внутренних дел

в тот период профессионально оказалась неготовой к эффективному

132 Например, с 1990-х гг. привлечение на платной основе студентов-иностранцев из

ряда государств Азии и Африки стало для многих вузов возможностью поправить

свое финансовое положение, а для некоторых «студентов» – возможностью лега-

лизоваться на территории России. Конечно, о получении знаний речь не шла изна-

чально: «студенты» зачастую проводили время не в учебных аудиториях, а за при-

лавками торговых рядов, строя планы дальнейшего перемещения в страны Европы.

133 По оценкам экспертов, на рынке образовательных услуг сейчас вращается по-

рядка 50–60 млрд. долларов США. Вузы Соединенных Штатов ежегодно при-

нимают на обучение около 500 тыс. студентов из разных стран мира и за-

рабатывают на этом 14 млрд. долларов. Австралия ежегодно принимает до

70 тыс. студентов из-за рубежа, получая от этого прибыль в размере 3 млрд. дол-

ларов.

выполнению служебных обязанностей в условиях становления и разви-

тия институтов гражданского общества, повышения профессионального

уровня руководящего состава и персонала134.

Справедливости ради следует отметить, что ситуация в этой части

постепенно стала меняться к лучшему. Так, в 2000–2005 гг. были созда-

ны благоприятные предпосылки для разработки новых образовательных

программ профессионального миграционного образования в Институте

управления миграционными процессами135 Государственного университе-

та управления и Московском университете МВД России136.

Следует отметить, что в этот период изменился характер иммигра-

ции: вынужденная иммиграция уступила место экономической. Однако

именно трудовой мигрант оказался совершенно не защищен в правовом

и социальном плане, что проявлялось, главным образом, в сложности по-

лучения легального статуса, разрешения на работу и найма дешевого жи-

лья. Эти и ряд других факторов побуждали работников к трудоустройству

в нелегальном секторе принудительного рабского труда, сопровождавше-

муся нарушениями прав человека, начиная с техники безопасности и за-

канчивая бытовыми условиями.

Эти факты достаточно ярко иллюстрируют бессилие властей в борь-

бе с нелегальной миграцией, несмотря на разработанный в совершен-

стве механизм жестких санкций за нарушение миграционного законода-

тельства. Таким образом, национальная безопасность, на которой было

сфокусировано внимание силовых ведомств, оказалась под угрозой как

раз из-за их действий, т.к. рост нелегального сектора во многом был спро-

воцирован ужесточением правил пребывания и санкций за нарушение за-

кона при невозможности, даже при желании, следовать нормам закона.

Дальнейшее развитие миграционной политики – пятый этап – свя-

зан с либерализацией механизмов привлечения работников из стран СНГ

и установкой на кардинальное изменение положения трудовых мигрантов

в России. Существенно повлиял на формирование российской миграцион-

ной политики мировой финансовый кризис 2007–2009 гг. В китайском языке

134 См.: Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реа-

лизации 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.

135 В настоящее время Институт государственного управления и права Государствен-

ного университета управления.

136 Тюркин М.Л. Миграционная система России: Монография. М.: Изд. Дом «Страте-

гия», 2005. С. 78.

слово «кризис» обозначается двумя иероглифами: один обозначает опас-

ность, а другой – возможность. Для России кризис стал возможностью пе-

ресмотра сложившейся миграционной политики в целях существенного по-

вышения ее влияния на пути социально-экономического развития страны.

Правовое обеспечение миграционной политики претерпело су-

щественные изменения. Начиная с 15 января 2007 г., в законную силу

вступил целый ряд федеральных законов, направленных на устранение

имеющихся недостатков и введение новых механизмов реализации ми-

грационной политики, а именно:

●● Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном

учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской

Федерации»137.

●● Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении измене-

ний в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граж-

дан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдель-

ных положений Федерального закона “О внесении изменений и допол-

нений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”»138.

●● Федеральный закон от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ «О внесении изме-

нений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный

закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской

Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений

Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в неко-

торые законодательные акты Российской Федерации”»139.

Внесенные изменения в вопросах управления миграционными про-

цессами отразились, прежде всего, в увеличении полномочий Правитель-

ства, которое с 15 января 2007 г. получило право ежегодно определять

потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по

приоритетным

профессионально-квалификационным группам; устанав-

ливать квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывшим в Россию в

безвизовом порядке, разрешений на работу как на территории одного или

нескольких субъектов Российской Федерации, так и на территории всей

страны. Правительством Российской Федерации стала ежегодно устанав-

ливаться допустимая доля иностранных работников и специалистов на

137 Внесены изменения от 1 декабря 2007 г., 22, 23 июля 2008 г., 19 мая, 19 июля 2009 г.,

27 июля 2010 г.

138 Внесены изменения от 6 января 2007 г., 3 июня 2009 г.

139 URL: http://base.garant.ru/190409/

территории одного или нескольких субъектов и на всей территории стра-

ны. Также правительству было предоставлено право увеличивать (более

180 суток) или сокращать (менее 90 суток) время пребывания в стране

ряда категорий мигрантов.

Изменения в регулировании трудовой деятельности иностранных

граждан затронули в равной степени обе стороны трудовых правоотноше-

ний как работника, так и работодателя, значительно сократился порядок

получения разрешений на право трудовой деятельности для иностранцев

из государств СНГ.

Как видим, в этот период в Российской Федерации было оптимизи-

ровано законодательное обеспечение миграционной политики в вопросах

миграционного учета и международной трудовой миграции. Однако и оно

имело изъяны. Подтверждением тому многочисленные дополнения и из-

менения, вносимые в дальнейшем в нормативные и правовые акты, даже

вскоре после их принятия.

Существенным образом были перераспределены и ведомственные

полномочия. В соответствии с новой редакцией закона полномочия в сфе-

ре управления миграцией были распределены между органами МВД Рос-

сии, ФМС России и МИД России, при этом основной объем «низовой» ра-

боты возлагался на территориальные органы миграционной службы.

В соответствии с новым Федеральным законом от 18 июля 2006 г.

№ 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без граж-

данства в Российской Федерации», миграционный учет (т.е. весь комплекс

мероприятий по регистрации, учету иностранцев, работе с информацией

и т.д.) возложен на органы Федеральной миграционной службы. Осущест-

вление отдельных полномочий было поручено иным федеральным орга-

нам исполнительной власти по перечню, утверждаемому Президентом

и Правительством Российской Федерации. Единственный такой случай,

прямо указанный в законе, – это осуществление учета дипломатов по

месту

их пребывания МИД России.

В связи с этим из ведения МВД России к ФМС России перешел целый

ряд полномочий, таких как принятие решений о продлении либо сокраще-

нии срока временного пребывания иностранного гражданина в стране; вы-

дача разрешений на временное проживание; выдача вида на жительство;

выдача приглашений на въезд и контроль за трудовой деятельностью

ино-

странных работников (в том числе на работу и учебу); контроль за тру-

довой деятельностью иностранных работников; выдача и аннулирование

разрешений на работу; осуществление депортации (при этом администра-

тивное выдворение пока ещё оставалось в ведении МВД России).

Необходимо отметить, что российское общество и бизнес сталкива-

лись как с либеральным подходом к регулированию процессов внешней

иммиграции в конце прошлого века – начале 2000-х гг., так и с жесткими

ограничительно-административными мерами в последующие годы. Лишь

начиная со второй половины 2006 г., возобладал взвешенный подход, ос-

нованный на разумно-рыночном механизме управления процессами ми-

грации населения, прежде всего внешней трудовой иммиграции. Измене-

ния в миграционной политике встретили позитивную оценку со стороны

всех участников этих процессов.

Кардинальное изменение ориентиров российской миграционной по-

литики в отношении трудовой миграции из стран СНГ явилось результа-

том пересмотра стратегической позиции государства, во-первых, в оценке

роли трудовой миграции в экономическом развитии России и, во-вторых,

по отношению к методам борьбы с незаконной миграцией.

Эти изменения носили, по сути, революционный характер. В зна-

чительной степени сняты чрезмерные административные барьеры, что,

собственно, по единодушному мнению экспертов, и являлось основной

причиной масштабной незаконной миграции и нелегального трудоустрой-

ства иностранных граждан в Российской Федерации. Таким образом,

предложена такая модель управления трудовой миграцией, которая несет

в себе потенциал расширения возможностей легального трудоустройства

иностранных работников как альтернативы незаконной миграции. В тече-

ние 2007, 2008 гг., т.е. после того, как новые законы вступили в силу, рос-

сийские миграционные службы ежегодно выдавали более 2 миллионов

разрешений на работу иностранным гражданам, что вдвое больше, чем

в 2006 г. и втрое больше, чем в 2005 г. Существенно изменился и состав

иностранной рабочей силы, официально привлекаемой на работу в Рос-

сии, практически в три раза сократилось количество нелегальных трудо-

вых мигрантов140.

Динамика изменения численности трудовых мигрантов, официально

работающих в России, до и после принятия позитивных решений в мигра-

ционной политике и законодательстве, представлена на рис. 2.

140 См. подробнее: Выступление директора ФМС России К.О. Ромодановского // Сбор-

ник материалов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной

службы «Итоги деятельности ФМС России в 2007 году». М., 2008.

Рис. 2. Число трудовых мигрантов, официально

работающих в России, тысяч человек

(Источник – данные ФМС России.)

На шестом этапе, в 2010–2011 гг., продолжился поиск оптимальных

моделей селективного восполнения трудовых ресурсов, цивилизованного

взаимодействия с иноэтничными мигрантами на всех этапах миграцион-

ного процесса. Выступая 4 февраля 2010 г. на международном форуме

«Россия 2010», первый заместитель Председателя Правительства Рос-

сийской Федерации И.И. Шувалов отметил, что «…мы должны изменить

наши подходы к миграционной политике… Нам нужна цивилизованная

либерально-миграционная политика…»141.

Формирование миграционной политики нельзя рассматривать толь-

ко с позиций дефицита рабочей силы или прав человека. Необходимо

учитывать влияние миграционной политики на качественный состав ми-

грационных потоков и осуществлять поиск механизмов управления каче-

ством иммиграции в Россию. По этим причинам во многом претерпело

изменение законодательное обеспечение миграционной политики.

Так, в июле 2010 г. вступили в силу новые изменения в Федераль-

ный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской

Федерации», предусматривающие льготный порядок трудоустройства

высококвалифицированных специалистов (ВКС) в России142. Такой шаг

вполне оправдан, т.к. в мировом глобальном сообществе все больше обо-

стряется конкуренции за привлечение квалифицированного и высококва-

лифицированного персонала. Это обусловлено, прежде всего, тем, что

141 URL: http://www.vz.ru/news/2010/2/4/372819.print.html

142 Российская газета. URL: www.rg.ru

не только в России набирали силу депопуляционные тенденции, но и в

Европе, которая также сталкивается с ростом дефицита рабочей силы.

В результате более богатые западноевропейские страны вынуждены все

шире привлекать необходимые кадровые ресурсы из других стран, в том

числе из Восточной Европы, включая и Россию. Усиление конкуренции

с этими государствами за квалифицированную рабочую силу поставило

Россию перед серьезным вызовом. В связи с этим все большее значение

приобретает вопрос повышения миграционной привлекательности Рос-

сии в свете провозглашенного Президентом Российской Федерации кур-

са на инновационное развитие экономики. Важной новацией российских

властей в данной сфере стало упрощение постановки на миграционный

учёт иностранных высококвалифицированных специалистов и членов их

семей. Такой подход был высоко оценен зарубежными коллегами, зару-

бежными деловыми кругами, посольствами иностранных государств143.

После приема на работу ВКС получает рабочую визу на срок до трёх лет.

Вступившие в силу с 1 июля 2010 г. изменения в Федеральный закон «О пра-

вовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» суще-

ственно упростили порядок привлечения высококвалифицированных спе-

циалистов к трудовой деятельности. В частности, освободили эту категорию

иностранных граждан от квотирования, позволили работодателю самостоя-

тельно оценивать квалификацию таких работников, обеспечивая по общему

правилу установленный законом критерий – не менее 2 млн. рублей

зара-

ботной платы в год. Иностранец, приглашенный вузом, академией наук для

занятия научно-исследовательской или преподавательской деятельностью,

должен зарабатывать в год не менее 1 млн. руб. К тем, кто будет трудиться

в «Сколково», такие требования не предъявляются144.

Россия участвует в конкурентной борьбе за умы. Сегодня максимум

преференций обеспечивается именно для высококвалифицированных и

квалифицированных специалистов. Всего оформлено за: 2012 г. – более

55,9 тыс.; 2013 г. соответственно – 155,8 тыс.; 2014 г. – 184,2 тыс.; 2015 г. –

64,5 тыс. таких специалистов. К сожалению, в 2015 г. по сравнению с пре-

дыдущим годом на 85,9% уменьшилось число выданных разрешений на

работу квалифицированным специалистам. В тоже время более чем на

22 % увеличилось количество высококвалифицированных специалистов.

143 Российская газета. URL: www.rg.ru

144 Волох В.А. Актуальные проблемы модернизации управления трудовой миграцией в

Российской Федерации // Кадровик. №7/2011. С. 87.

2.1. Формирование и институционализация государственной миграционной...

Согласно принятому дополнению высококвалифицированный ино-

странный специалист, имеющий в России в собственности жилую пло-

щадь, может быть принимающей стороной для членов своей семьи. Ино-

странные граждане, временно проживающие и временно пребывающие

в стране, должны встать на миграционный учет в течение семи рабочих

дней вместо трех, которые были установлены ранее. Для привлечения

иностранцев – ВКС – в Россию снижен налог, который, как и у российских

граждан, составляет 13 %.

Был введен новый порядок осуществления трудовой деятельности

у физических лиц – по патентам для иностранных граждан, прибывших в

Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Тру-

довой деятельностью у физических лиц признавалось привлечение граж-

данами Российской Федерации иностранцев к трудовой деятельности по

найму на основании трудового договора или гражданско-правового дого-

вора на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных

подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской

деятельности. Получал патент иностранный гражданин в органах ФМС

России. Для этого иностранцу необходимо предоставить:

1) заявление о выдаче патента;

2) документ, удостоверяющий личность данного иностранного граж-

данина и признаваемый Российской Федерации в этом качестве;

3) миграционную карту с отметкой органа пограничного контроля о

въезде данного иностранного гражданина в Российскую Федера-

цию или с отметкой территориального органа федерального орга-

на исполнительной власти в сфере миграции о выдаче данному

иностранному гражданину указанной миграционной карты.

Сумма поступившего в региональные бюджеты налога на доходы фи-

зических лиц в виде фиксированного авансового платежа за приобретение

патентов в 2015 г. составила 33,4 млрд. рублей, в 2014 г. – 16,7 млрд. ру-

блей; в 2013 г. – 8,3 млрд. рублей, в 2012 г. – 6,6 млрд. рублей. Всего с

1 июля 2010 г. в бюджеты поступило более 70 млрд. рублей.

Седьмой этап формирования и реализации государственной мигра-

ционной политики Российской Федерации начался с принятием и утверж-

дением 13 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным

Концепции государственной миграционной политики Российской Федера-

ции до 2025 г.145.

145 Далее – Концепция.

Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636

«О структуре федеральных органов исполнительной власти» зафикси-

ровано, что Федеральная миграционная служба является федеральным

ведомством, руководство деятельностью которого осуществляет Прави-

тельство Российской Федерации, а Указом Президента Российской Фе-

дерации от 15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства

внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной

службы» установлено, что ФМС России возглавляет руководитель в ранге

федерального министра.

В 2013–2015 гг. существенно оптимизировано и миграционное за-

конодательство, усилена работа по пресечению незаконной миграции,

изменён порядок получения разрешительных документов (патентов) на

право трудовой деятельности для иностранцев из государств, с которыми

установлен безвизовый порядок въезда.

В Крыму осуществлялась работа миграционной службы по оформле-

нию и выдаче российских паспортов жителям полуострова, организована

деятельность ФМС России по приему вынужденно покинувших террито-

рию страны украинских граждан в ходе событий на юго-востоке Украины.

В 2015 г. завершился первый этап реализации Концепции, который

в первую очередь обеспечил значительное обновление нормативной пра-

вовой базы в сфере миграции. Отдельные мероприятия, проведенные в

2015 г., дополнили и закрепили механизмы дальнейшей реализации госу-

дарственной миграционной политики по следующим основным направле-

ниям:

●●В области противодействия незаконной миграции:

– определен порядок принятия решения о неразрешении въезда в

Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан и лиц

без гражданства;

– ратифицированы Соглашения между Правительством Российской

Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке об-

мена сведениями о гражданах Российской Федерации и Республики

Беларусь, в отношении которых действуют ограничения на выезд,

и о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе

во въезде на территорию государств-участников Соглашения.

●● В рамках содействия добровольному переселению в Россий-

скую Федерацию соотечественников, проживающих за рубе-

жом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан:

79

2.1. Формирование и институционализация государственной миграционной...

– ФМС России была наделена дополнительными полномочиями по

реализации Государственной программы по оказанию содействия

добровольному переселению в Российскую Федерацию соотече-

ственников, проживающих за рубежом (далее – Государственная

программа) в части, касающейся выдачи свидетельств участника

Государственной программы, методическому обеспечению раз-

работки региональных программ переселения и предоставлению

субсидий субъектам Российской Федерации на реализацию регио-

нальных программ146;

– установлен трехмесячный срок рассмотрения заявления о полу-

чении разрешения на постоянное проживание для граждан Ре-

спублики Беларусь, также предусмотрено освобождение граждан

Республики Беларусь от регистрации по месту пребывания в те-

чение 90 дней с даты въезда на территорию Российской Феде-

рации;

– подготовлен проект федерального закона, предусматривающий

балльную систему отбора иностранных граждан и лиц без граж-

данства, желающих получить разрешение на постоянное прожива-

ние в Российской Федерации.

●● В области выполнения гуманитарных обязательств в отноше-

нии вынужденных мигрантов:

– разработан проект федерального закона «О предоставлении убе-

жища на территории Российской Федерации»147. Одновременно с

учетом положений указанного законопроекта разработаны проек-

ты федеральных законов:

⎪ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

Российской Федерации и признании утратившими силу зако-

нодательных актов Российской Федерации в связи с приня-

тием Федерального закона “О предоставлении убежища на

территории Российской Федерации”»;

⎪ «О внесении изменений в статьи 224 и 333.36 части второй На-

логового кодекса Российской Федерации в связи с принятием

Федерального закона “О предоставлении убежища на террито-

рии Российской Федерации”»;

146 Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2015 г. № 159

«О внесении изменений в Положение о Федеральной миграционной службе».

147 Прежнее наименование проекта федерального закона «О беженцах».

» «О внесении изменений в статью 322 Уголовного кодекса Рос-

сийской Федерации и статью 464 Уголовно-процессуального

кодекса Российской Федерации в связи с принятием Феде-

рального закона “О предоставлении убежища на территории

Российской Федерации”»;

– завершены мероприятия по ликвидации последствий осетино-ин-

гушского конфликта в октябре – ноябре 1992 г.148;

– реализована возможность обращения по вопросу получения ста-

туса вынужденного переселенца с использованием электронных

технологий149.

●●В области содействия адаптации и интеграции мигрантов:

– с 1 января 2015 года все категории иностранных граждан за ис-

ключением высококвалифицированных специалистов, получаю-

щих разрешение на временное пребывание, вид на жительство,

разрешение на работу или патент, предоставляют документарное

подтверждение знаний русского языка, истории России и основ за-

конодательства Российской Федерации;

– подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений

в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граж-

дан в Российской Федерации”», направленный на законодатель-

ное закрепление вопросов адаптации и интеграции иностранных

граждан в российское общество.

●● В области разработки дифференцированных механизмов при-

влечения, отбора и использования иностранной рабочей силы,

востребованной российской экономикой:

– с 1 января 2015 года иностранные граждане, прибывшие в Россий-

скую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, осу-

ществляют трудовую деятельность на основании патента;

– в соответствии с договором о Евразийском экономическом союзе

граждане государств – участников данного Договора (Армении,

Белоруссии, Казахстана, Киргизии)150 осуществляют трудовую дея-

тельность без разрешительных документов.

148 Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 274 «Об

оказании государственной поддержки гражданам Российской Федерации, лишившим-

ся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре – ноябре 1992 г.».

149 Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 467 «О внесении изменений в Закон

Российской Федерации “О вынужденных переселенцах”».

150 Далее – «ЕАЭС».

– ФМС России совместно с федеральными органами исполнительной

власти разработан План мероприятий, направленных на реализацию

в 2016–2020 гг. (второй этап) Концепции государственной

миграционной

политики на период до 2025 года, который был ут-

вержден распоряжением Правительства Российской Федерации от

22 октября 2015 г. № 2122-р.

В рамках реализации механизмов и принципов, обеспечивающих

эффективное взаимодействие институтов гражданского общества и Фе-

деральной миграционной службы, которая составляет направление системы

Открытого правительства, активно внедрялись методы понятности,

прозрачности и доступности информации для всех заинтересованных ка-

тегорий граждан.

Работа была направлена на повышение качества принимаемых ре-

шений и качества работы в целом и проводилась в соответствии с Кон-

цепцией открытости федеральных органов исполнительной власти151,

утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от

30 января 2014 г. № 93-р.

Для широкого публичного обсуждения План деятельности Федераль-

ной миграционной службы на 2013–2018 гг., а также сопровождающие его

планы были размещены на сайте ФМС России с механизмами (коммента-

риями и отзывами) обратной связи.

К основным механизмам реализации открытости в системе

миграционной

службы была отнесена активная работа с референтными

группами; публикация информации о работе ведомства; публичная отчет-

ность; независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мо-

ниторинг; обеспечение понятности; работа с открытыми данными; взаи-

модействие с общественными советами; взаимодействие со СМИ; работа

с обращениями граждан, организаций и общественных объединений.

Эффективно действовал Общественный совет при ФМС России, в

рамках которого проводятся слушания по приоритетным направлениям

деятельности Службы, осуществляется взаимодействие со средствами

массовой информации по освещению тем, обсуждаемых на заседаниях

Совета, рассматриваются вопросы, касающиеся среднесрочного и долго-

срочного планирования деятельности ФМС России.

За 2015 г. проведено 5 заседаний Общественного совета, в рамках ко-

торых было рассмотрено 22 вопроса в открытом режиме с приглашением

151 Далее – Концепция открытости.

представителей ФМС России, федеральных органов исполнительной

власти, научного сообщества, общественных и религиозных организаций,

СМИ и референтных групп.

Также проведены выездные заседания с представителями Обще-

ственно-консультативных советов при УФМС России по Краснодарскому

краю, Новосибирской, Свердловской и Вологодской областям.

На официальном интернет-сайте ФМС России в разделе «Новости

ФМС России» размещены новостные заметки об итогах каждого прове-

денного Общественным советом заседания в 2015 г.

В рамках работы Общественного совета, как на открытых заседаниях,

так и путем электронного обсуждения, проходили общественную

экспертизу проекты нормативных правовых актов. В 2015 г. рассмотрены

и даны заключения по семи проектам нормативных документов.

Отчеты о проделанной работе Общественным советом ежеквартально

направлялись в Общественную палату Российской Федерации (отчеты

также находились в открытом доступе на официальном интернет-сайте

Службы).

На сайте ФМС России для обеспечения возможности обращений

граждан и общественных организаций в Общественный совет при Федеральной

миграционной службе в структуре ведомственной электронной

почты работал почтовый ящик: obsovet@fms.gov.ru.

В рамках работы над таким инструментом открытости, как независимая

антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения,

проекты нормативных правовых актов размещались на

Едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами

исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и

результатах их общественного обсуждения (regulation.gov.ru).

В 2015 г. всего размещено 104 проекта нормативных правовых актов,

в том числе 18 федеральных законов, 2 Указа Президента Российской

Федерации, 18 постановлений Правительства Российской Федерации

и 66 приказов ФМС России.

С целью совершенствования реализации общих задач открытости

ФМС России выделены референтные группы. В эти группы вошли рос-

сийские граждане, которым требуется соответствующая государственная

услуга; соотечественники, проживающие за рубежом; иностранные граж-

дане и лица без гражданства, постоянно или временно проживающие на

территории Российской Федерации. Кроме того, действовал перечень экс-

пертов, аналитиков и общественных активистов, привлекаемых для об-

суждения решений и инициатив, вырабатываемых ФМС России в целях

реализации системы Открытое правительство.

Со всеми референтными группами была налажена функция обрат-

ной связи. На официальном сайте ФМС России с 2011 г. действовал опрос

о качестве оказания государственных услуг, переработанный в соответ-

ствии со Стандартом открытости в 2015 г. Кроме того, существовала ин-

тернет-приемная для граждан и гостей нашей страны.

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации

от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования

системы государственного управления» ФМС России вела постоянную

работу по контролю за улучшением качества оказания государственных

услуг в сфере миграции. Служба являлась пилотным ведомством по реа-

лизации постановления Правительства Российской Федерации от 12 де-

кабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятель-

ности руководителей территориальных органов федеральных органов

исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом каче-

ства предоставления ими государственных услуг, а также о применении

результатов указанной оценки как основания для принятия решений о

досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями

своих должностных обязанностей».

В соответствии с пунктом 8.а постановления № 1284, территориальными

органами ФМС России осуществлялась передача контактных

данных граждан, которым были оказаны государственные услуги, для вы-

явления мнения о качестве их предоставления в «Федеральный телефон-

ный центр сбора мнений».

За 2015 г. в отношении государственных услуг ФМС России полу-

чено 2 596 865 оценок, из которых 95,2% являются положительными

(среднее значение оценок по государственным услугам за весь период

составляет 4,7).

Кроме оценки качества пяти услуг ФМС России в рамках реализации

Постановления Правительства Российской Федерации № 1284 велась ра-

бота по сбору мнений о качестве всех услуг, предоставляемых ФМС Рос-

сии, на интернет-портале «Ваш контроль» (vashkontrol.ru).

Данные интернет-портала «Ваш контроль» позволяли дистанционно,

в режиме реального времени, путем анализа отзывов и обра-

щений граждан, которые подавались по средствам информационно-

телекоммуникационной сети Интернет, отслеживать состояние и качество

работы территориальных органов ФМС России по предоставлению госу-

дарственных услуг.

За 2015 г. через портал «Ваш контроль» поступило 6 535 отзывов,

касающихся ФМС России в целом, в том числе 5 043 положительных,

что составляет 77,17%, и 1 492 отрицательных отзыва. На официаль-

ном сайте Службы был размещен баннер для перехода на указанный

сайт.

Вся информация на официальном сайте ФМС России постоянно об-

новлялась, учитывались замечания граждан. В 2015 г. была запущена но-

вая версия сайта, кроме того разработана его мобильная версия и версия

для граждан с ограниченным зрением.

Велась активная работа по освещению деятельности Федеральной

миграционной службы в ведущих российских и зарубежных средствах

массовой информации.

Кроме традиционных каналов коммуникации ФМС России осущест-

влялось информирование населения посредством социальных сетей

«YouTube», «Twitter», «ВКонтакте», «Instagram» и «Facebook», каждая из

которых имели свою целевую аудиторию.

На видеохостинге «YouTube» размещались видеоматериалы

о деятельности ФМС России; в «Twitter» и в «ВКонтакте» – короткие но-

востные сообщения; в «Instagram» – фотоотчеты. Каждая из перечис-

ленных социальных сетей позволяла поддерживать обратную связь с

интернет-пользователями, что позволяло оперативно мониторить срез

общественного мнения.

Наибольшей популярностью пользовался «Facebook», в котором

на постоянной основе проводились онлайн-приемы граждан руковод-

ством ФМС России. Данная модель работы также осуществлялась на ре-

гиональном уровне.

В 2015 г. была продолжена информационно-разъяснительная рабо-

та с национальными СМИ государств – участников СНГ, являющихся ос-

новным источником информации для потенциальных мигрантов. Данная

работа позволяла осуществлять информирование иностранных граждан

непосредственно уже в стране исхода.

Одним из наиболее динамичных и востребованных стратегических

направлений в рамках реализации Стратегии открытости являлось на-

правление Открытые данные.

Открытые данные – это свободно доступные государственные дан-

ные, размещенные на портале, с целью их дальнейшего использования и

републикации гражданами и бизнесом.

Федеральной миграционной службой был разработан План ФМС

России по реализации мероприятий в области открытых данных на

2014–2016 годы от 29 сентября 2014 г. № КР-1/11-14962. В 2015 г. по дан-

ному направлению были реализованы следующие мероприятия.

На официальном сайте ФМС России в рубрике «Открытые данные»

в реестре открытых данных размещается информация о деятельности

Службы в формате «csv», обеспечивающем ее автоматическую обработ-

ку в целях повторного использования без предварительного изменения

человеком (машиночитаемый формат), которая может свободно исполь-

зоваться в любых соответствующих закону целях, любыми лицами, неза-

висимо от формы ее размещения (наборы открытых данных). В начале

2016 г. ФМС России было размещено 27 наборов открытых данных.

Размещение вышеуказанных данных позволило повысить прозрач-

ность деятельности ФМС России и ее территориальных органов, что со-

ответствует требованиям общества, движению к реализации в России

концепций «открытого правительства» и «электронной демократии». Раз-

мещение сведений о деятельности ФМС России и ее территориальных

органов в формате открытых данных позволяло использовать их при соз-

дании различных информационных систем не только государственного,

но и общественного уровня, а также информационных систем и интернет-

сервисов, разрабатываемых бизнес-сообществом.

В рамках проведения социологического опроса с целью выявления

профилей потребностей, характерных для различных референтных групп,

для совершенствования государственной политики в области открытых

данных, в рубрике «Открытая служба» был размещен механизм обратной

связи (с функцией модерации) для предложений или отзывов по разме-

щенным или предлагаемым к размещению наборам данных.

Федеральная миграционная служба разработала и разместила в

формате открытых данных стандартизированную форму представления

статистической информации. Указанная форма включала основные по-

казатели работы ФМС России и обеспечивала возможность изучения ми-

грационной ситуации, включая трудовую, внутреннюю и незаконную ми-

грацию в рамках работы с открытыми данными. Форма была размещена

в реестре открытых данных рубрики «Открытые данные» для возможного

использования при научных и других исследованиях (обновление сведе-

ний производилось ежемесячно).

В целях постоянной актуализации открытых данных в ФМС России

действовала рабочая подгруппа. Для разъяснения работы с открытыми дан-

ными два раза в год были организованы совещания с членами подгруппы.

Дополнительно сотрудники ФМС России, к компетенции которых от-

носилась работа в области открытых данных, принимали участие в семи-

нарах, лекциях, мастер-классах и саммитах, проводимых Аналитическим

центром при Правительстве Российской Федерации.

Выступая на расширенном заседании Коллегии Федеральной мигра-

ционной службы 26 февраля 2016 г. «Об итогах служебной деятельности

Федеральной миграционной службы за 2015 год и задачах по реализации

государственной миграционной политики в 2016 году», Первый замести-

тель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов

отметил, что в Правительстве Российской Федерации довольны работой

Федеральной миграционной службы. «Это общее мнение правительства.

И прежде чем здесь об этом сказать, я обсуждал проблему с председате-

лем правительства Дмитрием Анатольевичем Медведевым. Мы считаем,

что Федеральная миграционная служба с задачами справляется, работает

удовлетворительно», – сказал И. Шувалов152.

Несомненно, реализация положений Концепции государственной

миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. оз-

наменовала новый этап российской миграционной политики. Иными сло-

вами, задача состоит в том, чтобы превратить миграцию из проблемы в

действенный ресурс развития России.

Восьмой этап: Новые вызовы и угрозы в современном мире, наше-

ствие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и

Украины потребовали внести изменения в институциональное обеспече-

ние существующей государственной миграционной политики Российской

Федерации.

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 прекур-

соров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразд-

нена, а её функции и полномочия переданы Главному управлению по во-

просам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

152 РИА Новости. Финмаркет. 26 февраля 2016 г.

Подводя итог, отметим следующее: формирование и реализация

государственной миграционной политики во многом зависят от наличия

соответствующих институтов и механизмов. За весьма короткий истори-

ческий период ФМС России претерпела 7 реорганизации, что крайне не-

гативно отразилось на процессах её восстановления и управления мигра-

ционными процессами.

2.2. Концепция государственной

миграционной политики Российской Федерации:

история разработки и проблемы реализации

Как отмечалось ранее, среди многих причин, объясняющих неразбе-

риху и почти полное отсутствие целостной системы взглядов на содержа-

ние и основные направления реализации стратегического курса страны

в сфере регулирования миграционных процессов, особое место следует

отвести низкому уровню концептуального обоснования миграционной по-

литики современной России153. Именно отсутствием в течение длитель-

ного времени Концепции государственной миграционной политики можно

объяснить признающиеся сегодня большинством специалистов противо-

речивость и крайности миграционной политики государства, проводимой

в последние двадцать лет: от полной либерализации внешней миграции и

взятия на себя непомерных обязательств перед мигрантами (достаточно

вспомнить первые редакции законов «О беженцах» и «О вынужденных

переселенцах») до чрезмерного ужесточения позиции государства по от-

ношению к мигрантам, что нередко приводило к нарушению элементарных

прав человека. Очень часто принимались поспешные, непоследователь-

ные нормативные акты, «ухитряющиеся» быть в целом запаздывающими,

а в частности – поспешно принятыми, что требовало внесения новых из-

менений в недавно принятые акты. На это указывают даже формулировки

названий принимавшихся законов. Наглядным примером может служить

Федеральный закон от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в

Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “О пра-

вовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о при-

знании утратившими силу отдельных положений Федерального закона

153 Волох В.А., Омельченко Н.А. Концепция государственной миграционной политики

Российской Федерации: история развития и проблемы реализации // Вестник уни-

верситета (ГУУ). 2012. № 17. С. 102–108.

“О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты

Российской Федерации”».

Единственным документом, определяющим политику государства в

сфере миграции до июня 2012 г., являлась одобренная распоряжением

Правительства Российской Федерации от 01 марта 2003 г. Концепция регу-

лирования миграционных процессов в Российской Федерации154. Этот до-

кумент в основном предусматривал борьбу с незаконной миграцией, кото-

рая рассматривалась преимущественно как «вызовы и угрозы». В нем не

было дано определение сущности и структуры миграционных процессов

в России, не выделены основные этапы реализации Концепции, и он в це-

лом носил декларативный характер155. Кроме того, совершенно очевидно,

что понятие «регулирование миграционных процессов» значительно Иуже

понятия «государственная миграционная политика». Вызывает сомнение

уровень принятия данного документа, если не забывать, что в соответ-

ствии с Конституцией Российской Федерации политику государства опре-

деляет Президент Российской Федерации. К тому же термин «одобрена»

не носит указания обязательного выполнения Концепции для органов ис-

полнительной власти156.

Известный исследователь в сфере миграции населения Ю.В. Ро-

щин, рассматривая проблемы управления миграционными процесса-

ми, отмечает, что современная миграционная политика – «это политика

текущего времени, не нацеленная на перспективу; она «сиюминутная,

ситуационная»157.

В целях исправления сложившегося положения Совет Безопасности

Российской Федерации решениями от 17 марта 2005 г. и 18 марта 2006 г.

дал поручения заинтересованным федеральным органам исполнитель-

ной власти разработать проект Концепции государственной миграцион-

ной политики Российской Федерации. С этого времени начинается работа

над проектом Концепции государственной миграционной политики.

154 СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 923.

155 См.: Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспек-

тивы развития. М.: «Зимогляд», 2009. С. 45–46.

156 Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики

Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежи-

ща: Монография // М.: Издательство «Спутник+», 2009. С. 76.

157 Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных про-

цессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского

государства). Учебное пособие. М.: ГУУ, 2007. С. 196.

89

2.2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации...

Утвержденная в настоящее время Концепция государственной ми-

грационной политики Российской Федерации на период до 2025 года раз-

работана Межведомственной рабочей группой, в состав которой входили

представители федеральных и муниципальных органов исполнительной

власти, ученые, представители бизнес-структур и общественных органи-

заций. В 2011 г. проект концепции рассматривался на заседаниях Обще-

ственного совета при ФМС России, Комитета Государственной Думы по

делам СНГ и связям с соотечественниками, Общественной палаты Рос-

сийской Федерации, Правительственной комиссии по миграционной по-

литике, а также в аппарате Правительства и Администрации Президента

Российской Федерации.

После широкого обсуждения 27 апреля 2012 г. под председатель-

ством Д.А. Медведева состоялось заседание Совета Безопасности Рос-

сийской Федерации по вопросу «О Концепции государственной мигра-

ционной политики Российской Федерации и мерах по ее реализации».

С докладом выступил директор Федеральной миграционной службы

России К.О. Ромодановский. На этом заседании была одобрена Концеп-

ция государственной миграционной политики Российской Федерации до

2025 года и представлена на утверждение Президенту России.

Президент Российской Федерации В.В. Путин 13 июня 2012 г. утвер-

дил Концепцию государственной миграционной политики Российской Фе-

дерации на период до 2025 года (далее Концепция).

Утвержденная Концепция представляет собой систему взглядов на

содержание, принципы и основные направления деятельности Россий-

ской Федерации в сфере миграции, в ней определяются цели, принципы,

задачи, основные направления и механизмы реализации государствен-

ной миграционной политики Российской Федерации.

Концепция разработана в соответствии с Конституцией Российской

Федерации, федеральными конституционными законами, федеральны-

ми законами и иными нормативными правовыми актами Российской Фе-

дерации во взаимосвязи с Концепцией государственной национальной

политики Российской Федерации, Концепцией демографической поли-

тики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией долго-

срочного социально-экономического развития Российской Федерации до

2020 года, Стратегией национальной безопасности Российской Федера-

ции до 2020 года и другими документами стратегического планирования,

а также с общепризнанными принципами и нормами международного

права и обязательствами Российской Федерации, вытекающими из меж-

дународных договоров в сфере миграции.

Разработка Концепции осуществлена с учетом отечественного и

международного опыта в сфере управления миграционными процессами

и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров

миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами

экономического, социального и демографического развития Российской

Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграцион-

ными процессами на территориях государств–участников Содружества

Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического

пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации. Реа-

лизация настоящей Концепции должна способствовать разрешению про-

блем, препятствующих эффективному регулированию миграции и сниже-

нию социокультурных, экономических и политических рисков, связанных

с притоком мигрантов.

Структурно Концепция включает 7 разделов: 1. Общие положения.

2. Условия формирования и реализации государственной миграционной

политики Российской Федерации. 3. Цели, принципы, задачи и основ-

ные направления государственной миграционной политики Российской

Федерации. 4. Международное сотрудничество. 5. Информационно-

аналитическое

обеспечение реализации государственной миграционной

политики Российской Федерации. 6. Основные механизмы реализации

государственной миграционной политики Российской Федерации. 7. Эта-

пы реализации государственной миграционной политики Российской Фе-

дерации.

Концепция определяет следующие цели государственной мигра-

ционной политики Российской Федерации:

а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации,

максимальная защищенность, комфортность и благополучие на-

селения Российской Федерации;

б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения

Российской Федерации;

в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Фе-

дерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии

и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Принципами государственной миграционной политики Российской

Федерации являются:

а) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

б) недопустимость любых форм дискриминации;

в) соблюдение норм национального и международного права;

г) гармонизация интересов личности, общества и государства;

д) взаимодействие федеральных органов государственной власти,

органов государственной власти субъектов Российской Федера-

ции и органов местного самоуправления, развитие институтов со-

циального партнерства и гражданского общества;

е) защита национального рынка труда;

ж) дифференцированный подход к регулированию миграционных

потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-

демографических и профессионально-квалификационных харак-

теристик мигрантов;

з) учет особенностей регионального развития;

и) открытость и доступность информации о миграционных процессах

и принимаемых решениях в области реализации государственной

миграционной политики Российской Федерации;

к) научная обоснованность принимаемых решений.

Концепция устанавливает следующие задачи государственной ми-

грационной политики Российской Федерации: а) создание условий и сти-

мулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место

жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов

и отдельных категорий иностранных граждан; б) разработка диффе-

ренцированных механизмов привлечения, отбора и использования ино-

странной рабочей силы; в) содействие развитию внутренней миграции;

г) содействие образовательной миграции и поддержка академической

мобильности; д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении

вынужденных мигрантов; е) содействие адаптации и интеграции мигран-

тов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами

и принимающим сообществом; ж) противодействие незаконной миграции.

В соответствии с целями и задачами государственной миграционной

политики сформулированы ее основные направления, которые включают

следующие блоки проблем:

а) создание для соотечественников, проживающих за рубежом, эми-

грантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и

стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоян-

ное место жительства;

б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, от-

бора и использования иностранной рабочей силы, востребован-

ной российской экономикой;

в) содействие развитию внутренней миграции граждан Российской

Федерации;

г) содействие образовательной (учебной) миграции в Российскую

Федерацию и поддержки академической мобильности;

д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужден-

ных мигрантов;

е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию

конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимаю-

щим сообществом;

ж) противодействие незаконной миграции.

Концепция определяет основные направления международного

сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции, в числе кото-

рых предусматривается:

– расширение взаимодействия с международными организациями;

– создание условий для свободного перемещения и трудоустройства

граждан в соответствии с международными соглашениями;

– гармонизация и унификация миграционного законодательства Рос-

сийской Федерации;

– формирование правовой базы сотрудничества с иностранными го-

сударствами с целью обмена информацией по вопросам миграции;

– выработка единых подходов по вопросу реадмиссии граждан тре-

тьих государств;

– развитие многостороннего и двустороннего взаимодействия в сфе-

ре миграции.

Предусматривается также заключение международных соглашений:

– в сфере миграции, способствующих притоку иностранных инвести-

ций в Российскую Федерацию;

– с компетентными органами иностранных государств о сотрудничестве

в борьбе с незаконной миграцией;

– о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находя-

щихся на территории Российской Федерации и территориях ино-

странных государств (о реадмиссии);

– об организованном привлечении иностранных работников;

– о взаимном признании медицинских документов.

2.2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации...

В Концепции большое внимание уделяется информационно-ана-

литическому обеспечению реализации государственной миграционной

политики Российской Федерации.

В этих целях предусмотрено:

а) совершенствование предоставления государственных услуг и

исполнения государственных функций в сфере миграции, в том

числе с использованием информационных технологий (инфра-

структуры, обеспечивающей информационно-технологическое

взаимодействие информационных систем, используемых для

предоставления государственных и муниципальных услуг в элек-

тронной форме);

б) совершенствование способов получения, формирования, хране-

ния и использования дактилоскопической информации об ино-

странных гражданах с последующим использованием полученной

информации компетентными органами, в том числе в правоохра-

нительных целях;

в) расширение использования информационных технологий для

анализа миграционной ситуации и обеспечения реализации го-

сударственной миграционной политики Российской Федерации, в

том числе:

⎫ развитие системы статистического наблюдения на основе ад-

министративных систем учета населения и системы выбороч-

ных исследований по вопросам внутренней и международной

миграции;

⎫ совершенствование механизмов сбора, хранения, обработки

и распространения информации в сфере миграции;

информационное обеспечение различных миграционных про-

грамм и мониторинг их эффективности;

г) проведение научно-исследовательских разработок для анализа и

прогноза миграционной ситуации, мониторинга и оценки эффек-

тивности различных миграционных программ;

д) научное сопровождение изменений в инструментах и механизмах

государственной миграционной политики Российской Федерации.

Основными механизмами реализации государственной миграционной

политики Российской Федерации являются:

а) дальнейшее совершенствование законодательства Российской Фе-

дерации в сфере миграции с учетом норм международного права;

б) развитие международного сотрудничества Российской Федерации

в сфере миграции, гармонизация миграционного законодатель-

ства Российской Федерации и унификация статистического учета

в этой сфере в рамках межгосударственных объединений;

в) включение задач и мероприятий по реализации государственной

миграционной политики Российской Федерации в государствен-

ные, федеральные и региональные программы;

г) учет задач государственной миграционной политики Российской

Федерации при формировании федерального и региональных

бюджетов, концентрация финансовых и материальных ресурсов

на реализации приоритетных направлений и задач государствен-

ной миграционной политики Российской Федерации;

д) формирование приоритетных направлений государственной ми-

грационной политики Российской Федерации для различных типов

регионов с учетом складывающейся миграционной ситуации;

е) совершенствование системы взаимодействия между федераль-

ными органами государственной власти, органами государствен-

ной власти субъектов Российской Федерации, органами местного

самоуправления и институтами гражданского общества в сфере

миграции;

ж) постоянный мониторинг и анализ происходящих на территории

Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на

социально-экономические, демографические и иные аспекты раз-

вития страны, а также последующая корректировка конкретных

мер государственной миграционной политики Российской Федера-

ции;

з) развитие научных исследований в сфере миграции.

К несомненным достоинствам Концепции следует отнести конкрети-

зацию и определение основных этапов реализации государственной ми-

грационной политики Российской Федерации: первый этап – 2012–2015 гг.,

второй – 2016–2020 гг., третий – 2021–2025 гг.

Несомненно, новая Концепция представляет собой более комплекс-

ный документ, чем Концепция регулирования миграционных процессов в

Российской Федерации, принятая в 2003 г. Исключительно ценно то, что в

ней признается «положительный потенциал, заложенный в миграционных

процессах», что «привлечение иностранных работников является необ-

ходимостью для дальнейшего поступательного развития страны», прямо

указывается на то, что «миграционная привлекательность России невы-

сока и распространяется преимущественно на граждан государств–участ-

ников СНГ», так что стратегической задачей является повышение этой

привлекательности, откровенно признается, что «нарастание негативного

отношения к мигрантам» и «изоляция мигрантов от принимающего социу-

ма» является непосредственным результатом отсутствия государственно-

го внимания к интеграции и адаптации мигрантов.

В связи с принятием новой Концепции государственной миграцион-

ной политики Российской Федерации до 2025 года одной из главных задач

Правительства, заинтересованных федеральных, муниципальных и орга-

нов власти местного самоуправления, научных и общественных организа-

ций становится выполнение основных направлений государственной ми-

грационной политики в сферах управления миграционными процессами.

При этом должна быть существенно повышена роль НПО в реализа-

ции мероприятий, предусмотренных Концепцией государственной мигра-

ционной политики. Конструктивное взаимодействие федеральных орга-

нов государственной власти, органов государственной власти субъектов

Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие

институтов социального партнерства и гражданского общества является

одним из принципов государственной миграционной политики158.

С учетом важности широкого привлечения институтов гражданско-

го общества к участию в реализации Концепции представляется целесообразным

возможно полнее задействовать их потенциал для реали-

зации программ и проектов в рамках обозначенных Концепцией сфер,

предусмотрев

при этом соответствующий порядок взаимодействия с госу-

дарственными структурами.

На наш взгляд, достигнув осознания, что массовая миграция – наша

неизбежность уже сегодня, необходимо, чтобы миграционная политика

стала перестраиваться в сторону оптимизации, одновременно «на порядок

повысить качество миграционной политики государства»159, эффективное

проведение которой будет способствовать социально-экономическому и

демографическому развитию, обеспечению национальной безопасности

и сохранению стабильности в обществе.

158 Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на пе-

риод до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г., п. 22, д

159 Владимир Путин. Россия: национальный вопрос //

html: http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.

Глава II. Государственная миграционная политика в современной России

2.3. Институты, реализующие миграционную политику

Российской Федерации

Важнейшими проблемами институционального обеспечения любой

политики являются полномочия и разграничения функций органов испол-

нительной власти, их межведомственного взаимодействия, а также коор-

динации усилий органов государственной власти, местного самоуправле-

ния и НПО160.

Структура институционального обеспечения миграционной политики

Российской Федерации позволяет утверждать, что она представляет со-

бой автономную подсистему в политической системе государства. Дан-

ная система иерархична: верхний уровень образуют политические органы

государственной власти, нижний уровень – административные структу-

ры. Общественно-политические институты российского общества стоят

особняком, но тесно взаимодействуют с обоими уровнями. Политические

структуры занимаются разработкой идеологических доктрин, стратегиче-

ской программы, законодательства и исполнения законодательства, в том

числе в области миграции населения. В программных документах всех

политических партий, представленных в Государственной Думе: Единой

России, Коммунистической партии Российской Федерации, Либерально-

демократической партии России, Справедливой России – представлено

своё видение решения миграционных проблем.

Управление миграционными процессами осуществляют создан-

ные профильные административные структуры (министерства, ведом-

ства, федеральные службы и их региональные представительства).

Общественно-политическая структура выполняет двоякую функцию. Во-

первых, старается повлиять на принятие решений на политическом уров-

не институциональной структуры миграционной политики, а во-вторых,

контролирует деятельность административных структур в миграционной

сфере.

Рассматривая каждую подсистему в государственной системе ми-

грационной политики по отдельности, можно выявить ее структурную не-

однородность и функциональную противоречивость.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации генеральная

политическая линия по любому государственному вопросу определяется

160 См.: Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Ин-

ститут социологии РАН. М.; Диполь-Т, 2005. С. 130 .

97

2.3. Институты, реализующие миграционную политику Российской Федерации

Президентом Российской Федерации, который определяет основные

направления внутренней и внешней политики государства161.

Президент в ежегодных посланиях Федеральному Собранию форму-

лирует главные направления во внешней и внутренней политике России,

издает соответствующие Указы и Распоряжения, которые обязательно

должны исполняться на всей территории Российской Федерации, через

своих представителей контролирует их исполнение.

Конституция Российской Федерации предоставила Президенту ши-

рокие властные полномочия по формированию и реализации государ-

ственной миграционной политики. Президент «является гарантом Кон-

ституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина,

вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной вла-

сти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов

Конституции Российской Федерации и федеральным законам, междуна-

родным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и

свобод человека и гражданина, решает вопросы гражданства Российской

Федерации и предоставления политического убежища»162. Во внешнепо-

литической области Президент осуществляет руководство, ведет перего-

воры и подписывает международные договоры, в том числе: по пробле-

мам миграции и предоставления гражданства.

Таким образом, глава государства – Президент Российской Федера-

ции – обладает высшей компетенцией в области формирования мигра-

ционной политики и реализует свои полномочия, опираясь на систему

органов государственной власти, а также на консультативные и совеща-

тельные органы. Президент возглавляет Совет Безопасности Российской

Федерации, совместно с Федеральным Собранием определяет стратегию

государственного строительства, контролирует и координирует деятель-

ность государственных органов, принимает необходимые решения по

формированию и реализации государственной миграционной политики.

Важную роль в функционировании государства играют пред-

ставительные органы власти. Постоянно действующим сложным

организационным

механизмом является Федеральное Собрание – пред-

ставительный и законодательный орган Российской Федерации, состоя-

щий из Совета Федерации и Государственной Думы.

161 Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Официальное

издание. М.: Юрид. лит., 2009. 64 с.

162 Там же.

Федеральное Собрание Российской Федерации как законодатель-

ный орган является механизмом, обеспечивающим законотворчество, ко-

торое реализуется в двух плоскостях:

1) ратификация международных соглашений в области миграции;

2) правотворчество (например, принятый 19 мая 2010 г. Федераль-

ный закон № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный за-

кон “О правовом положении иностранных граждан в Российской

Федерации” и отдельные законодательные акты Российской

Федерации»)163.

В Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собра-

ния созданы профильные комитеты, выполняющие ряд не менее важных

функций, в том числе в сфере миграции населения. В их числе:

– разработка и принятие законопроектов для реализации миграци-

онной политики;

– рассмотрение и утверждение выделяемых денежных средств на

эффективное осуществление миграционной политики;

– контроль органов исполнительной власти в сфере реализации

политики, законодательства и использования финансовых ресур-

сов, выделяемых бюджетом на реализацию миграционной поли-

тики, и др.

Следующим звеном в институциональной структуре миграционной

политики выступает Правительство Российской Федерации. Несмотря

на то, что миграционную политику определяет Президент, Правительство

в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным

конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правитель-

стве Российской Федерации»164 также принимает политические решения в

рамках своей компетенции с учетом приоритетов в сфере управления ми-

грационными процессами, сформулированными в ежегодных посланиях

Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Таким об-

разом, на основании ст.16 указанного Федерального конституционного

закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение

единой государственной миграционной политики.

163 СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2524.

164 Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Прави-

тельстве Российской Федерации» (с изменениями от 31 декабря 1997 г., 19 июня,

3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г., 30 января, 2 марта 2007 г., 25, 30 декабря 2008 г.,

29 января, 22 июля, 28 декабря 2010 г.)

99

2.3. Институты, реализующие миграционную политику Российской Федерации

В целях осуществления единой миграционной политики Правитель-

ство Российской Федерации обеспечивает согласованное взаимодей-

ствие федеральных органов исполнительной власти по управлению ми-

грационными процессами:

– определяет приоритеты в вопросах внешней миграции с учетом

изменений в развитии этих процессов в Российской Федерации и в

иностранных государствах;

– утверждает целевые программы, концепции регулирования мигра-

ционных процессов, заключает межправительственные соглаше-

ния по вопросам миграции;

– заслушивает представителей федеральных органов исполнитель-

ной власти и органов исполнительной власти субъектов Россий-

ской Федерации о работе по выполнению возложенных на эти ор-

ганы обязанностей165.

Кроме того, Правительство Российской Федерации обеспечивает

взаимодействие с иностранными государствами, поддерживает контакты

с международными организациями, развивает международное сотрудни-

чество:

– по вопросам миграции населения, предоставления международ-

ной защити лицам, ищущим убежище, по проблемам противодей-

ствия нелегальной миграции;

– по вопросам возврата и приема нелегальных мигрантов (реадмиссии);

по координации деятельности компетентных органов сопре-

дельных государств по выявлению и перекрытию каналов неле-

гальной миграции;

– по пресечению деятельности трансграничных группировок, связан-

ных с торговлей людьми, контрабандой, наркобизнесом и другой

противоправной деятельностью.

Другой уровень институциональной структуры миграционной поли-

тики – административный. По нашему мнению, четкой границы между по-

литическим и административным делением в государственной системе

управления миграционными процессами не прослеживается.

Исполнительная власть представляет собой мощный меха-

низм, переводящий политические решения в действительность, имеет

165 См.: Правительство Российской Федерации // Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005.

С. 271.

разветвленную структуру вертикали, обеспечивающую прохождение и

конкретизацию таких решений по всей системе исполнительных органов.

Административный уровень институциональной структуры мигра-

ционной политики представляет собой совокупность государственных ор-

ганов, отвечающих за реализацию миграционной политики на территории

России. Они выполняют законодательство Российской Федерации, Указы

Президента и постановления Правительства в области миграции, а так-

же в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые

акты в этой сфере и передают их для рассмотрения на политический уро-

вень институциональной структуры миграционной политики.

В реализации миграционной политики Российской Федерации в рам-

ках своей компетенции принимают участие следующие федеральные ор-

ганы исполнительной власти:

а) министерства: внутренних дел, иностранных дел, здравоохране-

ния, труда и социальной защиты, экономического развития, регионального

развития, связи и массовых коммуникаций, по делам

гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации

последствий стихийных бедствий, культуры, транспорта, образо-

вания и науки, финансов, юстиции;

б) службы: безопасности, внешней разведки, миграционная служба

(до 2016 г.), по труду и занятости, государственной статистики и

таможенная служба.

Стоит заметить, что это только те ведомства, с которыми взаимодей-

ствие осуществляется на постоянной основе.

Мы неоднократно публично высказывали мнение о необходимости

существенного совершенствования институционального обеспечения ми-

грационной политики166.

Несмотря на общую задачу, позволяющую объединить министер-

ства и ведомства, участвующие в реализации миграционной политики в

единую систему, имеются, тем не менее, существенные различия как по

166 Волох Владимир Александрович – председатель Общественного совета при ФМС

России // Единообразие и многообразие России: материалы Комиссии Обществен-

ной палаты Российской Федерации по вопросам толерантности и свободы совести /

Под редакцией акад. РАН В.А. Тишкова. М.: Общественная палата Российской Фе-

дерации, 2007. С. 201–203; Волох В.А. Совершенствование государственной поли-

тики в сфере вынужденной миграции // Власть, 2007. № 10. С. 91; Он же. Вопрос на-

зрел // Земляки. Приложение к журналу «Социальная защита». 2011, № 5. С. 39–41;

Он же. Трансформация процессов формирования и реализации миграционной по-

литики России. Монография. М.: Издательство «Спутник+», 2011. С. 90.

2.3. Институты, реализующие миграционную политику Российской Федерации

месту и роли в системе государственных органов, компетенции, так и по

функциональным свойствам. Рассмотрим их подробнее.

В соответствии с положением о Министерстве внутренних дел Рос-

сийской Федерации167, действовавшем до мая 2012 г., МВД России осу-

ществляло функции по выработке государственной политики в сфере

миграции, а также координировало и контролировало деятельность под-

ведомственной ФМС России.

В сфере миграции основной задачей МВД России в то время была

разработка государственной миграционной политики. Для её реали-

зации МВД России осуществляло следующие полномочия:

– формировало на основе анализа и прогнозирования состояния

процессов миграции населения основные направления политики

государства в этой сфере;

– совместно с ФМС России осуществляло взаимодействие с терри-

ториальными органами внутренних дел и миграционной службы;

– принимало участие в разработке и реализации программ кадро-

вого обеспечения, а также в осуществлении подготовки, перепод-

готовки, повышения квалификации и стажировки кадров ФМС Рос-

сии, а также некоторые другие функции.

В целях осуществления полномочий МВД России в сфере миграции

Министр внутренних дел Российской Федерации вносил Председателю

Правительства Российской Федерации для последующего представления

Президенту Российской Федерации свои предложения:

– о назначении на должность и об освобождении от должности за-

местителей директора ФМС России;

– о внесении изменений и дополнений в проект положения о ФМС

России (по предложению директора ФМС России);

– о предельной штатной численности ФМС России, штатной числен-

ности ее центрального аппарата, численности сотрудников ФМС

России в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на

эти цели в федеральном бюджете (по представлению директора

ФМС России).

Министр внутренних дел Российской Федерации утверждал:

– ежегодный план деятельности ФМС России, отчет о его выполне-

нии, а также показатели деятельности ФМС России;

167 Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации утверждено

Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248. См. :http://www.mvd.ru/mvd/poloz/

– схему размещения территориальных органов ФМС России, положе-

ния (типовые положения) о территориальных органах ФМС России.

По поручению Президента и Правительства Российской Федерации

Министр внутренних дел давал указания ФМС России по вопросам, отно-

сящимся к сфере миграции, контролировал их исполнение и осуществлял

иные полномочия в соответствии с национальным законодательством.

Главным федеральным органом исполнительной власти, формирующим

и реализующим государственную миграционную политику с июня

2012 г. по апрель 2016 г., была Федеральная миграционная служба. Если

до июня 2012 г. её основными задачами168 в основном были: разработка и

реализация мер по пресечению незаконной миграции, реализация зако-

нодательства и осуществление контроля и надзора в сфере миграции, а

также управление территориальными органами ФМС России, то после вы-

ведения 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» и Постановления Прави-

тельства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах

Федеральной миграционной службы» Федеральная миграционная служ-

ба (ФМС России) стала федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по выработке и реализации государственной

политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, пра-

воприменительные функции, функции по федеральному государственно-

му контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных

услуг (функций) в сфере миграции169. Соответственно внесены необходи-

мые изменения и дополнения в функции, задачи и полномочия ФМС Рос-

сии, а также исключены из положения об МВД России функции разработ-

ки 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.

168 См.: Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной миграционной

службы» от 19 июля 2004 г. № 928 с изменениями от 21 марта, 20 апреля, 27 июля

2007 г., 3 марта 2008 г., 31 октября 2009 г. // URL: http://base.garant.ru/187224/

169 Опубликовано: 20 июля 2012 г. в «РГ» – Федеральный выпуск № 5838.

2.3. Институты, реализующие миграционную политику Российской Федерации

ФМС России в своей системе создавала территориальные органы,

загранаппарат170, а также иные организации и подразделения. Предельная

штатная численность Федеральной миграционной службы, ее территориальных

органов и загранаппарата без персонала по охране и обслужи-

ванию зданий по состоянию на август 2012 г. насчитывала 37 342 едини-

цы, в том числе:

– федеральных государственных гражданских служащих в количе-

стве 12 254 человек, работников в количестве 8 798 человек;

– численность центрального аппарата – 678 единиц, в том числе фе-

деральных государственных гражданских служащих в количестве

364 человека;

– территориальных органов – 36 621 единицы, в том числе феде-

ральных государственных гражданских служащих в количестве

11 847 человек;

– численность загранаппарата Федеральной миграционной службы

в количестве 43 единицы171.

Проведенный анализ иерархической системы государственных ин-

ститутов, призванных формировать и реализовывать государственную

миграционную политику, дает основание сделать вывод об отсутствии

каких-то жестких границ между политическим и административным

уровнями в государственной системе управления миграционными про-

цессами в современной России. Острота проблемы институциональ-

ного обеспечения в значительной мере связана с тем, что за весьма

короткий период ФМС России претерпела целый ряд часто непродуман-

ных реорганизаций. Институциональная противоречивость негативно

отразилась на процессах реализации возложенных на Службу задач и

функций.

С июня 2012 г. по апрель 2016 г. ситуация стала меняться к луч-

шему – ФМС России, будучи центральными федеральным органом ис-

полнительной власти, разрабатывала и реализовывала государственную

политику и осуществляла нормативно-правовое регулирование в сфере ми-

грации, а также правоприменительные функции, функции по федерально-

му государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению)

170 В настоящее время представительства ФМС действуют в 5 государствах: в Респу-

блике Армения, Киргизской республике, Латвийской Республике, Республике Тад-

жикистан, в Туркменистане.

171 Опубликовано: 20 июля 2012 г. в «РГ» – Федеральный выпуск № 5838.

государственных услуг (функций) в этой сфере и на этой основе осущест-

вляла комплексное управление миграционными процессами.

Вместе с тем новые вызовы и угрозы в современном мире, наше-

ствие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана

и Украины потребовали оптимизировать государственную миграционную

политику Российской Федерации и улучшить управление 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 прекур-

соров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразд-

нена, а её функции и полномочия переданы Главному управлению по во-

просам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам

миграции Министерства внутренних дел (ГУВМ МВД России), оно является

самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата

Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим

и осуществляющим в пределах своих компетенций функции Министер-

ства по выработке и реализации государственной политики, а также нор-

мативному правовому регулированию в сфере миграции.

Основными задачами Главного управления являются:

●● Организация и участие в формировании основных направлений го-

сударственной политики в сфере миграции;

●● Обеспечение совершенствования нормативно-правового регулиро-

вания в сфере миграции;

●● Обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с феде-

ральными органами исполнительной власти, органами исполнитель-

ной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относя-

щимся к компетенции Главного управления;

●● Организация и координация деятельности территориальных органов

МВД России по вопросам, входящим в компетенцию Главного управ-

ления;

●● Организационно-методическое обеспечение деятельности терри-

ториальных органов МВД России и их структурных подразделений,

организаций, созданных для решения задач по реализации государ-

ственной миграционной политики, по вопросам, отнесенным к ком-

петенции Главного управления.

2.3. Институты, реализующие миграционную политику Российской Федерации

Основными функциями Главного управления являются:

1. Осуществление анализа состояния миграционной обстановки, а так-

же эффективности мер, принимаемых территориальными органами МВД

России, их структурными подразделениями по реализации основных на-

правлений государственной политики, отнесенных к компетенции Главно-

го управления.

2. Определение приоритетных направлений совершенствования слу-

жебной деятельности территориальных органов МВД России, их структур-

ных подразделений по вопросам, относящимся к компетенции Главного

управления.

3. Подготовка на основе проводимого анализа прогнозов изменения

миграционной обстановки, проектов стратегических решений по вопро-

сам, отнесенным к компетенции Главного управления, с информированием

заинтересованных органов государственной власти о тенденциях

развития миграционной ситуации.

4. Разработка и внесение первому заместителю Министра предложе-

ний и проектов управленческих решений по формированию и реализа-

ции государственной политики в установленной области деятельности,

а также по совершенствованию форм и методов работы территориаль-

ных органов МВД России, их структурных подразделений, приоритет-

ных мерах, направленных на упорядочение функционирования и опти-

мизацию выполнения ими задач в сфере миграции на основе сочетания

человеческих ресурсов и потенциала современных автоматизирован-

ных информационно-телекоммуникационных технологий, технических

средств.

5. Осуществление мероприятий по формированию и реализации фе-

деральных целевых программ по вопросам, отнесенным к компетенции

Главного управления.

6. Участие в перспективном и текущем планировании деятельности

МВД России, разработке концепций, основных направлений развития тер-

риториальных органов МВД России, их структурных подразделений по во-

просам, 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, отне-

сенным к компетенции Главного управления.

8. Разработка проектов федеральных конституционных законов, феде-

ральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской

Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской

Федерации, нормативных правовых актов МВД России, а также подготов-

ка предложений по совершенствованию законодательных и иных норма-

тивных 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 исполнитель-

ной 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, законо-

дательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

11. Обеспечение представления и представление по искам, предъяв-

ленным к МВД России, в установленном порядке в судах интересов МВД

России, а по соответствующим поручениям – интересов Президента Рос-

сийской Федерации и Правительства Российской Федерации по предме-

там споров, отнесенным к компетенции Главного управления.

12. Подготовка или участие в подготовке ответов по запросам Уполномо-

ченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам челове-

ка по вопросам деятельности Главного управления.

13. Подготовка или участие в подготовке ответов на запросы депутатов

Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собра-

ния Российской Федерации и членов Общественной палаты Российской

Федерации по вопросам деятельности Главного управления.

14. Ведение совместно с заинтересованными подразделениями Мини-

стерства баз данных нормативных правовых актов в установленной сфе-

ре 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 подразделе-

ниях территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функ-

ции, 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 соответствую-

щих подразделений федеральных органов исполнительной власти, орга-

нов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных госу-

дарственных 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 установ-

ленном порядке образовательные и научные организации МВД России

для выполнения поставленных перед Главным управлением задач и осу-

ществления возложенных функций.

4. Участвовать в организации проведения научных исследований по

вопросам деятельности Главного управления.

5. Пользоваться в установленном порядке базами данных Министер-

ства и его территориальных органов, образовательных и научных ор-

ганизаций МВД России для решения задач, возложенных на Главное

управление.

6. Проводить по вопросам, относящимся к компетенции Главного

управления, проверки служебной деятельности территориальных орга-

нов 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 подразделе-

ний полиции, входящих в сферу ведения Главного управления, имеющих

низкие результаты деятельности, а также о привлечении к дисциплинар-

ной ответственности их руководителей.

8. Заслушивать отчеты руководителей подразделений территориаль-

ных 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 кон-

ференции и семинары.

10. Проводить в установленном порядке стажировку руководителей тер-

риториальных органов МВД России, состоящих в резерве, для назначения

на указанные должности, по направлениям деятельности Главного управ-

ления, а также Образовательных и научных организаций МВД России.

11. Использовать при выполнении возложенных задач возможности го-

сударственных 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 нор-

мативных правовых актов Российской Федерации, по которым Главное

управление является головным разработчиком, а также принимать участие

в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граж-

дан и общественных объединений по наиболее актуальным вопросам, от-

носящимся к сфере внутренних дел.

13. Осуществлять иные полномочия, предоставленные Главному управ-

лению нормативными правовыми актами МВД России172.

На момент сдачи рукописи этого учебного пособия в печать мигра-

ционные органы продолжали формироваться в МВД России. В этой связи

автор считает преждевременным анализировать ход реализации государ-

ственной миграционной политики в системе органов Министерства вну-

тренних дел Российской Федерации.

Подводя итог, отметим, что в качестве основного механизма, реа-

лизующего миграционную политику в Российской Федерации, выступает

государство.

Вопросы для самоконтроля

1. Назовите и охарактеризуйте основные этапы формирования и реа-

лизации государственной миграционной политики Российской Феде-

рации.

2. К какому времени можно отнести начало работы по проблемам фор-

мирования политики в сфере внешней миграции, международного

сотрудничества в сфере миграции населения, международной тру-

172 «Ваше право»: Юридическая газета. № 10, май 2016 г.

довой миграции, формирование системы иммиграционного контро-

ля, миграционного законодательства?

3. Назовите основные причины передачи в апреле 2016 г. функций и

полномочий ФМС России Главному управлению по вопросам мигра-

ции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

4. Расскажите историю разработки Концепции государственной мигра-

ционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

5. Какова структура Концепция государственной миграционной полити-

ки Российской Федерации?

6. Какие в Концепции государственной миграционной политики Россий-

ской Федерации определены цели, принципы, основные направле-

ния?

7. Какие основные направления международного сотрудничества Рос-

сийской Федерации в сфере миграции определены в Концепции го-

сударственной миграционной политики Российской Федерации?

8. Расскажите, что предусмотрено в Концепции государственной ми-

грационной политики Российской Федерации по вопросам информа-

ционно-аналитического обеспечения реализации государственной

миграционной политики Российской Федерации.

9. Какие институты реализуют миграционную политику Российской Фе-

дерации и их полномочия?

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

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

В обществе, как и в любом сложном развивающемся организме, существуют 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 государством173. 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, которые в настоящее время значительно изменились, способствовали образованию гражданского общества.

По нашему мнению, наиболее полное определение гражданского общества в современной научной литературе предложено профессорами Г.Р. Латфуллиным и Н.В. Новичковым. Согласно этому определению «… гражданским обществом можно считать совокупность личностей, их взаимодействие, а также их социально значимую деятельность, в том числе через различные организационные формы»174.

173 Гегель Г. Философия права. М., 1990. С. 228.

174 Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация. Учебное пособие. СПб.: Питер, 2007. С. 78.

3.1. Роль и значение институтов гражданского общества в процессе политического...

В политических дискуссиях о проблемах гражданского общества пре-

обладает мнение, что в современной России слишком громоздкое государ-

ство и слабое, развивающееся гражданское общество. Как справедливо

отмечает Т.И. Куценко, особую озабоченность общественности вызывает

все более явная монополия высокопоставленных государственных чинов-

ников на формулирование миграционной политики вне механизмов обще-

ственного обсуждения и поиска общественного согласия, обязательных

для гражданского общества175.

Резкие колебания политического курса, волюнтаризм при определе-

нии стратегии общественного развития, непродуманные акции региональ-

ных лидеров в угоду сиюминутным политическим интересам могут стать

нормой. В результате это может привести:

– вместо преемственности и последовательного эволюционного раз-

вития – к новым революциям;

– вместо взвешенной долгосрочной стратегии – к псевдопатриотиче-

ской фразеологии;

– вместо поиска и внедрения эффективных механизмов регулиро-

вания миграции – к забытым обязательствам и невыполнимым за-

претам;

– вместо общественной правозащитной экспертизы проектов осно-

вополагающих 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 силь-

ного государства. Поэтому надо не только укреплять государство, но и

развивать институты гражданского общества176. В этой связи важную

175 Куценко Т.И. Через усиление взаимодействия институтов власти и гражданского

общества к формированию эффективных механизмов управления миграционны-

ми процессами / Реформы в России и проблемы управления-2008. Материалы

23-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. Вып.2. М.:

ГУУ, 2008.

176 Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государ-

ственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и

общество. № 12 (78). 2010. С. 4–12; Он же. Миграционная политика: участие обще-

ственных 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 // Мигра-

ция 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.

роль в формировании и реализации миграционной политики играют об-

щественные, неправительственные и другие негосударственные органи-

зации.

Международная практика показывает, что если вопросы определе-

ния правового положения иностранных граждан относятся к компетенции

государства, то вопросы интеграции, адаптации и оказание им правовой

помощи во многом решаются при самом активном участии неправитель-

ственных организаций. Одним из стратегических направлений миграцион-

ной политики страны на современном этапе, по нашему мнению, должно

стать совершенствование создания и развития институтов гражданского

общества, при этом целесообразно перенести акценты на политику закре-

пления востребованных мигрантов в стране.

Одним из принципов государственной миграционной политики яв-

ляется конструктивное взаимодействие федеральных органов государ-

ственной власти, органов государственной власти субъектов Российской

Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов со-

циального партнерства и гражданского общества177.

Много лет на территории Российской Федерации успешно работают

такие общественные неправительственные и международные органи-

зации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи бе-

женцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», Сеть

«Миграция и право», «Международная правозащитная ассамблея», Рос-

сийское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции»

(ПАРМИ), Международный альянс «Трудовая миграция» (МАТМ) и ряд

других178. Они оказывают помощь беженцам, вынужденным переселен-

цам, трудящимся-мигрантам, а также и другим категориям мигрантов, в

том числе методическую, финансовую, юридическую, медицинскую, кон-

сультативную; осуществляют научно-исследовательскую деятельность в

сфере миграции и многое другое. Доктор юридических наук профессор

М.Л. Тюркин в монографии «Миграционная система России» отмечет необ-

ходимость взаимодействия государства с неправительственными органи-

зациями, играющими важную роль в решении проблем беженцев, реаль-

177 Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на пе-

риод до 2025 года, утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г., п. 22, д.

178 Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики

Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежи-

ща. Монография. М.: Издательство «Спутник+», 2009. С. 162.

но способными обеспечить социокультурную адаптацию и обустройство

этих лиц на территории России179.

Например, Сеть «Миграция и право», регулярно проводит семина-

ры по проблемам вынужденной миграции. В сборнике «Система между-

народного убежища и ее состояние в России» руководитель сети, член

Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию

институтов гражданского общества и правам человека С.А. Ганнушкина

отмечает, что отсутствие четкости и единообразия в подходе к проблемам

вынужденной миграции в различных субъектах Российской Федерации

делает регулярные встречи представителей федеральных миграционных

органов и практиков, работающих с мигрантами на местах, чрезвычайно

полезными для обеих сторон180.

Заслуживает одобрения деятельность некоммерческого партнерства

«Международный альянс “Трудовая миграция”» (МАТМ), которое, начи-

ная с 2004 г., объединяет общественные и коммерческие организации из

России и ряда государств СНГ, работающие в сфере трудовой миграции.

В настоящее время членами МАТМ являются свыше 100 физических и

юридических лиц из Российской Федерации и государств-участников СНГ.

Одна из главных задач – силами МАТМ содействовать формирова-

нию в России цивилизованного рынка негосударственных услуг в сфере

трудовой миграции.

Для развития и усовершенствования проводимой с российскими

компаниями работы МАТМ совместно с Субрегиональным Бюро Между-

народной Организации Труда создан в помещении альянса Ресурсный

центр для работодателей, использующих труд иностранных граждан, что

дало возможность расширить тематику и частоту проведения семинаров

и организовать постоянно действующий консультационный пункт по во-

просам практической реализации миграционного законодательства.

Так, в 2014 г., Ресурсный центр МАТМ совместно с аппаратом Уполно-

моченного при Президенте Российской Федерации по защите прав пред-

принимателей принял активное участие в подготовке ежегодного доклада

179 Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография. М.: Издательский дом

«Стратегия», 2005. С. 251.

180 Ганнушкина С.А. Вступление. Система международного убежища и ее состояние

в России. Актуальные проблемы мигрантов. Материалы 20-го и 21-го семинаров,

проведенных в рамках программы «Миграция и Право» Правозащитного центра

«Мемориал» 20–22 октября 2005 года и 27–29 апреля 2006 года. М.: «Р. Валент»,

2006. С. 6.

Президенту Российской Федерации, содержащего оценку условий осу-

ществления предпринимательской деятельности в стране, в том числе с

привлечением иностранной рабочей силы. В ходе совещания по этому во-

просу проанализированы системные проблемы, связанные с массовыми

нарушениями миграционного законодательства и массовыми ошибками

правоприменительной практики.

Совещание проходило в атмосфере высокой активности, заинтере-

сованности, продуктивности. Участниками обсуждения было предложено

более двух десятков решений существующих проблем в сфере привле-

чения и использования в российском бизнесе иностранных работников.

После доработки и согласования эти предложения вошли в текст доклада

Президенту Российской Федерации.

На выездном заседании Общественного совета при ФМС России,

которое походило в 2015 г. в Едином миграционном центре Московской

области,

был заслушан доклад С.И. Болдырева – директора программ

МАТМ, председателя подкомитета по вопросам миграции Комитета ТПП

РФ по вопросам экономической интеграции ШОС и СНГ: «Содействие

адаптации трудовых мигрантов к требованиям российского рынка труда.

Роль и место объединений работодателей, частных агентств занятости

и других операторов на рынке труда». Ранее, на заседании Обществен-

ного совета при ФМС России с докладом «О формах негосударственного

участия в привлечении иностранных работников на российские предприятия

» выступал президент МАТМ, заместитель председателя Обществен-

ного совета Н.В. Курдюмов. Члены Общественного совета при ФМС Рос-

сии одобрили работу, планомерно проводимую руководством альянса.

Наиболее результативное взаимодействие сложились между МАТМ

и Межпарламентскими Ассамблеями СНГ и ЕврАзЭС (МПА СНГ, МПА

ЕврАзЭС), Парламентской Ассамблеей ОДКБ (ПА ОДКБ), Общественной

палатой Российской Федерации, Общественным советом при ФМС России.

Многолетнее плодотворное сотрудничество МАТМ с общественными

организациями и совместная деятельность по проведению информационных

мероприятий различного уровня – конференций, форумов, круглых

столов, участие в разнообразных проектах по миграционной проблемати-

ке способствует гармонизации межнациональных и межконфессиональ-

ных отношений, поддержке гражданского мира и согласия как в регионах

России, так и государствах-участниках СНГ. Развитие партнерского взаи-

модействия организаций-членов МАТМ позволили накопить и обобщить

информацию об опыте работы широкого круга операторов и провайдеров

сферы услуг, оказываемых работодателям и трудовым мигрантам.

Как показывает опыт работы МАТМ с иностранными гражданами,

въезжающими на территорию Российской Федерации с целью работы,

практически все мигранты нуждаются в разнообразных видах помощи как

со стороны государственных, так и особенно со стороны негосударствен-

ных структур, способных оказать эту помощь своевременно, профессио-

нально, с соблюдением всех норм миграционного законодательства.

Региональная общественная организация «Партнерство по миграции»

(ПАРМИ) была создана в ходе выполнения решений Женевской конферен-

ции по беженцам 1996 г. «ПАРМИ» являлась одной из организаций, входив-

ших в сеть «Международного неправительственного партнерства по мигра-

ции (МНПМ), объединяющего общественные организации миграционного

профиля из Армении, Грузии, Киргизии, России и Украины. МНПМ имело

аккредитацию при УВКБ ООН и возглавляло Рабочую группу по законода-

тельству для НПО в рамках выполнения решений Женевской конференции.

В последующие годы «Партнерство по миграции» осуществляло со-

вместные проекты с Советом Европы, УВКБ ООН, МОМ, МБТ.

Основными уставными целями РОО «Партнерство по миграции» яв-

ляются:

●● организация и осуществление научных исследований по проблемам

миграции, включая законодательное регулирование миграционных

процессов и деятельности неправительственных организаций в этой

области;

●● мониторинг за нарушением прав человека в области миграции, за

соблюдением и соответствием законодательства нормам междуна-

родного права;

●● участие и проведение научных конференций, семинаров, круглых

столов по проблемам беженцев, вынужденных переселенцев и дру-

гих категорий мигрантов и деятельности неправительственных орга-

низаций миграционного профиля; обобщение, анализ и распростра-

нение отечественного и зарубежного опыта по решению проблем

беженцев и вынужденных переселенцев и выработка механизма их

возвращения на территории прежнего проживания;

●● обмен информацией с другими организациями, включая неправи-

тельственные, проведение с ними совместных научных исследований;

●● проведение тренингов для сотрудников общественных организаций;

осуществление печатно-издательской деятельности; оказание пря-

мой помощи беженцам и вынужденным переселенцам;

●● формирование благоприятного общественного мнения в отношении

вынужденных мигрантов различных национальностей, способствуя

тем самым улучшению межэтнических отношений.

РОО «ПАРМИ» было организовано и проведено большое число научно-

практических и международных конференций, семинаров, круглых сто-

лов, среди которых:

– совместно с Институтом этнологии и антропологии РАН и Форумом

переселенческих организаций – Круглый стол «Сотрудничество

НПО и государства на приоритетных направлениях миграционной

политики». Материалы круглого стола опубликованы отдельным

сборником;

– совместно с Фондом Карнеги (Carnegie Endowement for International

Peace) – Международная конференция по актуальным проблемам

законодательства, регулирующего деятельность НПО в странах СНГ;

– совместно с Институтом государства и права РАН и Институтом

Брукингса (США) – Международная конференция по проблемам

внутреннего перемещения в Российской Федерации. Материалы

конференции опубликованы отдельным сборником на английском

и русском языках.

Как считает президент региональной общественной организации

«Партнерство по миграции» Н.А. Воронина, «…многие общественные ор-

ганизации осуществляют проекты по мониторингу нарушений прав чело-

века. Показательно, что в результате этой деятельности, по отзывам самих

мигрантов, случаи нарушений прав человека в России сокращаются»181.

Гражданское общество через институты, прежде всего обществен-

ные объединения, местное самоуправление, оказывает влияние на при-

нятие государственных решений и способствует развитию народного

представительства. Одним из таких институтов, через которое может быть

осуществлено данное влияние, является созданная в 2004 г. Обществен-

ная палата РФ.

181 Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав ми-

грантов в России // Права человек и правозащитная деятельность государства. Сборник

материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред.

д-р юрид. наук В.Н. Лопатина. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 298.

Общественная палата Российской Федерации – организация,

обеспечивающая взаимодействие граждан Российской Федерации, обще-

ственных объединений с органами государственной власти и органами

местного самоуправления в целях учёта потребностей и интересов граж-

дан России и защиты их прав и свобод.

Общественная палата была сформирована в соответствии с Феде-

ральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате

Российской Федерации». Согласно этому закону, Общественная палата

избирается каждые два года (с 2012 г. – каждые три года) и осуществляет

взаимодействие граждан с федеральными органами государственной

власти,

органами государственной власти субъектов Российской Федера-

ции и органами местного самоуправления: в целях учёта потребностей и

интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан

Российской Федерации и прав общественных объединений при формиро-

вании и реализации государственной политики; в целях осуществления

общественного контроля за деятельностью федеральных органов испол-

нительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской

Федерации и органов местного самоуправления; а также в целях содей-

ствия реализации государственной политики в области обеспечения прав

человека в местах принудительного содержания.

Порядок работы палаты, принятие ею решений, проведение Пленар-

ных заседаний регулируются регламентом Общественной палаты.

Согласно закону, деятельность Общественной палаты направлена

на согласование интересов граждан, общественных объединений, орга-

нов государственной власти и местного самоуправления для решения

наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обе-

спечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан,

конституционного строя и демократических принципов развития граждан-

ского общества в стране.

Общественная палата проводит общественную экспертизу социаль-

но значимых проектов федеральных законов, проектов законов субъектов

РФ, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной вла-

сти РФ и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Общественная палата формируется следующим образом: после

проведения консультаций Президент Российской Федерации определя-

ет кандидатуры 42 членов палаты. Они, в свою очередь, должны согла-

ситься или отказаться от предложения в течение 30 дней, после чего

президент своим указом окончательно утверждает 42 члена Обществен-

ной палаты.

Вторым этапом формирования нового состава Общественной пала-

ты является процедура конкурсного отбора в члены Общественной па-

латы 42 представителей от общероссийских общественных организаций.

Принимают решение о приеме 42 членов Общественной палаты, назна-

ченных Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении чле-

нов Общественной палаты Российской Федерации», в течение 60 дней со

дня утверждения.

Представители региональных и межрегиональных общественных

объединений выдвигают свои кандидатуры в члены палаты, которые при-

нимаются уже утвержденными ранее двумя третями состава палаты.

В соответствии с поправками к закону «Об Общественной палате

Российской Федерации», принятыми 15 июня 2007 г., не допускается вы-

движение кандидатов в члены палаты организациями, в отношении кото-

рых было вынесено предупреждение о недопустимости осуществления

экстремистской деятельности, а также организациями, деятельность ко-

торых была приостановлена судом в соответствии с законом «О противо-

действии экстремистской деятельности».

В 2014 г. в Общественную палату России было решено избрать часть

представителей через такой современный и на первый взгляд неподкуп-

ный инструмент, как интернет-голосование. 1 мая 2014 г. начались первые

интернет-выборы части Общественной палаты. На 42 места претендова-

ли 266 кандидатов.

При подведении итогов интернет-голосования, в ходе которого за

259 кандидатов в 14 номинациях было отдано более 2,3 млн. голосов, в

выборах приняло участие более 350 тыс. избирателей.

Вместе с тем в ходе проведения интернет-голосования и по его ре-

зультатам возникло много вопросов.

Прежде всего, необходимо отметить, что голосовать за кандидатов

могли лишь зарегистрированные на портале госуслуг. Для регистрации

необходимо

было заполнить онлайн-анкету (необходим паспорт и СНИЛС)

и получить пароль доступа в отделении «Ростелекома».

Кроме этого есть вопросы к интернет-технологиям, позволяющим за-

ниматься махинациями «куда круче», чем в процессе традиционных выбо-

ров, а также сама процедура голосования для значительного числа людей,

активных и неравнодушных, оказалась весьма и весьма сложной. Одним

из неприятных результатов такого голосования стало то, что ни один кан-

дидат из Татарстана не прошёл в Общественную палату России182.

На сайте ОП РФ был подтвержден факт подтасовок в отношении тро-

их кандидатов: «Представители ОАО «Ростелеком» обнаружили значитель-

ное количество запросов с ограниченного количества IP-адресов в заклю-

чительный день голосования. Соответствующие данные были направлены

в Фонд информационной демократии. В результате проведения анализа

значений скорости и территориальной принадлежности поступающих голо-

сов появилась возможность свидетельствовать о том, что в голосовании

были задействованы технические средства, а именно – роботизированные

программы»183. С голосования сняли ряд кандидатов, информировала ОП

РФ. Оспорить результаты электронных выборов нельзя, так как их органи-

затор не юридическое лицо и суды не принимают иски к рассмотрению.

Согласно Федеральному закону «О внесении изменений в Феде-

ральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации»»

от 23 июля 2013 года № 235-ФЗ184 Общественная палата теперь состоит

из 166 (ранее – из 126) членов, представляющих 3 равнозначные группы.

Это 83 представителя региональных общественных палат; 40 россиян, ко-

торых указом утверждает Президент Российской Федерации; 43 предста-

вителя общероссийских общественных объединений.

Структура Общественной палаты Российской Федерации следую-

щая: Секретарь палаты и его заместитель, Совет Общественной палаты,

в который входят председатели комиссий палаты. В функции Совета ОП,

согласно действующему законодательству, входит определение числен-

ности общественных наблюдательных комиссий в субъектах федерации,

назначение их членов и досрочное прекращение их полномочий, приоста-

новление и прекращение деятельности составов ОНК.

Пятый состав (2014–2017 гг.) Общественной палаты Российской Феде-

рации образовал следующие комиссии и межкомиссионные рабочие группы.

Комиссии:

– Комиссия по развитию информационного сообщества, СМИ и мас-

совых коммуникаций.

– Комиссия по развитию малого и среднего бизнеса.

– Комиссия по вопросам инвестиционного климата.

182 URL: http://kzn.tv/kzntube/rezultaty-onlajjn-golosovanija-v-obshhestvennuju-palatu-rf/

183 Сайт Общественной палаты РФ

184 Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/70419142/#ixzz4HC0GL7xn

– Комиссия по общественному контролю, общественной экспертизе

и взаимодействию с общественными советами.

– Комиссия по общественной безопасности и взаимодействию с ОНК.

– Комиссия по экологии и охране окружающей среды.

– Комиссия по добровольчеству и волонтерству.

– Комиссия по развитию реального сектора экономики.

– Комиссия по вопросам агропромышленного комплекса и развитию

сельских территорий.

– Комиссия по гармонизации межнациональных и межконфессио-

нальных отношений.

– Комиссия по развитию общественной дипломатии и поддержке со-

отечественников за рубежом.

– Комиссия по охране здоровья, физической культуре и популяриза-

ции здорового образа жизни.

– Комиссия по социальной поддержке граждан и качеству жизни.

– Комиссия по развитию социальной инфраструктуры, местного са-

моуправления и ЖКХ.

– Комиссия по развитию науки и образования.

– Комиссия по поддержке семьи, детей и материнства.

– Комиссия по культуре, искусству, творческому и культурно-истори-

ческому наследию.

– Комиссия по поддержке молодежных инициатив.

Межкомиссионные рабочие группы:

– Межкомиссионная рабочая группа по подготовке проекта ежегод-

ного доклада Общественной палаты о состоянии гражданского об-

щества в Российской Федерации.

– Межкомиссионная рабочая группа по этике и регламенту.

Аппарат Общественной палаты, в соответствии с законом, обеспе-

чивает деятельность палаты и работает под общим руководством её се-

кретаря.

3.2. Общественный совет при ФМС России:

участие в формировании и реализации

государственной миграционной политики (2006–2016 гг.)

Одним из новых институтов гражданского общества в нашей стра-

не является Общественный совет, впервые начавший работать в 2006 г.

при Федеральной миграционной службе185. Регулярно осуществлялась

ротация членов Совета. В состав Совета входили видные ученые и обще-

ственные деятели, профессионально знающие проблемы миграции на-

селения.

Например, в 2016 г. в их числе были: Н.В. Курдюмов – заместитель

председателя Общественного совета, председатель совета (президент)

некоммерческого партнерства «Международный альянс “Трудовая мигра-

ция”»; Л.В. Андриченко – заведующая отделом правовых проблем Инсти-

тута законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; Р.Р. Аббя-

сов – заместитель председателя Совета муфтиев России, руководитель

Аппарата Совета муфтиев России; А.М. Борода – председатель Федерации

еврейских общин России, заместитель главного раввина России; А.С. Брод –

член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию граждан-

ского общества и правам человека, директор Московского бюро по правам

человека; Л.И. Графова – председатель Исполкома Форума переселен-

ческих организаций, известный журналист, правозащитник; Г.К. Джурае-

ва – президент общественного межрегионального фонда «Таджикистан»,

руководитель информационно-правового центра «Миграция и право»;

А.А. Добродеев

– заместитель заведующего сектором по взаимодействию

с МВД России синодального отдела Московского патриархата

по взаимо-

действию с Вооруженными силами и правоохранительными учреждениями,

протоиерей;

А.В. Должикова – проректор Российского университета

дружбы народов, кандидат химических наук, доцент; В.Ю. Зорин – член Со-

вета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Феде-

рации, первый заместитель председателя Общероссийской общественной

организации «Ассамблея народов России», заместитель директора Инсти-

тута этнологии и антропологии РАН, доктор политических наук, профессор;

И.В. Ивахнюк – заместитель заведующего кафедрой народонаселения эко-

номического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, член Правительственной

комиссии по миграционной политике, член Международного Союза научных

исследований народонаселения, доктор экономических наук, профессор;

В.Н. Истратов – первый заместитель Исполнительного директора Фонда

«Русский мир», кандидат исторических наук, доцент; Б.Б. Коревский – член

185 Приказ Федеральной миграционной службы от 10 апреля 2006 г. № 114 «Об Обще-

ственном совете при Федеральной миграционной службе (в ред. приказа ФМС Рос-

сии от 31 июля 2008 г. № 203) // URL: http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf

правления АНО «Центр культурных программ»; К.Д. Крылов – президент

Московского общества трудового права и права социального обеспечения,

доктор юридических наук, профессор; М.В. Москвина

– управляющий ди-

ректор Управления рынка труда и социального партнерства Российского

союза промышленников и предпринимателей, генеральный директор не-

коммерческого партнерства «Координационный совет объединений рабо-

тодателей России»; В.И. Муженский – председатель комитета по труду, ми-

грационной и демографической политике Торгово-промышленной палаты

Воронежской области, председатель правления некоммерческого партнер-

ства «Мигрант-партнер», председатель Общественно-консультативного со-

вета при УФМС России по Воронежской области;

С.Б. Параскева – президент

Национального Фонда развития малого и среднего предпринимательства,

кандидат экономических наук; А.Б. Паскачев – член Общественной пала-

ты Российской Федерации, член Совета по межнациональным отношениям

при Президенте Российской Федерации, председатель «Российского кон-

гресса народов Кавказа», доктор экономических наук, профессор; С.В. Ря-

занцев – руководитель Центра социальной демографии и экономической

социологии Института социально-политических исследований РАН, член-

корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор; А.В. Топи-

лин – заведующий сектором Института макроэкономических исследований,

академик Российской академии естественных наук, доктор экономических

наук, профессор; В.П. Шапошников – член Совета по развитию гражданско-

го общества и правам человека при Президенте России, член Обществен-

ной палаты Российской Федерации, председатель Российского профсоюза

работников строительных специальностей и сервисных организаций, вице-

президент Союза профсоюзов России; Т.Н. Юдина – начальник Управления

качества социального образования, заведующая кафедрой истории, теории

и методологии социологии Российского государственного социального уни-

верситета, доктор социологических наук, профессор. Автор этого учебного

пособия, профессор, доктор политических наук В.А Волох избран предсе-

дателем Общественного совета при Федеральной миграционной службе.

С первых дней образования Совета на протяжении десяти лет в его

составе активно работали: В.А. Волох, Л.И. Графова, Н.В. Курдюмов и

С.В. Рязанцев.

В соответствии с утвержденным положением Общественный совет

являлся совещательно-консультативным органом при Федеральной ми-

грационной службе и был создан с целью оказания содействия ФМС Рос-

сии в подготовке предложений по выработке и реализации мероприятий

по совершенствованию государственной миграционной политики в Рос-

сийской Федерации. Решения Общественного совета носили рекоменда-

тельный характер.

Исходя из основных задач и функций, Общественный совет осу-

ществлял свою работу в соответствии с планами, которые утверждались

на очередной год. В качестве приоритетных направлений Общественный

совет определил следующие вопросы:

– развитие взаимодействия ФМС России с общественными объеди-

нениями, научными и учебными учреждениями;

– рассмотрение инициатив общественных объединений, научных и

учебных учреждений, связанных с решением наиболее сложных

проблем миграции;

– подготовка предложений по формированию государственной ми-

грационной политики Российской Федерации и совершенствова-

нию действующего законодательства в сфере миграции;

– освещение проблем миграции в СМИ;

– участие негосударственного сектора в решении вопросов внешней

трудовой миграции;

– проведение научных исследований и подготовка экспертных заклю-

чений по основным направлениям миграционной политики и др.

Необходимо особо отметить, что в соответствии с решением Обще-

ственного совета при ФМС России от 16 февраля 2007 г., поддержанным

директором ФМС России К.О. Ромодановским, при всех территориальных

органах ФМС России были созданы и успешно действовали общественно-

консультативные советы.

По мере развития института общественных советов, действующих

при федеральных органах исполнительной власти, регламентация деятельности

Совета при ФМС России претерпевала необходимые изме-

нения.

В частности, по предложению Совета 2 декабря 2010 г. приказом

ФМС России № 439 было утверждено новое «Положение об Обществен-

ном совете при Федеральной миграционной службе». С учетом расшире-

ния функций Совета в указанное Положение приказами ФМС России от

15 марта 2013 г. № 67, от 25 октября 2013 г. № 417 внесены необходимые

изменения и дополнения.

Новые полномочия, возложенные на Общественный совет при ФМС

России, оптимизировали участие гражданского общества в формирова-

нии и реализации миграционной политики Российской Федерации. Обще-

ственным советом обсуждались планы деятельности ФМС России и стра-

тегические вопросы развития миграционной политики страны.

Так, например, в процессе подготовки проекта Концепции государ-

ственной миграционной политики Российской Федерации на период до

2025 года этот вопрос дважды рассматривался на расширенных заседа-

ниях Общественного совета. Было подготовлено экспертное заключение

Совета, которое послужило основой для проведения (дважды) обществен-

ных слушаний в Общественной палате Российской Федерации.

В третьем квартале 2011 г. на заседании Совета были рассмотрены

вопросы: «Основные зоны «коррупционных рисков» и проблемы реализа-

ции антикоррупционной политики» и «Общественный контроль и антикор-

рупционная экспертиза: опыт и проблемы».

Общественным советом в течение 2013–2015 гг. подготовлено 49 за-

ключений на проекты федеральных законов, указов Президента Россий-

ской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и

приказов ФМС России.

Общественный совет при ФМС России в своей работе выполнял

рекомендации Открытого правительства и учитывал практику органи-

зации деятельности общественных советов при федеральных органах

исполнительной власти в части ротации состава членов Совета. Так, в

2013–2014 гг. проведены ротации, результаты которых утверждены прика-

зами ФМС России. Следующую, очередную ротацию членов Совета пред-

полагалось провести после принятия Федерального закона «Об основах

общественного контроля в Российской Федерации», проект которого на-

ходился на рассмотрении в Парламенте Российской Федерации.

В заседаниях Общественного совета принимали участие руководи-

тель ФМС России, ответственные работники центрального аппарата и тер-

риториальных органов миграционной службы, что позволяло оперативно

принимать решения по рекомендациям Общественного совета.

Работа членов Общественного совета при ФМС России проводилась

по 3-м основным направлениям:

а) подготовка и участие членов Совета в заседаниях Общественного

совета при ФМС России, на которых рассматриваются наиболее

важные и сложные проблемы миграции;

б) проведение и участие членов Совета в общественно-значимых

мероприятиях по проблемам миграции населения, при этом уде-

ляется особое внимание совершенствованию работы обществен-

но-консультативных советов в субъектах Российской Федерации;

в) индивидуальная работа членов Совета по оказанию консультатив-

ной помощи ФМС России по вопросам правового статуса различных

категорий мигрантов, их социальной поддержки, реабилитации и

адаптации; участие в подготовке информационно-аналитических

материалов по различным проблемам в сфере миграции, в том

числе выступления в средствах массовой информации; проведе-

ние научных исследований, конференций, круглых столов, семи-

наров, в том числе международных, подготовка научных докладов

и сообщений по проблемным вопросам в сфере миграции насе-

ления, вызвавшим повышенный общественный резонанс, и выра-

ботка предложений по их урегулированию и т.п.

На заседаниях Общественного совета при ФМС России рассматрива-

лись, как уже отмечалось, наиболее сложные проблемы миграции. Напри-

мер, «О рекомендациях Общественной Палаты Российской Федерации

по итогам слушаний “Мигранты и принимающее общество в условиях кри-

зиса”», «Бизнес-мониторинг трудовой миграции из СНГ», «О заключении

на постановление Правительства Свердловской области “Об утвержде-

нии Порядка аккредитации организаций, осуществляющих деятельность

по оказанию посреднических услуг в сфере оформления разрешительных

документов иностранным гражданам и работодателям”», «Об учебном

фильме “Как работать в России без проблем”», «О работе Общественно-

консультативного совета при УФМС по Воронежской области», «О пред-

ложениях Общественно-консультационного совета при УФМС России по

Свердловской области», «Об участии частных агентств занятости в со-

вершенствовании механизмов регулирования международной трудовой

миграции и создание информационно-координационных центров

трудо-

вого обмена на основе принципа общественно-государственного и част-

ного партнерства», «О системе подготовки, переподготовки и повышении

квалификации кадров в ФМС России и ее территориальных органах в со-

временных условиях», «О ходе реализации Государственной программы

по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Фе-

дерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной

Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 и

предложениях по участию в этой работе негосударственного сектора»,

«О ходе выполнения решения Общественного совета при ФМС России»,

«Ежегодные отчеты о работе Общественного совета при ФМС России»,

«О вопросах малого и среднего предпринимательства», «Тенденции и

перспективы учебной миграции в России», «Об участии членов Обще-

ственного совета при ФМС России в мероприятиях, проводимых в субъек-

тах Российской Федерации общественно-консультативными советами при

территориальных органах Федеральной миграционной службы» и другие

вопросы.

С докладами выступали члены Общественного совета при ФМС Рос-

сии – Л.И. Графова, Н.В. Курдюмов, С.В. Рязанцев, Ж.А. Зайончковская,

И.В. Ивахнюк, Т.Н. Юдина, В.А. Тишков, С.В. Рязанцев, В.А. Волох и др., а

также сотрудники ФМС России – Е.Ю. Егорова, С.П. Калюжный, А.А. Фо-

менко, Т.А. Бажан, С.И. Болдырев, И.В. Агеев, М.Н. Утяцкий, В.Л. Казако-

ва, В.А. Яковлев и другие работники.

В обсуждении вопросов, рассматриваемых на заседаниях Обще-

ственного совета при ФМС России, принимали участие: представители

аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы, Уполномоченного

по правам человека в Российской Федерации, Федеральной службы по

труду и занятости, Правительства Московской области, члены Совета при

Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов

гражданского общества и правам человека, Международной организации

труда (МОТ), Международной организации по миграции (МОМ), Межуна-

родного альянса «Трудовая миграция», Координационного совета объеди-

нений работодателей России (КСОРР), Международного фонда защиты

от дискриминации, Российского союза промышленников и предпринима-

телей (РСПП), Ассоциации консультантов по подбору персонала (АКПП),

Общественного межрегионального фонда Таджикистана, Сети «Миграция

и Право», учреждения «Национальная информационная система паспор-

тизации специалистов RU/PASS, ЦК профсоюза трудящихся-мигрантов,

фонда «Наследие Евразии», региональной общественной благотвори-

тельной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам

«Гражданское содействие», кафедры управления миграционными про-

цессами Государственного университета управления, Московского обще-

ства трудового права и права социального обеспечения, РАН, МГУ и др.

Необходимо особо отметить, что все заседания Общественного со-

вета при Федеральной миграционной службе проходили неформально

127

3.2. Общественный совет при ФМС России: участие в формировании и реализации...

в расширенном составе с активным участием большого числа предста-

вителей неправительственных, общественных организаций и социально

ответственного бизнеса. На эти заседания приглашались и присутство-

вали представители средств массовой информации. Все необходимые

материалы

Совета размещались на сайте ФМС России.

Общественный совет при ФМС России постоянно оптимизировал

свою работу, внедрял новые, прогрессивные формы, в числе которых,

например, ежегодные выездные заседания в субъектах РФ, совместные

заседания с Научным советом ФМС России и другими общественными

организациями.

Так, в Воронеже в ноябре 2012 г. проведено двухдневное выездное

совместное заседание Общественного совета при ФМС России и Обще-

ственно-консультативного совета при УФМС России по Воронежской об-

ласти.

В рамках мероприятия состоялся ряд рабочих встреч и консультаций

прибывших из Москвы экспертов с руководством некоторых областных

организаций – Президентом ТПП Воронежской области Гончаренко Ю.Ф.,

помощником Уполномоченного по правам человека в Воронежской области

Куцовой И.И. и членом Экспертного совета Гонгадзе В.М., а также

с председателем Воронежского регионального союза предпринимателей

«Опора» Наумовым С.Д. и президентом НП «Мигрант-Партнер» Мужен-

ским В.И.

В работе выездного совместного заседания ОС и ОКС приняли уча-

стие руководители УФМС России по Воронежской области.

В декабре 2013 г. в Оренбурге прошло объединенное (выездное) за-

седание Общественного совета при ФМС России и Общественно-консуль-

тативного совета при УФМС России по Оренбургской области.

Повестка первого дня объединенного (выездного) заседания Обще-

ственного совета при ФМС России и Общественно-консультативного сове-

та при УФМС России по Оренбургской области: «Роль общественно-кон-

сультативных советов в реализации миграционной политики Российской

Федерации на современном этапе». В процессе проведения были рас-

смотрены вопросы:

– О новых задачах в деятельности общественных советов при орга-

нах исполнительной власти Российской Федерации.

– Об участии общественно-консультативных советов при террито-

риальных органах ФМС России в деятельности, направленной на

содействие социальной адаптации и интеграции иностранных ми-

грантов в российское общество.

В конце дня состоялось посещение членами советов и представи-

телями государственных органов и различных институтов гражданского

общества Центра социальной адаптации трудовых мигрантов в г. Орен-

бурге.

Во второй день проведена Региональная научно-практическая кон-

ференция по теме: «Об основных задачах реализации Концепции госу-

дарственной миграционной политики Российской Федерации на период

до 2025 года в части создания инфраструктуры социальной адаптации

трудовых мигрантов в субъектах Российской Федерации», на которой рас-

смотрен широкий круг вопросов.

В 2014 г. в декабре в г. Самаре прошло совместное расширенное

заседание Общественного совета при ФМС России и Общественно-кон-

сультативного совета при УФМС России по Самарской области по общей

теме: «Развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе со-

трудничества государственных, частных и некоммерческих организаций

как направление Концепции государственной миграционной политики

Российской Федерации на период до 2025 года».

В первый день, 11 декабря, были рассмотрены следующие вопросы:

– «Роль общественных советов в реализации Концепции государ-

ственной миграционной политики Российской Федерации на период

до 2025 года на современном этапе». Докладчик: Волох Вла-

димир Александрович, председатель Общественного совета при

ФМС России, д-р полит. наук, профессор;

– «Опыт взаимодействия Общественно-консультативного совета при

УФМС России по Самарской области с государственными, частны-

ми и некоммерческими организациями». Докладчик: Керимов Шир-

ван Мурватович, председатель Общественно-консультативного со-

вета при УФМС России по Самарской области;

– «Особенности внешней трудовой миграции Самарской области и

пути совершенствования оказания государственных услуг в сфере

трудовой миграции». Докладчик: Акимов Денис Владимирович, за-

меститель начальника УФМС России по Самарской области;

– «Пути и формы участия негосударственных организаций в повы-

шении эффективности процессов трудовой миграции в свете за-

кона о патентах». Докладчик: Курдюмов Николай Викторович, за-

меститель председателя Общественного совета при ФМС России,

Президент Международного альянса «Трудовая миграция».

– «О законодательных изменениях регулирования труда работников,

являющихся иностранными гражданами или лицами без граждан-

ства». Докладчик: Крылов Константин Давыдович, член ОС при

ФМС России, Председатель Московского общества трудового пра-

ва и права социального обеспечения, д-р юрид. наук, профессор

МГЮА им. О.Е. Кутафина.

Во второй день, 12 декабря, работа проводилась на двух параллель-

ных площадках:

1-я площадка: тренинг «Миграционное право и лучшие практики ле-

гального найма иностранных работников в России (с учетом нововведе-

ний 2015 г.)» Тренер-эксперт: Володин Евгений Владимирович.

2-я площадка: встречи, консультации с представителями заинтере-

сованных органов и организаций по вопросам сотрудничества государ-

ственных, частных, некоммерческих и правозащитных организаций (посе-

щение Дома дружбы народов г. Самары, филиала ФГУП ПВС ФМС России

(Заводское шоссе), Миграционного центра «Южный», Единого миграцион-

ного Центра, ГКУ ЦЗН г. Самары).

В 2015 г. в Вологодской области прошло выездное совместное за-

седание Общественного совета при ФМС России и Общественно-консуль-

тативного совета при УФМС России по Вологодской области (1–3 июля

2015 г.) на тему: «Активизация использования потенциала институтов

гражданского общества в реализации «Концепции государственной ми-

грационной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

Работа общественных советов проходила в городах Вологда, Череповец,

Грязовец и в Шекснинском муниципальном районе области.

До начала работы общественных советов состоялись встречи и

консультации председателя Общественного совета при ФМС России,

профессора Волоха В.А. с представителями органов исполнительной и

законодательной власти Вологодской области: первым заместителем

Губернатора Вологодской области Шерлыгиным Алексеем Игоревичем;

председателем Законодательного Собрания Вологодской области Шев-

цовым Георгием Егоровичем; с главным федеральным инспектором по

Вологодской области Мирошниковым Виктором Николаевичем, а также с

главой Вологодской митрополии митрополитом Вологодским и Кириллов-

ским Игнатием.

В первый день работы был проведен Круглый стол в Общественной

палате Вологодской области с участием представителей Общественной

палаты Вологодской области, региональных общественных и правоза-

щитных организаций, национально-культурных автономий, Торгово-про-

мышленной палаты.

На следующий день в г. Череповце прошло объединенное (выезд-

ное) заседание Общественного совета при ФМС России и Общественно-

консультативного совета при УФМС России по Вологодской области на

тему: «Активизация использования потенциала институтов гражданского

общества в реализации «Концепции государственной миграционной по-

литики Российской Федерации на период до 2025 года».

С основными докладами выступили: В.А. Волох, председатель Обще-

ственного совета при ФМС России, доктор политических наук, профессор

Государственного университета управления, с докладом «Об активиза-

ции использования потенциала общественных организаций в реализации

Концепции государственной миграционной политики Российской Федера-

ции на период до 2025 года» и Е.Н. Гаврилова, председатель Обществен-

но-консультативного совета при УФМС России по Вологодской области,

вице-президент Вологодской торгово-промышленной палаты, с докладом

«О практике работы Общественно-консультативного совета при УФМС по

Вологодской области».

Содокладчиками были: С.Г. Жестянников, начальник УФМС Рос-

сии по Вологодской области: «О миграционной ситуации в Вологодской

области и работе органов государственной власти и институтов граж-

данского общества по реализации Концепции государственной мигра-

ционной политики Российской Федерации на период до 2025 года»;

Н.В. Курдюмов, заместитель председателя Общественного совета при

ФМС России, председатель Совета НП «Международный альянс “Тру-

довая миграция”», руководитель Комитета по трудовой миграции МГО

«Опора России»: «Пути и формы участия негосударственных организа-

ций в повышении эффективности процессов трудовой миграции в свете

законодательства о патентах»; К.Д. Крылов, член Общественного совета

при ФМС России, президент Московского общества трудового права и

права социального обеспечения, доктор юридических наук, профессор

МГЮА(У) им. О.Е. Кутафина: «О законодательных изменениях регули-

рования труда работников, являющихся иностранными гражданами или

лицами без гражданства».

131

3.2. Общественный совет при ФМС России: участие в формировании и реализации...

В работе общественных советов приняли участие: А.И. Шерлыгин –

первый заместитель губернатора Вологодской области; А.В. Канаев – заме-

ститель председателя Законодательного Собрания Вологодской области;

В.П. Шапошников – член Общественной палаты Российской Федерации,

член Совета по развитию гражданского общества и правам человека при

Президенте России, председатель Российского профсоюза работников

строительных специальностей и сервисных организаций, вице-президент

Союза профсоюзов России; С.Г. Жестянников – начальник УФМС России

по Вологодской области, подполковник внутренней службы; Э.А. Синяев –

заместитель начальника Департамента труда и занятости населения Во-

логодской области; Куликова Анна Сергеевна – начальник Управления по

общественным проектам Департамента внутренней политики Правитель-

ства области; Г.А. Осокина – заместитель председателя Общественной

палаты Вологодской области; О.А. Димони – Уполномоченный по правам

человека в Вологодской области; С.С. Беляев – начальник Управления

по работе с общественностью мэрии г. Череповца; А.С. Паюсова – веду-

щий консультант Управления по общественным проектам

Департамента

внутренней политики Правительства области; Б.О. Ханчалян – секретарь

Общественной палаты Вологодской области; Н.М. Тихомирова – директор

духовно-просветительного центра «Северная Фиваида»; И.А. Трофимов –

заместитель председателя Общественной наблюдательной комиссии Во-

логодской области, председатель Вологодского регионального отделе-

ния Общероссийской общественной организации «Российский Красный

Крест»; протоирей Андрей Туляков – руководитель отдела по взаимо-

действию с вооруженными силами Вологодской епархии; иерей Сергей

Бондарь – клирик Храма преподобных Афанасия и Феодосия Череповец-

ких; иерей Анатолий Кора – клирик Воскресенского собора г. Череповца;

протоирей

Алексей Мокиевский – настоятель Свято-Троицкого храма села

Липин Бор; профессорско-преподавательский состав и студенты высших

учебных заведений области; представители диаспор, принимающих ми-

грантов организаций и УФМС России по Вологодской области.

Во второй половине дня состоялась встреча членов общественных

советов с главой Шекснинского муниципального района Богомазовым

Евгением Артемовичем с участием представителей диаспор, работо-

дателей и сотрудников УФМС России по Вологодской области. На этой

встрече были рассмотрены два вопроса: 1-й – о взаимодействии органов

местного самоуправления с УФМС России по Вологодской области; 2-й –

функционирование «Школы мигранта» на территории области в Шекснин-

ском районе: адаптация и интеграция иностранных граждан.

3 июля 2015 г. члены общественных советов переехали в г. Грязовец

Вологодской области, где прошла торжественная церемония вручения па-

спорта гражданина Российской Федерации лицам, достигшим 14-летнего

возраста.

По предложению Общественного совета при ФМС России информа-

ция об имеющемся положительном опыте в деятельности УФМС России

по Вологодской области в части торжественного вручения паспортов граж-

данина Российской Федерации была направлена во все территориальные

органы миграционной службы.

Члены общественных советов также посетили Вологодский филиал

ФГУП «Паспортно-визовый сервис» ФМС России (г. Грязовец) и провели там

круглый стол «Реализация задач государственной миграционной политики

в Вологодской области: состояние, тенденции и пути совершенствования».

В этот же день, вечером в г. Вологде члены общественных советов

провели круглый стол с руководящим составом УФМС России по Вологод-

ской области.

Кроме этого членами общественных советов были проведены на

двух площадках следующие мероприятия:

– 1-я площадка – тренинг и деловая игра «Миграционное право и луч-

шие практики легального найма иностранного персонала в России».

Ведущий: эксперт НП МАТМ Володин Евгений Владимирович.

В этом мероприятии приняли участие представители работодателей,

Общественно-консультативного совета при УФМС России по Вологодской

области, сотрудники УФМС России по Вологодской области.

– 2-я площадка – в Вологодском государственном университете про-

шла публичная лекция профессора Государственного университе-

тета управления, доктора политических наук Волоха Владимира

Александровича на тему: «Политика и управление миграционными

процессами: состояние, тенденции, пути оптимизации».

На лекции присутствовали Соколов Леонид Иванович – ректор

ФГБОУ ВПО «Вологодский государственный университет», доктор техни-

ческих наук, профессор и профессорско-преподавательский состав ВоГУ

(около 150 человек).

По итогам работы выездного совместного заседания Общественно-

го совета при ФМС России и Общественно-консультативного совета при

133

3.2. Общественный совет при ФМС России: участие в формировании и реализации...

УФМС России по Вологодской области на тему: «Активизация использо-

вания потенциала институтов гражданского общества в реализации «Кон-

цепции государственной миграционной политики Российской Федерации

на период до 2025 года» было принято следующее решение:

1. Доклады В.А. Волоха, С.Г. Жестянникова, Е.Н. Гавриловой,

Н.В. Курдюмова, К.Д. Крылова принять к сведению.

2. Считать одной из главных задач Общественного совета при ФМС

России, общественных-консультативных советов при территориальных

органах ФМС России организацию работы по использованию потенциала

различных институтов гражданского общества и привлечению российских

НПО, а также всех заинтересованных организаций, национальных сооб-

ществ, диаспор и объединений к реализации «Концепции государственной

миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» и

плана мероприятий по её реализации.

3. Членам Общественного совета при ФМС России оказывать содей-

ствие общественным-консультативным советам при территориальных ор-

ганах ФМС России в организации и проведении такой работы.

4. Одобрить работу по взаимодействию Общественно-консультатив-

ного совета при УФМС России по Вологодской области с государственны-

ми, частными и некоммерческими организациями (председатель Гаврило-

ва Евгения Николаевна).

Рекомендовать общественно-консультативным советам при терри-

ториальных органах ФМС России использовать в своей практической ра-

боте практику работы Общественно-консультативного совета при УФМС

России по Вологодской области.

5. Одобрить практику торжественных церемоний вручения паспор-

та гражданина Российской Федерации, проведенных Управлением Феде-

ральной миграционной службы по Вологодской области и его структур-

ными подразделениями с участием различных институтов гражданского

общества. Считать целесообразным использовать данный положитель-

ный опыт в других субъектах Российской Федерации.

6. Одобрить работу, проведённую заместителем председателя Об-

щественного совета при ФМС России – руководителем рабочей группы

по проблемам трудовой миграции Н.В. Курдюмовым в рамках реализуемого

между Международным альянсом «Трудовая миграция» и Бюро

МОМ проекта

и проведении тренинга для группы представителей рабо-

тодателей Вологодской области по теме: «Миграционное право и лучшие

практики легального найма иностранных работников в России (с учетом

нововведений 2015 г.)».

Отметить тренинг для работодателей на тему: «Миграционное право

и лучшие практики легального найма иностранных работников в России

(с учетом нововведений 2015 г.)», проведенный на высоком уровне экс-

пертом Володиным Евгением Владимировичем.

7. Поручить председателю Общественного совета при ФМС России

Волоху В.А. довести информацию о проведенном совете до руководства

ФМС России и разместить материалы совместного выездного заседания

Совета на сайте ФМС России.

Подводя итоги выездного совещания, участники выразили едино-

душное пожелание в продолжении диалога в подобном формате. Все без

исключения подчеркнули, что стоящие перед обществом и органами го-

сударственной власти задачи в сфере миграции необходимо решать со-

вместными усилиями.

Работа выездного заседания Общественного совета при ФМС Рос-

сии нашла широкое отражение в различных средствах массовой инфор-

мации Вологодской области, а также на федеральных телевизионных и

радио каналах.

В целях более широкого участия общественности в научных иссле-

дованиях проводились совместные заседания Общественного совета при

ФМС России и Научного совета ФМС России, а также заседания совмест-

но с Общественным советом при Московском доме национальностей.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от

7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы го-

сударственного управления» и решения Общественного совета при ФМС

России от 27 марта 2013 г. создан по аналогии с электронным правитель-

ством электронный Общественный совет при Федеральной миграционной

службе, на котором в режиме онлайн путем обсуждения по электронной

почте рассматривались неотложные вопросы, в том числе связанные с

подготовкой заключений на различные нормативные правовые акты, раз-

рабатываемые ФМС России.

Также члены Общественного совета проводили большую индивидуальную

работу и принимали активное участие во многих обществен-

но-значимых мероприятиях по проблемам миграции населения, уделяя

особое внимание совершенствованию работы общественно-консульта-

тивных советов в субъектах Российской Федерации.

3.2. Общественный совет при ФМС России: участие в формировании и реализации...

Десятилетний опыт работы Общественного совета при Федераль-

ной миграционной службе дает основания полагать, что данная практика

является конструктивным элементом развития институтов гражданского

общества при формировании государственной миграционной политики

Российской Федерации.

В связи с 10-летним юбилеем со дня образования Общественного

совета при ФМС России за активную работу по реализации государствен-

ной миграционной политики приказом Федеральной миграционной служ-

бы от 27 апреля 2016 г. № 252 л/с были награждены:

медалью ФМС России «За заслуги»:

– Волох Владимир Александрович – председатель Общественного

совета при ФМС России, почетный работник ФМС России, профес-

сор ГУУ, доктор политических наук.

– Зорин Владимир Юрьевич – член Общественного совета при ФМС

России, член Совета по межнациональным отношениям при Прези-

денте Российской Федерации, первый заместитель председателя

Общероссийской общественной организации «Ассамблея народов

России», заместитель директора Института этнологии и антропо-

логии РАН, доктор политических наук, профессор.

– Паскачев Асламбек Боклуевич – член Общественного совета при

ФМС России, член Совета по межнациональным отношениям при

Президенте Российской Федерации, председатель «Российско-

го конгресса народов Кавказа», доктор экономических наук, профессор.

– Рязанцев Сергей Васильевич – член Общественного совета при

ФМС России, руководитель Центра социальной демографии и эко-

номической социологии Института социально-политических ис-

следований РАН, член-корреспондент РАН, доктор экономических

наук, профессор.

– Крылов Константин Давыдович – член Общественного совета при

ФМС России, президент Московского общества трудового права и

права социального обеспечения, профессор Московского государ-

ственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, доктор

юридических наук, профессор.

– Добродеев Александр Алексеевич – член Общественного сове-

та при ФМС России, заместитель заведующего сектором по вза-

имодействию с МВД России синодального отдела Московского

патриархата по взаимодействию с Вооруженными силами и право-

охранительными учреждениями, протоиерей;

Почетной грамотой ФМС России:

– Курдюмов Николай Викторович – заместитель председателя Об-

щественного совета при ФМС России, председатель совета неком-

мерческого партнерства «Международный альянс “Трудовая ми-

грация”» (МАТМ);

– Должикова Анжела Викторовна – член Общественного совета при

ФМС России, проректор Российского университета дружбы наро-

дов, кандидат химических наук, доцент.

– Шапошников Владимир Петрович – член Общественного совета при

ФМС России, заместитель председателя комиссии Общественной

палаты, председатель Российского профсоюза работников стро-

ительных специальностей и сервисных организаций, вице-прези-

дент Союза профсоюзов России.

– Топилин Анатолий Васильевич – член Общественного совета при

ФМС России, заведующий сектором Института макроэкономиче-

ских исследований, академик Российской академии естественных

наук, доктор экономических наук, профессор.

– Юдина Татьяна Николаевна – член Общественного совета при ФМС

России, начальник Управления качества социального образования,

заведующая кафедрой истории, теории и методологии социологии

Российского государственного социального университета, доктор

социологических наук, профессор.

Благодарственным письмом:

– Москвина Марина Валерьевна – член Общественного совета при

ФМС России, управляющий директор Управления рынка труда и со-

циального партнерства Российского союза промышленников и пред-

принимателей, генеральный директор некоммерческого партнерства

«Координационный совет объединений работодателей России»;

– Графова Лидия Ивановна – член Общественного совета при ФМС

России, председатель исполкома Международного общественного

движения содействия мигрантам и их объединениям,

– Муженский Владимир Ильич – член Общественного совета при

ФМС России, председатель Общественно-консультативного сове-

та при УФМС России по Воронежской области, председатель ко-

митета по труду, миграционной и демографической политике Тор-

гово-промышленной палаты Воронежской области, председатель

правления Некоммерческого партнерства «Мигрант-партнер»;

– Джураева Гавхар Кандиловна – член Общественного совета при

ФМС России, президент Фонда «Таджикистан», руководитель ин-

теграционного центра «Миграция и закон»;

– Ивахнюк Ирина Валентиновна – член Общественного совета при

ФМС России, заместитель заведующего кафедрой народонаселе-

ния экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, член

Правительственной комиссии по миграционной политике, член

Международного Союза научных исследований народонаселения,

доктор экономических наук, профессор.

Одновременно за активную работу по организации и проведению

учебных занятий на курсах повышения квалификации сотрудников ор-

ганов миграционной службы в Учебно-методическом и реадмиссионном

центре «Болшево» (УМиРЦ ФМС России «Болшево»), подготовке высоко-

профессиональных кадров для управления миграционными процессами

и проведению научных исследований по проблемам миграции населения

были награждены:

медалью ФМС России «За заслуги»:

– Бронников Иван Алексеевич – заместитель директора Института

государственного управления и права Государственного универси-

тета управления, кандидат политических наук, доцент.

Почетной грамотой ФМС России:

– Омельченко Николай Алексеевич – заместитель директора Инсти-

тута государственного управления и права Государственного уни-

верситета управления, доктор исторических наук, профессор;

– Суворова Вера Александровна – заместитель заведующего ка-

федрой государственного управления и политических технологий

(ранее – кафедра управления миграционными процессами и ре-

гиональным развитием) Института государственного управления и

права Государственного университета управления, кандидат поли-

тических наук, доцент.

Благодарственным письмом:

– Акулова Галина Ивановна – старший лаборант кафедры государ-

ственного управления и политических технологий Института госу-

дарственного управления и права Государственного университета

управления.

Деятельность Общественного совета способствовала формиро-

ванию новых тенденций в управлении миграционными процессами, по-

зволяла с учетом общественного мнения оперативно решать проблемы,

возникающие в ходе реализации программных мероприятий и развивать

взаимодействие ФМС России с общественными объединениями, научны-

ми и учебными учреждениями, в том числе с Государственным универси-

тетом управления (ГУУ) и прежде всего с входящим в состав ГУУ – Инсти-

тутом государственного управления и права.

3.3. Совершенствование развития институтов

гражданского общества

С учетом важности широкого привлечения институтов гражданско-

го общества к участию в реализации Концепции представляется целесо-

образным возможно полнее задействовать их потенциал для реализации

программ и проектов в рамках обозначенных Концепцией сфер, предус-

мотрев при этом соответствующее нормативно-правовое регулирование их

деятельности и порядок взаимодействия с государственными структурами.

В этой связи целесообразно использовать возможности неправи-

тельственных организаций на следующих направлениях:

1. В области содействия добровольному переселению в Российскую

Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и стимулирова-

ния возвращения ранее эмигрировавших граждан в Россию для постоянного

проживания; создания условий для миграции в Россию на долговременной

основе иностранных граждан, отвечающих профессионально-квалифика-

ционным запросам российского рынка труда; упрощения условий миграции

в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов; стимулирова-

ния миграции в Российскую Федерацию молодежи, имеющей особо востре-

бованные на российском рынке труда профессии и специальности186:

– разработка и внедрение в практику механизмов, обеспечивающих

информационно-консультационное обслуживание различных кате-

горий мигрантов, ознакомления с условиями въезда, жилищно-бы-

тового обустройства, трудовой деятельности и законными спосо-

бами решения возникающих проблем на территории Российской

Федерации, в т.ч. с помощью возможностей, предоставляемых Ин-

тернетом;

186 Концепция …, п.24, а).

139

3.3. Совершенствование развития институтов гражданского общества

– формирование с активным привлечением потенциала НПО

центров, предоставляющих разнообразные услуги правового,

культурного, экономического и др. характера, которые востре-

бованы среди прибывающих в Россию различных категорий ми-

грантов;

– участие совместно с государственными структурами в формирова-

нии условий для привлечения в Российскую Федерацию предпри-

нимателей и инвесторов, оказание помощи в переселении в Рос-

сийскую Федерацию иностранных граждан в рамках воссоединения

семей, содействие миграции в Российскую Федерацию молодежи,

ставящей цель получения профессионального образования и его

совершенствования, стимулирование привлечения высококвали-

фицированных специалистов;

– организация и участие в персонифицированном поиске и комму-

никациях с потенциальными репатриантами, иммигрантами, пред-

ставителями молодежи и другими группами мигрантов.

– участие в разработке, совершенствовании и внедрении прогрес-

сивных механизмов отбора мигрантов, ходатайствующих о полу-

чении вида на жительство в Российской Федерации.

2. В области разработки дифференцированных механизмов привле-

чения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребован-

ной российской экономикой187:

– участие в экспертной оценке разрабатываемых механизмов отбо-

ра, привлечения и использования иностранной рабочей силы;

– участие в подготовке предложений по совершенствованию дей-

ствующих и внедрению новых, прогрессивных методов и механиз-

мов регулирования миграционных процессов;

– подготовка предложений и участие в их реализации по поэтапному

внедрению и развитию системы организованного подбора, подго-

товки и привлечения мигрантов в отрасли российской экономики

на основе активного вовлечения частной инициативы.

3. В области развития инфраструктуры в сфере трудовой миграции

на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих ор-

ганизаций; создания центров содействия иммиграции в Российскую Феде-

рацию и медицинского освидетельствования иммигрантов188:

187 Концепция…, п.24, б).

188 Там же.

– участие в разработке концептуальных подходов, формировании

соответствующей нормативной правовой базы и выработке пред-

ложений по разработке нормативных правовых актов, регулирую-

щих деятельность негосударственного сектора сферы услуг, свя-

занных с миграционными процессами, созданием благоприятных

условий для функционирования и развития НПО, занимающихся

комплексом вопросов миграции;

– разработка предложений по организации и совершенствованию

взаимодействия органов государственной власти субъектов Феде-

рации, органов местного самоуправления, представителей бизнеса

и НПО в целях создания центров содействия иммиграции в Россию;

– организация и проведение семинаров, деловых игр и тренингов в

целях повышения эффективности взаимодействия органов госу-

дарственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления,

представителей бизнеса и НПО в ходе создания центров

содействия иммиграции в Россию (разработка правовых основ,

распределение прав и обязанностей, выработка методов управле-

ния, хозяйственной деятельности, порядка финансирования и т.п.);

– подготовка предложений и участие в их нормативно-правовом

оформлении по развитию взаимоотношений государственных

центров

занятости с частными агентствами занятости и их объеди-

нениями по вопросам содействия гражданам Российской Федера-

ции и иностранным гражданам в трудоустройстве;

– участие в подготовке предложений по разработке и внедрению в прак-

тику механизма привлечения иностранных граждан на вакантные ра-

бочие места, остающиеся не замещенными российскими гражданами;

– подготовка и реализация предложений по формированию усло-

вий для создания центров на базе частных агентств занятости и их

объединений по предоставлению услуг в сфере миграции за счет

активизации деятельности негосударственного сектора в сфере

миграции и занятости населения.

4. В области содействия адаптации и интеграции мигрантов, форми-

рования доброжелательных отношений между мигрантами и принимаю-

щим сообществом189:

– подготовка и распространение через национально-культурные ав-

тономии и иные общественные объединения, СМИ, интернет и

189 Концепция…, п.24, е).

прочее (включая общественные приемные заинтересованных ор-

ганов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъек-

тов, взаимодействующих с мигрантами) информационных и спра-

вочных материалов для мигрантов, способствующих их правовому

просвещению, формированию навыков межнационального обще-

ния в местном сообществе, информированию об общепринятых

нормах поведения, культурных традициях;

– подготовка и распространение через СМИ материалов для мест-

ного населения, способствующих формированию атмосферы

доброжелательного

межнационального общения, включая инфор-

мационные материалы о культурных и религиозных особенностях,

нормах социального контроля и поведения, практиках коммуника-

ций наиболее многочисленных групп мигрантов;

– участие в создании и функционировании площадок для обсужде-

ния возникающих проблем с адаптацией и интеграцией мигрантов,

выработки рекомендаций по согласованию интересов мигрантов,

принимающего населения, бизнес-сообщества (с привлечением

ресурсов НПО, органов местного самоуправления и органов госу-

дарственной власти субъектов Федерации);

– участие в разработке и экспертной оценке проектов и программ,

направленных на формирование взаимоуважительной, доброже-

лательной атмосферы общежития мигрантов и принимающего со-

общества;

– участие в создании и функционировании центров, оказывающих

комплекс услуг мигрантам, включая информирование и консульти-

рование по различным аспектам въезда, пребывания и осуществле-

ния трудовой деятельности на территории Российской Федерации,

содействие в решении жилищно-бытовых вопросов, медицинском

обеспечении, страховании и т.п.;

– организация и проведение тренингов для представителей орга-

нов местного самоуправления и ведомств, взаимодействующих с

мигрантами (правоохранительные органы, органы образования,

здравоохранения, социального обеспечения и др.);

– обобщение и распространение совместно с органами местного

самоуправления положительно зарекомендовавшего себя опыта

взаимодействия местного населения (прежде всего молодежи) и

мигрантов;

– налаживание конструктивного взаимодействия с основными ре-

лигиозными объединениями с целью формирования условий для

оказания помощи социально уязвимым группам мигрантов (де-

тям, престарелым и пенсионерам, инвалидам, матерям-одиноч-

кам и др.), а также для повышения уровня подготовки мигрантов из

стран СНГ по русскому языку.

5. В области содействия развитию внутренней миграции граждан

Российской Федерации190:

– участие в осуществлении общественного контроля за «упрощением

процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации

в целях снятия административных барьеров, препятствующих из-

менению места пребывания или жительства», а также за обеспече-

нием «доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам

услуг по месту фактического проживания»191;

– участие в подготовке предложений по повышению внутренней тер-

риториальной мобильности населения Российской Федерации и

созданию благоприятных условий для ее развития;

– подготовка предложений и участие в их реализации по созданию

на основе частно-государственной кооперации инфраструктуры,

предназначенной для доступного жилищного обустройства вре-

менных мигрантов и иностранных студентов.

6. В области содействия образовательной (учебной) миграции в Рос-

сийскую Федерацию и поддержки академической мобильности192:

– участие в улучшении условий пребывания в Российской Федера-

ции иностранных студентов, включая содействие их социально-

культурной адаптации, обеспечение медицинского страхования и

безопасности;

– оказание информационно-консультационных услуг в целях сти-

мулирования мобильности специалистов, занимающихся пре-

подавательской, исследовательской и экспертно-аналитической

деятельностью в образовательных учреждениях и научных орга-

низациях;

– участие в оказании информационно-консультационных услуг рос-

сийским образовательным учреждениям и научным организациям

190 Концепция…, п.24, в).

191 Там же.

192 Концепция…, п.24, г).

3.3. Совершенствование развития институтов гражданского общества

в реализации программ международной академической мобиль-

ности и в привлечении зарубежного профессорско-преподава-

тельского состава и ученых на основе долгосрочных трудовых

контрактов;

– участие в осуществлении экспертной оценки предложений по

«упрощению административных процедур, связанных с въездом и

пребыванием на территории Российской Федерации иностранных

граждан с целью преподавательской, исследовательской и экс-

пертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и

научных

организациях, в том числе для участия в конференциях и

семинарах»193;

– подготовка предложений по повышению Российской Федерацией

экспортного уровня образовательных услуг в страны – источники

массовой миграции в Российскую Федерацию.

7. В области выполнения гуманитарных обязательств в отношении

вынужденных мигрантов194:

– общественный контроль за выполнением «государственных обяза-

тельств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынуж-

денных переселенцев»195.

8. В области создания условий для свободного перемещения и

трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями196:

– участие в осуществлении общественного контроля за соблюдением

основных и конституционных прав граждан и положений междуна-

родных документов Российской Федерации.

Основными действенными формами деятельности НПО, направлен-

ными на повышение эффективности взаимодействия между федеральны-

ми органами государственной власти, органами государственной власти

субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и

институтами гражданского общества в сфере миграции, являются:

– формирование общедоступной системы оказания информацион-

но-консультативной помощи;

– участие в организации дискуссионных площадок;

193 Концепция…, п.24, г).

194 Там же.

195 Там же.

196 Концепция…, п.25, б).

– организация и проведение семинаров, круглых столов, тренингов,

деловых игр;

– осуществление экспертной оценки проектов нормативных право-

вых актов, результатов правоприменительной практики, проектов,

программ, механизмов реализации Концепции;

– участие в осуществлении мониторинга ситуации, правоприме-

нения и социальных практик;

– участие в обобщении, анализе и публичном распространении по-

зитивного опыта реализации Концепции;

– участие в осуществлении общественного контроля.

Эти предложения рассмотрены в Общественной палате Российской

Федерации 26 июля 2012 г. на круглом столе «Роль неправительственных

организаций в реализации Концепции миграционной политики Российской

Федерации»197.

Требует дальнейшего совершенствования и работа общественных

советов при федеральных органах исполнительной власти.

Как уже отмечалось, необходимо отказаться от ведомственного под-

хода к формированию общественных советов и предоставить право ут-

верждать их состав и положения о них Общественной палате Российской

Федерации, а для территориальных органов – общественным палатам со-

ответствующих субъектов Российской Федерации. Также целесообразно

определить перечень нормативных актов и программ, которые должны

приниматься после предварительного и публичного их обсуждения на со-

ответствующих общественных советах. В компетенцию общественных со-

ветов министерств и ведомств может войти участие в работе различных

комиссий, например конкурсных, аттестационных, по урегулированию

конфликта и т.п.

С учетом актуальности и высокой общественно-политической значи-

мости миграционной политики в развитии России представляется обосно-

ванным рассмотреть вопрос создания в Общественной палате Россий-

ской Федерации Комиссии по миграционной политике.

Автор считает необходимым существенно повысить роль СМИ в

объективном и всестороннем освещении проблем миграции в печати, на

радио, телевидении и других средствах массовой информации.

197 «Трибуна Общественной Палаты» 26 июля 2012 г. вела в эфире прямую трансля-

цию Круглого стола на тему: «Миграционная политика в России: прямой эфир из ОП

РФ» // URL: http://top.oprf.ru/main/8471.html

Вопросы для самоконтроля

1. Дайте определение понятиям государства и гражданского общества.

2. Какие общественные, неправительственные и международные орга-

низации миграционного толка успешно работают на территории Рос-

сийской Федерации?

3. Приведите конкретные примеры работы Международного альян-

са «Трудовая миграция» (МАТМ), РОО «Партнерство по миграции»

(ПАРМИ), Сети «Миграция и право» и других по реализации государ-

ственной миграционной политики.

4. Порядок формирования и работы Общественной палаты Российской

Федерации.

5. Роль и значение Общественного совета при ФМС России в формиро-

вании и реализации государственной миграционной политики.

6. Приведите конкретные примеры деятельности Общественного сове-

та при ФМС России.

7. Расскажите о формах работы электронного Общественного совета

при Федеральной миграционной службе.

8. Ваши предложения по оптимизации деятельности институтов граж-

данского общества в части формирования и реализации государ-

ственной миграционной политики Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Миграция населения является одной из важных составляющих системы внутригосударственных и межгосударственных отношений. В современных условиях политического и экономического пространства она оказывает влияние на характер внутренней и внешней политики государства, политическую систему общества в целом.

Как и во многих других странах, история России неразрывно связана с процессами миграции населения, профессиональное и комплексное управление которыми продолжает сохранять немаловажное значение как для политического, социально-экономического и демографического развития государства, так и для обеспечения безопасности страны. Перспективы развития социально-экономической и демографической ситуации в современных условиях делают политически и экономически целесообразным развитие миграции. Миграция приобретает судьбоносное значение для России. От того, насколько Россия справится с задачей привлечения необходимого числа востребованных иммигрантов, зависит уровень жизни населения, размеры страны и ее безопасность и целостность.

Миграция является важнейшим фактором, инициирующим и влияющим на политические процессы в современном российском обществе. В той или иной мере способствуя позитивным факторам развития России, миграционные процессы одновременно создают определенные экономические, социальные, криминогенные и этнокультурные угрозы населению страны, что в свою очередь, может поставить под угрозу политическую стабильность, а значит и национальную безопасность государства.

Государственная миграционная политика включает в себя несколько составляющих: во-первых, концепцию государственной миграционной политики, во-вторых, государственные институты, которые отвечают за управление и контроль в сфере миграции, в-третьих, законодательство, в-четвёртых – программы, касающиеся различных аспектов миграции.

Как показывает исторический опыт России и других стран, проблема миграции может быть решена только при активном участии государства на всех стадиях миграционного процесса, а также при повышающейся роли институтов гражданского общества. Сложность ситуации в России

состояла в том, что длительное время проводимая государством мигра-

ционная политика во многом была ориентирована на решение отдельных

сиюминутных задач и была слабо связана с перспективами политическо-

го, экономического и демографического развития России.

Последние три года миграционная политика Российской Федера-

ции выстраивалась в целостную систему, которая обеспечит правильную

оценку и выработку эффективных управленческих решений в отношении

миграционных процессов, происходящих в Российской Федерации.

Развитие миграционной ситуации в Российской Федерации в

2016 году и последующие годы напрямую зависит от мотивации мигран-

тов, факторов их «притяжения» и «выталкивания».

Основной причиной иммиграции в Российскую Федерацию в настоя-

щее время является и будет оставаться в перспективе сильное миграционное

притяжение России при наличии очаговой вынужденной миграции

вблизи границ с Украиной.

Безвизовый режим, свободное передвижение и выбор места пребы-

вания на всей территории Российской Федерации положительно влияют

на принятие решения мигрантами к переезду в Российскую Федерацию на

относительно продолжительные сроки.

Крупные экономические центры, потребность в наемном труде ма-

лого и среднего бизнеса, относительно высокие заработные платы, ак-

тивная торговля между Россией и странами СНГ, а также замена квотных

ограничений патентной системой привлекают иностранных работников и

предпринимателей.

Образование единого экономического пространства со свободным

движением товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории Ев-

разийского экономического союза создало максимально комфортные ус-

ловия для перемещения людей. Тенденция увеличения объема и интен-

сивности миграции в Российскую Федерацию граждан государств ЕАЭС

будет в дальнейшем продолжаться и усиливаться.

В целях продвижения интересов Российской Федерации на миграционном

направлении, а также дальнейшего развития потенциала между-

народных связей должна быть продолжена работа по развитию между-

народного взаимодействия в области миграции в рамках таких площадок

многостороннего сотрудничества, как УВКБ ООН, МОТ, Всемирный банк,

МОМ, ЕС, ШОС и БРИКС, Диалог Россия – ЕС по миграции с особым ак-

центом на расширение договорно-правовой базы сотрудничества.

Миграционная политика

В то же время снижение темпов социально-экономического разви-

тия, нестабильная ситуация на финансовых рынках, сокращение работо-

дателями заработных плат и рабочих мест, падение уровня доходов граж-

дан России в совокупности являются отталкивающим фактором, который

негативно влияет на сравнительно обеспеченную часть мигрантов и спо-

собствует их возвращению на родину.

Учитывая перечисленные факторы, в 2016 г. ожидается по-прежнему

стабильно высокая численность прибывающих иностранных граждан,

преимущественно из стран СНГ. Некоторая часть трудовых мигрантов в

результате ухудшения материального положения и потери доходов будет

либо выезжать в страны своего постоянного проживания, либо стараться

компенсировать потери своих доходов уклонением от уплаты авансовых

платежей по патенту, либо полным уходом «в тень».

Такое развитие миграционной ситуации требует постоянного контро-

ля за режимом пребывания иностранных граждан и осуществления ими

трудовой деятельности на территории России, а также привлечения рабо-

тодателями иностранных работников.

В Российской Федерации федеральным органом исполнительной

власти, формирующим и реализующим государственную политику в сфе-

ре миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функ-

ции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере ми-

грации, до апреля 2016 г. была Федеральная миграционная служба.

Новые вызовы и угрозы в современном мире, нашествие мигрантов

в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины потребо-

вали оптимизацию государственной миграционной политики Российской

Федерации и выработку новых мер по совершенствованию 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 прекур-

соров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба упразд-

нена, а её функции и полномочия переданы Главному управлению по во-

просам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации.

На взгляд автора, заслуживает серьезного внимания вопрос о соз-

дании федерального государственного органа, разрабатывающего пред-

ложения по формированию комплексной государственной миграционной

политики, проводящего единую миграционную политику и осуществляю-

щего управление и координацию во всех сферах миграционных процес-

сов. Было бы целесообразно, на наш взгляд, создание на базе Главного

управления по вопросам миграции МВД России – Министерства по делам

миграции Российской Федерации. Учитывая также, что вопросы миграции

населения тесно связаны с проблемами национальной политики, возмож-

но, необходимо рассмотреть вопрос о создании Министерства националь-

ной и миграционной политики Российской Федерации.

В ближайшее время значение миграции еще более повысится. Сви-

детельством тому является Концепция государственной миграционной

политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная

Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в июне 2012 г. Утверж-

денная Концепция представляет собой систему взглядов на содержание,

принципы и основные направления деятельности Российской Федерации

в сфере миграции, в ней определяются цели, принципы, задачи, основ-

ные направления и механизмы реализации государственной миграцион-

ной политики Российской Федерации.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

I. Нормативные правовые акты

1.

Конституция Российской Федерации.

2.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

3.

Федеральный закон Российской Федерации «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. №114-ФЗ // СЗ РФ, 1996. № 34.

4.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. №115-ФЗ. // СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

5.

Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. №109-ФЗ // СЗ РФ, 24.07.2006, № 30, ст. 3285.

6.

Федеральный закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // СЗ РФ, 03.06.2002, № 22, ст. 2031.

7.

Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25.06.1993 № 5241-1 // Российская газета, № 152, 10.08.1993.

8.

Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-I «О беженцах» (с изменениями и дополнениями).

9.

Закон РФ от 19.02.1993 № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах».

10.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена Президентом Российской Федерации от 13 июня 2013 г.

11.

Распоряжение Правительства Российской Федерации об одобрении Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации от 1 марта 2003г. № 256 // URL: http// www.Government.ru.

12.

Указ Президента Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России». Постановление ГоРекомендуемая

литература

151

сударственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

от 2 декабря 1998 г. № 3294-II ГД «О деятельности Федеральной ми-

грационной службы России по реализации миграционной политики».

13. Указ Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствова-

нии государственного управления в области миграционной полити-

ки» от 23.02.2002 г.

14. Указ Президента Российской Федераций от 21 мая 2012 г. № 636

«О структуре федеральных органов исполнительной власти».

15. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156

«О совершенствовании государственного управления в сфере кон-

троля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и

их прекурсоров и в сфере миграции».

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля

2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы».

II. Монографии, статьи, исследования

17. Волох В.А. Учитывая прежние ошибки…. // Журнал «Полиция Рос-

сии». 2017, № 1. С. 13–15.

18. Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными

процессами; монография. – Самара: Издательский Дом «Бахран-М»,

2015. 192 с.

19. Волох В.А., Омельченко Н.А. Концепция государственной миграционной

политики Российской Федерации: история развития и проблемы

реализации // Вестник университета (ГУУ). 2012. № 17.

20. Волох В.А., Суворова В.А. Органы государственной власти в реализа-

ции миграционной политики // Вестник университета (ГУУ). 2012. № 17.

21. Волох В.А. Модернизация миграционной политики и законодатель-

ства в сфере трудовой миграции // Право и политика. 2011. № 6.

22. Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодатель-

ство стран СНГ (историко-правовой анализ): монография / Институт

государства и права РАН.: Издательский дом ГУУ, 2015. 303 с.

23. Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по

защите прав мигрантов в России // Права человек и правозащитная

деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской на-

учно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д-р юрид.

наук. В.Н. Лопатина. СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003.

24. Герасимова И.В. Влияние миграционных процессов на регулирова-

ние социально-трудовых отношений. Монография. М.: ГУУ, 2014.

188 с.

25. Зорин В.Ю. Государственная национальная политика: новые вызовы

и решения / Учёные записки Петрозаводского государственного уни-

верситета. Серия «Общественные и гуманитарные науки». №3 (116),

2011. С. 7–16.

26. Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их ре-

шения. (Аналитические обзоры Института научных исследований и

информации при Президенте Российской Федерации: периодическое

издание (открытая серия). № 4(14). 2010). М.: Изд-во РАГС, 2010.

27. Крылов К.Д. Новые политико-правовые инициативы в продвижении

социальной справедливости в целях справедливой глобализации //

«Социальная справедливость и гуманизм в современном государ-

стве и праве» / отв. ред. Т.А. Сошникова: материалы международной

конференции. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2015. С. 43–46.

28. Крылов К.Д. Приоритеты и правовые ориентиры дальнейшего зако-

нотворчества в области миграции // Парламентские слушания. Со-

вершенствование законодательства в области привлечения и ис-

пользования иностранной рабочей силы в Российской Федерации.

21 мая 2009 года. М.: Федеральное Собрание Российской Федера-

ции. Совет Федерации. 2009. С. 36–38 (0,5 п.л.).

29. Миграция в России 2000-2012. Хрестоматия в 3-х томах. НП РСМД //

Под общ. ред. И.С. Иванова, отв. ред. Ж.А. Зайончковская. М.: Спецкнига,

2013.

30. Миграция населения: теория и политика. Учебное пособие / Под ред.

О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина. М.: «Экономическое образование»,

2012.

31. Рощин Ю.В. Миграция в судьбе России // Москва-Тверь: Издатель-

ский дом «Авангард»: Седьмая буква, 2012.

32. Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы:

монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013.

33. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы,

правовые основы. Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.

34. Сошникова Т.А. Пути повышения роли профессиональных союзов в

современной России. Монография. М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та,

2014. 152 с.

35. Суворова В.А. Опыт России в области противодействия торговле

людьми (статья) // Вестник университета (ГУУ). № 11. М.: ГУУ, 2011.

36. Суворова В.А. К вопросу о механизмах привлечения высококвали-

фицированных специалистов, используемых в мировой практике //

Вестник университета (ГУУ). № 20. М.: ГУУ, 2011.

37. Сулейманова Ш.С. Медиаполитика в современном российском обще-

стве. Краткий курс лекций. Учебное пособие для студентов высших

учебных заведений. Монография. М.: Международный издательский

центр «Этносоциум», 2013. 142 с.

38. Сулейманова Ш.С. Самоопределение народов Северного Кавказа

в процессе трансформаций Российской государственности: истори-

ко-политологический анализ. Монография. М.: Издательство РАГС.

2010. 32,9 п.л.

39. Сулейманова Ш.С. Национальная политика России и СМИ (1990 – 2000):

теория и практика. Монография. М.: Издательство РАГС. 2009. 7,8 п.л.

40. Трофимова И.Н. «Мегаполис» и «глубинка» как модели ценностных

ориентаций и политических установок россиян 60–78 // Социологи-

ческая наука и социальная практика. 2014. №3 (7).

41. Туровский А.А., Ефремов Р.Ю. Стратегия модернизации государ-

ственного управления // Вестник университета (Государственный

университет управления), 2014, № 7.

42. Юдина Т.Н. Миграция: словарь основных терминов. М.: Издатель-

ство РГСУ, Академический Проект, 2007.

43. Научный интернет-журнал «Демографические исследования». URL:

www.demographia.ru

44. URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF

45. Официальный сайт ФМС России: URL: www.fms.gov.ru

46. Официальный сайт Главного управления по вопросам миграции Ми-

нистерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД Рос-

сии).

47. URL: www. www.archipelag.ru

48. URL: www.demoscope.ru

49. Официальный сайт Федеральной службы государственной стати-

стики. URL: www.gks.ru

50. Журнал «Право и безопасность». № 3 (16), 2005: О совершенствова-

нии государственной миграционной политики Российской Федерации.

51. URL: migrocenter.ru

ОБ АВТОРЕ

Волох Владимир Александрович – профессор Государственного университета управления (ГУУ), доктор политических наук, почетный работник Федеральной миграционной службы. Победитель IV международного конкурса учебно-методической, учебной и научной литературы, изданной в 2014/2015 гг., «Золотой корифей» в номинации «Социологические и политические науки»; лауреат Всероссийского конкурса на лучшую научную книгу 2014 г. среди преподавателей высших учебных заведений и научных сотрудников научно-исследовательских учреждений.

Образование высшее, окончил: в 1975 г. вечернее отделение Московского факультета Всесоюзного юридического заочного института (в настоящее время МГЮА(У) им. О.Е. Кутафина); в 1987 г. – Московский институт народного хозяйства им. Плеханова; в 1999 г. – Российскую Академию государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автор пяти монографий и более 170 учебников, учебных пособий, научных статей и публикаций по проблемам миграции, труда, занятости, национальной безопасности. Постоянно принимает участие в телевизионных и радиопередачах по миграционной проблематике.

Об авторе

Указом Президента Российской Федерации в 2000 г. присвоен классный

чин «действительный государственный советник Российской Федерации

3 класса». В соответствии с Указом Президента Российской Федерации

от 1 февраля 2005 г. № 113 в редакции Указа Президента Российской

Федерации от 30 сентября 2013 г. № 744 этот классный чин соответствует

воинскому званию – генерал-майор.

Имеет ряд государственных, ведомственных, зарубежных наград

и поощрений, в том числе благодарность Председателя Правительства

Российской Федерации В.С Черномырдина за большой личный вклад в

поддержку курса Президента и Правительства на продолжение преобразований

и личную инициативу, и почетный знак «Совет Безопасности Российской

Федерации».

Является одним из основателей создания в стране миграционной системы.

С 1992 г. по 2000 г. – статс-секретарь-заместитель Руководителя

Федеральной миграционной службы России (ФМС России), 2000–2002 гг. –

член Коллегии Министерства по делам федерации, национальной и миграционной

политики Российской Федерации (Минфедерации России),

руководитель Департамента иммиграционного контроля и по вопросам

убежища, а в 2002–2005 гг. – руководитель аналогичного Департамента

Федеральной миграционной службы Министерства внутренних дел Российской

Федерации (ФМС МВД России).

С 2005 г. по 2013 г. – заместитель заведующего кафедрой управления

миграционными процессами Института государственного управления

и права Государственного университета управления, с 2013 г. – профессор

кафедры управления миграционными процессами и региональным

развитием (в настоящее время кафедра государственного управления и

политических технологий) Института государственного управления и права

Государственного университета управления.

С 2014 года – первый заместитель директора Института миграции и

межнациональных отношений (по совместительству).

Опыт, приобретенный на практической работе в органах государственной

службы, использует в своей научно-педагогической деятельности

в Государственном университете управления. Работая в инновационном

режиме на кафедре, первой в России осуществляющей подготовку

менеджеров по программам «управление миграционными процессами»,

активно участвует в научных исследованиях и преподавательской работе.

Успешно ведет занятия по учебным дисциплинам: миграционная

политика, трудовая миграция, дипломатический протокол, иммиграцион-

ный контроль в РФ, виды правового положения иностранных граждан, ос-

новы профессиональной деятельности, внутренняя миграция, междуна-

родная миграция, основы трудового законодательства и рынка труда и др.

Член редакционных коллегий журналов «Власть». «Право и полити-

ка», «Земляки», «Российская миграция», «Служба занятости», «Развитие

территорий».

Неоднократно возглавлял делегации Российской Федерации на меж-

дународных переговорах, принимал участие в работе и выступал с докла-

дами на международных форумах и конференциях.

Подп. в печ. 06.03.2017. Формат 60х90/16. Объем 10 п.л.

Бумага офисная. Печать цифровая. Гарнитура Arial.

Уч.-изд. л. 8,39. Изд. № 1/2017. Тираж 500 экз. (1-й завод 50 экз.) Заказ № 244.

Ответственность за сведения, представленные в издании, несет автор.

Учебное издание

ВОЛОХ Владимир Александрович

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

ФГБОУВО «Государственный университет управления»

Издательский дом ФГБОУВО ГУУ

109542, Москва, Рязанский проспект, 99, учебный корпус, ауд. 106

e-mail: id@guu.ru, roguu115@gmail.ru

www.id.guu.ru, www.guu.ru

Редактор А.Н. Панкова

Компьютерная верстка и техническое редактирование А.А. Степанова

Тематический план внутривузовских изданий ГУУ 2017 г.