

**НП «Центральный Дом адвоката»  
Московское бюро по правам человека**

**В.А. ВОЛОХ**

**НОВАЯ РОССИЯ:  
ПОЛИТИКА  
И УПРАВЛЕНИЕ  
МИГРАЦИОННЫМИ  
ПРОЦЕССАМИ**

*— Монография —*

Издательский Дом  
«БАХРАХ-М»  
2015

ББК  
В 68

Книга издана в рамках социально значимого проекта «Дорогу осилит идущий» (Содействие адаптации и интеграции мигрантов усилиями НПО и юридического сообщества) по Договору гранта №38/69-1 от 18 августа 2014 г., оператор – Национальный благотворительный фонд.

Координатор проекта – **А.С. Брод**, член Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, член Совета при Президенте РФ по международным отношениям.

В68 Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: монография. – Самара: Издательский Дом «Бахрах-М»: 2015. – 192 с.

ISBN 978-5-94648-115-1

**В.А. Волох** – профессор Института государственного управления и права Государственного университета управления, доктор политических наук.

**Рецензенты:**

**В.Ю. Зорин** – заместитель директора Института этнологии и антропологии 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.

**И.Н. Трофимова** – ведущий научный сотрудник Института социологии Российской академии наук, доктор политических наук.

В монографии рассматриваются вопросы формирования новой миграционной политики и эффективного политического и государственного управления процессами миграции населения в целях решения имеющихся проблем как мигрантов, так и государства и бизнеса в современной России. Особое внимание уделено вопросам развития сотрудничества государства и институтов гражданского общества в этой области.

Монография представляет интерес для научных сотрудников, политологов, юристов, историков, экономистов, социологов, преподавателей учебных заведений, работников государственных, неправительственных, национально-культурных, общественных и иных организаций.

Монография может быть использована в качестве учебного пособия для студентов, бакалавров, специалистов, магистров и аспирантов, изучающих проблемы миграции населения? и работников органов государственного управления в сфере миграции.

ISBN 978-5-94648-115-1

© НП «Центральный Дом адвоката», 2015

© Московское бюро по правам человека, 2015

© Волох В.А., 2015

## ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>О монографии</b> .....	5
<b>Предисловие</b> .....	8
<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	11
<b>ГЛАВА I</b>	
<b>МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ</b> .....	25
1.1. Формирование миграционной политики и политического управления: основные научные концепции и подходы .....	25
1.2. Государственная миграционная политика в современной России: проблемы формирования и институционализации .....	37
1.3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история разработки и проблемы реализации .....	71
<b>ГЛАВА II</b>	
<b>ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> .....	80
2.1. Государственное управление миграционными процессами .....	80

2.2. Институты государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации: функции и полномочия .....	94
2.3. Межведомственное взаимодействие, информационное обеспечение и корпоративная социальная ответственность в сфере государственного управления миграционными процессами .....	109
<b>ГЛАВА III</b>	
<b>ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ .....</b>	<b>124</b>
3.1. Роль и значение институтов гражданского общества в процессе политического и государственного управления миграцией населения .....	124
3.2. Общественный совет при ФМС России: участие в формировании и реализации государственной миграционной политики и управлении миграционными процессами .....	139
3.3. Совершенствование развития институтов гражданского общества .....	151
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>160</b>
<b>Библиография .....</b>	<b>171</b>
<b>Об авторе .....</b>	<b>187</b>

## О монографии Владимира Волоха «Новая Россия: политика и управление миграционными процессами»

Монография Владимира Волоха является убедительным примером успешного сочетания как авторского теоретизирования, так и оригинальной операционализации сложных и противоречивых общественно-политических процессов современной России.

В ряду этих процессов выделяются миграционные процессы, которые, с одной стороны, являются порождением новаций постсоветского пространства в его географическом и геополитическом выражении, а с другой – выступают существенным фактором корректировки этого пространства.

Свежо и привлекательно звучит название монографии, которое фиксирует саму новизну российского пространства в его современном политическом и управленческом выражении.

Необходимо отдать должное автору в его исследовательском интересе, который свидетельствует о верном выборе проблемно-тематической ниши монографии. В. Волох профессионально и интуитивно откликается на важнейший запрос современности – **осознание надстроечных политико-управленческих институтов**, детерминированных жесткой необходимостью. Эта необходимость – управление, воздействие и оптимизация миграционных процессов, которые в их масштабе, интенсивности, дискретности и конфликтогенности стали существенной новацией для Российского государства и российского общества.

Несмотря на масштабный пласт работ, посвященных миграции и ее различным аспектам – от геополитических до локально-организационных, исследование В. Волоха не производит впечатление исследовательского дежавю.

Напротив, автор прекрасно владеет меняющейся политико-управленческой конъюнктурой и поэтому как нельзя более точно выбирает политический момент для подготовки и презентации целостного, структурно стройного и убедительного исследования.

В монографии можно найти ответы на политологические, как равно и политические вопросы: «**что такое политика?**» и «**что такое**

*миграционная политика РФ?»*. При этом В. Волох в силу очевидного профессионального кругозора рассматривает само явление миграции в разнообразных проекциях – от нормативно-правового до социокультурного. Он акцентирует эволюцию транснациональных социально-политических пространств, формируемых мигрантами, в демографическом, этнокультурном и этнополитическом планах. Это позволяет автору выявить и проследить институционализацию миграционной политики в ее сущностно-системном, структурном, а также в функциональном проявлениях.

При этом упрощенное и даже популистское (в том числе и негативное) понимание и восприятие миграции решительно отвергается автором в силу его творческой поисковой рефлексии.

Несомненный интерес представляет хронологизация содержательных этапов становления миграционной политики РФ, которая проводится автором в соотнесении с общим постсоветским политическим демократическим транзитом. Именно этот транзит во многом и породил разноуровневые и взаимные, встречные и антагонистические, плановые и эвакуационные миграционные тренды.

В. Волох четко прослеживает нормативно-правовое, политико-доктринальное и организационно-управленческое обеспечение миграционных потоков, как внешних, так и внутренних. Убедительность анализу придают *конкретные миграционные сюжеты* как России в целом, так и ее отдельных субъектов с выделением, в частности, *северокавказского миграционного дифферента* в его конфликтных проявлениях. Закономерно, что эти сюжеты складываются автором в достоверную целостную картину с учетом субъективирования органов власти и управления на законодательном и исполнительном уровнях.

Не праздными представляются усилия автора по трактовке, казалось бы, простых и внятных понятий, за которыми стоят такие процессы, как *управление, воздействие, регулирование, влияние*.

Надо отметить, что адекватная дивизионализация этих процессов крайне важна и в таких сферах, как межэтнические и межконфессиональные отношения, отношения резидентов и мигрантов, отношения групп мигрантов, различающихся по месту и времени исхода, отношения групп мигрантов, принадлежащих к разным этническим группам, в том числе и к тем, в истории которых были взаимные ущербы, экспансии, вражда, конфликты.

Сильной стороной исследования является рассмотрение проблем реализации миграционной политики РФ в контексте прав человека и гражданина в их глобальном понимании, а также в контексте гражданской институционализации. В известном смысле российское общественно-политическое пространство можно рассматривать как **зону рискованной гражданской институционализации**, что выпукло проявляется в сфере этнокультурного и этнополитического структурирования.

Однако и миграционный самоорганизационный вектор гражданского общества является значительным в общем гражданском процессе. В этом смысле обобщения автора красноречиво подтверждают один из неожиданных (или, напротив, ожидаемых) результатов миграции – **формирование системы общественных организаций мигрантов**, общественные активисты и члены которых обладают недюжинным мужеством, настойчивостью, социальным оптимизмом.

Общее впечатление о книге позволяет утверждать, что она является существенным вкладом в миграциологию в ее российской проекции. Развитие миграциологического знания в научно-теоретическом, учебно-образовательном, культурно-просвещенческом, информационно-дискурсном смыслах – важнейшая задача общественных наук.

Нет сомнений в том, что вся история и современность человечества – это **история и современность великого переселения народов**. Понимание сути этого движения является залогом стабильности, устойчивости, а также и перспективности современных стран, регионов и сообществ.

**АСТВАЦАТУРОВА Майя Артасесовна,**  
член Комиссии по миграционным вопросам Совета  
при Президенте РФ по межнациональным отношениям, директор  
Центра этнополитических исследований  
Пятигорского государственного лингвистического университета,  
доктор политических наук, профессор

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Для России миграция населения становится все более значимым фактором демографического, экономического и культурного развития страны. В ближайшие десятилетия значение миграции еще более повысится. В настоящее время миграция населения достигла исторически уникального уровня, формируя особую модель глобализации.

Согласно отчету Международной организации по миграции (МОМ), число международных мигрантов в 2010 году составило 214 млн. человек, или 3,1 % населения мира<sup>1</sup>. Если рост этого показателя продолжится с прежней скоростью, то к 2050 году он достигнет значения 405 млн. В миграционном обмене участвует подавляющее большинство стран мира (218).

Проблемы миграции населения в мире продолжают оставаться одной из наиболее исследуемых тематик на протяжении трех последних десятилетий<sup>2</sup>. В России активное изучение проблем миграции населения относится к концу прошлого века. Возникшие в начале 1990-х гг., постоянно нараставшие и усложнявшиеся миграционные проблемы способствовали активизации и расширению спектра отечественных научных исследований в этой области. В этот период сложился ряд научных коллективов, специализирующихся на изучении современных миграционных явлений<sup>3</sup>.

Вместе с тем для новой, современной России миграция стала проблемой, которая не получила еще достаточно полного осмысления и адекватного государственного реагирования. Анализ проведенных исследований выявил, что, несмотря на большой вклад ученых в разработку проблем миграции, существует ряд дискуссионных вопросов. К сожалению, следует отметить, что различные аспекты миграционной проблематики исследованы неравномерно. В дальнейшем изучении нуждаются как вопросы формирования государственной

<sup>1</sup> <http://www.iom.int/jahia/jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en>

<sup>2</sup> См., например: Marrus, M.R. *The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century*, Oxford University Press., Oxford, 1985.

<sup>3</sup> Волох Владимир Александрович. *Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации: состояние, тенденции, пути оптимизации*: Дис. д-ра полит. наук. – Москва, 2013. – 354 с.



миграционной политики Российской Федерации, так и проблемы государственного управления миграционными процессами.

Чтобы миграция давала положительные результаты, а ее негативные последствия были минимальными, по мнению автора, миграционными процессами следует адекватно управлять. Необходимо готовить специалистов (бакалавров, магистров) в области управления миграционными процессами. Это касается как внутренней, так и внешней миграции. Необходимость совершенствования государственной миграционной политики и управления миграционными процессами диктуется не только необходимостью решать насущные проблемы, но и геополитическими императивами развития России.

Монография является обобщением и осмыслением существующих научных исследований по миграционным проблемам, равно как и накопленного автором практического и научного опыта в области формирования государственной миграционной политики и управления миграционными процессами. Исследование подготовлено на основе многолетнего опыта работы автора в Федеральной миграционной службе и преподавания на кафедре управления миграционными процессами<sup>4</sup> Института государственного управления и права Государственного университета управления (ИГУиП ГУУ).

**Все данные приводятся по состоянию на 1 февраля 2015 года.**

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

Монография может быть использована в качестве учебного пособия для студентов бакалавриата, специалитета и магистратуры специальности / направления «Менеджмент», специализации / профиля «Менеджмент организации», образовательной программы «Управление миграционными процессами», а также для аспирантов и студентов высших учебных заведений, слушателей курсов, семинаров, изучающих проблемы миграции населения.

Автор выражает глубокую благодарность и признательность коллективу кафедры управления миграционными процессами ИГУиП ГУУ и лично ее заведующему кандидату экономических наук, профессору

---

<sup>4</sup> В настоящее время – на кафедре государственного управления и политических технологий.

Ю.В. Рощину; коллективу кафедры государственного управления и политических технологий ИГУиП ГУУ и лично ее заведующему доктору исторических наук, профессору Н.А. Омельченко.

Особая благодарность заместителю заведующего кафедрой государственного управления и политических технологий ИГУиП ГУУ, кандидату политических наук В.А. Суворовой согласившейся прочитать монографию в рукописи и высказать свои пожелания.

Теплые слова признательности всем ученым, коллегам, сотрудникам и работникам ФМС России, сотрудникам государственных, неправительственных, общественных организаций и частных структур, высказавшим инновационные идеи при обсуждении актуальных проблем государственной миграционной политики и государственного управления миграционными процессами.

Отдельное спасибо работникам международных организаций и, прежде всего, Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международной организации по миграции, Международной организации труда и их представительств в Москве, исполкомов МПА СНГ и МПА ЕврАзЭС, Международного альянса «Трудовая миграция».

За ряд ценных предложений и замечаний также выражаю признательность моей супруге Н.А. Ворониной – ведущему научному сотруднику Института государства и права РАН, кандидату юридических наук.

Консультативную и организационную помощь при подготовке этой работы оказали члены Общественного и Научного советов ФМС России.

Автором использовались труды известных ученых в области миграции населения, в частности: Ю.А. Архипова, Т.А. Бажан, Г.С. Витковской, А.Г. Вишневого, О.Д. Воробьевой, Н.А. Ворониной, И.В. Герасимовой, А.А. Гребенюка, Е.Ю. Егоровой, Ж.А. Зайончковской, В.Ю. Зорина, И.В. Ивахнюк, В.А. Ионцева, А.Н. Каменского, Е.С. Красинца, К.Д. Крылова, О.Е. Кутафина, Т.И. Куценко, В.П. Лукина, Е.А. Лукашовой, И.А. Малахи, В.И. Мукомеля, А.Д. Назарова, Н.А. Омельченко, В.И. Переведенцева, Т.М. Регент, Ю.В. Рощина, К.О. Ромодановского, Л.Л. Рыбаковского, С.В. Рязанцева, В.Д. Самойлова, В.А. Суворовой, Ш.С. Сулеймановой, В.А. Тишкова, А.В. Топилина, И.Н. Трофимовой, М.Л. Тюркина, Е.В. Тюрюкановой, О.С. Чудиновских, Т.Я. Хабриевой, Т.Н. Юдиной, С.Б. Ягодина и многих других исследователей.

## ВВЕДЕНИЕ

Глобальное нарастание миграционных потоков в современном обществе настоятельно ставит задачу разработки новой, современной миграционной политики и эффективного политического и государственного управления этими процессами для решения проблем как мигрантов, так и государства и бизнеса, базирующейся на научных разработках в этой области.

Учитывая, что понятия «политика», «политическое управление» и «государственное управление» находятся в дискуссионном поле и употребляются исследователями в разных значениях, полагаем необходимым дать определения, которых придерживается автор монографии.

Политика – это особый вид межгрупповых отношений, связанных с использованием большими группами людей институтов публичной власти для реализации их жизненно важных интересов.

Политическое управление, по мнению проф. И.К. Харичкина это реализация субъектом политики своих интересов в ходе политического процесса<sup>5</sup>.

Государственное управление, по нашему мнению, выражается непосредственно в управленческой деятельности государственных органов и должностных лиц, т.е. затрагивает сферу деятельности исполнительной власти.

Иными словами, политика отвечает на вопрос «что делать?», а управление – «как делать?». Причем для теории разницу между политическим и государственным управлением можно представить так: для политического управления приоритеты таковы: от гражданина – к гражданскому обществу – к государству; для государственного управления – от государства – к гражданскому обществу – к гражданину.

Что касается миграционной политики, политического и государственного управления миграционными процессами, то в настоящий момент Россия находится в начале периода, который является пере-

---

<sup>5</sup> Харичкин И.К. О понятии «Политическое управление» / Государственное управление и политика. Юбилейный сборник научных трудов кафедры государственного управления и политических технологий / Под общ. ред. проф. Н.А. Омельченко. – М.: ГУУ, 2014. – С. 100.

ходным к новой системе общественных отношений и политико-государственного устройства в сфере миграции населения. Анализ мировой практики показывает, что такой период занимает не менее 20–25 лет и характеризуется частыми изменениями курса, иногда кризисами, обострением конфликтов между различными общественными силами и высокой степенью неопределенности развития ситуации.

Безусловно, негативное воздействие на миграционную ситуацию в стране оказали и тактические ошибки правящей элиты, нечеткость стратегии политического и экономического реформирования как в целом в России, так и в сфере миграции населения.

В результате часть населения страны подвергает сомнению правильность предложенных методов и приемов формирования и реализации миграционной политики и управления процессами миграции населения. Имеет место разочарование отдельных граждан в реформах, в дееспособности существующих институтов власти, недоверие к демократическим процедурам решения существующих проблем в сфере миграции населения.

Изучение проблем миграции населения только сквозь призму исторического, демографического, социально-экономического и других традиционных подходов в отрыве от политических процессов не позволяет достигнуть полного понимания миграционной ситуации<sup>6</sup>.

Необходим комплексный политологический анализ миграционных процессов и разработка на этой основе новой концептуальной матрицы и механизмов политического и государственного управления в сфере миграции населения во взаимосвязи с политическими институтами, процессами и технологиями, а в конечном итоге – формирования нового научного направления в политологии.

Все это подчеркивает актуальность темы данного научного исследования, ее научную новизну, ориентированную на корректировку направлений государственной миграционной политики Российской Федерации, выработку новой стратегии политического и государственного управления миграцией населения в современной России.

Проблемы миграционной политики на глобальном уровне наиболее обстоятельно изучены зарубежными исследователями. К числу извест-

---

<sup>6</sup> См.: Ефимов Ю.Г. Миграция в современном политическом процессе: Автореф. дис. д-ра полит. наук. – Ставрополь, 2007.

ных работ зарубежных авторов, посвященных данной проблематике, следует отнести труды таких ученых, как Д. Пападеметриу<sup>7</sup>, А. Инкельса, Д. Левинсона<sup>8</sup>, Гая С. Гудвина-Гилла<sup>9</sup> 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. Алейникофф<sup>10</sup>) получили наиболее сложные сегодня вопросы политической интеграции мигрантов и связанная с ними проблема влияния этнической миграции на политические процессы в принимающих государствах. Вопросы политического участия и интеграции мигрантов, а также реализации ими политических прав нашли отражение в трудах Р. Баубока, Р. Гайдука, М. Мартинелло, А. Чаглар, Д. Эрнеста, С. Вертовеца<sup>11</sup>.

Ряд авторов (М. Феннема и Дж. Гимпель<sup>12</sup>), наряду с обстоятельным анализом особенностей политического участия мигрантов, рассматривают также активность антииммигрантских партий и организа-

<sup>7</sup> Demetrios G. Papademetriou, Debra Waller Meyers (eds.) *Caught in the Middle: Border Communities in the Era of Globalization*. – Wash.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

<sup>8</sup> Inkeles A., Levinson D.J. *National Character: the Study of Modal Personality and Socio-cultural systems*// *Handbook of Social Psychology* / Ed. By Lindzey. Vol. 2. – Cambridge, 1954.

<sup>9</sup> Гай С. Гудвин-Гилл. *Статус беженца в международном праве*. – М.: ЮНИТИ, 1997.

<sup>10</sup> См.: Aleinikoff T. A., Martin D. A. *Immigration Process and Policy*. – St. Paul, 1995; Castles S., Miller M. J. *The Age of Migration* – N. Y., 2003; Favell A. *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. – N. Y., 2001.

<sup>11</sup> См.: Bauböck R. *How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational perspectives*. IWE - Working paper series No.: 24, Februar 2002. Bauböck R. *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. – Aldershot, 1994; Hayduk R. *Non-citizen voting: pipedream or possibility?* Drum Major Institute for Public Policy. October 2, 2002; Penninx R., Kraal K., Martinello M., Vertovec S. (eds.). *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. – Aldershot, 2004; Earnest D. C. *Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm*. Paper prepared for delivery at the 2003 annual convention of the American Political Science Association, Philadelphia, Pennsylvania, August 28-31, 2003; Caglar A. *Hometown Associations, Rescaling of State Spatiality and Migrant Grassroots Transnationalism* // *Global Networks*. – 2006. – № 6 (1).

<sup>12</sup> 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 antiimmigrant 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.

ций. Разработке и реализации современной миграционной и интеграционной политики в Европе посвящены исследования Э. Геддеса, М. Вейнера, Р. Пеннинкса<sup>13</sup>.

В трудах Я. Соисал и Н. Глик Шиллер<sup>14</sup> особое внимание обращено на формирование транснациональной политической идентичности мигрантов и развивающееся в связи с этим транснациональное гражданство. В работах У. Кимлики и Ф. Фукуямы, а также К. Джоппке<sup>15</sup> подробно рассматриваются особенности политических процессов при этнокультурном многообразии, особенности концепций мультикультурной политики и мультикультурного гражданства.

К числу важных достижений зарубежных ученых следует отнести активное использование междисциплинарного подхода к исследованию проблем миграции населения. Здесь можно назвать таких известных зарубежных авторов, как Дж. Холлифилд, Т. Хаммар, Г. Брокманн<sup>16</sup>, положивших начало комплексному исследованию проблем социально-политической интеграции иммигрантов в принимающие общества. Изучению эволюции транснациональных социально-политических пространств, формируемых мигрантами, посвящены работы Т. Файста, А. Портеса, Д. Массея<sup>17</sup>. Активно исследуются проблемы, связанные с влиянием миграционных процессов на межэтнические отношения в принимающих странах<sup>18</sup>.

---

<sup>13</sup> См.: Bernstein A., Weiner M. (eds.), *Migration and refugee policies. An overview.* – London, 1999; Geddes A. *The Politics of Migration and Immigration in Europe.* – London, 2003; Doomernik J., Penninx R. van Amersfoort H. *A Migration Policy for the Future. Possibilities and Limitations.* – Brussels, 1997.

<sup>14</sup> См.: Soysal Y. N. *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe.* Chicago, 1994; Glick Schiller N. *Beyond the nation-state and its units of analysis: towards a new research agenda for migration studies. Essentials of migration theory.* // Working Paper. – № 33. – 2007. Bielefeld: Center on migration, citizenship and development.

<sup>15</sup> См.: Kymlicka W., Norman W. (eds.). *Citizenship in diverse societies.* – Oxford, 2000; Fukuyama F. *The End of History and the Last Man.* – N. Y., 1992; Joppke C. *Selecting by origin: ethnic migration in the liberal state.* – Cambridge, 2005.

<sup>16</sup> См.: Hammar T., Brochmann G., Tamas K., Faist T. *International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives,* – Oxford, 1997; Brettell C. B., Hollifield J. F. (eds.) *Migration Theory: Talking Across Disciplines.* – N. Y., 2008.

<sup>17</sup> См.: Faist T. *The transnational social question: social rights and citizenship in a global context.* Working Paper № 14, 2007. Bielefeld: Center on migration, citizenship and development; Massey D., Arango J., Graeme H. *Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium.* – Oxford, 2005; Portes A. *Immigration Theory for a New Century: Some Problems for and Opportunities* // *International Migration Review.* – 1997. – No. 31.

<sup>18</sup> См.: Rex J. *Multiculturalism and Political Integration in the Modern Nation State.* – Barselona,

В России активное изучение проблем миграции населения относится к концу прошлого века. Возникшие в начале 1990-х гг. на фоне распада СССР и крушения социалистической системы, постоянно нараставшие и усложнявшиеся миграционные проблемы в Российской Федерации способствовали активизации и расширению спектра отечественных научных исследований в этой области. В этот период сложился ряд научных коллективов, специализирующихся на изучении современных миграционных явлений<sup>19</sup>.

Одним из таких центров стала лаборатория анализа и прогнозирования миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, осуществляющая исследования по актуальным для России и всего постсоветского пространства миграционным проблемам. Ученые под руководством Ж.А. Зайончковской и Е.В. Тютюкановой провели крупномасштабные исследования, в том числе по проблемам вынужденной миграции в Центральной России<sup>20</sup>.

Существенный вклад в научные исследования по проблемам миграции внесли ученые Института социально-политических исследований РАН и лично руководитель Центра социальной демографии этого института д.э.н., проф. Л.Л. Рыбаковский, автор более двухсот научных трудов, в том числе десяти авторских монографий<sup>21</sup>. В настоящее время **Центр социальной 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 академика РАН, д-р ист. наук, проф. В.А. Тишкова<sup>22</sup> проводит большую

---

2004; Edmonston B., Passel J.S. Immigration and Ethnicity: the Integration of America's Newest Arrivals. Washington D.C., 1994; Bommes M. Transnationalism or Assimilation? URL: [http://www.sowi-onlinejournal.de/2005-1/transnationalism\\_assimilation\\_bommes.htm](http://www.sowi-onlinejournal.de/2005-1/transnationalism_assimilation_bommes.htm)

<sup>19</sup> Волох В.А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции на примере института предоставления убежища: Дис. канд. полит. наук. – М., 2007. – 185 с.

<sup>20</sup> См., например: Зайончковская Ж.А. Миграция населения и рынок труда в России. – М., 1994; она же. Миграционные связи России после распада СССР // Миграционные процессы после распада СССР: Программа по исследованию миграции. – Вып. 5. – М., 1994; она же. Миграционные тенденции в СНГ // Миграция в постсоветском пространстве: Политическая стабильность и международное сотрудничество. – М., 1997 и др.

<sup>21</sup> См., например: Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграции. – М., 1973; он же Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. – М., 1987; он же. Миграция населения. – Вып. 5: Стадии миграционного процесса. – М., 2001 и др.

<sup>22</sup> См., например: Тишков В.А. Этнология и политика. Научная публицистика. – М.: Наука, 2001 и др.

научно-исследовательскую работу по мониторингу миграционной ситуации в государствах-участниках СНГ, начиная с 1996 г. издает на основании этих исследований периодический «Бюллетень этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов», который пользуется большой популярностью в органах государственной власти и среди общественных организаций этих стран.

Активно занимается указанными проблемами другой научный коллектив – Институт международных экономических и политических исследований РАН<sup>23</sup>. Институт является одним из немногих коллективов, где приоритетное значение придается исследованию эмиграционного и иммиграционного законодательства в зарубежных странах, а также исследуется широкий круг проблем внешней трудовой миграции<sup>24</sup>.

Учеными Института социально-экономических проблем народонаселения РАН выполнен ряд исследований по проблемам трудовой и нелегальной миграции, адаптации вынужденных мигрантов и т.д. Среди них работы известных ученых И.Г. Ушкалова, И.А. Малахи<sup>25</sup> и других авторов.

Большая заслуга в изучение проблем миграции принадлежит кафедре народонаселения экономического факультета МГУ. Ее заведующий, д-р эконом. наук, проф. В.А. Ионцев внес фундаментальный вклад в теорию и историю международной миграции<sup>26</sup>.

Существенный вклад в развитие отечественной науки об экономических проблемах миграции населения внес директор Центра Института макроэкономических исследований Минэкономразвития России, д-р экон. наук, проф. А.В. Топилин.

Центр изучения миграционной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, созданный в 2007 г., участвует в осуществлении фундаментальных и прикладных научно-исследовательских

---

<sup>23</sup> В июне 2005 года решением Президиума Российской академии наук Институт экономики РАН и Институт международных экономических и политических исследований РАН реорганизованы путем их слияния в единую научную организацию – Институт экономики Российской академии наук.

<sup>24</sup> См., например: Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы (материалы круглого стола) // ИМЭПИ РАН. – М., 2005. – 219 с.

<sup>25</sup> См., например: Ушкалов И.Г., Малаха И.А. «Утечка умов» – масштабы, причины, последствия. – М.: Эдиториал УРСС, 1999.

<sup>26</sup> См., например: Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. – М.: Диалог. МГУ, 1999; Мир в зеркале международной миграции: Сб. статей. М63 / Гл. ред. Ионцев В.А. – М.: МАКС Пресс, 2002.



работ, оказывает услуги консультативного и научно-методического характера федеральным и региональным органам государственной власти в сфере реализации миграционной политики. В настоящее время в нем работают известные ученые д-р филос. наук Т.С. Иларионова, д-р полит. наук Л.А. Кононов, канд. соц. наук В.Ю. Леденева, д-р ист. наук, проф. А.Д. Назаров, д-р соц. наук Е.А. Назарова и другие. Под общей редакцией д-ра юрид. наук, проф. И.Н. Барцица, д-ра филос. наук, проф. В.К. Егорова, директора ФМС России, канд. юрид. наук, проф. К.О. Ромодановского, д-ра юрид. наук, проф. М.Л. Тюркина издано учебно-методическое пособие «Основы миграционной политики».

Кафедрой истории, теории и методологии социологии РГСУ, возглавляемой д-ром соц. наук, проф. Т.Н. Юдиной, проведен ряд исследований, научных дискуссий (в форме конференций, семинаров, «круглых столов») по актуальным проблемам миграции с широким привлечением лиц, принимающих решения, СМИ, преподавателей вузов, исследователей, представителей международных и общественных организаций.

Интересные научные исследования проводятся в НИЦ социально-экономических проблем народонаселения Московского психолого-социального университета (МПСУ) под руководством д-ра экон. наук, проф. О.Д. Воробьевой.

В целях реализации государственной миграционной политики в новых условиях и подготовки высококвалифицированных профессиональных кадров, способных управлять миграционными процессами, в 2000 г. с одобрения Правительства Российской Федерации и по согласованию с Министерством образования Российской Федерации в составе Государственного университета управления (ГУУ) была создана кафедра управления миграционными процессами<sup>27</sup>. Это единственный в мире государственный университет, который осуществляет подготовку кадров управленцев с пятилетним сроком обучения с получением высшего образования по специальности «Менеджмент организации» со специализацией «Управление миграционными процессами», а с 2015 года – Бакалавров и Магистров по направлению «Менеджмент», профилю «Менеджмент организации», образовательной программе «Управление миграционными процессами». Кафедра

<sup>27</sup> В настоящее время – кафедра управления миграционными процессами и региональным развитием.

была активным участником научных исследований<sup>28</sup>. Большой вклад в развитие политической науки и государственного управления в сфере миграции населения внесли профессор кафедры: д-р полит. наук В.А. Волох, канд. экон. наук Ю.В. Роцин, д-р соц. наук В.И. Мукомель; доценты: канд. полит. наук В.А. Суворова, канд. экон. наук Т.И. Куценко, канд. соц. наук С.А. Гришаева, д-р экон. наук Ю.В. Дмитриева, канд. ист. наук Н.В. Лахарева, канд. юрид. наук С.Б. Ягодин, старший преподаватель Ю.А. Архипов, аспирант, а с 2013 года канд. экон. наук И.В. Герасимова и другие преподаватели кафедры. В настоящее время в связи с реструктуризацией университета подготовку бакалавров и магистров в сфере миграции населения осуществляет Кафедра государственного управления и политических технологий Института государственного управления и права ГУУ.

Представляют определенный научный интерес работы экс-руководителя ФМС России в 1992–1999 гг., д-ра экон. наук, проф. Т.М. Регент. Среди них «Миграция в России: Проблемы государственного управления», «Российское государство – вынужденным переселенцам и беженцам»<sup>29</sup> и др.

Большой вклад в исследование проблем миграции внесли: Центр этнополитических и региональных исследований, Московский центр Карнеги, Независимый Совет по вынужденной миграции, Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа, а также неправительственные и международные организации: «Форум переселенческих организаций», «Сеть Миграция и право», «Партнерство по миграции», «Союз переселенческих орга-

<sup>28</sup> 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. – Вып. 1(5). – С. 48-59; Роцин Ю.В. Миграция в судьбе России. // М.; Тверь: Изд. Дом «Авангард»: Седьмая буква, 212. – 640 с.; Куценко Т.И. Интеллектуальная миграция в Современной России: Монография. – Спутник+, 2011. – 164 с.; Суворова В.А. Опыт России в области противодействия торговле людьми // Вестник университета. ГУУ. М.: ГУУ, 2011. – № 11; Дмитриева Ю.В. Совершенствование системы управления миграционными процессами в современной России на основе концепции управления качеством. – М.: Экон-информ, 2011. – 354 с.

<sup>29</sup> См., например: Регент Т.М. Иммиграция в Россию. – М., 1997, она же. Миграционная ситуация в Северо-Кавказском регионе // Народонаселение. – 1998. № 1; она же Миграция в России: Проблемы государственного управления. М., 1999; она же Российское государство-вынужденным переселенцам и беженцам. М., 1998.

низаций», УВКБ ООН, МОМ, МОТ, Международный альянс «Трудовая миграция», Красный крест и другие.

Следует отметить отечественных ученых, инициировавших появление теоретических исследований и внесших серьезный вклад в создание научно-методологической платформы для более качественного изучения процессов миграции населения: Т.И. Заславскую, Ж.А. Зайончковскую, В.А. Ионцева, В.И. Переведенцева, Л.Л. Рыбаковского, В.А. Тишкова, А.В. Топилина, Б.С. Хорева, Т.Н. Юдину и др.<sup>30</sup>

С изменением в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. структуры миграционных потоков в России и выходом на первый план внешней миграции появились комплексные исследования в области изучения миграции. Среди них работы Г.С. Витковской, А.Г. Вишневого, В.А. Ионцева, В.И. Мукомеля, В.А. Тишкова и др.<sup>31</sup> Современными исследователями признается необходимость комплексного подхода как к изучению международной миграции, так и к формированию миграционной политики<sup>32</sup>.

Комплексный анализ и разработка управленческих подходов при формировании миграционной политики и регулировании миграционных процессов представлены в исследованиях С.А. Авакьяна, И.Н. Барцица, О.Д. Воробьевой, Г.И. Глущенко, Г.Г. Гольдина, С.Н. Градириковского, М.Б. Денисенко, А.В. Дмитриева, А.Н. Жеребцова, Н.Н. Зинченко, В.Ю. Зорина, Ю.Г. Ефимова, И.В. Ивахнюк, В.Л. Иноземцева, Л.А. Кононова, Н.В. Мкртчяна, Ю.В. Рощина, С.В. Рязанцева, И.С. Семененко, С.С. Сулакшина, В.А. Тишкова, А.И.

<sup>30</sup> Зайончковская Ж.А. Новоселы в городах. М., 1972. Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе//Социологические 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 изучения 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. Территориальное перераспределение трудовых ресурсов в СССР. М., 1975. Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Киев, 1979. Хорев Б.С., Чапек В.Н. Проблемы изучения миграции населения. М., 1978.

<sup>31</sup> Демографическая модернизация России, 1900-2000 / под ред. А.Г.Вишневого. М.: Новое изд-во, 2006.  
Миграция и безопасность России / под ред. Г. Витковской и С.Панарина. М., 2000. Ионцев В.А. Международная миграция населения: Теория и история изучения. М.: Диалог-МГУ, 1999.

<sup>32</sup> Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисц. учебн. пос. / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. М., 2007.

Трейвиша, М.Л. Тюркина, А.С. Чеснокова, А.Е. Шарапова, И.П. Цапенко и др.<sup>33</sup>

Исключительно важное место автор этой монографии отводит научным публикациям, посвященным общим проблемам политики, государственного и муниципального управления, теории и истории государства и права, конституционного, международного, административного права, национальной политики и СМИ, что по нашему мнению, позволяет более широко и комплексно исследовать вопросы формирования и реализации государственной политики в сфере регулирования и управления миграционными процессами. В работе были использованы исследования Г.В. Атаманчука, В.И. Буренко, А.Г. Вишневого, В.А. Волоха, Н.А. Ворониной, Н.И. Глазуновой, А.В. Дмитриева, Ю.В. Дмитриевой, Ю.Г. Ефимова, А.Н. Жеребцова, О.Е. Кутафина, Г.Р. Латфуллина, В.Г. Ледяева, Е.А. Лукашовой, А.Ю. Мельвиля, С.Е. Метелева, В.И. Мукомеля, Н.В. Новичкова, Н.А. Омельченко, С.В. Рязанцева, М.В. Саввы, В.Д. Самойлова, Л.В. Сморгунова, Ш.С. Сулеймановой, В.А. Тишкова, И.Н. Трофимовой, Т.Я. Хабриевой, А.С. Чеснокова, А.Е. Шарапова<sup>34</sup> и других известных исследователей в сфере

<sup>33</sup> 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 регулирования: дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2001; Дмитриев А.В. Миграция: Конфликтное измерение. – 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 исследования. – 2003. – № 4; Вынужденные мигранты и государство / под ред. В.А. Тишкова. – М., 1998. Перспективы миграции и этнического развития России и их учет при разработке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу / под ред. А.Г. Вишневого. – М.: ИЭПП, 2004; Роцин Ю.В. Миграция населения и Россия. М.: Изд. Дом ГОУВПО ГУУ, 2007 г; Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. – М., 2008. – 284 с.; Роцин Ю.В. Эмиграция в судьбе России. – М., 2009. – 224 с.; Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. – М., 2008. – 284 с.; Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. – М.: Зимогляд, 2009; Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран. – М.: Академия, 2009.

<sup>34</sup> См. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997; Политология: учебник / под общ. ред. В.И. Буренко. – М.: Кнорус, 2012; Вишневский А.Г. Альтернативы миграционной стратегии // Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации. – М., 2005; Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации: состояние, тенденции, пути оптимизации: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02; Воронина Н.А. Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы: монография. – М.: Спутник+, 2010; Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. – М.: ТК Вельби:

гуманитарного знания.

Глобальные перемещения трудящихся мигрантов, воздействие трудовой миграции на социально-экономическое развитие принимающих государств подробно раскрываются в работах В.А. Волоха, И.В. Герасимовой, С.В. Рязанцева, И.В. Ивахнюк, И.П. Цапенко, Е.В. Тюрюкановой, Т.И. Куценко и Е.С. Красинца<sup>35</sup>.

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: дис. ... д-ра эконом. наук. – М., 2011; Ефимов Ю.Г. Миграция в современном политическом процессе: дис. ... д-ра полит. наук. – Ставрополь, 2007; Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 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 общ. ред. В.И. Буренко. – М.: Кнорус, 2012; Лукашева Е.А. Права человека и политическое реформирование. – М., 1997; Мельвиль А.Ю. и др. Политология: учебник. М.: Изд-во 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: учеб. М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2007; Рязанцев С.В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции // Ставропольское книжное изд-во, 2001; Савва М.В. Новые практики связей с общественностью в сфере непосредственного участия граждан в управлении делами государства // История – образование – коммуникация – связи с общественностью: система и динамика. – Т. 2. Коммуникация. Связи с общественностью. – Краснодар: Изд-во КубГУ, 2012. – С. 396–404; Савва М.В. Власть как фактор гражданской культуры в современной России // Человек. Сообщество. Управление. Научно-информационный журнал. – КубГУ. – 2011, – № 4. – С. 80–91; Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. – 487 с.; Сморгун Л.В. Сравнительная политология: учебник. – СПб.: Питер, 2012. – 448 с.; Сулейманова Ш.С. Национальная политика России и СМИ (1990–2000): теория и практика. – М.: Изд-во 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. Оганисян; Ин-т социологии РАН. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – С. 27–35; Хабриева Т.Я., Нарышкин С.Е. Административная реформа в России: научно-практическое пособие. – М.: Контакт, 2006; Хабриева Т.Я. Основные направления развития миграционного законодательства // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей / под ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. РАЕН и ПАНИ, засл. деят. науки РФ В.М. Баранова. – Н.Новгород, 2004; Чесноков А.С. Специфика политического регулирования иммиграционных процессов в современном мире: дис. ... д-ра полит. наук. – Екатеринбург, 2010; Шарапов А.Е. Акторы и механизмы формирования государственной иммиграционной политики развитых стран: дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2010 и др.

<sup>35</sup> См.: Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы: монография. – М.: Спутник+, 2010. – 252 с.; Герасимова И.В. Влияние миграционных процессов на регулирование соци-

Одним из первых среди отечественных конфликтологов, исследующих проблемы миграции населения, стал член-корреспондент РАН, д-р фил. наук, проф. А.В. Дмитриев<sup>36</sup>. Исследованию конфликтной природы миграции и проблемам национальной политики посвящены работы Г.В. Аксютченко, А.В. Дмитриева, В.Ю. Зорина, А.А. Казанцева, Н.С. Слепцова, Ш.С. Сулеймановой и др.<sup>37</sup>

Важным достижением современных отечественных исследований по проблемам миграционной политики, свидетельствующим о качественно новом уровне науки о миграции, стало формирование самостоятельного научного направления «миграциологии», базирующейся на идее комплексного подхода к изучению общей миграционной подвижности населения.<sup>38</sup> 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»<sup>39</sup>. В исследовании рассмотрены актуальные вопросы государственно-правового регулирования обоснованной совокупности миграционных процессов с

---

ально-трудовых отношений: монография. – М.: ГУУ, 2014. – 188 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; Принудительный труд с современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми / рук. исслед. Международной организации труда Тюрюканова Е.В. – М., 2004.

<sup>36</sup> Дмитриев А.В. Конфликтология. – М.: Гардарики, 2001; Дмитриев А.В. Конфликтность миграции: глобальный аспект // Социс. – 2001. – № 6.

<sup>37</sup> Аксютченко 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 словарь. – СПб.: Изд-во: СПбГУП, 2012; Дмитриев А.В. Конфликтология. – М.: Альфа-М, 2013; Зорин В.Ю., Рудаков А.В. Межнациональные и межконфессиональные отношения в Российской Федерации: проблемы раннего предупреждения и профилактики деструктивных явлений (на примере Приволжского федерального округа): монография / В.Ю. Зорин, А.В. Рудаков; Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Ин-т ФСБ России. – Нижний Новгород: Ин-т ФСБ России, 2008. – 287 с.; Сулейманова Ш.С. Медиapolитика в современном российском обществе. Краткий курс лекций. Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. Монография. – М.: Международный изд. центр «Этносоциум», 2013; Сулейманова Ш.С. Национальная политика России и СМИ (1990–2000): теория и практика: монография. – М.: Изд-во РАГС, 2009.

<sup>38</sup> Хорев Б.С., Ионцев В.А., Денисенко М.Б. Миграциология: учебное пособие. – М., 1989.

<sup>39</sup> Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. – 487 с.

применением общенаучных и конкретно-предметных методов; особенности правового регулирования миграционных систем зарубежных стран, а также законодательства России в сфере миграции.

Автор этой монографии разделяет системные позиции профессора В.Д. Самойлова, представляющие методологический подход к исследованию основ современной **миграционной политики России с целью становления миграциологии в качестве самостоятельной науки.**

Как видно из проведенного анализа научных исследований, посвященных изучению проблем миграции населения и государственного регулирования миграционных процессов, подавляющее большинство из них написаны экономистами, социологами и отчасти историками. К сожалению, этого нельзя сказать об изучении проблем политического и государственного управления миграцией населения в новой России с использованием научных методов современной политической науки. В то же время анализ существующих исследований по интересующей нас проблематике выявил ряд нерешенных проблем и лакунов в этой сфере, нуждающихся в обстоятельном политологическом анализе. Отечественная политическая наука испытывает сегодня явный недостаток работ, посвященных комплексному анализу институциональных оснований государственной миграционной политики Российской Федерации, равно как и современных политических технологий государственного управления миграционными процессами. Нуждаются в дальнейшем изучении вопросы воздействия миграционных процессов на социально-экономическое развитие страны, политический и социальный климат в районах расселения мигрантов, реализации международных обязательств Российской Федерации в сфере миграции и соблюдения прав человека. В немногочисленных кандидатских и докторских работах по политическим наукам раскрыты лишь отдельные аспекты изучаемой проблемы.

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

В данной монографии политическое управление миграционными процессами представлено как институт и как процесс. Институциональный компонент включает в себя организационные и нормативные основы деятельности государственных и общественных организаций, связанных с разработкой и реализацией миграционной политики, а процессуальный компонент – миграционную политику, осуществляемую органами власти, и ответную реакцию мигрантов на действия властей.

Автор монографии, выполненной в контексте общенаучных критериев системного анализа, осмысления и синтеза существующих в настоящее время научных и практических наработок по проблемам политического и государственного управления миграционными процессами, ставил своей основной целью концептуальное обоснование и изложение конструктивных рекомендаций, основанных на накопленном автором научном и практическом опыте в вопросах формирования и реализации государственной миграционной политики и управления миграционными процессами в Российской Федерации.



# ГЛАВА I

## МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

### 1.1. Формирование миграционной политики и политического управления: основные научные концепции и подходы

При рассмотрении миграционной политики и политического управления процессами миграции населения важное значение придается современным трактовкам понятия миграции населения в различных ее проявлениях и видах. Полноценное и объективное исследование проблем миграции населения предполагает постановку и решение важной научной задачи, связанной с определением критериев идентификации миграции (мигранта), с помощью которых устанавливается, какие виды пространственных перемещений должны включаться в концепцию миграционной политики.

Понятие «миграция» используется в научной литературе как в широком, так и в узком, прикладном значениях. В широком концептуальном смысле миграция населения исследуется с точки зрения ее классификации, проводимой обычно в контексте трех основных таксономических критериев: вид, форма, тип. В более узком, прикладном значении исследование проблем миграции обычно связывают с определением и изучением различных критериев идентификации миграции.

В зависимости от характера пересекаемых границ различают внутреннюю и внешнюю миграцию населения. По временным признакам миграция делится на безвозвратную, постоянную, периодическую, временную, сезонную и маятниковую и др. Широко используется также понятие межгосударственной интеллектуальной миграции, под которой понимают миграцию специалистов, занимающихся квалифицированным, интеллектуальным или творческим трудом, включая специалистов, студентов, аспирантов и стажеров.

Особое значение в рамках исследования форм миграционного процесса имеет учет и анализ способов переселения. Важно различать до-

бровольные и недобровольные миграции (принудительные, вынужденные). Добровольные миграции предполагают перемещение населения по собственному желанию (по доброй воле) в активной или пассивной форме. По критерию законности миграция может классифицироваться как легальная (законная) и нелегальная (незаконная).

В монографии также уделяется внимание анализу вопросов, связанных с незаконной (нелегальной) миграцией, ее сущностью, содержанием, местом в жизни общества, на основе тех категорий, которые выработаны политической наукой. В исследовании обосновывается вывод о том, что в мировой практике используются различные, нередко противоречащие друг другу дефиниции, концепции и правовые нормы в отношении незаконной миграции, равно как и других видов миграционных перемещений, которые нуждаются в дальнейшем осмыслении и уточнении с учетом современных политических реалий. Констатируя отсутствие единства взглядов среди отечественных и зарубежных исследователей по вопросу определения содержания понятия незаконной (нелегальной) миграции, как самой миграции, так и ее субъектов, автор монографии обосновывает собственное определение этого понятия. С нашей точки зрения, под незаконной (нелегальной) иммиграцией следует понимать въезд в страну, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан с нарушением действующего законодательства данного государства, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда иностранцев, а также произвольное изменение иностранными гражданами своего правового положения в период нахождения на территории страны въезда. Противодействие незаконной миграции в современных условиях требует системного подхода, продуманных, скоординированных, целенаправленных политических решений не только в масштабах России, но и на международном двустороннем, региональном и глобальном уровнях.

Классификация видов, форм, типов миграции населения представлена на рис. 1.

Необходимо особо отметить, что в России до настоящего времени на государственном уровне, в официальных документах и нормативных правовых актах не было дано сколько-нибудь точного определения государственной миграционной политики. В то же время, по мнению автора монографии, только научно обоснованное определение сути и содержания понятия миграционной политики может задать



Рис. 1. Миграция населения. Составлен автором.

вектор политической деятельности государства в этой сфере на перспективу, который в дальнейшем может декомпозироваться и уточняться по сферам, направлениям и механизмам.

С другой стороны, сравнительный анализ существующих в научной литературе подходов и точек зрения позволяет сделать вывод, что по большей части в понятие «миграционная политика» сегодня вкладывается различное смысловое содержание в зависимости от используемых учеными тех или иных трактовок и определений термина «политика»: социологических, субстанциальных или научно сконструированных, связанных со специфической интерпретацией политики<sup>40</sup>.

Сложившаяся ситуация в значительной мере может быть объяснена многозначностью и противоречивостью как политической, так и миграционной сфер. В самом общем виде суть государственной ми-

<sup>40</sup> Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. – 3-е изд., перераб. и доп. Рекомендовано Государственным комитетом РФ по высшему образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений. – М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 2000.

грационной политики заключается в формировании стратегии – основных концептуальных направлений деятельности в этой сфере, в соответствии с которой соответствующие институты осуществляют управление миграционными процессами с целью содействия социально-экономическому развитию государства и демографической составляющей, а также предотвращения тех явлений, которые считаются нежелательными с точки зрения интересов государства.

Очевидно, что каждая страна, в том числе и Российская Федерация, исходя из национальных интересов, формирует миграционную политику, адекватную своим геополитическим интересам и текущим задачам. В то же время миграционная политика может рассматриваться как в широком, так и в узком смыслах. В широком смысле миграционная политика представляет собой часть социальной политики государства, затрагивающую вопросы демографической политики, сферы труда и занятости, обеспечения и защиты прав человека и гражданина, а также часть политики национальной безопасности страны.

В более прикладном (узком) смысле под миграционной политикой понимают государственное воздействие, регулирование миграционных процессов с целью оказания влияния на численность, состав, направление движения и расселение мигрантов, их интеграцию в принимающее сообщество, на те характеристики, которые тесно связаны с демографической проблематикой.

Автор монографии разделяет точку зрения известного исследователя проблем миграции профессора Л.Л. Рыбаковского, предлагающего рассматривать миграционную политику как «систему общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых прежде всего государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение поставленных целей»<sup>41</sup>. В то же время совершенно очевидно, что данное определение миграционной политики в большей степени относится к процессам внутренней миграции.

Хотя, как известно, внешняя политика по большей части представляет собой продолжение внутренней политики, ее распространение на отношения с другими государствами, формирование государственной миграционной политики в отношении международной миграции

<sup>41</sup> См.: Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика // Современные проблемы миграции в России: материалы общероссийской научной конференции (11–13 ноября 2003 г.). – М., 2003. – С. 36.

населения имеет ряд специфических особенностей. По сравнению с внутренней она является более жесткой и более регламентированной.

В современных исследованиях принято выделять три основных типа государств, участвующих в международных (межгосударственных) миграционных трудовых процессах: 1) страны, принимающие мигрантов; 2) страны, отдающие мигрантов, и 3) страны смешанного типа<sup>12</sup>. Представляется целесообразным расширить эту типологию, выделив такие группы стран, как: 1) государства, принимающие иностранных граждан и лиц без гражданства, то есть те, миграционная политика которых делает ставку на массовый или дифференцированный по определенным категориям, приток иностранцев (например, США, Канада, Новая Зеландия, некоторые страны Латинской Америки); 2) государства-доноры, то есть те страны, миграционная политика которых не препятствует или даже поощряет выезд за рубеж собственных граждан (Филиппины, Турция, Китай, Индия, Польша, Ливия); 3) государства, миграционная политика которых допускает одновременный прием иностранцев и выезд собственных граждан (Германия, Испания, Россия); 4) государства, миграционная политика которых направлена на запрет миграции (Куба); 5) государства вне миграции, т.е. те, где не устанавливаются ограничения на переселения людей, однако собственные граждане не покидают родину, а иностранцы не находят ее привлекательной (ряд африканских стран).

В настоящее время миграционная политика рассматривается многими учеными и политиками в узком формате. Учитывая многогранность миграционной сферы, считаем, что она должна формироваться и реализовываться более широко. В этой связи представляется более полным определение, предложенное известным политологом профессором Л.А. Кононовым: «Миграционная политика – это деятельность международных организаций, государственных органов, политических партий, органов муниципальной власти, общественных движений и организаций и их лидеров и др. по регулированию миграционных процессов и отношений, а также по миграционному обеспечению государственных, муниципальных и предпринимательских проектов и программ посредством использования политической власти или осуществления влияния на власть в интересах реализации

---

<sup>12</sup> Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учебное пособие. – М.: Экономический факультет МГУ: ТЕИС, 2005. – С. 91.

наиболее значимых общественных потребностей»<sup>43</sup>. При этом известный исследователь проф. Н.А. Омельченко подчеркивает «... Нельзя отрицать того очевидного факта, что в России на протяжении всей истории единственно социально значимым субъектом политической системы была государственная власть»<sup>44</sup>.

В учебно-методическом пособии «Основы миграционной политики» миграционная политика рассматривается как «комплекс мер, принимаемых в государстве и обществе для регулирования переселений, адаптации и интеграции переселенцев в интересах этого государства и общества»<sup>45</sup>. На наш взгляд, серьезным упущением такого подхода является отсутствие четкой позиции государства в отношении регулирования миграционных потоков из страны.

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

- миграционная политика – продукт политической системы;
- миграционная политика – прерогатива не только государства, но и общественных институтов;
- различные общественные институты – партии, церковь, общественные организации – могут иметь различные точки зрения на цели и средства миграционной политики;
- миграционная политика – это процесс согласования интересов государства в области регулирования миграций на федеральном и региональном уровнях с интересами мигрантов, местного сообщества, политических и экономических элит;
- миграционная политика – это процесс взаимодействия между государствами, при котором происходит передача юрисдикции, так как мигранты, прекращая быть членами одного общества, становятся членами другого<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения: аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). – 2010. – № 4(14). – М.: Изд-во РАГС, 2010. – С. 8.

<sup>44</sup> Омельченко Н.А. Свобода или порядок (к вопросу о консервативной и либеральной традиции в России) // Власть. – 2009. – № 4. – С. 18–21

<sup>45</sup> Иларионова Т.С., Кононов Л.А. Миграционная политика // Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие / под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. – М., 2010. – С. 39.

<sup>46</sup> Zolberg A.R. The next waves: migration theory for a changing world // IMR. – №3(23). – P. 403–430.

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

Как справедливо считает д-р социол. наук В.И. Мукомель, миграционная политика, как и любая иная, «зиждется на четырех столпах: законодательстве, организационном (институциональном) ее сопровождении, инструментах реализации и финансировании»<sup>47</sup>. Разделяя мнение В.И. Мукомеля, полагаем возможным дополнить это положение еще двумя: 1) наличием политической воли и 2) согласованностью вышеперечисленных компонентов.

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

- 1) регулирования миграционных процессов;
- 2) 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»<sup>48</sup>.

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

<sup>47</sup> Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Ин-т социологии РАН. – М.: Диполь-Т, 2005. – С. 114.

<sup>48</sup> Кононов Л.А. Указ. соч. – С. 7.

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

Проведенный анализ позволяет заключить, что, несмотря на наличие целого ряда научных дефиниций государственной миграционной политики, органы федеральной законодательной и исполнительной власти Российской Федерации в официальных документах не дают ее четкого, научно выверенного толкования.

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

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

Однако такое широкое общественное явление, как миграция, имеет также и воздействие на иные социальные институты и их представителей. В современном мире вопросы миграции – не только прерогатива государства, но и деятельность неправительственных организаций, коммерческого сектора, общественных объединений. На основе аутсорсинга – передачи части функций и полномочий негосударственным организациям – в сфере миграционной политики действует значительное количество субъектов, принимающих участие, например, в организации переселения, адаптации мигрантов, формулировании целей политики и отработке методов ее осуществления.

Объектами миграционной политики выступают мигранты и институты, принимающие мигрантов.



Миграционная политика в условиях глобализации может существенно различаться по направленности и содержанию. Л.А. Кононов предлагает следующую типологию миграционной политики<sup>49</sup>:

– по масштабам регулирования миграционных процессов и отношений миграционная политика может быть глобальной, региональной, межгосударственной, национальной, национально-региональной и муниципальной;

– по отношению к политической власти:

а) субъекты миграционной политики, наделенные политической властью и в рамках имеющихся полномочий непосредственно осуществляющие миграционную политику (международные правительственные организации, государственные институты и органы, наделенные полномочиями осуществлять миграционную политику, политические партии, пришедшие к власти, органы муниципальной власти);

б) субъекты, не обладающие рычагами политической власти и не наделенные властными полномочиями, которые могут оказывать влияние на политическую власть (неправительственные организации, политические партии, не вошедшие во власть, общественные объединения и пр.);

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

1) непосредственную миграционную политику международных правительственных организаций и интеграционных объединений; государств; политических партий, формирующих структуры политической власти; органов муниципальной власти;

2) опосредованную миграционную политику политических партий, не вошедших во власть, неправительственных организаций, общественных объединений и др.

По типам миграционную политику можно разделить на:

а) рефлекторную миграционную политику, как ответную реакцию на изменение миграционной ситуации;

б) планируемую миграционную политику, основанную на анализе текущей обстановки и расчетах возможного развития событий;

в) превентивную миграционную политику, направленную на упреждение;

---

<sup>49</sup> Кононов Л.А. Указ. соч. – С. 11–13.

г) латентную миграционную политику, т.е. скрытую миграционную политику при отсутствии сформулированных целей и мер в сфере регулирования миграционных процессов;

д) несформированную миграционную политику, иначе говоря, отсутствие политики – тоже политика.

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

1) к иммиграции: политику адаптации и интеграции, предусматривающую «управление и контроль над миграционными потоками, создание селективных механизмов и деятельность по интеграции иммигрантов в общество пребывания, работу с иммигрантами и населением по формированию толерантных взглядов»<sup>50</sup>; политику мультикультурализма. По мнению О.В. Щедриной<sup>51</sup>, этот вид предусматривает возможность компактного проживания иммигрантов на территориях вселения с сохранением в их среде культурных норм, сложившихся в обществе исхода, при этом иммигранты взаимодействуют с местным населением и признают официальные нормы принимающего сообщества; политику ассимиляции, т.е. отказ от собственной культуры и ассимиляция с образом жизни большинства; политику сегрегации – ограничения мест поселения, хозяйственных ниш для мигрантов, куда их допускают принимающие сообщества<sup>52</sup>; политику селекции – ужесточение режима отбора принимающей стороной; политику изоляции, когда принимающая сторона ограничивает въезд в страну;

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

– политику адмиссии, которая основывается на классификации различных иммиграционных категорий и селективных критериев, с помощью которых в дальнейшем осуществляется управление иммиграционным потоком через механизм адмиссии;

<sup>50</sup> См.: Цапенко И. Развитые страны: интеграционная политика в отношении мигрантов // Мировая экономика и международные отношения. – 2008. – № 3.

<sup>51</sup> См.: Щедрина О.В. Возможна ли мультикультурная модель интеграции мигрантов в России? // Социс. – 2004. – № 11.

<sup>52</sup> Boswell Chr. European Migration in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. – L., 2003.

- политику контроля, направленную на создание эффективного управления иммиграционными процессами, особенно на границах;
- политику интеграции, ориентированную на создание эффективных социальных, культурных, политических и экономических условий для интеграции легальных иммигрантов, уже обосновавшихся в стране въезда.

Следует отметить, что миграционная политика занимает самостоятельное место в сложной системе внутренней и внешней политики. В то же время миграционная политика связана с основными блоками государственной политики, зависит и влияет на них. Таким образом, миграционная политика является составной частью государственной внешней и внутренней политики России, и ее реализация должна стать одной из приоритетных задач государства.

Многообразие подходов к понятиям «политика» и «миграционный процесс» порождает различные точки зрения на видение миграционной политики. Нередко встречаются отождествления миграционной политики с управлением миграционными процессами<sup>53</sup>. А.У. Хомра считает эти понятия тождественными на том основании, что к термину «политика» привыкли демографы, а термин «управление» менее абстрактный и, притом, пришедший из других сфер науки<sup>54</sup>. Обстоятельный разбор суждений относительно взаимосвязи миграционной политики с социальной политикой дан В.А. Ионцевым. Интересна точка зрения О.В. Лармина, Б.С. Хорева, В.М. Моисеенко, полагающих, что миграционная политика тесно связана с национальной политикой, политикой в области оплаты труда<sup>55</sup>. Например, по мнению Б.С. Хорева, миграционная политика – это система условий, способов и мер управления миграционной подвижностью населения. Близкие формулировки можно найти и у других отечественных авторов<sup>56</sup>.

Политическое управление – основная форма регулирования общественных отношений в обществе, которая осуществляется публичным образом через власть государства. От всех остальных форм политическое управление отличается абсолютным характером в пределах по-

<sup>53</sup> См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика.

<sup>54</sup> Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. – Киев, 1979. – С. 51.

<sup>55</sup> Миграционная подвижность населения в СССР – М., 1974. – С. 21, 124.

<sup>56</sup> См., например, Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. – Киев, 1979. – С. 50; Миграционная подвижность населения в СССР. – М., 1974. – С. 122; Актуальные проблемы миграционной политики в СССР. – М., 1982. – С. 5.

литической организации. Как отмечалось ранее, по мнению проф. И.К. Харичкина, «политическое управление – это реализация субъектом политики своих интересов в ходе политического процесса»<sup>57</sup>.

Политическое управление осуществляется за счет ряда мероприятий, которые могут носить как актуальный, так и потенциальный характер. Это управление, как правило, имеет следующую структуру: принимается политическое решение, организуется его выполнение и контроль за выполнением; в случае неподчинения решению ответственные лица или структуры подвергаются наказанию. Политическое решение может иметь форму закона, указа, решения и т.д., обязательного для тех или иных институтов.

Организацией выполнения решений и контролем за их выполнением, как правило, занимается государственный аппарат, который в качестве исполнительной и судебной власти имеет репрессивный институт. В современном обществе с демократической организацией политическое управление осуществляется в государственно-правовой форме, с разделением власти на законодательную, исполнительную и судебную, при высоком уровне гласности.

Необходимо отметить, что проблемы формирования миграционной политики должны рассматриваться в неразрывной связи с вопросами управления миграционными процессами. Это связано, прежде всего, с тем, что формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с ее разработкой и оптимизацией, осуществляемой органами власти. Управление же миграционными процессами – это этап реализации миграционной политики, осуществляемый через деятельность государственных и общественных организаций с учетом ответной реакции постоянного населения и мигрантов на действия властей. В Российской Федерации головным институтом, ответственным за формирование и реализацию государственной миграционной политики, является Федеральная миграционная служба (ФМС России), выполняющая свои основные функции во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, судебными органами, а также с институтами гражданского общества.

<sup>57</sup> Харичкин И.К. О понятии «Политическое управление» // Государственное управление и политика: юбилейный сборник научных трудов кафедры государственного управления и политических технологий / под общ. ред. проф. Н.А. Омельченко. – М.: ГУУ, 2014. – С. 100.

По мнению автора монографии, в современном мире вопросы управления миграционными процессами не могут быть только прерогативой государства, они тесно связаны с деятельностью неправительственных организаций, коммерческого сектора, общественных объединений. Исходя из сказанного, дается авторское определение миграционной политики, которую автор в обобщающем виде предлагает рассматривать как опосредованное выражение политической воли и государственной идеологии (системы взглядов) в области управления миграционными процессами посредством принятия комплекса мер управленческого, правового, административного, финансового и организационного характера.

## **1.2. Государственная миграционная политика в современной России: проблемы формирования и институционализации**

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

С определенной долей условности можно выделить семь 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, разработке и принятии ряда нормативных правовых актов и миграционных программ, а также установлении связей по вопросам международного сотрудничества в сфере миграции.

В это же время для России сложной проблемой была реализация прав граждан на свободное передвижение и выбор места жительства. В СССР с 1925 года существовал порядок прописки, которого не было в других странах. По нормам международного права в исключительных случаях такие ограничения могли устанавливаться только законом.

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

миграционной службе России»<sup>58</sup> была образована ФМС России, на которую в этот период была возложена задача осуществления государственной политики в области миграции населения и координации деятельности всех органов управления по этому направлению в России. Таким образом, уже в девяностые годы назрела необходимость объединения паспортно-визовой службы МВД России и ФМС России. К сожалению, несмотря на принятое в 1992 году распоряжение Правительства России об объединении ФМС России и ПВС МВД России, этот процесс затянулся на несколько лет. Только в соответствии с п. 13 Указа Президента РФ от 09.03.2004 года № 314 из МВД России в ФМС России были переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере паспортно-визовой работы.

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

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

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

Четвертый этап (2002–2006 гг.) – формирование миграционной политики и институционального обеспечения в структуре «силового ведомства», смещение акцентов в сторону «жесткого» регулирования миграционных потоков, особенно в сфере трудовой и вынужденной миграции, усиление контроля над миграционными процессами.

<sup>58</sup> Указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 25 июня 1992 г. – № 25. – Ст. 1422.

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

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

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

Шестой этап (2010–2011 гг.) – поиск оптимальных моделей селективного восполнения трудовых ресурсов, цивилизованного взаимодействия с иноэтничными мигрантами на всех этапах миграционного процесса<sup>59</sup>.

Седьмой этап (с 2012 г. – по настоящее время) – принятие и утверждение Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, а также утверждение Правительством Российской Федерации плана мероприятий по ее реализации в 2012–2015 годах (первый этап).

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральная миграционная служба стала федеральным ведомством, руководство деятельностью которого осуществляет Пра-

<sup>59</sup> Выступая 4 февраля 2010 г. на международном форуме «Россия 2010», первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов отметил, что «...мы должны изменить наши подходы к миграционной политике... Нам нужна цивилизованная либерально-миграционная политика...».

вительство Российской Федерации, а Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 г. «О вопросах Федеральной миграционной службы» утверждено новое Положение о Федеральной миграционной службе.

Указом Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы» было установлено, что ФМС России возглавляет руководитель в ранге федерального министра.

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

Особенности формирования и реализации миграционной политики **на первом этапе** (1991–1994 гг.) заключаются в том, что основное внимание сконцентрировано на проблемах вынужденной миграции. Первую волну мигрантов на рубеже 80-90-х годов прошлого столетия составляли беженцы из зон вооруженных конфликтов в Закавказье (Азербайджан, Грузия) и Средней Азии (Таджикистан, Узбекистан). Это были русские, армяне, турки-месхетинцы, южные осетины и др. В первой половине 1990-х годов произошел массовый исход русских – вынужденных переселенцев из стран Средней Азии, Казахстана, Закавказья, Украины и из стран Балтии. Пользуясь прозрачностью границ, неконтролируемо прибывали беженцы из дальнего зарубежья (Афганистана, стран Азии и Африки)<sup>60</sup>.

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

Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации<sup>61</sup> была образована Фе-

<sup>60</sup> См. подробнее, Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. М.: Спутник+, 2009. – 184 с.

<sup>61</sup> Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года № 626 «О Федеральной миграционной службе России».



деральная миграционная служба России (ФМС России), ее первым руководителем, назначенным этим же указом, стала Регент Т.М., первым заместителем руководителя – Роцин Ю.В., заместителями руководителя – Воронина Н.А. и Сергеев Б.А.

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

В этот период на Федеральную миграционную службу России была возложена задача осуществления государственной политики в области миграции населения и координации деятельности всех органов управления по этому направлению в России. Постановлением Правительства Российской Федерации в качестве основных задач миграционной службы были определены:

- подготовка предложений по проведению государственной миграционной политики и ее реализация;
- разработка мер по регулированию миграционных процессов;
- обеспечение контроля над миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране;
- подготовка миграционных программ и проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование миграции<sup>62</sup>.

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

1) непосредственное формирование государственной политики управления миграционными процессами (*прежде всего вынужденной миграции: разработка федеральных и межрегиональных программ и их*

<sup>62</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1992 года № 740 «Вопросы Федеральной миграционной службы России» (в ред. постановления Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124).

реализация; распределение и контроль за использованием средств, выделяемых из федерального бюджета; организация контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране; международное сотрудничество по вопросам миграции);

2) реализация государственной политики в сфере миграции (организация приема и временного размещения, оказание помощи и содействие в обустройстве беженцев и вынужденных переселенцев; защита прав мигрантов; признание правового статуса лиц, въезжающих или намеревающихся въехать в Российскую Федерацию; реализация мер в области трудовой миграции как граждан России, так и иностранных граждан);

3) подготовка предложений по разработке и совершенствованию законодательства в сфере миграции населения;

4) совершенствование институциональной структуры управления миграционными процессами.

В Положении о Федеральной миграционной службе России<sup>63</sup> были детализированы ее задачи и основные функции. Таким образом, Федеральная миграционная служба России стала основным органом разработки предложений по формированию и реализации государственной миграционной политики.

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

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

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

- Управление финансирования и программ (впоследствии преобразованные в Финансово-экономическое управление);

<sup>63</sup> Постановление Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 1.03.93 г. № 173 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. - 1993. - № 10. - Ст. 836.

– Управление капитального строительства и производства (впоследствии преобразованные в Управление обустройства вынужденных переселенцев и беженцев);

– Управление международного сотрудничества;

– Сводно-аналитическое управление.

На протяжении 1992–1993 гг. во всех субъектах Российской Федерации была создана система региональных органов ФМС России строго вертикального подчинения. Численность работников территориальных органов в эти годы не превышала 1,5 тыс. чел. С первых дней создания ФМС России одной из главных задач службы было налаживание деятельности территориальных миграционных служб, особенно в регионах массового притока вынужденных мигрантов.

Основные направления миграционной политики впервые были включены в программу «Миграция», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. и ориентированную в первую очередь на решение проблем, связанных с беженцами и вынужденными переселенцами. Этот небольшой (по сравнению с последующими программами), документ определял принципы правовой защиты и обеспечения занятости, вопросы расселения и жилищного обустройства<sup>64</sup>. Был разработан достаточно детальный список конкретных мероприятий, их исполнителей и планируемых затрат. Особо стоит отметить приложение к программе, в котором приводился список благоприятных и относительно благоприятных для расселения территорий<sup>65</sup>. Однако проверить эффективность работы этой программы не представляется возможным. Ситуация менялась достаточно быстро, круг миграционных проблем и задач увеличивался. Уже в середине 1992 года была разработана программа по приему беженцев и вынужденных переселенцев, а в 1993 году приняты два основополагающих закона – «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах».

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

<sup>64</sup> См.: Миграционная политика. (Сер. «Миграция населения». – Вып 6) / под ред. О.Д. Воробьевой. – М., 2001.

<sup>65</sup> Критерии выбора этих территорий не были отражены.

делам беженцев по открытию представительства УВКБ ООН в России.

В процессе строительства нового правового государства остро обозначилась задача создания гарантий правовой и социальной защищенности человека, в реализации которой активное участие принимала ФМС России. Как отмечалось ранее, в СССР существовал порядок прописки, и одним из сложных вопросов для России было осуществить свободное передвижение граждан и выбор их места жительства. Однако отказаться от прежнего порядка было не так-то легко, так как это была социальная проблема, тесно переплетенная с экономическими вопросами. При этом ее решение имело большое политическое значение.

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

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

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

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

С принятием в 1991 году Закона Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» на паспортно-визовую службу МВД России были также возложены обязанности по решению вопросов гражданства. Активное участие в такой деятельности принимала ФМС России. Автор монографии курировал в ФМС России это направление и был членом Комиссии по вопросам гражданства при

Президенте Российской Федерации<sup>66</sup> и Межведомственной комиссии (МВК) по рассмотрению обращений граждан Российской Федерации в связи с ограничениями их права на выезд из Российской Федерации.

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

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

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

Фактически в этот период реализация миграционной политики осуществлялась в основном по отношению к тем категориям мигран-

---

<sup>66</sup> Комиссия по вопросам гражданства при Президенте Российской Федерации является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации, обеспечивающим реализацию конституционных полномочий главы государства по решению вопросов гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

тов, которым был предоставлен статус беженца или вынужденного переселенца, а лица, прибывшие в Россию, которые такой статус не смогли или не захотели получить, остались без внимания со стороны государства.

Вместе с тем, существует ошибочное мнение, что ФМС России с начала своего создания вплоть до 2000 годов занималось проблемами реализации миграционной политики только в сфере вынужденной миграции<sup>67</sup>. Безусловно, по объективным причинам эти проблемы были преобладающими в тот период. Однако начало работы по проблемам формирования политики в сфере внешней миграции, международного сотрудничества в сфере миграции населения, международной трудовой миграции, формирование системы иммиграционного контроля, миграционного законодательства и другим вопросам необходимо отнести именно к этому времени. Подтверждением тому могут служить принятые акты, отражающие направления формирования в миграционной политике, в частности: Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2145 «О мерах иммиграционного контроля»<sup>68</sup>, Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы»<sup>69</sup>, Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле»<sup>70</sup>, Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1021 «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции» и ряд других политических решений и нормативно-правовых актов. Именно они заложили основу работы по проблемам международной (внешней) миграции и международного сотрудничества России в сфере миграции населения.

Существенную роль в формировании государственной миграционной политики играли решения межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации, в частности: по пограничной политике; по общественной безопасности, борьбе с преступностью и

---

<sup>67</sup> Основы миграционной политики: учебно-метод. пособие / под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. – М., 2010. – С. 112; Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. – М.: Зимогляд, 2009. – С. 20–21.

<sup>68</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 51. – Ст. 4933.

<sup>69</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 51.

<sup>70</sup> Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 21. – Ст. 2384.

коррупцией; по федеральной конституционной безопасности – членом которых был автор этой монографии, а также других комиссий и органов Совета Безопасности Российской Федерации.

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

«Несомненно, – отметила в своем докладе на расширенном заседании Ученого совета Института государства и права РАН канд. юрид. наук Н.А. Воронина, – было бы неверным утверждать, что все проблемы удалось решить или хотя бы многие из них предусмотреть – это был новый опыт становления государственности, во многом опыт проб и ошибок. Следует признать, что миграционная политика в течение многих лет носила реагирующий, «авральный» характер. В ответ на обострение миграционных ситуаций и массовый приток в страну различных категорий мигрантов принимались отдельные, срочно подготовленные акты на законодательном и подзаконном уровнях»<sup>71</sup>.

Вместе с тем, можно констатировать, что в 1994 г. ФМС России состоялась как компетентный орган, формирующий предложения о миграционной политике с вполне определенными функциями, целями и задачами, с налаженным взаимодействием с другими федеральными органами исполнительной власти, с подведомственными территориальными органами. По инициативе заместителя Руководителя ФМС России Н.А. Ворониной были налажены зарубежные контакты по линии УВКБ ООН и МОМ, а также МОТ. В сотрудничестве с МИД России был создан институт представительства советников по межнациональным вопросам в государствах – участниках СНГ и Балтии. ФМС России явилась активным участником «Женевского процесса»<sup>72</sup>, сыгравшего большую роль в решении проблем вынуж-

<sup>71</sup> Воронина Н.А. Концепция государственной миграционной политики: доклад на расширенном заседании Ученого совета Института государства и права РАН 26.04.2012. URL: <http://www.igpran.ru/public/>

<sup>72</sup> Женевская конференция 1996 года явилась выдающимся событием в гуманитарной сфере на рубеже третьего тысячелетия. Одобренная на ней Программа действий стала реальным достоянием международного сообщества в выработке региональных подходов к предотвращению вынужденных массовых миграций населения и разрешению уже имеющихся миграционных проблем.

денной миграции на постсоветском пространстве и в становлении института убежища как в Российской Федерации, так и в государствах СНГ.

В заключение на основании проведенного исследования можно сделать вывод, что абсолютное большинство предложений по формированию государственной миграционной политики, разработанных специалистами ФМС России в первые годы ее функционирования и не поддержанные властью в тот период, почти полностью реализуются в настоящее время. Иными словами: новое – это хорошо забытое старое.

**В течение 1994–2000 гг. (второй этап)**, наряду с совершенствованием внутреннего организационно-структурного построения – укреплением территориальных миграционных служб, сети центров временного размещения, постов иммиграционного контроля, увеличением общей численности личного состава почти до 3 тыс. чел. – были созданы представительства ФМС России за рубежом: в Латвийской Республике, Республике Армения, Киргизской Республике, Республике Таджикистан и Туркменистане<sup>73</sup>.

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

а) приступить с 1 октября 1997 года к выдаче паспортов гражданам РФ;

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

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

<sup>73</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. – № 607.



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

Шла активная доводка и шлифовка существующего законодательного обеспечения миграционной политики, причем, в основном, только по двум категориям мигрантов – вынужденным переселенцам и беженцам.

Важным редакциям подверглись два базовых закона: «О вынужденных переселенцах» (в редакции Федерального закона № 202 от 20.12.1995 г.)<sup>74</sup> и «О беженцах» (в редакции Федерального закона № 95 от 28.06.1997 г.)<sup>75</sup>, что на тот момент являлось значительным прорывом по сравнению с законами, принятыми в 1993 году. В Закон о порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию были внесены поправки, уточняющие положение о паспорте гражданина Российской Федерации, о транзитном проезде по территории страны.

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

В этот период накапливались и выявлялись противоречия между положениями программы и реальным состоянием дел. Например, направление иммигрантов, бывших городских жителей, на обустройство в обезлюженную российскую деревню приводило к негативным последствиям. Множились проблемы с ранее репрессированными народами, которые возвращались в места их исторического проживания. Возрастали масштабы трудовой и, в основном, связанной с ней нелегальной миграцией.

Не все действия ФМС России встречали понимание в обществе и принимались властью. Показателен пример обсуждения в Государственной Думе 12 ноября 1997 года проекта Федерального

<sup>74</sup> Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // СЗ РФ. – 1995. – № 52. – Ст. 5110.

<sup>75</sup> Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах» // Российская газета. – 1997. – 3 июля. – № 126.

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 в этот период увязла в выполнении функций, ей не свойственных в полной мере, а именно: участие в ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта. «В результате осетино-ингушского конфликта в 1992 году из Северной Осетии в Ингушетию вынужденно переселилось свыше 40 тыс. человек»<sup>76</sup>.

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

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

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

<sup>76</sup> Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России / Гос. ун-т упр.; Ин-т гос. и муницип. упр.; Каф. упр. миграц. процессами. – М.: Авангард, 2008. – С. 204.

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

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

В первую Чеченскую кампанию только за декабрь 1994 – январь 1995 года республику покинули более 260 тысяч человек. Большинству из них была оказана помощь Оперативной группой ФМС России с участием созданной миграционной службы Чеченской Республики и миграционными службами других субъектов Российской Федерации<sup>77</sup>. За оказание помощи населению в зоне межнационального конфликта многие члены оперативной группы ФМС России были награждены государственными и ведомственными наградами, а Чернецов Евгений Васильевич (начальник управления ФМС России) награжден орденом Мужества.

В дальнейшем, после окончания Первой чеченской войны, задачи и состав ОГ изменился, а часть вынужденных переселенцев впоследствии вернулась<sup>78</sup>.

Несмотря на значительное количество внутриперемещенных лиц и массовый характер их перемещения, в России проблемы, связанные с их приемом и размещением, на территориях Чечни, Ингушетии, Се-

<sup>77</sup> Из личного архива автора.

<sup>78</sup> Мкртчян Н. Десятилетие вынужденной миграции в России. – URL: <http://polit.ru/article/2002/06/26/464308/>

верной Осетии-Алании, Дагестана, Ставропольского края и других субъектов Российской Федерации были в основном решены.

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

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

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

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

При всей его неполноте этот документ расширял возможности миграционной политики, кроме того, в нем впервые признавалась необходимость осуществления политики по привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию. Однако до президентских выборов принять документ не успели, а затем последовала реорганизация правительства, которая повлекла существенные структурные изменения в миграционной системе.

Совершенствование государственной миграционной политики, корректировка избранного курса на приоритетный прием и обустройство вынужденных мигрантов, включая лиц, ищущих убежище, в определенной степени осуществлялась по мере необходимости, вплоть до начала 2000-х годов.

**Сложности третьего периода (2000 – 2002 гг.)** обусловлены не столько проблемами смены руководства<sup>79</sup>, сколько неопределенно-

<sup>79</sup> К чести и В.А. Каламанова, и сменившего его С.В. Хетагурова, и возглавлявшего Минфедерации России А.В. Блохина, они не очень увлекались реорганизациями и кадровыми перестановками; однако смена руководителя всегда нарушает сложившиеся внутриведомственные

стью. В течение более чем двух лет работа миграционного ведомства, по сути, была парализована, причиной тому стала серия реорганизаций. Между ликвидацией ведомства и появлением документов, регламентирующих деятельность нового института, образовывался большой временной период.

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

Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>80</sup> ФМС России была упразднена, а функции в сфере миграции населения были переданы в созданное Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (Минфедерация России).

Проводя сравнительный анализ функций ФМС России и вновь образованного министерства, необходимо отметить, что задачи и функции в части выработки и реализации миграционной политики остались практически без изменений. Более того, с 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 министерства в области миграционной политики, прошло более двух месяцев, а положение о министерстве было утверждено более чем через два месяца. Соответственно, положения о структурных подразделениях были разработаны и утверждены только в течение

---

и межведомственные отношения.

<sup>80</sup> <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=45209>

последующих одного–двух месяцев<sup>81</sup>. В результате с мая до конца сентября 2000 г. миграционная служба была практически парализована<sup>82</sup>, в особенно сложном положении оказались ее территориальные подразделения.

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

Незамедлительной реакцией на новые правила, регламентирующие пребывание на территории Российской Федерации, стало снижение регистрируемых объемов иммиграции: в октябре 2000 года число прибывших составило на 84% меньше по отношению к сентябрю, в ноябре – на 61%, в декабре – на 54,5%, т. е. сократилось почти в половину<sup>83</sup>.

В апреле-мае 2001 года на Экспертном совете при Правительстве Российской Федерации обсуждалась четвертая по счету Федеральная миграционная программа (ФМП)<sup>84</sup> на 2002–2004 гг., которая была включена в перечень федеральных целевых программ, финансируемых из федерального бюджета начиная с 2002 года. Проект Программы прошел стадию предварительного согласования с заинтересованными министерствами и ведомствами (*Минздравом России, МИД России, ФПС России, МЧС России, СВР России, Минтранс России, Министерством по делам печати, телевидения и радио, Госкомстатом России, Минкультуры России, Сбербанком России, Российской акаде-*

<sup>81</sup> Не случайно Н.И. Глазунова подчеркивает, что любой государственный федеральный орган получает соответствующий статус, после принятия об этом органе Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации.

<sup>82</sup> Аналогичная ситуация, повторялась и после восстановления ФМС России в составе Министерства внутренних дел Российской Федерации в феврале 2002 г., и новых реорганизаций 2004 г.

<sup>83</sup> Мкртчян Н. Возможные причины снижения иммиграции в Россию в 2000–2001 годах // Вопросы статистики. – 2003. – №5. – С. 47–50.

<sup>84</sup> Первая программа была утверждена Указом Президента РФ 1994 г. № 1669 на 1994–1995 годы, вторая – постановлением Правительства РФ 1996 г. № 935 на 1996–1997 годы, третья – постановлением Правительства РФ 1997 г. № 1414 на 1998–2000 годы.

мией наук, ФСБ России, Минобороны России), было учтено абсолютное большинство высказанных замечаний. В мае 2001 г. проект Программы был представлен в Правительство Российской Федерации. Однако после долгих обсуждений Программу так и не приняли. Основной причиной явился заявленный бюджет: на реализацию Программы на 2002-2004 гг. из федерального бюджета требовалось 23,9 млрд. рублей, в том числе на 2002 год – 8,4 млрд. рублей, на 2003 год – 7,8 млрд. рублей, на 2004 год – 7,6 млрд. рублей. При этом основная доля из указанных средств (более 80%) должна была быть потрачена на социальную защиту, прием и обустройство мигрантов. Утвердить цифры, которые в несколько раз превышали заложенные в бюджет на 2002 г., оказалось не приемлемым, и 2001 год стал последним годом действия Федеральной миграционной программы.

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

В целях дальнейшего развития различных направлений миграционной политики формулировались новые приоритеты. Так, в июле 2001 г. министр по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации А.В. Блохин предложил создать сеть миграционных инспекций для борьбы с нелегальной миграцией. Количество иммигрантов, не имеющих официального статуса, оценивалось в этот период в 1 млн. человек<sup>85</sup>.

В порядке эксперимента в ряде субъектов Российской Федерации были созданы новые подразделения – иммиграционные инспекции. На них возложены функции контроля и учета численности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России. Они обладали правом решать вопрос о целесообразности пребывания в стране этих категорий лиц. В ФМС России совокупность органов, отвечающих за иммиграционный контроль, представляла следующую систему: в центральном аппарате ФМС России – Департамент (управление) иммиграционного контроля и убежища, в субъектах Российской Федерации – посты иммиграционного контроля в пунк-

<sup>85</sup> С тех пор миграционные инспекции были созданы в Москве, Московской области, Татарстане, Краснодарском крае, некоторых других субъектах РФ, но количество нелегальных мигрантов и незаконно работающих иностранных граждан только возросло.

тах пропуска через государственную границу, отделы иммиграционного контроля и создаваемая иммиграционная инспекция.

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

По мнению ФМС России было необходимо легализовать отдельные категории иммигрантов, находящихся и (или) работающих на территории России с неопределенным правовым статусом. Вместе с тем, ФМС России выступала за то, чтобы была ужесточена ответственность тех работодателей, которые принимают на работу нелегальных иммигрантов, грубо нарушая миграционное законодательство.

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

Минфедерации России было ликвидировано 16 октября 2001 г., а его функции переданы в МВД России, МИД России и Минэкономразвития России. Однако лишь спустя 4 месяца – только 23 февраля 2002 г. – в соответствии с Указом Президента Российской Федерации была вновь создана Федеральная миграционная служба, уже в составе МВД России.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 года № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» функции в части реализации миграци-



онной политики были переданы в МВД России<sup>86</sup>. С этого времени начался **четвертый этап** (2002–2006 гг.) государственной миграционной политики и институциональных преобразований, отражавший смену ее курса и переориентации на борьбу с незаконной миграцией, усиление контрольных функций и органов в миграционной системе. Все это позволяет говорить о переходе миграционной политики на этап, характеризующийся ограничением иммиграции.

С упразднением Минфедерации России вопросы реализации миграционной политики также почти полгода не были отражены ни в одном нормативном документе. Только 23 февраля 2002 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»<sup>87</sup>. В соответствии с этим документом было установлено, что Министерство внутренних дел Российской Федерации наряду с функциями, возложенными на него российским законодательством, выполняет также функции федерального органа исполнительной власти по миграционной политике. В центральном аппарате МВД России появилось новое подразделение – Федеральная миграционная служба. Структура ФМС МВД России осталась практически без изменений. Например, управление процессами вынужденной миграции было возложено на Департамент по делам вынужденных переселенцев ФМС МВД России, процессами трудовой миграции – на Департамент внешней трудовой миграции ФМС МВД России, организация иммиграционного контроля – на Департамент иммиграционного контроля и по вопросам убежища ФМС МВД России и т.д. Территориальные органы упраздненного Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации были преобразованы в подразделения по делам миграции министерств внутренних дел, главных управлений, управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации.

МВД России, не имеющее опыта в разработке и реализации миграционной политики, не владеющее навыками работы с мигрантами и НПО, полностью сконцентрировалось на борьбе с незаконной миграцией – сфере, привычной для силового ведомства. По мнению В.И. Мукомеля, «негативные последствия передачи вопро-

<sup>86</sup> Российская газета. – 2001. – 17 октября. – № 202 (2814).

<sup>87</sup> Российская газета. – 2002. – 28 февраля. – № 37 (2905).

сов миграционной политики сказались сразу. Во-первых, деятельность новой ФМС перестала быть транспарантной. Во-вторых, была утрачена преемственность в деятельности миграционной службы, резко снизилась квалификация ее работников: большинство государственных гражданских служащих, работавших в 1990-х годах и обладавших огромным опытом, не удалось удержать в новом ведомстве. В-третьих, еще более осложнились отношения ведомства с организациями «третьего сектора». В-четвертых, оставляет желать лучшего сотрудничество с наукой»<sup>88</sup>.

Для миграционной службы как части силового ведомства приоритетными направлениями деятельности стали вопросы учета и контроля, и особенно борьба с нелегальной миграцией. Главный показатель отчетности МВД – количество пресеченных правонарушений – был распространен на миграционную сферу, что неизбежно вошло в противоречие с задачами миграционной политики. Причем если вопросы контроля пытались решать, применяя все более и более жесткие методы, то система учета оказалась совершенно разваленной.<sup>89</sup>

В течение 2002 года были приняты базовые документы, существенно изменившие миграционную политику государства в сторону ужесточения. Принятием 31 мая 2002 года Закона о гражданстве<sup>90</sup>, 25 июля – Закона о правовом положении иностранных граждан<sup>91</sup>, 30 декабря – постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу»<sup>92</sup> – положено начало «закрытия страны» для иммигрантов, в первую очередь трудовых.

Резкая реакция общества на закон о гражданстве привела к принятию 11 ноября 2003 года его в новой редакции, предусматривающей ряд преференций для отдельных категории граждан. Однако переломить сложившуюся тенденцию сокращения миграционного потока это уже не помогло: миграционный прирост продолжал неуклонно снижаться. Так, по данным учета, в 2002 году он составил 77,9 тыс. че-

<sup>88</sup> Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. – М.: Диполь-Т, 2005. – С 135.

<sup>89</sup> Подробнее см.: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/naturalization/doklad/doklad2.1/>

<sup>90</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 3 июня 2002 г. – № 22. – Ст. 2031.

<sup>91</sup> Опубликовано в Российской газете от 31 июля 2002 г., № 140 (3008).

<sup>92</sup> Опубликовано в Российской газете от 9 января 2003 г., № 2 (3116).

ловек. По сведениям, скорректированным на основании результатов переписи, показатель выше – 414 тыс., однако это намного меньше, чем в 1993–1995 гг.<sup>93</sup>

Одной из положительных характеристик этого закона можно считать выстроенный (через систему преференций) канал натурализации через образование и службу в вооруженных силах для молодых, образованных и прошедших определенную социокультурную подготовку лиц. Эффект от введения в действие этих положений оказался невелик<sup>94</sup>.

24 декабря 2002 года была фактически приостановлена выдача ссуд<sup>95</sup> вынужденным переселенцам. Закон «О вынужденных переселенцах» практически перестал действовать<sup>96</sup>. 10 января 2003 года была принята новая редакция закона о порядке въезда и выезда, которым был упорядочен визовый режим.

Благое намерение навести порядок с учетом и контролем привело к резкому падению иммиграционной привлекательности России, в первую очередь в глазах жителей ближнего зарубежья. Сложная и дорогая процедура найма иностранного работника привела к росту нелегальной занятости, борьба с которой занимает значительное место в принятой 1 марта 2003 года «Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»<sup>97</sup>. Документ очень детально прописан с позиции противодействия нелегальной иммиграции. Основным средством регулирования миграционных процессов видится всемерное ужесточение мер, а подавляющее большинство задач «Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» относится к вопросам учета, регистрации, контроля, депортации и т. п.

<sup>93</sup> См.: Население России 2002: десятый ежегодный демографический доклад / под ред. А.Г. Вишневого. – М., 2004.

<sup>94</sup> Проблема еще и в том, что потенциальные призывники по факту становятся преступниками, так как во многих странах – наших потенциальных донорах – служба в иностранной армии считается уголовным преступлением. Поэтому, для того чтобы этот канал заработал, необходимы дополнительные двусторонние договоры.

<sup>95</sup> В новом бюджетном кодексе нет понятия «ссуда», есть только «субсидия».

<sup>96</sup> Фактически средства на выдачу долговременных беспроцентных возвратных ссуд вынужденным переселенцам не выделялись из федерального бюджета с начала 2002 г., а статус «вынужденного переселенца» из стран СНГ и Балтии получили в 2002 г. только 19,3 тыс. чел. Для сравнения: в 1993 г. их было 238,8 тыс. чел.

<sup>97</sup> Подробнее см.: Мкртчян Н. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия?

Основные направления деятельности, декларированные в «Концепции» в области создания условий для интеграции, относятся в основном к вынужденным мигрантам (как известно, поток их фактически иссяк, так что интегрировать было некого), хотя и для трудовых мигрантов был один пункт, касающийся 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, расположенных на территории Крайнего Севера... за счет привлечения рабочей силы из других районов страны». Раздел «Основные направления в области содействия добровольному переселению соотечественников» носит, безусловно, позитивный характер, но предлагаемые меры не имеют под собой реальной базы и фактически дезинформируют потенциальных переселенцев, поскольку пока ничто не указывает на то, что им здесь будут рады.

Очередная реорганизация ФМС МВД России прошла 9 марта 2004 года: была создана новая структура федеральных органов исполнительной власти, включающая наряду с федеральными министерствами еще и федеральные службы, а также федеральные агентства, подведомственные этим министерствам<sup>98</sup>.

Для ФМС России эта реорганизация имела двойное значение. С одной стороны, Федеральная миграционная служба стала федеральным органом исполнительной власти. Из МВД Российской Федерации ей были переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции. С другой стороны, вопросы разработки государственной миграционной политики, миграционного законодательства и координации деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции населения остались полностью в компетенции МВД России.

В 2004 году была принята целая серия законов по ужесточению санкций за нелегальный найм, нелегальную работу, нарушение режима регистрации и пребывания, причем в отношении всех категорий мигрантов – и внешних, и внутренних. Поскольку параллельно с

---

<sup>98</sup> См. Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» № 314 от 9 марта 2004 года.

ужесточением мер не последовало упрощения процедур регистрации и найма, то и на статистике нелегальной занятости принятые меры практически никак не отразились.

На периферии внимания осталась учебная иммиграция. В советское время система привлечения иностранных студентов имела мощную идеологическую базу, жестко регулировалась государством и обеспечивалась им. В исследуемый же период какая-либо институциональная структура, которая могла бы управлять учебными потоками, не была сформирована<sup>99</sup>.

Россия оказалась неконкурентоспособной на международном рынке образования. Вместе с тем, динамика мирового рынка образовательных услуг<sup>100</sup>, дальнейшее вхождение в Болонский процесс представляли серьезнейший вызов российской системе образования.

Каков итог выбранного курса? Вот, например, официальный документ Генеральной прокуратуры Российской Федерации по итогам проверки соблюдения законодательства в сфере миграционных правоотношений «О состоянии законности в сфере миграционных правоотношений». Он полон самых неутешительных выводов: «... количество выявленных только прокурорами фактов нарушения законодательства о гражданстве и свободе выбора места жительства в Российской Федерации увеличилось с 1 476 в первом полугодии 2000 года до 4 166 за аналогичный период 2003 года»; «по имеющимся данным, лишь 10% иностранных работников в России легально осуществляют свою трудовую деятельность»; «повсеместно иностранными гражданами, въехавшими по туристическим и учебным визам либо в безвизовом порядке, осуществляется незаконная предпринимательская деятельность в сфере торговли и трудовая деятельность» и т. д.

---

<sup>99</sup> 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 легализоваться на территории России. Конечно, о получении знаний речь не шла изначально: «студенты» зачастую проводили время не в учебных аудиториях, а за прилавками торговых рядов, строя планы дальнейшего перемещения в страны Европы.

<sup>100</sup> По оценкам экспертов, на рынке образовательных услуг сейчас вращается порядка 50–60 млрд. долларов США. Вузы Соединенных Штатов ежегодно принимают на обучение около 500 тыс. студентов из разных стран мира и зарабатывают на этом 14 млрд. долларов. Австралия ежегодно принимает до 70 тыс. студентов из-за рубежа, получая от этого прибыль в размере 3 млрд. долларов.

Нельзя не согласиться с мнениями В.Я. Кикотя и С.П. Ломтева, считающих, что значительная часть личного состава органов внутренних дел в тот период профессионально оказалась неготовой к эффективному выполнению служебных обязанностей в условиях становления и развития институтов гражданского общества, повышения профессионального уровня руководящего состава и персонала<sup>101</sup>. Справедливости ради следует отметить, что ситуация в этой части постепенно стала меняться к лучшему. Так, в 2000–2005 гг. были созданы благоприятные предпосылки для разработки новых образовательных программ профессионального миграционного образования в Институте управления миграционными процессами<sup>102</sup> Государственного университета управления и Московском университете МВД России<sup>103</sup>.

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

*Эти факты достаточно ярко иллюстрируют бессилие властей в борьбе с нелегальной миграцией, несмотря на детально разработанный механизм жестких санкций за нарушение миграционного законодательства. Таким образом, национальная безопасность, на которой было сфокусировано внимание силовых ведомств, оказалась под угрозой как раз из-за их действий, т.к. рост нелегального сектора во многом был спровоцирован ужесточением правил пребывания и санкций за нарушение закона при невозможности, даже при желании, следовать нормам закона.*

Дальнейшее развитие миграционной политики – пятый этап (2006–2009 гг.) – связан с либерализацией механизмов привлечения

---

<sup>101</sup> См. Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: автореф. дис. ... д-ра юрид. Наук. – М., 2002. – С. 3; Ломтев С.П. Указ. соч. – С. 34–36.

<sup>102</sup> В настоящее время – Институт государственного управления и права Государственного университета управления.

<sup>103</sup> Тюркин М.Л. Миграционная система России. – М.: Изд. Дом «Стратегия», 2005. – С. 78.

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

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

1) Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>104</sup>.

2) Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»<sup>105</sup>.

3) Федеральный закон от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>106</sup>.

Внесенные изменения в вопросах управления миграционными процессами отразились, прежде всего, в расширении полномочий Правительства, которое с 15 января 2007 г. получило право ежегодно определять потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам; устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывшим в Россию в безвизовом порядке, разрешений на рабо-

<sup>104</sup> Внесены изменения от 1 декабря 2007 г., 22, 23 июля 2008 г., 19 мая, 19 июля 2009 г., 27 июля 2010 г.

<sup>105</sup> Внесены изменения от 6 января 2007 г., 3 июня 2009 г.

<sup>106</sup> Опубликовано в: Российская газета. – 2007. – 10 января. – Федеральный вып. № 4264.

ту как на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации, так и на территории всей страны. Правительством Российской Федерации стала ежегодно устанавливаться допустимая доля иностранных работников и специалистов на территории одного или нескольких субъектов и на всей территории страны. Также правительству было предоставлено право увеличивать (более 180 суток), или сокращать (менее 90 суток) время пребывания в стране ряда категорий мигрантов.

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

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

Существенным образом были перераспределены и ведомственные полномочия. В соответствии с новой редакцией закона, полномочия в сфере управления миграцией были распределены между органами МВД России, Федеральной миграционной службы и МИД России, при этом основной объем «низовой» работы возлагался на территориальные органы миграционной службы.

В соответствии с новым законом «О миграционном учете...», миграционный учет (т.е. весь комплекс мероприятий по регистрации, учету иностранцев, работе с информацией и т.д.) возложен на органы Федеральной миграционной службы. Осуществление отдельных полномочий было поручено иным федеральным органам исполнительной власти по перечню, утверждаемому Президентом и Правительством Российской Федерации. Единственный такой случай, прямо указанный в законе, – это осуществление учета дипломатов по месту их пребывания МИД России.

В связи с этим из ведения МВД России к ФМС России перешел целый ряд полномочий, таких как принятие решений о продлении либо сокращении срока временного пребывания иностранного гражданина в стране; выдача разрешений на временное проживание; выдача



вида на жительство; выдача приглашений на въезд; контроль за трудовой деятельностью иностранных работников (в том числе на работу и учебу); контроль над трудовой деятельностью иностранных работников; выдача и аннулирование разрешений на работу; осуществление депортации (при этом административное выдворение пока еще оставалось в ведении МВД России).

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

**Кардинальное изменение ориентиров российской миграционной политики в отношении трудовой миграции из стран СНГ явилось результатом пересмотра стратегической позиции 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 значительной степени сняты чрезмерные административные барьеры, что, собственно, по единодушному мнению экспертов, и являлось основной причиной масштабной незаконной миграции и нелегального трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации. Таким образом, предложена такая модель управления трудовой миграцией, которая несет в себе потенциал расширения возможностей легального трудоустройства иностранных работников как альтернативы незаконной миграции. В течение 2007-2008 годов, т.е. после того, как новые законы вступили в силу, российские миграционные службы ежегодно выдавали более 2 миллионов разрешений на работу иностранным гражданам, что вдвое больше, чем в 2006 году, и втрое больше, чем в 2005 году. Существенно изменился и состав иностранной рабочей силы, официально привлекаемой на работу в России, практически в три раза сократилось количество нелегальных трудовых мигрантов<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> См. подробнее: Выступление директора ФМС России К.О. Ромодановского // Сборник мате-

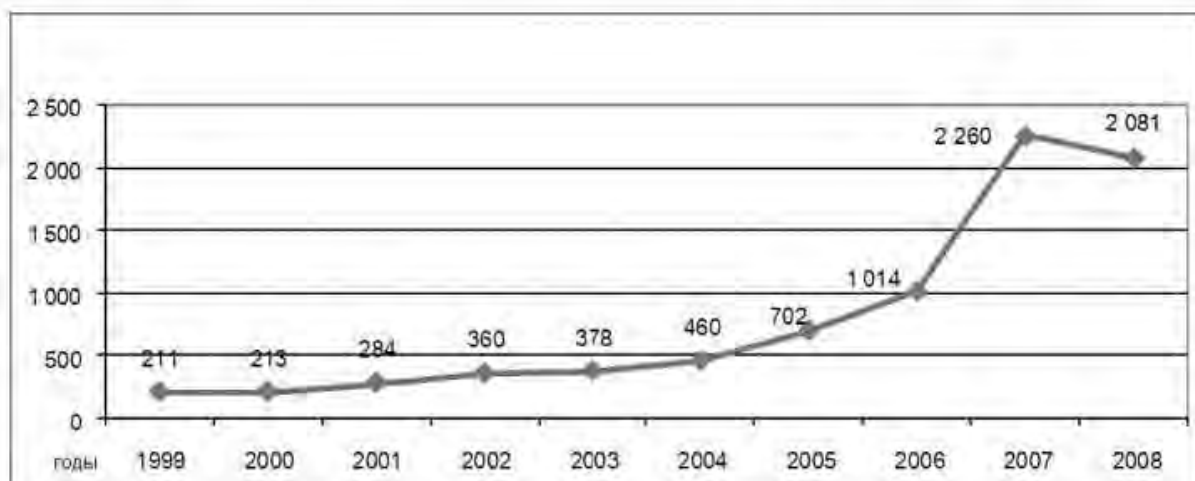


Рис. 2. Число трудовых мигрантов, официально работающих в России, тыс. чел. Источник – данные ФМС России

Динамика изменения численности трудовых мигрантов, официально работающих в России, до и после принятия позитивных решений в миграционной политике и законодательстве представлена на рис. 2.

**На шестом этапе** (2010–2011 гг.) продолжился поиск оптимальных моделей селективного восполнения трудовых ресурсов, цивилизованного взаимодействия с иноэтничными мигрантами на всех этапах миграционного процесса. Выступая 4 февраля 2010 г. на международном форуме «Россия 2010», первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов отметил, что «...мы должны изменить наши подходы к миграционной политике... Нам нужна цивилизованная либерально-миграционная политика.»<sup>108</sup>

Проведенное исследование влияния миграционной политики на экономику Российской Федерации, формирование угроз и рисков, увеличение доли неквалифицированного и малопроизводительного труда, криминализацию рынков труда и увеличение коррупции показало, что проблему формирования миграционной политики нельзя рассматривать только с позиций дефицита рабочей силы или прав человека. Все это обострило необходимость увеличения существенного влияния миграционной политики на качество миграционных потоков

риалов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной службы «Итоги деятельности ФМС России в 2007 году». – М., 2008.

<sup>108</sup> <http://www.vz.ru/news/2010/2/4/372819.print.html>

и поиск механизмов управления качеством иммиграции в Россию. Во многом претерпело изменение законодательное обеспечение миграционной политики.

Так, в июле 2010 г. вступили в силу новые изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающие льготный порядок трудоустройства высококвалифицированных специалистов (ВКС) в России<sup>109</sup>. Такой шаг вполне оправдан, т.к. сегодня в мировом глобальном сообществе все больше обостряется конкуренция за привлечение квалифицированного и высококвалифицированного персонала. Это обусловлено, прежде всего, тем, что депопуляционные тенденции набирают силу не только в России, 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 ставит Россию перед серьезным вызовом. В связи с этим все большее значение приобретает вопрос повышения миграционной привлекательности России в свете провозглашенного Президентом Российской Федерации курса на инновационное развитие экономики. Важной новацией российских властей в данной сфере стало упрощение постановки на миграционный учет иностранных высококвалифицированных специалистов (ВКС) и членов их семей. Такой подход высоко оценен зарубежными коллегами, зарубежными деловыми кругами, посольствами иностранных государств<sup>110</sup>.

После приема на работу ВКС получает рабочую визу на срок до трех лет. Вступившие в силу с 1 июля 2010 года изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» существенно упростили порядок привлечения высококвалифицированных специалистов к трудовой деятельности. В частности, они освободили эту категорию иностранных граждан от квотирования, позволили работодателю самостоятельно оценивать квалификацию таких работников, обеспечивая по общему правилу установленный законом критерий – не менее 2 млн. рублей заработной платы в год. Иностранец, приглашенный для занятия научно-ис-

<sup>109</sup> Федеральный закон от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ. – URL: <http://base.garant.ru/184755/#ixzz3YgyASKr3>

<sup>110</sup> Там же.

следовательской или преподавательской деятельностью вузом, академией наук, должен зарабатывать в год не менее 1 млн. руб. К тем, кто будет трудиться в «Сколково», такие требования не предъявляются<sup>111</sup>.

Уже более четырех лет 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. – 155,8 тыс.; 2014 г. – 194,9 тыс. таких специалистов.

Согласно принятому дополнению высококвалифицированный иностранный специалист, имеющий в России в собственности жилую площадь, может быть принимающей стороной для членов своей семьи. Иностранные граждане, временно проживающие и временно пребывающие в стране, должны встать на миграционный учет в течение семи рабочих дней, вместо трех, которые были установлены ранее. Для привлечения иностранцев – ВКС в Россию снижен подоходный 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. Трудовой деятельностью у физических лиц признавалось привлечение гражданами Российской Федерации иностранцев к трудовой деятельности по найму на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) для личных, домашних и иных подобных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Патент выдавался иностранным гражданам в органах ФМС России. Для этого иностранцу необходимо представить:

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

---

<sup>111</sup> Волох В.А. Актуальные проблемы модернизации управления трудовой миграцией в Российской Федерации // Кадровик. – №7/2011. – С. 87.

В 2014 году количество выданных патентов выросло почти в 1,6 раза по сравнению с 2013 годом (1,4 млн. патентов) и составило более 2,4 млн. патентов и в 2 раза по сравнению с 2012 годом (1,2 млн. патентов).

С момента введения такого разрешительного документа было выдано около 6 млн. патентов. Большинство патентов выдано гражданам Узбекистана, Таджикистана, Киргизии и Армении.

Сумма поступившего в региональные бюджеты налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа за приобретение патентов в 2014 году составила 18,3 млрд. руб.; в 2013 году – 8,3 млрд. руб., в 2012 году – 6,6 млрд. руб. Всего с 1 июля 2010 года в бюджеты поступило более 35,6 млрд. руб.<sup>112</sup>

Подводя итог, отметим следующее: формирование и реализация государственной миграционной политики в части эффективности управления миграционными процессами во многом зависят от наличия соответствующих институтов и механизмов. За весьма короткий исторический период ФМС России претерпела 5 реорганизации, что крайне негативно отразилось на ее функционировании.

С принятием и утверждением 8 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года<sup>113</sup> начался **седьмой этап** формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» зафиксировано, что Федеральная миграционная служба является федеральным ведомством, руководство деятельностью которого осуществляет Правительство Российской Федерации.

Новое Положение о Федеральной миграционной службе было утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы». В этом документе была определена структура и штатная численность службы, установлено, что ФМС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-

<sup>112</sup> <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/9482/>

<sup>113</sup> Далее – Концепция.

правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции. Также определены ее основные задачи, полномочия и права.

Указом Президента Российской Федерации 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 2013–2014 гг. существенно оптимизировано миграционное законодательство, усилена работа по пресечению незаконной миграции, изменен порядок получения разрешительных документов (патентов) на право трудовой деятельности для иностранцев из государств, с которыми установлен безвизовый порядок въезда.

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

Несомненно, новая Концепция представляет собой более комплексный документ, чем Концепция регулирования миграционных процессов, принятая в 2003 году. Хочется думать, что реализация положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года ознаменует новый этап российской миграционной политики, иными словами, превратит миграцию из проблемы в действенный *ресурс* развития России.

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

Как отмечалось ранее, среди многих причин, объясняющих неразбериху и почти полное отсутствие целостной системы взглядов на содержание и основные направления реализации стратегического курса страны в сфере регулирования миграционных процессов, особое место следует отвести низкому уровню концептуального обос-

нования миграционной политики современной России<sup>114</sup>. Именно отсутствием в течение длительного времени Концепции государственной миграционной политики, по мнению автора данной монографии, можно объяснить признающиеся сегодня большинством специалистов противоречивость и крайности миграционной политики государства, проводимой в последние двадцать лет: от полной либерализации внешней миграции и взятия на себя непомерных обязательств перед мигрантами (достаточно вспомнить первые редакции законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах») до чрезмерного ужесточения позиции государства по отношению к мигрантам, что нередко приводило к нарушению элементарных прав человека. Очень часто принимались поспешные, непоследовательные нормативные акты, «ухитряющиеся» быть в целом запаздывающими, а в частности – поспешно принятыми, что требовало внесения новых изменений в недавно принятые акты. На это указывают даже формулировки названий принимавшихся законов. Наглядным примером может служить Федеральный закон от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Единственным документом, определяющим политику государства в сфере миграции до июня 2012 г., являлась одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации<sup>115</sup>. Этот документ в основном предусматривал борьбу с незаконной миграцией, которая рассматривалась преимущественно как «вызовы и угрозы». В нем не было дано определение сущности и структуры миграционных процессов в России, не выделены основные этапы реализации Концепции, и он в целом носил декларативный характер<sup>116</sup>. Кроме того, совершенно очевидно, что понятие «регулиру-

<sup>114</sup> Волох В.А., Омельченко Н.А. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история развития и проблемы реализации // Вестник университета (ГУУ). – 2012. – № 17. – С. 102–108.

<sup>115</sup> СЗ РФ. – 2003. – № 10. – Ст. 923.

<sup>116</sup> См.: Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы

рование миграционных процессов» значительно уже понятия «государственная миграционная политика». Вызывает сомнение уровень принятия данного документа, если не забывать, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации политику государства определяет Президент Российской Федерации. К тому же термин «одобрена» не носит указания обязательного выполнения Концепции для органов исполнительной власти<sup>117</sup>.

Известный исследователь в сфере миграции населения Ю.В. Рошин, рассматривая проблемы управления миграционными процессами, отмечает, что современная миграционная политика – это политика текущего времени, не нацеленная на перспективу – она «сиюминутная, ситуационная»<sup>118</sup>.

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

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

---

развития. – М.: Зимогляд, 2009. – С. 45–46.

<sup>117</sup> Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. – М.: Спутник+, 2009. – С. 76.

<sup>118</sup> Рошин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие. – М.: ГУУ, 2007. – С. 196.



После широкого обсуждения 27 апреля 2012 года под председательством Д.А. Медведева состоялось заседание Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации и мерах по ее реализации». С докладом выступил директор Федеральной миграционной службы России К.О. Ромодановский. На этом заседании была одобрена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года и представлена на утверждение Президенту России.

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

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

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

Разработка Концепции осуществлена с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств, Таможенного сою-

за и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации. Реализация настоящей Концепции должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов.

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

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

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

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

- а) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;
- б) недопустимость любых форм дискриминации;
- в) соблюдение норм национального и международного права;
- г) гармонизация интересов личности, общества и государства;
- д) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества;
- е) защита национального рынка труда;
- ж) дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-

демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов;

з) учет особенностей регионального развития;

и) открытость и доступность информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;

к) научная обоснованность принимаемых решений.

Концепция устанавливает следующие **задачи** государственной миграционной политики Российской Федерации: а) создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан; б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы; в) содействие развитию внутренней миграции; г) содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности; д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов; е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом; ж) противодействие незаконной миграции.

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

а) создание для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства;

б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой;

в) содействие развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации;

г) содействие образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержка академической мобильности;

д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

ж) противодействие незаконной миграции.

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

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

Предусматривается также заключение международных соглашений в сфере миграции с компетентными органами иностранных государств:

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

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

В этих целях предусмотрено:

а) совершенствование предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере миграции, в том числе с использованием информационных технологий (инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме);

б) совершенствование способов получения, формирования, хранения и использования дактилоскопической информации об ино-

странных гражданах с последующим использованием полученной информации компетентными органами, в том числе в правоохранительных целях;

в) расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, в том числе: развитие системы статистического наблюдения на основе административных систем учета населения и системы выборочных исследований по вопросам внутренней и международной миграции; совершенствование механизмов сбора, хранения, обработки и распространения информации в сфере миграции; информационное обеспечение различных миграционных программ и мониторинг их эффективности;

г) проведение научно-исследовательских разработок для анализа и прогноза миграционной ситуации, мониторинга и оценки эффективности различных миграционных программ;

д) научное сопровождение изменений в инструментах и механизмах государственной миграционной политики Российской Федерации.

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

а) дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере миграции с учетом норм международного права;

б) развитие международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции, гармонизация миграционного законодательства Российской Федерации и унификация статистического учета в этой сфере в рамках межгосударственных объединений;

в) включение задач и мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственные, федеральные и региональные программы;

г) учет задач государственной миграционной политики Российской Федерации при формировании федерального и региональных бюджетов, концентрация финансовых и материальных ресурсов на реализации приоритетных направлений и задач государственной миграционной политики Российской Федерации;

д) формирование приоритетных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации для различных типов регионов с учетом складывающейся миграционной ситуации;

е) совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции;

ж) постоянный мониторинг и анализ происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития страны;

з) развитие научных исследований в сфере миграции.

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

По мнению автора монографии, данная Концепция представляет собой более комплексный документ, чем Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, принятая в 2003 году. Исключительно ценно то, что в ней признается «положительный потенциал, заложенный в миграционных процессах», что «привлечение иностранных работников является необходимостью для дальнейшего поступательного развития страны», прямо указывается на то, что «миграционная привлекательность России невысока и распространяется преимущественно на граждан государств-«участников СНГ», что логически выдвигает стратегическую задачу повышения этой привлекательности. В Концепции откровенно признается, что «нарастание негативного отношения к мигрантам» и «изоляция мигрантов от принимающего социума» является непосредственным результатом отсутствия государственного внимания к интеграции и адаптации мигрантов.

В связи с принятием Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года одной из главных задач Правительства, заинтересованных федеральных, муниципальных органов и органов власти местного самоуправления, научных и общественных организаций становится выполнение основных направлений государственной миграционной политики по сферам управления миграционными процессами.

При этом должна быть существенно повышена роль НКО в реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией государственной миграционной политики. Конструктивное взаимодействие федераль-

ных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества является одним из принципов государственной миграционной политики<sup>119</sup>.

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

На наш взгляд, достигнув осознания, что привлечение иностранных работников – необходимость, следует перестраиваться в сторону оптимизации управления миграционными процессами, одновременно «на порядок повысить качество миграционной политики государства»<sup>120</sup>, эффективное проведение которой будет способствовать социально-экономическому и демографическому развитию, обеспечению национальной безопасности и сохранению стабильности в обществе.

---

<sup>119</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г. п. 22, д.

<sup>120</sup> Владимир Путин. Россия: национальный вопрос. URL: [http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1\\_national.html](http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html)

## ГЛАВА II

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1. Государственное управление миграционными процессами.

Сегодня, как и двадцать лет назад, на науку государственного управления по-прежнему есть мощный «социальный запрос»; как и тогда, остается актуальным и архиважным «конструирование» государственного управления как области науки<sup>121</sup>.

Чтобы сформировать собственное представление по этому вопросу, представляется целесообразным подробнее рассмотреть теоретические подходы к понятию «государственное управление».

Как область исследований государственное управление появилось в нашей стране сравнительно недавно – в начале 90-х гг. XX века. Многие исследователи считают, что теоретические основы этой науки еще находятся в стадии формирования и непосредственно зависят от состояния и развития политических и социально-экономических отношений. Видимо, поэтому основное понятие – «государственное управление» – не является достаточно устоявшимся, находится в дискуссионном поле и употребляется авторами в разных значениях<sup>122</sup>.

В широком смысловом значении *государственное управление* рассматривается как целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, органов, должностных лиц, т.е. как реализация государственной власти во всех ее формах и методах. В рамках данного подхода проф. В.Г. Атаманчук объясняет государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и част-

<sup>121</sup> Государственное управление и политика: юбилейный сборник научных трудов кафедры государственного управления и политических технологий / под общ. ред. проф. Н.А. Омельченко. – М.: ГУУ, 2014. – С. 10.

<sup>122</sup> Голощапов Р.В., Пятков А.Г. Государственное управление: учебное пособие. – Хабаровск: ДВАГС, 2005. – 183 с.



ную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу<sup>123</sup>.

Аналогичное определение дает проф. Н.И. Глазунова, рассматривая государственное управление как целенаправленное организующее регулирующее воздействие государства (через систему его органов и должностных лиц) на общественные процессы, отношения и деятельность людей<sup>124</sup>.

Г.Л. Купряшин характеризует государственное управление как деятельность по реализации законодательных, исполнительных, судебных и иных властных полномочий государства в целях выполнения его организационно-регулирующих и служебных функций как в обществе в целом, так и в отдельных его частях<sup>125</sup>.

О.М. Рой рассматривает государственное управление как процесс регулирования отношений внутри государства посредством распределения сфер влияния между основными территориальными уровнями и ветвями власти<sup>126</sup>.

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

А.И. Радченко предлагает свое понимание государственного управления как деятельности исполнительно-распорядительного органа по воздействию на объект управления для его перевода в состояние, необходимое для достижения цели соответствующего территориального образования, посредством принятия правовых актов, организации и контроля исполнения этих актов и актов органов законодательной (представительной) власти<sup>127</sup>.

По убеждению Б.Н. Курашвили, государственное управление – это деятельность госаппарата по регулированию общественных от-

<sup>123</sup> См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. – 2-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 38.

<sup>124</sup> Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 13.

<sup>125</sup> Государственное управление: основы теории и организации: учебник / под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2000. – С. 64.

<sup>126</sup> См.: Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. – СПб.: Питер, 2003. – С. 13.

<sup>127</sup> См.: Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов-н/Д., 1997. – С. 22.

ношений, по управлению как общественными, так и собственными делами<sup>128</sup>.

В.М. Манохин сводит государственное управление к организующей, исполнительно-распорядительной деятельности органов государства, осуществляемой на основе и во исполнение законов<sup>129</sup>.

И.А. Василенко характеризует государственное управление как систему принятия политических и административных решений, которые проводятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата<sup>130</sup>.

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

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

По нашему представлению, государственное управление не следует ограничивать непосредственной реализацией законов и иных нормативных правовых актов исполнительными органами, так как функции законодательных и судебных органов также являются элементами системы государственного управления. На основе данного подхода автор разделяет позицию исследователей Д.П. Зеркина и В.Г. Игнатова<sup>131</sup>, рассматривающих государственное управление как сознательное воздействие всех государственных институтов на деятельность общества, его отдельные группы, в котором реализуются общественные потребности и интересы, общезначимые цели и воля общества.

Субъект управления – государственные институты, наделенные необходимыми для управленческих действий властными полномочиями и действующие от имени общества на основе установленных правовых норм. В Российской Федерации головным институтом, ответственным за формирование и реализацию государственной ми-

<sup>128</sup> См.: Курашвили Б.Н. Очерк теории государственного управления. – М., 1987. – С. 99.

<sup>129</sup> См.: Советское административное право / под ред. В.М. Манохина. – М., 1977. – С. 13.

<sup>130</sup> См.: Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник. – М.: Гардарики, 2005. – С. 73.

<sup>131</sup> Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – М.: ИКЦ Март, 2005. – 723 с.

грационной политики, является Федеральная миграционная служба (ФМС России), выполняющая свои основные функции во взаимодействии с другими органами государственной и исполнительной власти, судебными органами, а также с институтами гражданского общества.

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

Управляющее воздействие государственных институтов – целенаправленное воздействие на состояние общества в интересах классов и других больших социальных групп, стремление придать ему организованное функционирование в соответствии с установленными нормами, обеспечить его адаптацию к изменяющимся условиям среды, а также возможное его совершенствование и развитие. Сознательное воздействие на общество и его группы, на отдельных граждан с целью направления их поведения и деятельности в русло общественно политически необходимого и целесообразного – существенная черта государственного управления<sup>132</sup>.

Кроме того, в научной литературе и в практике государственных органов наряду с понятием «государственное управление» используется понятие «государственное регулирование». Причем имеется в виду их существенное, смысловое различие. С точки зрения неолибералов допустимо в весьма ограниченных рамках государственное регулирование, например, экономики, но исключается государственное управление экономикой и другими социальными процессами.

Представляется, что противопоставление понятий «регулирование» и «управление» вообще некорректно с точки зрения их смыслового содержания. Согласно толковому словарю русского языка, одно из значений термина «регулирование» – управление, руководство. Наряду с ним данным термином может обозначаться:

- а) воздействие на что-либо с целью достижения нужных результатов;
- б) подчинение того или иного действия определенным правилам.

---

<sup>132</sup> См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. – Ростов-н/Д., 2000. – С. 49.

Тем не менее, в научном языке понятие «регулирование» чаще всего интерпретируется как внутренний механизм функционирования соответствующей системы.

Понятие же «управление» обозначает в основном внешнее воздействие на систему, при котором сохраняется и стимулируется развитие системы.

Регулирование предполагает создание необходимых условий для внутренних закономерностей и механизмов системы.

Так, для предотвращения конфликтов или примирения конфликтующих сторон управление означает использование методов, средств и технологий в работе государственных институтов для достижения необходимых результатов. Отмеченные нюансы в смысловых различиях анализируемых понятий нельзя не учитывать, но было бы ошибочно их преувеличивать. Между государственным управлением и государственным регулированием нет принципиальных различий по целевому назначению. По своей сути регулирование – неперенный элемент государственного управления, одна из ее функций. Различие государственного управления и государственного регулирования в значительной степени условно, ибо, управляя, государство регулирует, а регулируя, управляет<sup>133</sup>.

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

По мнению известного исследователя Е.В. Тюрюкановой, миграционный менеджмент по своей сущности шире государственного регулирования миграционных процессов, что в какой-то степени аналогично классическому толкованию менеджмента как процесса управления и координации в целях обеспечения эффективной работы в экономической теории и социологии. Миграционный менеджмент давно выделился в самостоятельную активно глобализирующуюся область деятельно-

---

<sup>133</sup> См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: курс лекций. – Ростов-н/Д, 2000. – С. 49–51.

сти, с собственной инфраструктурой, разделением власти и ресурсов между различными субъектами. Миграционный менеджмент является модулем в системе глобального управления экономикой, так же как и миграционный режим является частью господствующего экономического порядка<sup>134</sup>.

Государственное управление может включать следующие действия: 1) анализ ситуации; 2) определение целей; 3) разработка прогноза; 4) планирование необходимых мероприятий; 5) необходимая информация управляемого объекта; 6) постановка конкретных задач; 7) организация, координация и стимулирование деятельности; 8) контроль и оценка результатов управления.

Необходимость государственного управления вытекает из потребности обеспечить реализацию политики государства, направленной на эффективное использование природных, трудовых, материальных и информационных ресурсов, справедливое перераспределение доходов и гарантирование основных социальных прав, поддержание общественного порядка<sup>135</sup>.

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

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

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

Ресурсами государственного управления могут быть: финансовые, имущественные, природные и иные ресурсы государства, а также другие средства, например, частных лиц, займы и т.п.

---

<sup>134</sup> Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учебное пособие / под ред. Ж.А. Зайончковской, И.Н. Молодиковой, В.И. Мукомеля. – М., 2007. – С. 97–98.

<sup>135</sup> См.: Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. – С. 53–56.

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

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

Обобщая сказанное, можно в основном согласиться с мнением Н.И. Глазуновой, характеризующей государственное управление как «деятельность государственных (и муниципальных) органов власти в политико-административной системе по предоставлению и обеспечению конституционно-законодательных прав (и обязанностей) граждан, предоставления общественных услуг по принципу равноправия граждан»<sup>136</sup>.

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

а) политическое руководство и политическое управление, которое осуществляется конституционно установленными институтами политической власти и выборными (политическими) должностными лицами,

б) через органы исполнительной власти всех уровней, карьерных чиновников, т. е. государственную администрацию всех уровней.

Государственно-политическое управление – это деятельность институтов политической власти трех уровней: 1) общенационального, федерального; 2) субъектов Российской Федерации; 3) местного самоуправления. Государственно-административное управление – это практическая реализация исполнительной власти<sup>137</sup>.

Очевидно, что каждая страна, в том числе и Российская Федерация, исходя из национальных интересов, формирует миграционную политику, адекватную своему геополитическому статусу. На наш взгляд, проблемы формирования миграционной политики должны рассматриваться в неразрывной связи с вопросами управления миграционными

<sup>136</sup>Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учебник. – М.: ТК Велби: Изд-во «Проспект», 2007. – С. 49

<sup>137</sup>Там же. – С. 42–43.

процессами. Это связано, прежде всего, с тем, что формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с ее разработкой и оптимизацией, осуществляемой органами власти. Управление же миграционными процессами – это этап реализации миграционной политики, осуществляемый через деятельность государственных и общественных организаций с учетом ответной реакции постоянного населения и мигрантов на действия властей.

Например, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>138</sup>, утвержденная в июне 2012 года Президентом Российской Федерации, явилась стратегическим ориентиром политической цели в управлении миграционными процессами для реализации задач в сфере социального, экономического и демографического развития государства.

Государственное управление миграционными процессами осуществляется на основании Плана мероприятий по реализации в 2012-2015 годах (первого этапа) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1502-р (далее – План).

Этот План содержит 23 мероприятия, размещенных в трех разделах: 1-й раздел – нормативное правовое обеспечение; 2-й – организационное, информационно-аналитическое и научное обеспечение; 3-й – международное сотрудничество.

В Плате по каждому мероприятию устанавливается, какой вид нормативного правового документа необходимо подготовить, срок его представления в Правительство Российской Федерации, либо внесения в Государственную Думу и какие конкретно органы или организации ответственны за выполнение этого мероприятия.

Например, в Концепции политической стратегии в сфере миграции отмечалось, что миграционная привлекательность Российской Федерации по сравнению с другими странами, принимающими мигрантов, невысока и распространяется преимущественно на граждан государств – участников Содружества Независимых Государств.

Мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств – участников Содружества Независимых

---

<sup>138</sup> Далее – Концепция.

Государств, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки. Отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество.

В этих целях в части политического ориентира предусматривалось создание инфраструктуры, обеспечивающей содействие адаптации и интеграции, включая центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, а также создание специализированного канала и циклов телепередач, ориентированных на социокультурную и языковую адаптацию мигрантов.

На стадии государственного управления в План был включен пункт, предусматривающий разработку и внесение в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» изменений для иностранных граждан, желающих оформить разрешение на работу (за исключением высококвалифицированных специалистов), патент, разрешение на временное проживание, вид на жительство, в части обязательного экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации. Ответственными за его выполнение были определены Минобрнауки России, ФМС России, Минкультуры России, Минрегион России, которым устанавливался срок представления документов в Правительство Российской Федерации – IV квартал 2012 года, внесения в Государственную Думу – II квартал 2013 года.

На основании этого управленческого решения в указанных министерствах и ФМС России были изданы соответствующие приказы, назначены конкретные департаменты, управления и должностные лица, ответственные за выполнение этого мероприятия. В процессе реализации ведомства подготовили и согласовали проект федерального нормативного правового акта, который был представлен на рассмотрение Правительства Российской Федерации. После рассмотрения в Правительстве проект федерального закона от имени Правительства был внесен на рассмотрение в Государственную Думу.

Парламентом Российской Федерации – Государственной Думой – и Советом Федерации в соответствии с регламентом были рассмотрен



проект федерального закона и представлен на подпись президенту страны.

После его подписания Президентом России Федеральным законом от 20.04.2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» был установлен порядок выдачи сертификата о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации иностранному гражданину при обращении за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента.

Предусмотрено, что сертификат выдается образовательными организациями на территории Российской Федерации либо за ее пределами, включенными в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории и основам законодательства России, иностранным гражданам, сдавшим указанный экзамен. Сведения о сертификатах вносятся выдавшими их образовательными организациями в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении». Срок действия сертификата составляет 5 лет со дня его выдачи.

Также в федеральном законе определено, что порядок и критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории и основам законодательства России, перечень таких организаций, форма и порядок проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории и основам законодательства России, требования к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена, а также технические требования, форма сертификата и порядок его выдачи утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

Во исполнение Федерального закона от 20.04.2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» новая форма сертификата о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку, а также порядок выдачи такого сертификата и технические требования установлены Приказом Минобрнауки России

от 25.04.2014 г. № 412 «Об утверждении формы, порядка выдачи сертификата о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку и технических требований к нему».

Дальнейшая реализация политической линии органами государственного управления в вопросах адаптации и интеграции мигрантов, прежде всего в части изучения иностранными гражданами языка, истории и культуры Российской Федерации, предусматривает различные управленческие меры.

В частности, в настоящее время мигранты могут получить знания и навыки, необходимые для подготовки к сдаче экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации, только на курсах, созданных различными общественными и коммерческими организациями – на территории Российской Федерации действует более 300 подобных курсов. Есть необходимость существенно увеличить их количество.

Очевидно, что усилий органов государственного управления недостаточно не только для обучения иностранных граждан русскому языку, но и для полноценной реализации задач в области адаптации и интеграции мигрантов, поставленных Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации. В этом управленческом процессе должны принимать активное участие различные институты гражданского общества<sup>139</sup>.

Действующее законодательство не закрепляет функции и полномочия органов государственного управления всех уровней в области адаптации и интеграции, не определен федеральный орган исполнительной власти – координатор деятельности в данной сфере. Более того, понятия «социальная и культурная адаптация» и «социальная и культурная интеграция» также не закреплены в законодательстве.

В связи с этим ФМС России по поручению Правительства Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан проект федерального закона «Об адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации». Настоящим законопроектом определяются функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации

---

<sup>139</sup> Волох В.А., Суворова В.А. Институты гражданского общества в государственной миграционной политике // Служба занятости. – 2013. – №3. – С. 36–41.

и органов местного самоуправления в области адаптации и интеграции мигрантов, а также права и обязанности иностранных граждан в данной сфере. Федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции наделяется полномочиями координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и другими функциями.

В целях обеспечения адаптационных и интеграционных мероприятий предполагается создать соответствующую инфраструктуру. Организация и создание инфраструктуры отнесены к компетенции органов государственной управления субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в том числе и на основе государственно-частного партнерства.

По мнению известного исследователя Н.А. Ворониной, в вопросах социальной интеграции мигрантов следует учитывать приемлемый для России опыт западных государств и, в частности, *Общие принципы интеграции*, разработанные в рамках ЕС<sup>140</sup>. В основе общей интеграционной модели стран-членов ЕС лежит положение о том, что важнейшим элементом интеграции является трудовая занятость иностранца. При этом успешная интеграция подразумевает, что иностранец знает язык, культуру и правовые нормы принимающего общества. Успех интеграции зависит также от доступности для иностранцев социальных услуг – без дискриминации, на основе равноправного обращения с гражданами страны пребывания. Как отмечается в *Общих принципах*, основной предпосылкой интеграции является тесное взаимодействие местного населения и иностранцев в ходе совместной работы, учебы, проживания.

При этом, несмотря на единую наднациональную систему управления государств-членов ЕС, многие вопросы миграционной политики (например, условия найма иностранцев; вопросы признания квалификации и образования) являются прерогативой национальной политики.

Другая важная задача касается освоения мигрантами языка принимающей страны и включение детей мигрантов в процесс обучения. Для реализации задачи освоения языка страны пребывания были раз-

---

<sup>140</sup> Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the European Union, 2004. (Annex I). Conclusions of the European Council Meeting, 6 November 2008.

работаны критерии ЕС – Положение по вопросам знания языка, содержащие градацию языковой компетенции для разных уровней знаний. Эта система уже используется в Великобритании, Германии, Чехии<sup>141</sup>.

Следует признать, что государственное управление миграционными процессами и действующее законодательство в сфере миграции являются еще недостаточно совершенными с точки зрения предоставления защиты, социальной помощи, содействия в адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество. Права человека – отдельных социальных групп, в том числе мигрантов, – защищены в настоящее время в нашей стране не в полной мере<sup>142</sup>.

Наиболее бесправными и практически полностью лишенными каких-либо социальных гарантий являются мигранты, находящиеся на территории Российской Федерации нелегально, или, если использовать международную формулировку, «с неурегулированным правовым статусом». По экспертным оценкам, в России находится до 4 млн. нелегальных мигрантов. В этой связи перед органами государственного управления миграционными процессами встает задача разработки стратегий по пресечению пополнения рядов нелегалов и недопущению их интеграции в криминальную среду. В то же время в отношении отдельных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации нелегально, необходимо предусмотреть возможные механизмы регуляризации (легализации) их правового статуса.

Уровень реально предоставляемых гарантий для отдельных групп населения определяется экономическими возможностями государства, состоянием общества, а также тем, в какой степени права человека освоены общественным сознанием. Ибо социальные задачи государства могут быть реализованы органами государственного управления в полном объеме лишь при поддержке и неустанном внимании со стороны общества и его гражданских структур.

Государство, по мнению автора, не должно брать на себя абсолютно все функции в сфере управления миграционными процессами. Несомненно, такими вопросами, как определение правового статуса иностранного гражданина, организация иммиграционного контроля,

<sup>141</sup> См.: Молодикова И.Н. Трансформация политики интеграции иностранцев на европейском и национальном уровне: возможные оценки успеха этого процесса / Центрально-Европейский Университет. – 2010. – С. 3.

<sup>142</sup> См.: Воронина Н.А. Права человека и правовое государство. – М., 2011. – С. 265.

выдворение, депортация и пр., должны заниматься органы государственного управления. Но есть функции иного характера, в частности, касающиеся содействия в адаптации и интеграции мигрантов, оказания консультативных и юридических услуг, которые во многих странах выполняют именно общественные неправительственные организации<sup>143</sup>.

Определенные управленческие шаги в этом направлении уже делаются. В качестве примера можно привести создание российскими неправительственными организациями в ряде субъектов Российской Федерации многофункциональных центров по поддержке трудовых мигрантов. Спектр услуг, оказываемых такими многофункциональными центрами трудовым мигрантам, довольно широк.

Некоммерческое партнерство Международный Альянс «Трудовая Миграция» (НП МАТМ) было создано в сентябре 2003 года и в настоящее время объединяет в качестве членских организаций, кандидатов в члены и участников информационно-консультационного Центра МАТМ более 100 организаций из Российской Федерации и государств-участников СНГ.

Основными направлениями его деятельности являются:

1. Содействие формированию на территории Российской Федерации и государств-участников СНГ системной инфраструктуры, обеспечивающей организованное участие негосударственных структур в реализации процессов трудовой миграции.

2. Участие в разработке и согласовании проектов нормативных правовых актов, относящихся к сфере трудовой миграции и занятости населения.

3. Содействие формированию и развитию сети частных агентств занятости в государствах выезда и приема трудовых мигрантов, разработка и внедрение в практическую деятельность согласованных единых стандартов работы и контроля качества оказываемых услуг.

4. Выявление и обсуждение проблем, связанных с вопросами трудовой миграции, привлечение экспертов-практиков к развертыванию сети информационно-консультационных центров в качестве структуры, способствующей скоординированному взаимодействию негосударственного и государственного секторов в решении вопросов регулирования трудовой миграции.

---

<sup>143</sup> Волох В.А., Суворова В.А. Теоретические основы изучения проблем адаптации и интеграции мигрантов в российский социум // Вестник университета (ГУУ). – 2013. – № 20. – С. 202–208.

5. Создание ресурсного центра «Трудовая миграция» для привлекающих трудовых мигрантов работодателей с целью предоставления им комплекса услуг, а также для иностранных граждан, въезжающих в Россию с целью трудоустройства.

6. Сбор, изучение и анализ административной и судебной практики, связанной с исполнением миграционного законодательства на федеральном и региональном уровнях.

Все большее развитие получает такая форма общественной самоорганизации мигрантов, как профсоюзные организации. В 2007 году был образован профсоюз трудящихся-мигрантов, занятых в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и смежных отраслях (председатель ЦК профсоюза трудящихся-мигрантов Ринат Исмагилович Каримов), объединяющий в настоящее время более пяти тысяч человек и положивший начало этому движению, стоящий на защите социальных, трудовых и профессиональных прав трудящихся-мигрантов. За время своего существования профсоюзу удалось помочь десяткам тысяч мигрантов в различных трудных жизненных ситуациях.

Миграционные процессы неизменно ставят перед Россией все новые вызовы, требующие быстрого реагирования. В этой связи принятие федерального закона «Об адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», по нашему мнению, будет способствовать координации деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления в сфере адаптации и интеграции мигрантов; снижению опасности возникновения социальной напряженности в обществе и уровня незаконной миграции; обеспечению межнационального согласия в российском обществе; популяризации русского языка и российской культуры за рубежом и формированию позитивного имиджа Российской Федерации.

## **2.2. Институты государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации: функции и полномочия**

Научные исследования показывают, что важнейшими проблемами институционального обеспечения любой политики являются полномочия и разграничения функций органов исполнительной власти, их межведомственного взаимодействия, а также координации

усилий органов государственной власти, местного самоуправления и НПО<sup>144</sup>.

Изучение структуры институционального обеспечения миграционной политики Российской Федерации позволяет утверждать, что она представляет собой автономную подсистему в политической системе государства. Данная система иерархична: верхний уровень образуют политические органы государственной власти, нижний уровень административной структуры. Общественно-политические институты российского общества стоят особняком, но тесно взаимодействуют с обоими уровнями. Политические структуры занимаются разработкой идеологических доктрин, стратегической программы, законодательства и исполнения законодательства, в том числе в области миграции населения.

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

Рассматривая каждую подсистему в государственной системе управления миграционными процессами по отдельности, можно выявить ее структурную неоднородность и функциональную противоречивость.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, генеральная политическая линия по любому государственному вопросу определяется Президентом Российской Федерации, который определяет основные направления внутренней и внешней политики государства<sup>145</sup>.

Президент в ежегодных посланиях Федеральному Собранию формулирует главные направления во внешней и внутренней политике России, издает соответствующие указы и распоряжения, которые обязательно должны исполняться на всей территории Рос-

---

<sup>144</sup> См. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. – М.: Диполь-Т, 2005. – С. 130.

<sup>145</sup> Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.). Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2009. – 64 с.

сийской Федерации, через своих представителей контролирует их исполнение.

Конституция Российской Федерации предоставила Президенту широкие властные полномочия по формированию и реализации государственной миграционной политики. Президент «является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина, решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища»<sup>146</sup>. Во внешнеполитической области Президент осуществляет руководство, ведет переговоры и подписывает международные договоры, в том числе по проблемам миграции и предоставления гражданства.

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

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

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

- 1) ратификация международных соглашений в области миграции;

---

<sup>146</sup> Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.). Официальное издание.



2) правотворчество (например, принятый 19 мая 2010 г. Федеральный закон № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»)<sup>147</sup>.

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

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

Третьим звеном в институциональной структуре миграционной политики выступает Правительство Российской Федерации. Несмотря на то, что миграционную политику определяет Президент, Правительство в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>148</sup> также принимает политические решения в рамках своей компетенции с учетом приоритетов в сфере управления миграционными процессами, сформулированными в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Таким образом, на основании ст. 16 указанного Федерального конституционного закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики.

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

- определяет приоритеты в вопросах внешней миграции с учетом изменений в развитии этих процессов в Российской Федерации и в иностранных государствах;

---

<sup>147</sup> СЗ РФ. – 2010. – № 21. – Ст. 2524.

<sup>148</sup> Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

- утверждает целевые программы, концепции регулирования миграционных процессов, заключает межправительственные соглашения по вопросам миграции;

- заслушивает представителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о работе по выполнению возложенных на эти органы обязанностей<sup>149</sup>.

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

- по вопросам миграции населения, предоставления международной защиты лицам, ищущим убежище, по проблемам противодействия нелегальной миграции;

- по вопросам возврата и приема нелегальных мигрантов (реадмиссии);

- по координации деятельности компетентных органов сопредельных государств по выявлению и перекрытию каналов нелегальной миграции;

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

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

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

*Административный уровень* институциональной структуры управления миграционными процессами представляет собой совокупность государственных органов, отвечающих за реализацию миграционной политики на территории России. Они выполняют законодательство Российской Федерации, Указы Президента и постановления Пра-

---

<sup>149</sup> См.: Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М., 2005. – С. 271.

вительства в вопросах управления миграцией населения, а также в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой сфере и передают их для рассмотрения на политический уровень институциональной структуры миграционной политики.

В управлении миграционными процессами в Российской Федерации в рамках своей компетенции принимают участие следующие федеральные органы исполнительной власти:

а) министерства: внутренних дел, иностранных дел, здравоохранения, труда и социальной защиты, экономического развития, регионального развития<sup>150</sup>, связи и массовых коммуникаций, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, культуры, транспорта, образования и науки, финансов, юстиции;

б) службы: безопасности, внешней разведки, миграционная служба, по труду и занятости, государственной статистики и таможенная служба.

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

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

Необходимо особо отметить, что в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>151</sup> было установлено, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации сфере деятельности. Федеральное министерство возглавляет входящий в состав Правительства Российской Федерации министр Российской Федерации (федеральный министр). В отношении федеральной службы федеральное ми-

<sup>150</sup> В настоящее время ликвидировано.

<sup>151</sup> Система ГАРАНТ. – URL: <http://base.garant.ru/186816/#ixzz3GKmfD2q8>

нистерство имеет право осуществлять координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении федеральной службы. В этих целях федеральный министр осуществляет следующие функции:

- утверждает ежегодный план и показатели деятельности федеральной службы, а также отчет об их исполнении;

- вносит в Правительство Российской Федерации по представлению руководителя федеральной службы проект положения о федеральной службе, предложения о предельной штатной численности федеральной службы и фонде оплаты труда ее работников;

- вносит в Министерство финансов Российской Федерации предложения по формированию федерального бюджета и финансированию федеральной службы;

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты нормативных правовых актов, относящихся к определенной ему сфере деятельности и к сферам деятельности федеральной службы, находящейся в его ведении, если принятие таких актов относится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами к компетенции Правительства Российской Федерации;

- во исполнение поручений Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации дает поручения федеральной службе и контролирует их исполнение;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы заместителей руководителей федеральной службы, за исключением заместителей руководителей федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

- назначает на должность и освобождает от должности по представлению руководителя федеральной службы, руководителей территориальных органов федеральной службы, за исключением руководителей территориальных органов федеральной службы, федерального агентства, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации.

В то же время федеральная служба:

- а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государ-

ственной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, борьбы с преступностью, общественной безопасности. Федеральную службу возглавляет руководитель (директор) федеральной службы. Федеральная служба по надзору в установленной сфере деятельности может иметь статус коллегиального органа;

б) в пределах своей компетенции издает индивидуальные правовые акты на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федерального министерства, осуществляющего координацию и контроль деятельности службы. Федеральная служба может быть подведомственна Президенту Российской Федерации или находиться в ведении Правительства Российской Федерации;

в) не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации, а федеральная служба по надзору – также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Таким образом, несмотря на то, что ФМС России с 2002 по 2004 годы была в составе МВД России, а с 2004 года стала федеральным органом исполнительной власти, до 2012 года Федеральная миграционная служба находилась в ведении МВД России. Министерство координировало и контролировало деятельность подведомственной ФМС России, а также существенно ограничивало ФМС России в осуществлении функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию и некоторых других функций в сфере миграции.

Например, в сфере миграции основной задачей МВД России в то время была *разработка государственной миграционной политики*. Для ее реализации МВД России осуществляло следующие полномочия:

– формирование на основе анализа и прогнозирования состояния процессов миграции населения основных направлений политики государства в этой сфере;

– совместно с ФМС России осуществляло взаимодействие с территориальными органами внутренних дел и миграционной службы;

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

В целях осуществления полномочий МВД России в сфере миграции министр внутренних дел вносил председателю Правительства Российской Федерации для последующего представления Президенту Российской Федерации свои предложения:

– о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей директора ФМС России;

– о внесении изменений и дополнений в проект положения о ФМС России (по предложению директора ФМС России);

– о предельной штатной численности ФМС России, штатной численности ее центрального аппарата, численности сотрудников ФМС России в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете (по представлению директора ФМС России).

Министр внутренних дел Российской Федерации утверждал:

– ежегодный план деятельности ФМС России, отчет о его выполнении, а также показатели деятельности ФМС России;

– схему размещения территориальных органов ФМС России, положения (типовые положения) о территориальных органах ФМС России.

По поручению Президента и Правительства Российской Федерации министр внутренних дел давал указания ФМС России по вопросам, относящимся к сфере миграции, контролировал их исполнение и осуществлял иные полномочия в соответствии с национальным законодательством. Основными задачами ФМС России<sup>152</sup> до июня 2012 года в основном были: разработка и реализация мер по пресечению незаконной миграции, реализация законодательства и осуществление контроля и надзора в сфере миграции, а также управление территориальными органами ФМС России.

Эффективное управление миграционными процессами в определяющей степени зависит от качества функционирования соответствующих институтов и наличия необходимых инструментов и механизмов. Острота проблемы институционального обеспечения миграционной

<sup>152</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной миграционной службы» от 19 июля 2004 г. № 928 с изменениями и дополнениями). – URL: <http://base.garant.ru/187224/>

политики в современной России в значительной мере связана с тем, что за весьма короткий исторический период с момента своего возникновения Федеральная миграционная служба претерпела целый ряд реорганизаций. Институциональная неустойчивость и противоречивость в целом негативно отразились на качестве реализации возложенных на службу задач и функций, в том числе на финансировании проводимых мероприятий.

Постоянно менявшееся институциональное обеспечение управления миграционными процессами, равно как и связанное с этим отсутствие последовательности и преемственности принимаемых решений в этой сфере имели следствием лишь то, что работа миграционного ведомства была не только существенно ослаблена, но и во многом парализована.

В контексте сказанного серьезной институциональной ошибкой, с точки зрения автора монографии, следует считать подчинение ФМС России Министерству внутренних дел Российской Федерации, что было основным мотивом институциональной реформы 2002 года.

Институциональная ошибка 2002 г., связанная с господствующим в то время представлением о возможности решения проблемы незаконной миграции только путем ужесточения миграционной политики, обернулась серьезными негативными последствиями: миграция населения стала ассоциироваться в глазах общественности с криминальностью, так как оказалась в сфере деятельности милиции.

Неумелое управление миграционными процессами органами внутренних дел явилось одним из факторов, приведших к росту незаконной миграции, усилению коррупционной составляющей, возникновению теневых сервисов для мигрантов, организуемых чиновниками, к многочисленным нарушениям прав мигрантов, росту антимигрантских настроений и межэтнических столкновений.

**В современный период головным федеральным органом исполнительной власти, вырабатывающим и реализующим государственную миграционную политику и осуществляющим управление миграционными процессами, является Федеральная миграционная служба (ФМС России).**

Правовое положение, функции и задачи Федеральной миграционной службы в настоящее время существенно расширились. ФМС России исключена из ведения МВД России и подчиняется непосредственно Правительству Российской Федерации. Согласно Указу

Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и Постановления Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» Федеральная миграционная служба (ФМС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции<sup>153</sup>.

Кроме этого в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» установлено, что Федеральную миграционную службу возглавляет руководитель в ранге федерального министра. Правительству было также поручено в трехмесячный срок представить предложения по поэтапной замене 8 тыс. должностей, замещаемых сотрудниками органов внутренних дел в ФМС России, должностями федеральной государственной гражданской службы.

Директором Федеральной миграционной службы в 2005 году был назначен К.О. Ромодановский. Он имеет специальное звание генерал-полковника милиции, однако с 9 июня 2011 года возглавляет ФМС России в качестве гражданского лица. С августа 2012 года распоряжением Правительства Российской Федерации был назначен на должность руководителя ФМС России. Соответственно внесены необходимые изменения и дополнения в функции, задачи и полномочия Службы.

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

ФМС России в своей системе создает территориальные органы, заграничный аппарат<sup>154</sup>, а также иные организации и подразделения. В систему ФМС России в настоящее время входят:

<sup>153</sup> Опубликовано в: Российская газета. – 2012. – 20 июля. – Федеральный вып. №5838.

<sup>154</sup> В настоящее время представительства ФМС действуют в 5 государствах: в Республике Армения, Киргизской республике, Латвийской Республике, Республике Таджикистан, Республике Туркменистан.



**Центральный аппарат:**

руководитель ФМС России Ромодановский К.О. осуществляет общее руководство Службой и непосредственно курирует Организационный – административный департамент;

статс-секретарь-первый заместитель руководителя ФМС России Егорова Е.Ю. курирует Управление внешних связей, Управление правового обеспечения, Управление законопроектной деятельности;

заместитель руководителя ФМС России Калюжный С.П. курирует Департамент по организации регистрационно-паспортной работы;

заместитель руководителя ФМС России Кузнецов А.Е. курирует Департамент по организации работы с иностранными гражданами;

заместитель руководителя ФМС России Лянной В.А. курирует Финансово-экономическое управление, Управление информационных технологий, Управление ресурсного обеспечения, ФКУ «Главный центр обеспечения деятельности Федеральной миграционной службы»;

заместитель руководителя ФМС России Радочина Е.А. курирует Организационно-аналитическое управление, Управление по организации работы с соотечественниками, Коллегию ФМС России, Научный совет ФМС России;

заместитель руководителя ФМС России Смородин Н.М. курирует Управление по вопросам гражданства, Управление по работе с обращениями граждан и организаций;

заместитель руководителя ФМС России Фоменко А.А. курирует Управление содействия интеграции, Управление собственной безопасности, Общественный совет при ФМС России.

Структура ФМС России представлена на рис. 3.

**Территориальные органы ФМС России (управления, отделы), в соответствии с федеральными округами РФ:**

Центральный федеральный округ;

Северо-западный федеральный округ;

Южный федеральный округ;

Северо-Кавказский федеральный округ;

Приволжский федеральный округ;

Уральский федеральный округ;

Сибирский федеральный округ;

Дальневосточный федеральный округ.

Крымский федеральный округ



Рис. 3. Составлен автором.

**Организации и подразделения, входящие в систему ФМС России**  
 Федеральное казенное учреждение «Главный центр обеспечения деятельности ФМС России»;

Центры временного размещения вынужденных переселенцев;

Центры медико-психологической реабилитации вынужденных переселенцев;

Базы материально-технических ресурсов;

Центры временного размещения иммигрантов;

Учебно-методические центры;

Центры для содержания лиц, подлежащих реадмиссии;

Федеральное государственное унитарное предприятие «Паспортно-визовый сервис».

**Представительства и представители ФМС России за рубежом**

Представительство ФМС России в Латвийской Республике;  
Представительство ФМС России в Киргизской Республике;  
Представительство ФМС России в Республике Армения;  
Представительство ФМС России в Республике Таджикистан;  
Представительство ФМС России в Туркменистане;  
Представитель ФМС России в Республике Молдова;  
Представитель ФМС России на Украине.

Предельная штатная численность Федеральной миграционной службы, ее территориальных органов и заграничного аппарата без персонала по охране и обслуживанию зданий (по состоянию на август 2012 г.) насчитывала 37342 единицы, в том числе:

- федеральных государственных гражданских служащих в количестве 12254 человека, работников в количестве 8798 человек;
- численность центрального аппарата – 678 единиц, в том числе федеральных государственных гражданских служащих в количестве 364 человек;
- территориальных органов – 36621 единица, в том числе федеральных государственных гражданских служащих в количестве 11847 человек;
- численность заграничного аппарата Федеральной миграционной службы в количестве 43 единиц<sup>155</sup>.

Система ФМС России представлена на рис. 4.

Подводя итог, отметим, что в качестве основного механизма, управляющего миграционными процессами в Российской Федерации, выступает государство. По своей структуре оно включает в себя:

высшие органы государственной власти:

- глава государства – Президент Российской Федерации;
- законодательный орган – Федеральное Собрание Российской Федерации;

Правительство Российской Федерации;

органы более низкого уровня:

- министерства и ведомства;
- органы субъектов Российской Федерации.

<sup>155</sup> Российская газета. – 2012. – 20 июля. – Федеральный вып. № 5838.



Рис. 4. Составлен автором.

Так, *законодательная власть* формирует представления о желаемом развитии миграционной политики, перекладывая эти представления на административно-правовые нормы и создавая юридическое обеспечение пространства для управления проектируемой миграции.

*Судебная власть*, стоящая на страже соблюдения закона, обеспечивает справедливость процедурного взаимодействия, повышает уровень доверия и общественной солидарности.

*Исполнительная власть* формирует проектное пространство страны, в том числе она проектирует систему управления миграционными процессами (из-за рубежа, внутри страны и за ее пределы), указывая на желаемое развитие миграционной ситуации, перекладывает представления о желаемом развитии этой ситуации на административно-правовую, организаторскую деятельность.

При этом разные уровни власти выполняют разные объемы политических и управленческих задач, и чем ниже уровень власти, тем меньше в ней политической составляющей и больше технического управленческого администрирования.

### **2.3. Межведомственное взаимодействие, информационное обеспечение и корпоративная социальная ответственность в сфере государственного управления миграционными процессами**

Эффективность государственного управления миграцией населения во многом зависит от того, насколько налажено межведомственное взаимодействие и информационное обеспечение миграционной системы России (МСР). Профессор В.Д. Самойлов дает следующее определение понятию миграционной системы России: «МСР – это совокупность управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих средств и персонала органов, организаций и учреждений, функционирующих в целях проектирования организационно-правовой основы передвижения и приживаемости людей, реализации интересов личности, семьи, общества и государства»<sup>156</sup>.

В ходе исследования выявлено, что в процессе государственного управления миграцией населения в той или иной мере участвуют практически все федеральные органы исполнительной власти, однако большинство из них затрагивают лишь отдельные ее аспекты, например:

- непосредственное противодействие нелегальной иммиграции осуществляют МВД, ФСБ, СВР;
- управление миграционными процессами в чрезвычайных ситуациях осуществляется с участием МЧС и Минобороны;
- проведение мероприятий, сопутствующих управлению миграционными процессами в сфере трудовой миграции, затрагивает компетенцию Минтруда, Минздрава, Минтранса, Минобрнауки, МИДа и многих других;
- участвуют в разработке миграционной политики и управлении миграционными процессами Минтруд, Минздрав, МИД, Минэкономразвития, Минфин, Минюст России.

---

<sup>156</sup> Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. – С. 28–29.

При этом полномочия по реализации миграционной политики и управлению миграционными процессами в основном сосредоточены в компетенции Федеральной миграционной службы, Федеральной службы по труду и занятости населения.

Как отмечалось ранее, с февраля 2002 г. по май 2012 г. ФМС России была в составе МВД России, затем в статусе федерального органа исполнительной власти, подведомственного МВД России, выполняла только контрольные, надзорные и некоторые другие функции, руководство которой осуществлял Президент Российской Федерации. В то же время в компетенцию МВД России, в ведении которой находилась ФМС России, входила функция по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию миграционных процессов в целом. В настоящее время в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>157</sup> функции ФМС России значительно расширились, т.е. стали функциями, в основном соответствующими министерскому ведомству.

Как видим, центральным органом миграционной системы России является ФМС России. При реализации возложенных на нее задач ФМС России тесно сотрудничает с 16 федеральными органами исполнительной власти<sup>158</sup>, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Следовательно, перспективы развития и эффективность функционирования всей системы зависит от того, насколько органично они взаимодействуют.

Во избежание неоднозначности толкований термина «взаимодействие», представляется целесообразным уточнить его значение.

Взаимодействие – философская категория, представляющая процессы воздействия друг на друга различных объектов. Только во взаимодействии с другими объектами могут проявиться и быть познанными свойства объекта. «Взаимодействие – вот первое, что выступает перед нами, когда мы рассматриваем движущуюся материю...»<sup>159</sup>

<sup>157</sup> Российская газета. – 2012. – 22 мая. – Федеральный вып. № 5787.

<sup>158</sup> В действительности в реализации миграционной политики принимают участие гораздо больше федеральных органов, как правило, по мере возникновения необходимости.

<sup>159</sup> См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1961. – Т. 20. – С. 546.

Понятие «взаимодействие» находится в непосредственной связи с понятием «структуры». Например, ФМС России и институты, выполняющие разные функции в сфере миграции, создают структуру миграционной системы. Их взаимодействие обуславливает развитие объектов.

Сотрудничество с большим числом институтов предусматривает разграничение их функций и определение порядка межведомственного взаимодействия. Следуя композиции данной работы, полагаем уместным более подробно остановиться на деятельности институтов, в той или иной мере обеспечивающих реализацию государственной миграционной политики Российской Федерации по наиболее злободневным для нашей страны проблемам во взаимодействии с ФМС России.

Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>160</sup> Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации преобразовано в Министерство здравоохранения Российской Федерации и Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Этим же указом Минтруду России переданы функции по разработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, уровня жизни и доходов, оплаты труда, пенсионного обеспечения, включая негосударственное, социального страхования, партнерства, трудовых отношений, занятости, безработицы, трудовой миграции, государственной гражданской службы, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан и другие вопросы.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 610 «Об утверждении Положения о Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации»<sup>161</sup>, данное министерство продолжает разрабатывать предложения по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере трудовой миграции, а именно, устанавливает:

– перечень проблемных территорий с учетом положения на рынке труда;

<sup>160</sup> Российская газета. – 2012. – 22 мая. – Федеральный вып. № 5787.

<sup>161</sup> Собрание законодательства Российской Федерации от 25 июня 2012 г. – № 26. – Ст. 3528.

- порядок подготовки квоты для трудовых мигрантов;
- порядок выдачи заключений о привлечении и об использовании иностранных работников;
- форму акта трудовой деятельности иностранного гражданина вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу;
- правила определения исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников;
- правила определения среднемесячного дохода иностранного гражданина или лица без гражданства, временно проживающих в Российской Федерации, и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина или лица без гражданства;

Минтруда России обладает функциями компетентного органа, уполномоченного издавать акты, имеющие обязательную силу в отношении найма и трудоустройства российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства для работы в составе экипажей морских судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации.

Необходимо отметить, что Минтруда России не имеет прав осуществлять функции по контролю и надзору. Эти функциями реализует Федеральная служба по труду и занятости (Роструд), находящаяся в ведении Минтруда России. Роструд участвует в подготовке предложений о потребности в привлечении иностранных работников и формировании квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации<sup>162</sup>, а также осуществляет государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями норм трудового права, осуществляет в установленном порядке расследования и учет несчастных случаев на производстве, в том числе и в отношении иностранных работников<sup>163</sup>.

В теоретическом плане термины «контроль» и «надзор» – синонимы, используемые для выражения идентичных понятий. Различие заключается в их практическом применении: в отличие от контроля надзор осуществляется над структурами, которые не подчинены ор-

<sup>162</sup> См.: Положение о Федеральной службе по труду и занятости в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 611.

<sup>163</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2007 года № 559 – действующая редакция.



ганам, проводящим надзор. Таким образом, функции надзора осуществляются только государственными органами и, как правило, ориентированы на выполнение действующего законодательства в соответствующей сфере деятельности.

В то же время Федеральная служба по труду и занятости не имеет права принимать в сфере своей деятельности соответствующие нормативные правовые акты, кроме случаев, предусмотренных указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, и оказывать платные услуги.

Что касается функций Минздрава России, то в сфере миграции населения это министерство принимает (по согласованию с заинтересованными ведомствами) нормативные правовые акты, определяющие перечень инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации, а также порядок подтверждения их наличия или отсутствия<sup>164</sup>.

Росстат публикует данные ФМС России по привлечению иностранной рабочей силы в Россию и выезду российских граждан за рубеж в статистическом сборнике «Труд и занятость» с периодичностью раз в два года. Однако в его официальных изданиях содержатся не все доступные данные первичных источников информации. Например, в таблице «Численность иностранных граждан, привлекаемых на работу в Россию», даны только цифры количества иностранцев, находившихся в стране на начало года (т.е. тех трудовых мигрантов, у которых не истекли контракты на эту дату). При этом в первичных материалах ФМС России можно встретить графы, в которых отражается количество трудовых мигрантов, приехавших в страну и выехавших из страны за год, а также оставшихся в стране на конец года. Для полноты картины эти сведения также необходимо учитывать.

Чтобы получить реальные данные по численности трудовых мигрантов из-за рубежа, следует выделять первичные и повторные разрешения на работу, а также учитывать срок действия контракта.

<sup>164</sup> См.: Положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131573>

По вопросам реализации государственной миграционной политики в сфере международной миграции населения ФМС России взаимодействует с основным внешнеполитическим ведомством страны – Министерством иностранных дел Российской Федерации (МИД России), осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации, а также по вопросам развития связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом<sup>165</sup>.

Поскольку к консульским функциям за границей относится выдача российских виз, значительный объем работы подразделений МИД связан с делами иностранных граждан, желающих въехать в Россию из других государств. Эти функции МИД России осуществляет через посольства и консульства Российской Федерации за рубежом. Виза выдается дипломатическим представительством, консульским учреждением Российской Федерации, МИД России, его представительством на территории Российской Федерации, а также ФМС России или его территориальным органом.

Другим направлением взаимодействия с МИД России является организация представительств Федеральной миграционной службы за рубежом, созданных при посольствах Российской Федерации еще в 1995 году в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г.<sup>166</sup>

В настоящее время заграничный аппарат ФМС России расширен и в него входят не только представительства ФМС России за рубежом, но и представители ФМС России в составе дипломатических представительств Российской Федерации. Представительства Федеральной миграционной службы успешно функционируют в Республике Армения, Республике Таджикистан, Киргизской Республике, Латвийской Республике и Туркменистане, направлены представители на Украину и в Республику Молдова. При содействии МИД России они выполняют следующие функции в государствах пребывания:

<sup>165</sup> Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утв. Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 (в ред. Указов Президента РФ от 19.10.2005 № 1218, от 26.01.2007 № 70, от 06.09.2008 № 1315, от 23.10.2008 № 1517, от 28.12.2008 № 1870, от 07.11.2009 № 1255, от 05.02.2010 № 145, от 09.07.2010 № 854).

<sup>166</sup> На основании Указа Президента Российской Федерации от 19 июня 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 607 «Об учреждении Представительств Федеральной миграционной службы России при посольстве Российской Федерации за рубежом».

- обеспечивают реализацию государственной миграционной политики Российской Федерации;
- представляют интересы ФМС России;
- осуществляют меры по реализации международных договоров Российской Федерации в области миграции;
- в рамках своей компетенции осуществляют поддержку в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;
- осуществляют сбор, изучение и анализ информации о миграционной ситуации в стране пребывания и проводимой им миграционной политике и законодательстве в области миграции;
- проводят прием ходатайств о предоставлении статуса беженца от заинтересованных лиц и обеспечивают их рассмотрение<sup>167</sup>.

В соответствии с Соглашением между Федеральной миграционной службой и Министерством иностранных дел Российской Федерации о взаимодействии по вопросам обеспечения интересов Российской Федерации во взаимоотношениях с иностранными государствами в области миграции, подписанном 6 мая 2008 года, представительства и представители ФМС России осуществляют свою деятельность под общим руководством и контролем Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации в государстве пребывания. При этом оперативное руководство за деятельностью представительств и представителей осуществляет ФМС России.

В целях профилактики и пресечения нелегальной миграции и других противоправных деяний ФМС России тесно сотрудничает с ведомствами «силового» блока, в частности с МВД России и Федеральной службой безопасности Российской Федерации (ФСБ России).

Например, защита и охрана государственной границы является частью системы обеспечения миграционной политики на стадии въезда в Россию, Пограничная служба Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ПС ФСБ России) осуществляет контрольные мероприятия на границе Российской Федерации, а во время контрольно-проверочных мероприятий на территории России – с МВД России.

<sup>167</sup> См.: Приказ Федеральной миграционной службы от 9 февраля 2009 г. № 22 «Об утверждении Положения о представительстве и представителе Федеральной миграционной службы за рубежом» (с изменениями от 30 мая 2011 г.). – URL: <http://base.garant.ru/195567/#1000>

В регулировании процессов миграции и обеспечении прав мигрантов трудно переоценить роль органов местного самоуправления, поскольку иммиграция напрямую затрагивает интересы муниципальных образований. Так, например, социальное обустройство мигрантов во многом зависит от того, как органы местного самоуправления осваивают свои полномочия в социальной сфере (развитие муниципального, жилищного фонда, дошкольных и общеобразовательных учреждений, учреждений социальной защиты).

В целях выработки единой государственной миграционной политики, совместных конструктивных решений в области миграции автор неоднократно в своих работах и публичных выступлениях вносил предложения по созданию Правительственной комиссии по миграционной политике<sup>168</sup>.

Такая комиссия была образована в мае 2009 года, в ее задачи входит координация деятельности органов исполнительной власти (федеральных и субъектов Российской Федерации), а также взаимодействие с заинтересованными организациями и общественными объединениями по проблемам миграции населения.

Проведенное исследование позволяет заключить, что, явно или скрыто, повседневная жизнь в немалой степени определяется процессами, происходящими в сфере миграции. Вместе с тем, невозможно решить все проблемы миграции населения только государственными органами. В связи с этим все более актуальной становится необходимость их решения общими усилиями. Безусловно, совместная работа не может и не должна ограничиваться одним лишь выявлением нарушений законодательства и привлечением виновных к ответственности. Важнейшим направлением деятельности была и остается профилактика, в том числе и по линии социокультурной адаптации

---

<sup>168</sup> Волох В.А, секретарь Общественного совета при Федеральной миграционной службе // Единство и многообразие России: материалы Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам толерантности и свободы совести / под ред. В.А. Тишкова. – М.: Общественная палата Российской Федерации. 2007. – С. 203; Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции // Власть. – 2007. – № 10. – С. 91; Он же. Совершенствование законодательства о беженцах как важнейший фактор формирования государственной миграционной политики Российской Федерации // Право и политика. – 2007. – № 11. – С. 30; Он же. Глобализация и вопросы совершенствования государственной политики в сфере миграции // Глобализация и терроризм: противоречия и угрозы XXI века: статьи и доклады Международной конференции. Москва, 13-15 мая 2008 г. / под ред. В.В. Минаева (отв. ред.), М.В. Опаринной, М.Р. Деметрадзе, А.В. Мельцова. – М.: Изд-во РГГУ, 2008. – С. 346.

мигрантов. А здесь явно недостаточно совместных усилий только федеральных структур, потому что основная нагрузка в этом вопросе ложится на органы местного самоуправления, религиозные и общественные организации, включая национальные диаспоры. В этой связи особого внимания заслуживает концепция Открытого Правительства, способного стать инструментом налаживания механизма обратной связи между государством и гражданским обществом<sup>169</sup>.

Нет сомнения, что вопросы взаимодействия играют большую роль при реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. Однако, по мнению автора, в настоящее время еще большее значение приобретают проблемы корпоративной социальной ответственности всех акторов миграционной системы Российской Федерации.

Корпоративная социальная ответственность в сфере миграции населения (КСО СМН), на наш взгляд, представляет собой ответственность, в соответствии с которой организации миграционного толка, учитывая интересы общества, принимают на себя дополнительную ответственность за реальные и потенциальные эффекты от их деятельности. Такие обязательства выходят за рамки установленных законодательством норм и правил и ориентированы на повышение качества выполняемых работ/услуг в области миграции, оказывающей неоднозначное воздействие на все сферы жизнедеятельности ныне живущих людей и будущих поколений.

В научных кругах имеются диаметрально противоположные суждения на этот счет. Ряд авторов считает, что КСО имеет многочисленные преимущества и экономическое обоснование, другие считают, что это не что иное, как приукрашивание реальной действительности и подмена роли правительства.

По нашему мнению, КСО СМН является новым, пока не исследованным направлением в России. Вместе с тем, в связи с необходимостью активизации использования потенциала российских неправительственных, коммерческих и других организаций, их участия в реализации «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» данный аспект приобретает особое значение.

---

<sup>169</sup> См. подробнее: Материалы VIII Пермского форума «Человек. Общество. Страна» (20–21 апреля 2012 г.), посвященного проблемам формирования нового общественного договора, разработки принципов развития страны на ближайшие годы.

Одним из первопроходцев отдельных аспектов КСО, на наш взгляд, можно считать некоммерческое партнерство Международный альянс «Трудовая миграция» (МАТМ)<sup>170</sup>, разработавшее и принявшее Кодекс деловой этики членов НП Международный альянс «Трудовая миграция» (НП МАТМ)<sup>171</sup>.

Важную роль в процессах политического и государственного управления миграцией населения должна сыграть федеральная государственная информационная система учета населения. Ее функционирование позволит и обеспечивать получение гражданами социальных и иных услуг вне зависимости от наличия в паспорте отметок о регистрации, позволит более полно обеспечить ее уведомительный характер и, соответственно, конституционное право россиян на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

Следует отметить, что развитие информационных технологий является одним из главных элементов противодействия незаконной миграции. С 2004 года ФМС России эксплуатируется Государственная информационная система миграционного учета, объединяющая в себе: информационные ресурсы по иностранным гражданам (ЦБДУИГ), а также информационные ресурсы по учету и выдаче паспортов российских граждан.

ЦБДУИГ является не только учетной системой, но и инструментом автоматизации деятельности Федеральной миграционной службы. В ней реализованы технологичные решения, позволяющие в уведомительном порядке, а не по специальному запросу получать сведения о нарушении порядка пребывания в России конкретным иностранным гражданином.

Необходимо акцентировать внимание на новой аналитической системе, использующей сведения практически из всех имеющихся систем и банков данных. В зависимости от потребности, в автоматизированном режиме строятся статистические отчеты, производятся аналитические исследования.

Интерактивная карта позволяет оценивать информацию в целом по стране и по отдельным ее субъектам. При этом основные сведения (количество въехавших, выехавших, поставленных на миграционный учет, получивших разрешения на работу, визы, приглашения и пр.)

<sup>170</sup> URL: <http://www.ialm.ru/>

<sup>171</sup> URL: <http://ialm.ru/pages/31/id64.html>

могут быть конкретизированы по гражданству иностранных граждан пребывающих в том или ином субъекте.

В пунктах пропуска через государственную границу отработана система передачи в электронном виде сведений, содержащихся в миграционной карте, от органов Пограничной службы в информационную систему ФМС России. По мнению автора, необходимо совершенствовать и расширять эту практику, что позволит в будущем отменить бумажную миграционную карту, которую можно подделать.

С помощью миграционной информационной системы начата и проводится в настоящее время полноценная реализация нормы закона, предусматривающей закрытие въезда в Российскую Федерацию иностранным гражданам, совершившим административные правонарушения.

«Российская газета» 19 июня 2014 г. опубликовала интервью руководителя ФМС России К.О. Ромодановского, который отметил: «На сегодня въезд в Россию закрыт 810 тыс. иностранных граждан. Здесь нет решения нашего сотрудника. Все данные об иностранцах, приехавших в Россию, вносятся в электронную систему. Подавляющее большинство приезжих – трудовые мигранты из ближнего зарубежья. У нас есть досье на 2/3 населения стран СНГ. Машина, увидев превышение срока, дает нам сигнал, и мы оформляем необходимые документы для того, чтобы человек не мог въехать в страну. То есть происходит автоматическое закрытие въезда. Бывает, иностранные граждане пользуются поддельными миграционными картами, которые покупают с рук за 500 или 100 рублей со штампом и без. Машина такие карты “видит”, покупать их нет смысла. В итоге количество подобных махинаций снизилось в 2,6 раза. Но это еще и антикоррупционный элемент. Машине ведь взятку не дашь»<sup>172</sup>.

Одним из основных показателей, по которым оценивается деятельность органов ФМС России, является качество и доступность для общества получения государственных услуг в сфере миграции. В этих условиях одним из важнейших направлений является применение современных технологий и интернет-сервисов для создания условий, упрощающих не только взаимодействие граждан с органами власти, но и органов власти друг с другом.

Для обеспечения перехода на межведомственное и межуровневое информационное взаимодействие при оказании государ-

<sup>172</sup> URL: <http://www.rg.ru/2014/06/19/romodanovsky.html>

ственных услуг разработано специализированное программное обеспечение, с помощью которого предоставлена возможность для граждан Российской Федерации осуществить подачу необходимых документов средствами Единого портала государственных услуг (функций), таких как:

- оформление внутренних и заграничных паспортов;
- постановка и снятие с регистрационного учета российских граждан;
- предоставление адресно-справочной информации;
- оформление приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан;
- оформление разрешений на временное проживание, видов на жительство.

С использованием данного программного обеспечения установлено межведомственное электронное взаимодействие с МВД России, ФНС России, Росреестром, Пенсионным Фондом, Федеральным медико-биологическим агентством, МИД России, Федеральным казначейством и другими ведомствами.

Правовой базой такого сотрудничества служит Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 220 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых Постановлений Правительства Российской Федерации»<sup>173</sup>.

В соответствии с этим документом, на основе Типового соглашения заключается Соглашение об информационном обмене сведениями в государственной информационной системе миграционного учета между:

- оператором государственной информационной системы миграционного учета и поставщиком сведений;
- оператором государственной информационной системы миграционного учета и пользователем.

На основании заключенного Соглашения оператором государственной информационной системы миграционного учета либо его территориальным органом, пользователем и (или) поставщиком сведений в лице структурных подразделений на федеральном уровне, либо его (их) территориальными органами проводятся мероприятия

<sup>173</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 220 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых Постановлений Правительства Российской Федерации» (п. 3, пп. «в»),



по организации информационного обмена сведениями в государственной информационной системе миграционного учета.

Структурные подразделения и/или территориальные органы участников информационного обмена непосредственно руководствуются заключенным Соглашением.

В каждом отдельном случае условия информационного взаимодействия четко оговариваются и закрепляются, как правило, в совместных документах.

Так, например, совместным приказом ФМС России № 100 и Минобороны России № 507 издан приказ от 15 апреля 2011 года «Об утверждении инструкции о порядке взаимодействия ФМС России, территориальных органов ФМС России и их структурных подразделений с Минобороны России, военными комиссариатами и отделами военных комиссариатов при оформлении гражданам Российской Федерации, подлежащим призыву на военную службу либо направлению на альтернативную гражданскую службу, паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина».

Согласно этой инструкции при оформлении заграничного паспорта осуществляется при наличии технической возможности в электронном виде с использованием электронной цифровой подписи и средств защиты информации ограниченного доступа. При отсутствии такой возможности информационный обмен осуществляется посредством съемных электронных носителей или на бумажных носителях. Такая информация не подлежит передаче третьим лицам<sup>174</sup>.

Порядок информационного взаимодействия по соответствующим направлениям установлен следующими документами:

– приказ МИД России и ФМС России «Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской

---

<sup>174</sup> См.: Приказ Федеральной миграционной службы, министра обороны Российской Федерации от 15 апреля 2011 г. № 100/507 «Об утверждении Инструкции о порядке взаимодействия ФМС России, территориальных органов ФМС России и их структурных подразделений с Минобороны России, военными комиссариатами и отделами военных комиссариатов при оформлении гражданам Российской Федерации, подлежащим призыву на военную службу либо направлению на альтернативную гражданскую службу, паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» // Российская газета. – 2011. – 8 июля. – Федеральный вып. №5523.

Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» от 12 октября 2009 г.<sup>175</sup>;

– приказ Федеральной миграционной службы, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства связи массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной налоговой службы «О Типовом соглашении об информационном обмене сведениями в государственной информационной системе миграционного учета» от 2 марта 2009 г.<sup>176</sup> и др.

Подобное взаимодействие помогает наладить эффективное государственное управление миграционными процессами, поэтому очевидно, что необходимо и дальше расширять практику выработки актов о координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в данной сфере.

Большим шагом к эффективному межведомственному электронному взаимодействию, снижению административных барьеров как для граждан, так и для бизнеса стало внедрение системы межведомственного документооборота (далее – СМЭВ). С 1 октября 2011 г. вступил в силу п. 2 ст. 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которому, по замыслу законодателей, органы власти не имеют права требовать от граждан и организаций сведений, которые есть в распоряжении других органов власти. СМЭВ уже сейчас выдерживает два миллиона ежедневных обращений, так что пропускная способность системы превосходит существующие потребности населения страны<sup>177</sup>.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. № 1184 утверждены правила обеспечения перехода федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов на межведомственное информационное взаимодействие в электронном виде при предоставлении государственных услуг<sup>178</sup>. Основная задача документа – упорядочить работу ведомств

<sup>175</sup> URL: <http://www.fms.gov.ru/law/866/details/37127/full/>

<sup>176</sup> URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12066532/>

<sup>177</sup> См.: Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). – URL: <http://www.tadviser.ru/index.php/%D0%9C%D0%AD%D0%92>

<sup>178</sup> URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70013730/>

по переходу на межведомственное электронное взаимодействие при предоставлении государственных услуг.

В соответствии с утвержденными правилами, госорганы должны разработать технологические карты для каждой государственной услуги. В карте должен содержаться перечень документов и сведений, необходимых для оказания госуслуги, которые находятся в распоряжении других госорганов. На основании технологических карт будет вестись разработка электронных сервисов для предоставления этих документов и сведений с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Правила определяют порядок разработки и согласования технологических карт, единый для всех федеральных органов исполнительной власти и органов государственных внебюджетных фондов.

Представляется целесообразным в целях усиления информированности населения о ходе реализации миграционной политики существенно повысить роль СМИ в объективном и всестороннем освещении проблем миграции в печати, на радио, телевидении и в других средствах массовой информации.

## ГЛАВА III

# ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ПОЛИТИЧЕСКОГО И ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИЕЙ НАСЕЛЕНИЯ

### 3.1. Роль и значение институтов гражданского общества в процессе политического и государственного 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 две основные общественные категории, находящиеся 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 его определений. Впервые термин «гражданское общество» был введен Гегелем в его работе «Философия права». Гегель предложил рассматривать общество как диалектическую совокупность отношений между семьей, гражданским обществом и государством<sup>179</sup>. Как считал великий философ, граждане государства, сотрудничающие вне семьи между собой для достижения общих интересов, образуют гражданское общество, а синтез семьи и гражданского общества – государство. В результате диалектические противоречия между семьей и государством способствовали образованию гражданского общества, которые в настоящее время значительно изменились.

<sup>179</sup> Гегель Г. Философия права. – М., 1990. – С. 228.

По мнению автора, наиболее полное определение гражданского общества в современной научной литературе предложено профессорами Г.Р. Латфуллиным и Н.В. Новичковым, согласно которому «... гражданским обществом можно считать совокупность личностей, их взаимодействие, а также их социально значимую деятельность, в том числе через различные организационные формы»<sup>180</sup>.

В политических дискуссиях о проблемах гражданского общества преобладает мнение, что в современной России слишком громоздкое государство и слабое, развивающееся гражданское общество. Как справедливо отмечает Т.И. Куценко, особую озабоченность общественности вызывает все более явная монополия высокопоставленных государственных чиновников на формулирование миграционной политики вне механизмов общественного обсуждения и поиска общественного согласия, обязательных для гражданского общества<sup>181</sup>.

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

- вместо преемственности и последовательного эволюционного развития к новым революциям;
- вместо взвешенной долгосрочной стратегии к псевдопатриотической фразеологии;
- вместо поиска и внедрения эффективных механизмов регулирования миграции к забытым обязательствам и невыполнимым запретам;
- вместо общественной правозащитной экспертизы проектов основополагающих документов и трудного поиска общественного согласия к келейному нормотворчеству, административному продвижению законов через управляемую Думу, а в конечном итоге к нарушению гражданских прав миллионов людей.

Однако без сильного гражданского общества не может быть сильного государства. Поэтому надо не только укреплять государство, но и

---

<sup>180</sup> Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация: учебное пособие. – СПб.: Питер, 2007. – С. 78.

<sup>181</sup> Куценко Т.И. Через усиление взаимодействия институтов власти и гражданского общества к формированию эффективных механизмов управления миграционными процессами // Реформы в России и проблемы управления-2008: материалы 23-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. – Вып.2. – М.: ГУУ, 2008.

развивать институты гражданского общества<sup>182</sup>. В этой связи важную роль в формировании и реализации миграционной политики играют общественные, неправительственные и другие негосударственные организации.

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

Одним из принципов государственной миграционной политики является конструктивное взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества<sup>183</sup>.

Много лет на территории Российской Федерации успешно работают такие общественные, неправительственные и международные организации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», «Сеть «Миграция и право», «Международная правозащитная ассамблея», Российское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции» (ПАРМИ), Московское бюро по правам человека и ряд других<sup>184</sup>. Они оказывают помощь бежен-

<sup>182</sup> Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество. – 2010. – № 12 (78). – С. 4–12; Он же. Миграционная политика: участие общественных организаций в управлении миграционными процессами // Служба занятости. – 2009. – № 2. – С. 75–80; Он же. Развитие институтов гражданского общества в сфере миграции: Общественный совет при ФМС России – два года работы // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: сб. науч. ст. / под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. – М.: ФМС России, 2009. – С. 49–62.

<sup>183</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г. (далее – Концепция), п. 22 «д».

<sup>184</sup> Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. – М.: Спутник+, 2009. – С. 162.

цам, вынужденным переселенцам, трудовым и другим категориям мигрантов, в том числе методическую, финансовую, юридическую, медицинскую, консультативную, осуществляют научно-исследовательскую деятельность в сфере миграции и многое другое. Доктор юрид. наук, проф. М.Л. Тюркин в монографии «Миграционная система России» отмечает необходимость взаимодействия государства с неправительственными организациями, играющими важную роль в решении проблем беженцев, реально способными обеспечить социокультурную адаптацию и обустройство этих лиц на территории России<sup>185</sup>.

Например, «Сеть «Миграция и право» регулярно проводит семинары по проблемам вынужденной миграции. В сборнике «Система международного убежища и ее состояние в России» руководитель сети, член Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека С.А. Ганнушкина отмечает, что отсутствие четкости и единообразия в подходе к проблемам вынужденной миграции в различных субъектах Российской Федерации делает регулярные встречи представителей федеральных миграционных органов и практиков, работающих с мигрантами на местах, чрезвычайно полезными для обеих сторон<sup>186</sup>.

Московское бюро по правам человека проводит ежедневный мониторинг по нарушению прав человека в России и мониторинг «Ксенофобия, расовая дискриминация, антисемитизм и религиозные преследования в регионах РФ». Информация размещается в интернете, а также в российских и зарубежных СМИ. Каждый год бюро выпускает итоговой сборник материалов, который направляется в администрацию Президента России, руководителям субъектов Федерации, в Генеральную прокуратуру и Министерство юстиции.

Заслуживает одобрения деятельность некоммерческого партнерства «Международный альянс «Трудовая миграция» (МАТМ), которое начиная с 2004 года объединяет общественные и коммерческие организации из России и ряда государств СНГ, работающие в сфере

---

<sup>185</sup> Тюркин М.Л. Миграционная система России.. – М.: Изд. дом «Стратегия», 2005. – С. 251.

<sup>186</sup> Ганнушкина С.А. Вступление // Система международного убежища и ее состояние в России. Актуальные проблемы мигрантов: материалы 20-го и 21-го семинаров, проведенных в рамках программы «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал» 20-22 октября 2005 года и 27-29 апреля 2006 года. – М.: Р. Валент, 2006. – С. 6.

трудовой миграции. В настоящее время членами МАТМ являются свыше 100 физических и юридических лиц из Российской Федерации и государств-участников СНГ.

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

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

В 2014 году Ресурсный центр МАТМ совместно с аппаратом Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей принял активное участие в подготовке ежегодного доклада Президенту России в части оценки условий осуществления предпринимательской деятельности в стране, в том числе с привлечением иностранной рабочей силы. В ходе совещания по этому вопросу были проанализированы системные проблемы, связанные с массовыми нарушениями миграционного законодательства и массовыми ошибками правоприменительной практики. Особое внимание при этом было уделено:

- неэффективности системы квотирования;
- несогласованности деятельности федеральных служб, министерств и ФОИВов;
- привлечению высококвалифицированных специалистов;
- ответственности работодателя за точность исполнения его иностранными работниками миграционного законодательства;
- увеличению издержек, связанных с введением нового порядка прохождения медицинского осмотра, и др.

Совещание проходило в атмосфере высокой активности, заинтересованности, продуктивности. Участниками обсуждения было предложено более двух десятков решений существующих проблем в сфере привлечения и использования в российском бизнесе иностранных работников. После доработки и согласования эти предложения были представлены для включения в доклад Президента Российской Федерации.



На заседании Общественного совета при ФМС России в июне 2014 года заслушан доклад председателя Совета МАТМ «О формах негосударственного участия в привлечении иностранных работников на российские предприятия». Члены Общественного совета при ФМС России одобрили работу, планомерно проводимую руководством МАТМ в течение последнего времени по следующим направлениям:

- формирование сообщества профессиональных операторов услуг в сфере трудовой миграции, текущая деятельность которых пользуется спросом со стороны работодателей;
- развитие системы консультирования, информирования и обучения работодателей практическому применению нормативных правовых документов, регулирующих привлечение и использование иностранных работников;
- развитие инфраструктуры, оказывающей содействие и обслуживающей интересы организаций малого и среднего бизнеса;
- формирование и развитие системы адаптационных центров для трудовых мигрантов в тесном взаимодействии с объединениями работодателей и операторами услуг по трудовой миграции;
- развитие частно-государственного партнерства объединений работодателей и операторов услуг по трудовой миграции с государственными структурами в целях актуализации текущей деятельности в соответствии с запросами работодателей;
- разработка и реализация комплекса мер по активизации деятельности частных агентств занятости (ЧАЗов) в регулировании процессов внешней трудовой миграции и др.

Также на заседании Общественного совета при ФМС России была представлена презентация проекта профессионального стандарта «Специалист по управлению персоналом» и обсуждение предложения о выделении в нем обобщенной трудовой функции «Организационно-документационное сопровождение (обеспечение) работы с иностранным персоналом». По итогам обсуждения отмечена актуальность и значимость представленного материала и принято решение создать рабочую группу из членов ОС, чтобы внести высказанные замечания и предложения в блок проекта, касающегося работы с иностранным персоналом.

Большое внимание в работе МАТМ уделяется вопросам гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений,

поддержке гражданского мира и согласия. Эксперты, привлекаемые к сотрудничеству в рамках МАТМ, активно участвуют в подготовке проектов национальных нормативных правовых актов в сфере трудовой миграции и занятости населения.

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

Под эгидой МАТМ объединились организации, деятельность которых в сфере миграции осуществляется на основе неукоснительного соблюдения требований законодательства. Объединенными усилиями члены МАТМ смогли сформулировать принципы формирования сети частных агентств занятости (ЧАЗов) в регионах России и государствах-участниках СНГ, деятельность которых базируется на использовании типовых договоров о сотрудничестве, применении единообразных подходов и методов. Стандарты, формируемые в результате практического взаимодействия ЧАЗов и работодателей, находят практическое применение в разрабатываемых с участием МАТМ проектах нормативных правовых документов.

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

Члены МАТМ в 2014 году приняли участие в работе международной конференции по теме «Совершенствование и развитие национального законодательства на основе международных трудовых прав» и выступили с докладом «Нормативно-правовое регулирование деятельности частных агентств занятости и развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на основе частно-государственного партнерства». В докладе, который сделал президент МАТМ Н.В. Курдюмов, была представлена информация о структуре и содержании модельного закона «О деятельности частных агентств занятости», принятого 28 октября 2010 г. на 35 пленарном заседании МПА СНГ, о порядке и результатах его применения государствами-участниками СНГ при разработке аналогичных национальных нормативных правовых актов. Участники конференции были также проинформированы о работе над проектом федерального закона «Об основах деятельности по оказанию услуг в сфере трудоустройства иностранных трудящихся-мигрантов», которая проводилась 2008–2010 гг. в рамках Совета Федерации РФ: по итогам конференции было предложено включить пункт о продолжении работы над указанным проектом федерального закона.

МАТМ систематически проводит для работодателей различные обучающие семинары. Так, например, только во втором квартале 2014 года были организованы и вызвали большой интерес многочисленных слушателей:

*Вебинары:* «Способы привлечения иностранного персонала. Квотная кампания. Как подать заявку правильно»; «Что такое “Миграционный аудит”? Можно ли его проводить своими силами?»; «Плановая проверка ФМС. Как к ней подготовиться? Какие полномочия есть у “людей в малиновых жилетах”?»; «Иностранные студенты – выбор работодателя! Привилегии найма иностранных студентов»; «ФМС при проверке выявила нарушения. Что делать? Как спасти бизнес?».

*Семинары:* «Комплексные правовые методы исключения рисков при работе с иностранным персоналом. Судебная практика»; «Высококвалифицированный специалист: коллизии законодательства. Решение внештатных ситуаций»; «Нестандартные иностранцы в штате компании. Иностранные работники со статусом РВП, ВНЖ, беженцы, участники Программы переселения соотечественников»; «ФМС при проверке выявила нарушения. Что делать? Как спасти бизнес?».

*Деловые завтраки:* «Особенности миграционного учета иностранных работников. Как сохранить персонал?»; «Проверки органами иммиграционного контроля. Последствия для работодателя. Снижение рисков»; «Обзор законодательства в сфере трудовой миграции. Перспективы использования труда иностранных работников в России. Особенности трудоустройства сотрудников представительств и филиалов иностранных компаний».

Члены МАТМ постоянно выступают в различных средствах массовой информации, например, в первом полугодии 2014 года приняли участие в:

- передаче на телеканале «Life-news» о вынужденных мигрантах с Украины по вопросам получения ими искомого статуса, трудоустройства и т.д.;

- обсуждению законопроекта «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» на радиостанциях «Голос России», «Вести FM» и др.;

- подготовке статьи в журнал «Служба занятости», интервью газете «Вечерняя Москва» об адаптации трудовых мигрантов, даны комментарии portalу «Сейчас.ру» по вопросам: Как введение патентов для трудовых мигрантов отразится на рынке труда? Каковы положительные и отрицательные стороны введения патентов?

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

Как показывает опыт работы МАТМ с иностранными гражданами, въезжающими на территорию Российской Федерации с целью

работы, практически все они нуждаются в разнообразных видах помощи как со стороны государственных, так и, особенно, со стороны негосударственных структур, способных оказать эту помощь своевременно, профессионально, с соблюдением всех норм миграционного законодательства.

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

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

Основными уставными целями РОО «Партнерство по миграции» являются:

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

– формирование благоприятного общественного мнения в отношении вынужденных мигрантов различных национальностей, что способствует улучшению межэтнических отношений.

РОО «ПАРМИ» было организовано и проведено большое число научно-практических и международных конференций, семинаров, «круглых столов», среди которых:

– совместно с Институтом этнологии и антропологии РАН и Форумом переселенческих организаций – «круглый стол» «Сотрудничество НПО и государства на приоритетных направлениях миграционной политики». Материалы «круглого стола» опубликованы отдельным сборником;

– совместно с Фондом Карнеги (Carnegie Endowment for International Peace) – международная конференция по актуальным проблемам законодательства, регулирующего деятельность НПО в странах СНГ;

– совместно с Институтом государства и права РАН и Институтом Брукинса (США) – Международная конференция по проблемам внутреннего перемещения в Российской Федерации. Материалы конференции опубликованы отдельным сборником на английском и русском языках.

Как считает председатель региональной общественной организации «Партнерство по миграции» Н.А. Воронина, «многие общественные организации осуществляют проекты по мониторингу нарушений прав человека. Показательно, что в результате этой деятельности, по отзывам самих мигрантов, случаи нарушений прав человека в России сокращаются»<sup>187</sup>.

Гражданское общество через свои институты, прежде всего общественные объединения, местное самоуправление, оказывает влияние на принятие государственных решений и способствует развитию народного представительства. Одним из таких институтов, через который может быть осуществлено данное влияние, является созданная в 2004 году Общественная Палата РФ.

Общественная Палата Российской Федерации – организация, обеспечивающая взаимодействие граждан Российской Федерации, общественных объединений с органами государственной власти и органа-

---

<sup>187</sup> Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России // Права человек и правозащитная деятельность государства: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / под ред. д-ра юрид. наук В.Н. Лопатина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 298.

ми местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан России и защиты их прав и свобод.

Общественная палата была сформирована в соответствии с Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации». Согласно закону, Общественная палата избирается каждые два года (с 2012 – каждые три года) и осуществляет взаимодействие граждан с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в целях учета потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при формировании и реализации государственной политики в целях осуществления общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также в целях содействия реализации государственной политики в области обеспечения прав человека в местах принудительного содержания.

Распорядок работы палаты, порядок принятия ею решений, проведение Пленарных заседаний регулируются регламентом Общественной палаты.

Согласно закону, деятельность Общественной палаты направлена на согласование интересов граждан, общественных объединений, органов государственной власти и местного самоуправления для решения наиболее важных вопросов экономического и социального развития, обеспечения национальной безопасности, защиты прав и свобод граждан, конституционного строя и демократических принципов развития гражданского общества в стране.

Общественная палата проводит общественную экспертизу социально значимых проектов федеральных законов, проектов законов субъектов РФ, проектов нормативных правовых актов органов исполнительной власти РФ и проектов правовых актов органов местного самоуправления.

Общественная палата формируется следующим образом: после проведения консультаций Президент России определяет кандидатуры 42 членов палаты. Они, в свою очередь, должны согласиться или отказаться от предложения в течение 30 дней, после чего Президент своим указом окончательно утверждает 42 членов Общественной палаты.

Вторым этапом формирования нового состава Общественной палаты является процедура конкурсного отбора в члены Общественной палаты 42 представителей от общероссийских общественных организаций. Принимают решение о приеме 42 членов Общественной палаты, назначенных Указом Президента РФ «Об утверждении членов Общественной палаты Российской Федерации», в течение 60 дней со дня своего утверждения.

Представители региональных и межрегиональных общественных объединений выдвигают свои кандидатуры в члены Палаты, которые принимаются уже утвержденными ранее двумя третями состава палаты.

В соответствии с поправками к закону «Об Общественной палате Российской Федерации», принятыми 15 июня 2007 года, не допускается выдвижение кандидатов в члены палаты организациями, в отношении которых было вынесено предупреждение о недопустимости осуществления экстремистской деятельности, а также организациями, деятельность которых была приостановлена судом в соответствии с законом «О противодействии экстремистской деятельности».

В 2014 г. в Общественную палату России было решено избрать часть представителей через такой современный и на первый взгляд неподкупный инструмент, как интернет-голосование. 1 мая 2014 года начались первые интернет-выборы части Общественной палаты. На 42 места претендовали 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 350 000 избирателей.

Вместе с тем в ходе проведения интернет-голосования и по его результатам возникло много вопросов. Прежде всего, необходимо отметить, что голосовать за кандидатов могли лишь лица, зарегистрированные на портале госуслуг. Для регистрации необходимо было заблаговременно заполнить онлайн-анкету (необходим паспорт и СНИЛС) и получить пароль доступа в отделении «Ростелекома». Этот порядок, по мнению автора, существенно ограничил участие в выборной компании ряда категорий лиц старших, а также младших возрастов и военнослужащих.

Вызывают недоумение интернет-технологии, позволяющие набирать тысячи голосов за считанные мгновенья. Сама процедура голосования для значительного числа людей, активных и равнодушных,



оказалась весьма и весьма сложной. Одним из неприятных результатов такого голосования стало то, что ни один кандидат из Татарстана не прошел в Общественную палату России<sup>188</sup>.

На сайте ОП РФ был подтвержден факт подтасовок в отношении троих кандидатов: «Представители ОАО Ростелеком обнаружили значительное количество запросов с ограниченного количества IP-адресов в заключительный день голосования. Соответствующие данные были направлены в Фонд информационной демократии. В результате проведения анализа значений скорости и территориальной принадлежности поступающих голосов появилась возможность свидетельствовать о том, что в голосовании были задействованы технические средства, а именно – роботизированные программы»<sup>189</sup>. С голосования сняли Тоторкулова Алия Хасановича, Курбанова Руслана Вячеславовича, Рявкина Александра Юрьевича, информировала ОП РФ. Оспорить результаты электронных выборов нельзя, так как их организатор не юридическое лицо, и суды не будут принимать иски к рассмотрению.

Согласно Федеральному закону от 23 июля 2013 года № 235-ФЗ Общественная палата теперь состоит из 166 (ранее – из 126) членов, представляющих 3 равнозначные группы. Это 83 представителя региональных общественных палат; 40 россиян, которых указом утверждает Президент Российской Федерации; 43 представителя общероссийских общественных объединений.

Структура Общественной палаты Российской Федерации следующая: Секретарь палаты и его заместитель, Совет Общественной палаты, в который входят председатели комиссий палаты. В функции Совета ОП согласно статьям 7–14 федерального закона № 76-ФЗ входит определение численности общественных наблюдательных комиссий в субъектах федерации, назначение их членов и досрочное прекращение их полномочий, приостановление и прекращение деятельности составов ОНК.

Пятый состав (2014–2017 гг.) Общественной палаты Российской Федерации образовал следующие комиссии и межкомиссионные рабочие группы.

---

<sup>188</sup> URL: <http://kzn.tv/kzntube/rezultaty-onlajjn-golosovanija-v-obshhestvennuju-palatu-rf/>

<sup>189</sup> Сайт Общественной палаты Российской Федерации. – URL: <https://www.oprf.ru/>

**Комиссии:**

- Комиссия по развитию информационного сообщества, СМИ и массовых коммуникаций;
- Комиссия по развитию малого и среднего бизнеса;
- Комиссия по вопросам инвестиционного климата;
- 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 межконфессиональных отношений;
- Комиссия по развитию общественной дипломатии и поддержке соотечественников за рубежом;
- Комиссия по охране здоровья, физической культуре и популяризации здорового образа жизни;
- Комиссия по социальной поддержке граждан и качеству жизни;
- Комиссия по развитию социальной инфраструктуры, местного самоуправления и ЖКХ;
- Комиссия по развитию науки и образования;
- Комиссия по поддержке семьи, детей и материнства;
- Комиссия по культуре, искусству, творческому и культурно-историческому наследию;
- Комиссия по поддержке молодежных инициатив.

**Межкомиссионные рабочие группы:**

- Межкомиссионная рабочая группа по подготовке проекта ежегодного доклада Общественной палаты о состоянии гражданского общества в Российской Федерации;
- Межкомиссионная рабочая группа по этике и регламенту.

Аппарат Общественной палаты, в соответствии с законом, обеспечивает деятельность палаты и работает под общим руководством ее секретаря.

### 3.2. Общественный совет при ФМС России: участие в формировании и реализации государственной миграционной политики и управлении миграционными процессами

Одним из новых институтов гражданского общества в нашей стране является Общественный совет при Федеральной миграционной службе<sup>190</sup>, впервые начавший работать в 2007 г. В состав Совета в настоящее время входят видные ученые и общественные деятели, профессионально знающие проблемы миграции населения.

В их числе: Н.В. Курдюмов – заместитель председателя Общественного совета, председатель совета некоммерческого партнерства «Международный альянс «Трудовая миграция»; Л.В. Андриченко – заведующая отделом правовых проблем Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор; Р.Р. Аббясов – заместитель председателя Совета муфтиев России, руководитель Аппарата Совета муфтиев России; А.М. Борода – председатель Федерации еврейских общин России, заместитель главного раввина России; А.С. Брод – член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, директор Московского бюро по правам человека; Л.И. Графова – председатель Исполкома Форума переселенческих организаций, известный журналист, правозащитник; Г.К. Джураева – президент общественного межрегионального фонда «Таджикистан», руководитель информационно-правового центра «Миграция и право»; А.А. Добродеев – заместитель заведующего сектором по взаимодействию с МВД России синодального отдела Московского патриархата по взаимодействию с вооруженными силами и правоохранительными учреждениями, протоиерей; А.В. Должикова – проректор Российского университета дружбы народов, кандидат химических наук, доцент; В.Ю. Зорин – член Совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации, первый заместитель председателя Общероссийской общественной организации «Ассамблея народов России», заместитель директора Института этнологии и антропологии РАН, доктор политических наук, профессор; И.В. Ивахнюк – заместитель заведующего кафедрой

<sup>190</sup> Приказ Федеральной миграционной службы от 10 апреля 2006 г. № 114 «Об Общественном совете при Федеральной миграционной службе (в ред. приказа ФМС России от 31 июля 2008 г. № 203). – URL: <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf>.

народонаселения экономического 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 правления АНО «Центр культурных программ»; К.Д. Крылов – президент Московского общества трудового права и права социального обеспечения, доктор юридических наук, профессор; М.В. Москвина – управляющий директор Управления рынка труда и социального партнерства Российского союза промышленников и предпринимателей, генеральный директор некоммерческого партнерства «Координационный совет объединений работодателей России»; В.И. Муженский – председатель комитета по труду, миграционной и демографической политике Торгово-промышленной палаты Воронежской области, председатель правления некоммерческого партнерства «Мигрант-партнер», председатель Общественно-консультативного совета при УФМС России по Воронежской области; С.Б. Параскева – президент Национального Фонда развития малого и среднего предпринимательства, кандидат экономических наук; А.Б. Паскачев – член Общественной палаты Российской Федерации, член Совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации, председатель «Российского конгресса народов Кавказа», доктор экономических наук, профессор; С.В. Рязанцев – руководитель Центра социальной демографии и экономической социологии Института социально-политических исследований РАН, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор; А.В. Топилин – заведующий сектором Института макроэкономических исследований, академик Российской академии естественных наук, доктор экономических наук, профессор; В.П. Шапошников – член Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте России, член Общественной палаты Российской Федерации, председатель Российского профсоюза работников строительных специальностей и сервисных организаций, вице-президент Союза профсоюзов России; Т.Н. Юдина – начальник Управления качества социального образования, заведующий кафедрой истории, теории и методологии социологии Российского государственного социального университета, доктор социологических наук, профессор. Автор настоящей монографии, проф., доктор полит. наук В.А. Волох

избран председателем Общественного совета Федеральной миграционной службы.

В соответствии с утвержденным положением Общественный совет является совещательно-консультативным органом при Федеральной миграционной службе и создан с целью оказания содействия ФМС России в подготовке предложений по выработке и реализации мероприятий по совершенствованию государственной миграционной политики в Российской Федерации. Решения Общественного совета носят рекомендательный характер.

Исходя из основных задач и функций, Общественный совет осуществляет свою работу в соответствии с планами, которые утверждаются на очередной год. В качестве приоритетных направлений Общественный совет определил следующие вопросы:

- развитие взаимодействия ФМС России с общественными объединениями, научными и учебными учреждениями;
- рассмотрение инициатив общественных объединений, научных и учебных учреждений, связанных с решением наиболее сложных проблем миграции;
- подготовка предложений по формированию государственной миграционной политики Российской Федерации и совершенствованию действующего законодательства в сфере миграции;
- освещение проблем миграции в СМИ;
- участие негосударственного сектора в решении вопросов внешней трудовой миграции;
- проведение научных исследований и подготовка экспертных заключений по основным направлениям миграционной политики и др.

Необходимо особо отметить, что в соответствии с решением Общественного совета при ФМС России от 16 февраля 2007 года, поддержанным директором ФМС России К.О. Ромодановским, при всех территориальных органах ФМС России созданы и успешно действуют общественно-консультативные советы.

По мере развития института общественных советов, действующих при федеральных органах исполнительной власти, регламентация деятельности Совета при ФМС России претерпевала необходимые изменения.

В частности, по предложению Совета 2 декабря 2010 г. приказом ФМС России № 439 было утверждено новое «Положение об Общественном совете при Федеральной миграционной службе». С учетом

расширения функций Совета в указанное Положение приказами ФМС России от 15 марта 2013 г. № 67, от 25 октября 2013 г. № 417 внесены необходимые изменения и дополнения.

Новые полномочия, возложенные на Общественный совет при ФМС России, оптимизировали участие гражданского общества в формировании и реализации миграционной политики Российской Федерации. Общественным советом обсуждаются планы деятельности ФМС России и стратегические вопросы развития миграционной политики страны.

Так, например, в процессе подготовки проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года этот вопрос дважды рассматривался на расширенных заседаниях Общественного совета. Было подготовлено экспертное заключение Совета, которое послужило основой для проведения (дважды) общественных слушаний в Общественной палате Российской Федерации.

В третьем квартале 2011 года на заседании Совета были рассмотрены вопросы: «Основные зоны «коррупционных рисков» и проблемы реализации антикоррупционной политики» и «Общественный контроль и антикоррупционная экспертиза: опыт и проблемы».

Общественным советом в 2013 г. подготовлено 22 заключения и в 2014 г. 17 заключений на проекты федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ и приказов ФМС России, разрабатываемых Службой.

Общественный совет при ФМС России в своей работе выполняет рекомендации Открытого правительства и учитывает практику организации деятельности общественных советов при федеральных органах исполнительной власти. Так, в октябре – ноябре 2013 г. проведена очередная ротация состава Общественного совета, результаты которой утверждены приказом ФМС России. Следующую, очередную ротацию членов Совета предполагается провести после принятия федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», проект которого в настоящее время находится на рассмотрении в Парламенте Российской Федерации.

В заседаниях Общественного совета принимают участие руководитель ФМС России К.О. Ромодановский, ответственные работники центрального аппарата и территориальных органов миграционной службы, что позволяет оперативно принимать решения по рекомендациям Общественного совета.

Работа членов Общественного совета при ФМС России проводится по трем 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 уделяется особое внимание совершенствованию работы общественно-консультативных советов в субъектах Российской Федерации;

в) индивидуальная работа членов Совета по оказанию консультативной помощи ФМС России по вопросам правового статуса различных категорий мигрантов, их социальной поддержки, реабилитации и адаптации; участие в подготовке информационно-аналитических материалов по различным проблемам в сфере миграции, в том числе выступления в средствах массовой информации; проведение научных исследований, конференций, «круглых столов», семинаров, в том числе международных, подготовка научных докладов и сообщений по проблемным вопросам в сфере миграции населения, вызвавшим повышенный общественный резонанс, и выработка предложений по их урегулированию и т.п.

На заседаниях Общественного совета при ФМС России рассматриваются, как уже отмечалось, наиболее сложные проблемы миграции. Например, «О рекомендациях Общественной Палаты Российской Федерации по итогам слушаний “Мигранты и принимающее общество в условиях кризиса”, «Бизнес-мониторинг трудовой миграции из СНГ», «О заключении на постановление Правительства Свердловской области “Об утверждении Порядка аккредитации организаций, осуществляющих деятельность по оказанию посреднических услуг в сфере оформления разрешительных документов иностранным гражданам и работодателям”», «Об учебном фильме “Как работать в России без проблем”», «О работе Общественно-консультативного совета при УФМС по Воронежской области», «О предложениях Общественно-консультативного совета при УФМС России по Свердловской области», «Об участии частных агентств занятости в совершенствовании механизмов регулирования международной трудовой миграции и создание информационно-координационных центров трудового обмена на основе принципа общественно-государственного и частного партнерства», «О системе подготовки, переподготовки и повышении

квалификации кадров в ФМС России и ее территориальных органах в современных условиях», «О ходе реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 и предложениях по участию в этой работе 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 Общественного совета при ФМС России в мероприятиях, проводимых в субъектах Российской Федерации общественно-консультативными советами при территориальных органах Федеральной миграционной службы» и другие вопросы.

С докладами выступали члены Общественного совета при ФМС России – Л.И. Графова, Н.В. Курдюмов, С.В. Рязанцев, Ж.А. Зайончковская, И.В. Ивахнюк, Т.Н. Юдина, В.А. Тишков, С.В. Рязанцев, В.А. Волох и др., а также сотрудники ФМС России – Е.Ю. Егорова, С.П. Калюжный, А.А. Фоменко, Т.А. Бажан, С.И. Болдырев, И.В. Агеев, М.Н. Утяцкий, В.Л. Казакова, В.А. Яковлев и другие работники.

В обсуждении вопросов, рассматриваемых на заседаниях Общественного совета при ФМС России, принимали участие: представители аппаратов Совета Федерации и Государственной Думы, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости, Правительства Московской области, члены Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Международной организации труда (МОТ), Международной организации по миграции (МОМ), Международного альянса «Трудовая миграция», Координационного совета объединений работодателей России (КСОРР), Международного фонда защиты от дискриминации, Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП), Ассоциации консультантов по подбору персонала (АКПП), Общественного межрегионального фонда Таджикистана, Сети «Миграция и Право», учреждения «Национальная информационная система паспортизации специалистов RU/PASS, ЦК профсоюза трудящихся-мигрантов, фонда «Наследие Евразии», региональной общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным



переселенцам «Гражданское содействие», кафедры управления миграционными процессами Государственного университета управления, Московского общества трудового права и права социального обеспечения, РАН, МГУ, Независимого института исследований демографии, миграции и регионального развития «Индемир», Национального института миграции, Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа, члены «Форума переселенческих организаций» – НПО «Уральский дом» (Заречный, Свердловская обл.), ассоциации «ХОКО» (Борисоглебск, Воронежская обл.), НПО «Эгида» (г. Киров), НПО «Содействие» (г. Владимир), НПО «Воротынок – переселенец» (г. Калуга), НПО «Духовное единство» (г. Воронеж), «Ассоциации беженцев Санкт-Петербурга» (г. Санкт-Петербург), НПО «Вера» (г. Белгород); президент общественного межрегионального фонда Таджикистана и центра миграция и право Джураева Г.К.; заместитель генерального директора Московского агентства по развитию Шевелев Г.А.; заместитель директора по администрации и персоналу ООО «КНАУФ» Севис» Соколова Л.А.; вице-президент, исполнительный директор Международной Ассоциации Делового Сотрудничества Менелюк Ю.И.; исполнительный директор ТОО «Организация Московская Конфедерация промышленников и предпринимателей (работодателей) в ЦАО г. Москвы Ромашевский Ю.П.; председатель РОО «Партнерство по миграции» старший научный сотрудник Института государства и права РАН, канд. юрид. наук Воронина Н. А.; директор Национального института миграции Тарханова Э.И.; представитель МОО «Профсоюз трудящихся-мигрантов» Олинордонова Т.; специалист Русславбанка Казакевич К.А.; старший научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН, канд. экон. наук Гребенюк А.А. и представители других общественных, научных и учебных организаций. По каждому вопросу принято соответствующее решение, предложены рекомендации.

Необходимо особо отметить, что все заседания Общественного совета при Федеральной миграционной службе проходят неформально в расширенном составе, с активным участием большого числа представителей неправительственных, общественных организаций, научных кругов, средств массовой информации и социально ответственного бизнеса. Материалы Совета размещаются на сайте ФМС России.

Общественный совет при ФМС России постоянно оптимизирует свою работу, внедряет новые, прогрессивные формы, в числе которых,

например, выездные заседания в субъектах Российской Федерации, совместные заседания с другими общественными организациями.

Так, в Воронеже в ноябре 2012 года проведено двухдневное выездное совместное заседание Общественного совета при ФМС России и Общественно-консультативного совета при УФМС России по Воронежской области с повесткой дня:

1) Об активизации использования потенциала общественных организаций в реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Докладчик: Волох В.А. – председатель Общественного совета при ФМС России;

2) Об участии частных агентств занятости и других операторов услуг в сфере трудовой миграции в создании и совершенствовании инфраструктуры эффективного регулирования международной трудовой миграции на основе принципа общественно-государственного и частного партнерства.

Докладчик: Курдюмов Н.В. – заместитель председателя Общественного совета при ФМС России, председатель Совета Международной ассоциации «Трудовая миграция»;

3) О практике работы Общественно-консультативного совета при УФМС по Воронежской области.

Докладчик: Муженский В.И. – председатель Общественно-консультативного совета при УФМС России по Воронежской области, член Общественного совета при ФМС России

4) О роли правозащитных организаций в реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

Докладчик: Брод А.С. – член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека;

5) Обсуждение докладов.

На второй день под руководством заместителя председателя Общественного совета при ФМС России руководителя рабочей группы по проблемам трудовой миграции Н.В. Курдюмова проведен тренинг для группы представителей работодателей Воронежской области по теме «Миграционное право и лучшие практики легального найма иностранного персонала в России».

В рамках мероприятия состоялся ряд рабочих встреч и консультаций прибывших из Москвы экспертов с руководством некоторых областных организаций – Президентом ТПП Воронежской области

Гончаренко Ю.Ф., помощником Уполномоченного по правам человека в Воронежской области Куцовой И.И. и членом Экспертного совета Гонгадзе В.М., а также с председателем Воронежского регионального союза предпринимателей «Опора» Наумовым С.Д. и президентом НП «Мигрант-Партнер» Муженским В.И.

В работе выездного совместного заседания ОС и ОКС приняли участие руководители УФМС России по Воронежской области

В декабре 2013 г. в Оренбурге прошло выездное объединенное заседание Общественного совета при ФМС России и Öffentlichно-консультативного совета при УФМС России по Оренбургской области.

Повестка первого дня заседания Общественного совета при ФМС России и Öffentlichно-консультативного совета при УФМС России по Оренбургской области: «Роль общественно-консультативных советов в реализации миграционной политики Российской Федерации на современном этапе». В процессе проведения были рассмотрены вопросы:

- о новых задачах в деятельности общественных советов при органах исполнительной власти Российской Федерации;
- об участии общественно-консультативных советов при территориальных органах ФМС России в деятельности, направленной на содействие социальной адаптации и интеграции иностранных мигрантов в российское общество.

В конце дня состоялось посещение членами советов и представителями государственных органов и различных институтов гражданского общества Центра социальной адаптации трудовых мигрантов в г. Оренбурге.

Во второй день проведена региональная научно-практическая конференция по теме: «Об основных задачах реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в части создания инфраструктуры социальной адаптации трудовых мигрантов в субъектах Российской Федерации», на которой рассмотрен широкий круг вопросов:

1. Особенности трудовой миграции в России на современном этапе и основные направления работы в области адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество.
2. Основные принципы и структурные компоненты социальной адаптации иностранных трудовых мигрантов в российское общество.
3. Центры социальной адаптации как центральный элемент социокультурной адаптации мигрантов в современных условиях (адаптации-

онный центр как инструмент гармонизации интересов общества, мигрантов и работодателей).

4. Перспективы частно-государственного партнерства в создании центров социальной адаптации мигрантов в субъектах Российской Федерации.

5. Необходимость знания государственного языка как важнейшее условие полноценной социальной адаптации мигрантов в принимающее общество.

6. Основные принципы и направления правового просвещения иностранных мигрантов.

7. Участие институтов гражданского общества в культурной и социальной адаптации мигрантов.

8. Перспективы организации системы профессиональной подготовки и переподготовки мигрантов.

В декабре 2014 года в г. Самара прошло совместное расширенное заседание Общественного совета при ФМС России и Общественно-консультативного совета при УФМС России по Самарской области по общей теме: «Развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций, как направление Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

В первый день, 11 декабря, были рассмотрены следующие вопросы:

– «Роль общественных советов в реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года на современном этапе». Докладчик: Волох Владимир Александрович – председатель Общественного совета при ФМС России, д-р полит. наук, профессор;

– «Опыт взаимодействия Общественно-консультативного совета при УФМС России по Самарской области с государственными, частными и некоммерческими организациями». Докладчик: Керимов Ширван Мурватович – председатель Общественно-консультативного совета при УФМС России по Самарской области;

– «Особенности внешней трудовой миграции Самарской области и пути совершенствования оказания государственных услуг в сфере трудовой миграции». Докладчик: Акимов Денис Владимирович – заместитель начальника УФМС России по Самарской области;

– «Пути и формы участия негосударственных организаций в повышении эффективности процессов трудовой миграции в свете за-

кона о патентах». Докладчик: Курдюмов Николай Викторович – заместитель председателя Общественного совета при ФМС России, Президент Международного альянса «Трудовая миграция»;

– «О законодательных изменениях регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства». Докладчик: Крылов Константин Давыдович – член ОС при ФМС России, Председатель Московского общества трудового права и права социального обеспечения, д-р юрид. наук, профессор МГЮА им. О.Е. Кутафина.

– информация Волоха В.А. по ряду текущих вопросов.

Во второй день, 12 декабря, работа проводилась на двух параллельных площадках:

1-я площадка: тренинг «Миграционное право и лучшие практики легального найма иностранных работников в России (с учетом нововведений 2015 г.)». Тренер-эксперт: Володин Евгений Владимирович.

2-я площадка: встречи, консультации с представителями заинтересованных органов и организаций по вопросам сотрудничества государственных, частных, некоммерческих и правозащитных организаций (посещение Дома дружбы народов г. Самара, филиала ФГУП ПВС ФМС России (Заводское шоссе), Миграционного центра «Южный», Единого миграционного Центра, ГКУ ЦЗН г. Самара).

Необходимо отметить возрастающую роль научных исследований при формировании государственной миграционной политики. Вместе с тем, автор согласен с мнением известного исследователя д-ра соц. наук Юдиной Т.Н., которая считает, что «назрела необходимость перехода от поверхностного описания стадий миграционного процесса к углубленному и комплексному познанию их сущности, раскрытию закономерностей и механизмов, их моделированию, диагностики и прогнозированию и на этой базе – принятию адекватной миграционной политики»<sup>191</sup>.

В целях более широкого участия общественности в научных исследованиях проводятся совместные заседания Общественного совета при ФМС России и Научного совета ФМС России, как, например, в октябре 2013 года. С докладом по первому вопросу «О миграционной

---

<sup>191</sup> Юдина Т.Н. Социология миграции: учебное пособие для вузов. – М.: Академический Проспект, 2006. – С. 201.

ситуации по городу Москва» выступил руководитель ФМС России К.О. Ромодановский.

В работе заседания приняли участие члены Научного совета Федеральной миграционной службы и Общественного совета при ФМС России, представители структурных подразделений центрального аппарата ФМС России, представители неправительственных организаций, научно-исследовательских и образовательных учреждений.

Также проводились заседания совместно с Общественным советом Московского дома национальностей. Например, в сентябре 2014 года в Московском доме национальностей состоялось совместное заседание Общественного совета при Федеральной миграционной службе и Общественного совета при Московском доме национальностей с повесткой дня: «О роли некоммерческих организаций и национально-культурных автономий в подготовке к реализации Федерального закона от 20.04.2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части введения обязательного экзамена для иностранных граждан по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации»».

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» и решения Общественного совета при ФМС России от 27 марта 2013 года создан по аналогии с электронным правительством электронный Общественный совет при Федеральной миграционной службе, на котором в режиме онлайн путем обсуждения по электронной почте рассматриваются неотложные вопросы, в том числе связанные с подготовкой заключений на различные нормативные правовые акты, разрабатываемые ФМС России.

Также члены Общественного совета проводят большую индивидуальную работу и принимают активное участие во многих общественно значимых мероприятиях по проблемам миграции населения, уделяя особое внимание совершенствованию работы общественно-консультативных советов в субъектах Российской Федерации.

Опыт работы Общественного совета при Федеральной миграционной службе дает основания полагать, что данная практика является конструктивным элементом развития институтов гражданского общества при формировании государственной миграционной политики

Российской Федерации. Деятельность Общественного совета способствует формированию новых тенденций в управлении миграционными процессами, позволяет с учетом общественного мнения оперативно решать проблемы, возникающие в ходе реализации мероприятий стратегического планирования, и развивать взаимодействие ФМС России с общественными объединениями, научными и учебными учреждениями.

Вместе с тем необходимо отметить, что, рассматривая проблемы демократии и государства, В.В. Путин считает необходимым отказаться от ведомственного подхода к формированию таких советов – их состав должна утверждать, например, Общественная палата России, а для региональных органов – соответствующие общественные палаты. Общественные советы должны перестать быть удобными для руководителей ведомств. Надо обеспечить участие в них по-настоящему независимых экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций, установить состав нормативных актов и программ, которые не могут быть приняты без предварительного и публичного обсуждения на Общественном совете. В компетенцию Общественных советов может войти паритетное с самим ведомством участие в деятельности конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по урегулированию конфликта интересов<sup>192</sup>.

### **3.3. Совершенствование развития институтов гражданского общества**

Автором монографии разработаны следующие конкретные предложения по активизации использования потенциала российских неправительственных организаций и их привлечению к поэтапной реализации утвержденной Концепции.

«Конструктивное взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества является одним из принципов государственной миграционной политики<sup>193</sup>.

<sup>192</sup> Путин В.В. Демократия и качество государства. – URL: <http://www.putin2012.ru/events/187>.

<sup>193</sup> Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г. (далее – Концепция), п. 22 «д»).

Концепцией прямо предусмотрена необходимость привлечения неправительственных организаций к разработке и осуществлению программ, способствующих адаптации и интеграции мигрантов<sup>194</sup>. В области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формирования конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом (продекларированного в качестве одного из основных направлений государственной миграционной политики) предполагается:

– «разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур»;

– «совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов»<sup>195</sup>.

Другим направлением государственной политики, предусматривающим непосредственное привлечение НПО, является «развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций»<sup>196</sup>.

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

В этой связи в ходе подготовки и выполнения «Плана мероприятий, направленных на реализацию в 2012-2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», целесообразно использовать воз-

<sup>194</sup> Концепция. – П. 17.

<sup>195</sup> Концепция. – П. 24 «е»).

<sup>196</sup> Концепция. – П. 24 «б»).



возможности неправительственных организаций на следующих направлениях.

1. В области содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и стимулирования возвращения ранее эмигрировавших граждан в Россию для постоянного проживания; создания условий для миграции в Россию на долговременной основе иностранных граждан, отвечающих профессионально-квалификационным запросам российского рынка труда; стимулирования миграции в Российскую Федерацию молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности<sup>197</sup>:

– разработка и внедрение в практику механизмов, обеспечивающих информационно-консультационное обслуживание различных категорий мигрантов, ознакомление с условиями въезда, жилищно-бытового обустройства, трудовой деятельности и законными способами решения возникающих проблем на территории Российской Федерации, в т.ч. с помощью возможностей, предоставляемых Интернетом;

– формирование с активным привлечением потенциала НПО центров, предоставляющих разнообразные услуги правового, культурного, экономического и др. характера, которые востребованы среди прибывающих в Россию различных категорий мигрантов;

– участие совместно с государственными структурами в формировании условий для привлечения в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов, оказание помощи в переселении в Российскую Федерацию иностранных граждан в рамках воссоединения семей, содействие миграции в Российскую Федерацию молодежи, ставящей целью получение профессионального образования и его совершенствование, стимулирование привлечения высококвалифицированных специалистов;

– организация и участие в персонифицированном поиске и коммуникациях с потенциальными репатриантами, иммигрантами, представителями молодежи и другими группами мигрантов;

– участие в разработке, совершенствовании и внедрении прогрессивных механизмов отбора мигрантов, ходатайствующих о получении вида на жительство в Российской Федерации.

---

<sup>197</sup> Концепция. – П. 24 «а»).

2. В области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой<sup>198</sup>:

– участие в экспертной оценке разрабатываемых механизмов отбора, привлечения и использования иностранной рабочей силы;

– участие в подготовке предложений по совершенствованию действующих и внедрению новых, прогрессивных методов и механизмов регулирования миграционных процессов;

– подготовка предложений и участие в их реализации по поэтапному внедрению и развитию системы организованного подбора, подготовки и привлечения мигрантов в отрасли российской экономики на основе активного вовлечения частной инициативы.

3. В области развития инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций; создания центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов<sup>199</sup>:

– участие в разработке концептуальных подходов, формировании соответствующей нормативной правовой базы и выработке предложений по разработке нормативных правовых актов, регулирующих деятельность негосударственного сектора сферы услуг, связанных с миграционными процессами, созданием благоприятных условий для функционирования и развития НПО, занимающихся комплексом вопросов миграции;

– разработка предложений по организации и совершенствованию взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, представителей бизнеса и НПО в целях создания центров содействия иммиграции в Россию;

– организация и проведение семинаров, деловых игр и тренингов в целях повышения эффективности взаимодействия органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, представителей бизнеса и НПО в ходе создания центров содействия иммиграции в Россию (разработка правовых основ, распределение прав и обязанностей, выработка методов управления, хозяйственной деятельности, порядка финансирования и т.п.);

<sup>198</sup> Концепция. – П. 24 «б».

<sup>199</sup> Там же.

- подготовка предложений и участие в их нормативно-правовом оформлении по развитию взаимоотношений государственных центров занятости с частными агентствами занятости и их объединениями по вопросам содействия гражданам Российской Федерации и иностранным гражданам в трудоустройстве;

- участие в подготовке предложений по разработке и внедрению в практику механизма привлечения иностранных граждан на вакантные рабочие места, остающиеся незамещенными российскими гражданами;

- подготовка и реализация предложений по формированию условий для создания центров на базе частных агентств занятости и их объединений по предоставлению услуг в сфере миграции за счет активизации деятельности негосударственного сектора в сфере миграции и занятости населения.

4. В области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формирования доброжелательных отношений между мигрантами и принимающим сообществом<sup>200</sup>:

- подготовка и распространение через национально-культурные автономии и иные общественные объединения, СМИ, интернет и прочее (включая общественные приемные заинтересованных органов исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, взаимодействующих с мигрантами) информационных и справочных материалов для мигрантов, способствующих их правовому просвещению, формированию навыков межнационального общения в местном сообществе, информированию об общепринятых нормах поведения, культурных традициях;

- подготовка и распространение через СМИ материалов для местного населения, способствующих формированию атмосферы доброжелательного межнационального общения, включая информационные материалы о культурных и религиозных особенностях, нормах социального контроля и поведения, практиках коммуникаций наиболее многочисленных групп мигрантов;

- участие в создании и функционировании площадок для обсуждения возникающих проблем с адаптацией и интеграцией мигрантов, выработки рекомендаций по согласованию интересов мигрантов, принимающего населения, бизнес-сообщества (с привлечением ресурсов

---

<sup>200</sup> Концепция. – П. 24 «е».

НПО, органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Федерации);

– участие в разработке и экспертной оценке проектов и программ, направленных на формирование взаимоуважительной, доброжелательной атмосферы общежития мигрантов и принимающего сообщества;

– участие в создании и функционировании центров, оказывающих комплекс услуг мигрантам, включая информирование и консультирование по различным аспектам въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации, содействие в решении жилищно-бытовых вопросов, медицинском обеспечении, страховании и т.п.;

– организация и проведение тренингов для представителей органов местного самоуправления и ведомств, взаимодействующих с мигрантами (правоохранительные органы, органы образования, здравоохранения, социального обеспечения и др.);

– обобщение и распространение совместно с органами местного самоуправления положительно зарекомендовавшего себя опыта взаимодействия местного населения (прежде всего молодежи) и мигрантов;

– налаживание конструктивного взаимодействия с основными религиозными объединениями с целью формирования условий для оказания помощи социально уязвимым группам мигрантов (детям, престарелым и пенсионерам, инвалидам, матерям-одиночкам и др.), а также для повышения уровня подготовки мигрантов из стран СНГ по русскому языку.

5. В области содействия развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации<sup>201</sup>:

– участие в осуществлении общественного контроля за «упрощением процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации в целях снятия административных барьеров, препятствующих изменению места пребывания или жительства», а также за обеспечением «доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания»<sup>202</sup>;

– участие в подготовке предложений по повышению внутренней территориальной мобильности населения Российской Федерации и созданию благоприятных условий для ее развития;

<sup>201</sup> Концепция. – П. 24 «в».

<sup>202</sup> Там же.

– подготовка предложений и участие в их реализации по созданию на основе частно-государственной кооперации инфраструктуры, предназначенной для доступного жилищного обустройства временных мигрантов и иностранных студентов.

6. В области содействия образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности<sup>203</sup>:

– участие в улучшении условий пребывания в Российской Федерации иностранных студентов, включая содействие их социально-культурной адаптации, обеспечение медицинского страхования и безопасности;

– оказание информационно-консультационных услуг в целях стимулирования мобильности специалистов, занимающихся преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической деятельностью в образовательных учреждениях и научных организациях;

– участие в оказании информационно-консультационных услуг российским образовательным учреждениям и научным организациям в реализации программ международной академической мобильности и в привлечении зарубежного профессорско-преподавательского состава и ученых на основе долгосрочных трудовых контрактов;

– участие в осуществлении экспертной оценки предложений по «упрощению административных процедур, связанных с въездом и пребыванием на территории Российской Федерации иностранных граждан с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, в том числе для участия в конференциях и семинарах»<sup>204</sup>;

– подготовка предложений по повышению Российской Федерацией экспортного уровня образовательных услуг в страны – источники массовой миграции в Российскую Федерацию.

7. В области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов<sup>205</sup>:

– общественный контроль за выполнением «государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев»<sup>206</sup>.

<sup>203</sup> Концепция. – П. 24 «г».

<sup>204</sup> Там же.

<sup>205</sup> Концепция. – П. 24 «г».

<sup>206</sup> Там же.

8. В области создания условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями<sup>207</sup>:

– участие в осуществлении общественного контроля за соблюдением основных и конституционных прав граждан и положений международных документов Российской Федерации.

Основными действенными формами деятельности НПО, направленными на повышение эффективности взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции, являются:

– формирование общедоступной системы оказания информационно-консультативной помощи;

– участие в организации дискуссионных площадок;

– организация и проведение семинаров, «круглых столов», тренингов, деловых игр;

– осуществление экспертной оценки проектов нормативных правовых актов, результатов правоприменительной практики, проектов, программ, механизмов реализации Концепции;

– участие в осуществлении мониторинга ситуации, правоприменения и социальных практик;

– участие в обобщении, анализе и публичном распространении позитивного опыта реализации Концепции;

– участие в осуществлении общественного контроля».

Эти предложения рассмотрены в Общественной палате Российской Федерации 26 июля 2012 г. на «круглом столе» «Роль неправительственных организаций в реализации Концепции миграционной политики Российской Федерации»<sup>208</sup>.

Анализ деятельности Общественного совета при Федеральной миграционной службе и общественно-консультативных советов при территориальных органах ФМС России свидетельствует о необходимости совершенствовать их работу. В частности, необходимо отказаться от узко-ведомственного подхода к формированию общественных советов и предоставить право утверждать их состав и положения о них

<sup>207</sup> Концепция. – П. 25 «б».

<sup>208</sup> «Трибуна Общественной Палаты» 26 июля 2012 г. вела в эфире прямую трансляцию «Круглого стола» на тему: «Миграционная политика в России: прямой эфир из ОП РФ». URL: <http://top.oprf.ru/main/8471.html>.

Общественной палате Российской Федерации, а для территориальных органов – общественным палатам соответствующих субъектов Российской Федерации. Также целесообразно определить область регулирования нормативными актами и программами, которые должны приниматься после предварительного и публичного их обсуждения на соответствующих Общественных советах. В компетенцию общественных советов министерств и ведомств следовало бы включить участие в работе различных комиссий, например конкурсных, аттестационных, по урегулированию конфликта и т.п.

С учетом актуальности и высокой общественно-политической значимости миграционной политики в социально-экономическом развитии России представляется обоснованным рассмотреть вопрос создания в Общественной палате Российской Федерации Комиссии по миграционной политике.

Автор монографии считает необходимым существенно повысить роль СМИ в объективном и всестороннем освещении проблем миграции в печати, на радио, телевидении и других средствах массовой информации. При формировании и реализации миграционной политики необходимо достижение коммуникативной и информационной идентичности. Миграция, миграционная политика имеют коммуникативную природу и развиваются при обмене информацией, где медиакоммуникации, СМИ играют существенную роль, что ставит актуальную задачу обеспечения средствами политической коммуникации и информации этнической и информационной идентичности<sup>209</sup>.

В заключение полагаем необходимым особо отметить, что являемся свидетелями повышения значимости институтов гражданского общества в вопросах формирования государственной миграционной политики и управления миграционными процессами, а также в решении жизненно важных проблем мигрантов и принимающего общества. Эти институты, включая Общественный совет при ФМС России, общественно-консультативные советы при территориальных органах федеральной миграционной службы, другие общественные организации и органы способны не только выполнять принятые властью решения, но и активно влиять на формирование и реализацию государственной миграционной политики Российской Федерации.

---

<sup>209</sup> Волох В.А. Влияние медиаполитики на миграционные процессы // Коммуникология: международный научный журнал. – 2014. – Т. 8. – № 6.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило заключить, что миграция является одним из феноменов социальной среды политической системы. При этом она оказывает непосредственное воздействие практически на все сферы общественно-политической и экономической жизни, влияет на политические и государственные институты, инициирует процессы и технологии при формировании и реализации государственной миграционной политики.

В общественных науках имеются многочисленные исследования проблематики миграции населения, однако они не позволяют в полной мере осуществлять обоснованное прогнозирование государственной политики и государственного управления миграцией населения на среднесрочную и долгосрочную перспективу с точки зрения социально-экономического и демографического развития государства, социальной стабильности принимающего мигрантов общества, а также учета ряда угроз и рисков национальной безопасности. Соответственно встает вопрос о создании метатеории, позволяющей осуществлять научное сопровождение принимаемых руководителями страны решений в вопросах миграции населения.

Существующая система политических отношений в настоящее время подвергается коренному изменению под давлением процессов рыночной глобализации, технологических модернизаций и инноваций и роста диверсификации работников. Поэтому необходимо сосредоточиться на выявлении системных дисфункций в реализации миграционной политики и их учете при разработке и реализации в современных условиях государственной миграционной политики Российской Федерации.

Превращение миграции населения в системный элемент политического, социально-экономического и демографического развития страны проявляется, в частности, в отчетливо наметившихся в последние годы изменениях в отношении общества и государства к проблеме миграции населения. На смену негативистскому отношению, типичному для конца 1980-х – начала 1990-х гг., когда доминировала тенденция ужесточения миграционной политики и пессимистический взгляд на возможности интеграции мигрантов в принимающем обществе, на



рубеже XX-XXI веков приходит более конструктивное представление, указывающее на позитивный потенциал миграции.

Как показало исследование, в постсоветской России длительное время отсутствовала научно обоснованная и взвешенная концепция государственной миграционной политики. Неотъемлемым звеном в разработке продуктивной модели такой концепции является анализ миграционных процессов в стране в целом и принимающих территориях в частности. Проведенный автором анализ миграционных процессов может стать серьезной теоретической и методологической основой исследования проблем, а также разработки и внедрения конкретных технологий по оптимизации миграционных институтов, процессов и технологий в современных российских условиях.

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

Политическое управление миграцией населения представлено одновременно и как процесс, и как институт. Процессуальный компонент включает в себя миграционную политику, осуществляемую органами власти, и ответную реакцию мигрантов на действия властей, а институциональный компонент – организационные и нормативные основы деятельности государственных и общественных организаций, связанных с разработкой и реализацией миграционной политики (в том числе непосредственно не участвующих, но оказывающих существенное влияние на разработку и реализацию этой политики, т.к. «разработчики» и «реализаторы» с ними вынуждены считаться).

В современных условиях государство должно аналитически обобщать деятельность всех общественных акторов в сфере формирования и реализации миграционной политики, что заставляет его по-новому действовать на разных уровнях организации власти. Государственная

миграционная политика рассматривается автором как единая, системообразующая деятельность всех институтов государства, направленная на реализацию целей принимающего общества.

Мигранты и их сообщества – будь то относительно изолированные компактные поселения, политические движения и партии, культурные и профессиональные организации и объединения – могут являться как самостоятельными акторами политического процесса, так и оказывать опосредованное влияние на политические процессы в странах пребывания, будучи фактором местной социальной среды. Участие иммигрантов, их сообществ и групп в политической жизни принимающего сообщества весьма различается по степени активности, но в целом является ограниченным ввиду отсутствия у иммигрантов статуса гражданина принимающего государства. Однако, будучи одним из наиболее значительных факторов социальной среды, они косвенно влияют и на трансформацию политической системы в целом.

Миграционные процессы в условиях глобализации являются составляющей частью политического процесса, что политизирует миграционные процессы. Политические процессы определяют миграционные потоки, которые являются значительной частью системы социально-экономического, демографического, этнокультурного развития государства и обеспечения его национальной безопасности.

В глобализирующемся мире политизация миграционного процесса выражается в субъективистской жизнедеятельности общественных групп мигрантов или их представителей, реализующих свои политические интересы в существующей или меняющейся политической, социальной, экономической, духовно-культурной сфере принимающего общества.

Проблемы, связанные с миграцией населения, в настоящее время в ряде случаев используются отдельными политическими движениями или партиями для обеспечения своих политических интересов, а также, с другой стороны, становятся объектом государственного управления для достижения социального и политического консенсуса, что делает их активными участниками политических процессов.

Новые подходы политического и государственного управления миграцией населения должны быть направлены на политические и другие инициативы, на формирование комплекса условий для обеспе-

чения преимущественно организованной миграции в потенциальных районах как въезда, так и выезда мигрантов, развитие образовательной миграции, разработку программ их адаптации и интеграции, а также на повышение эффективности мер по предупреждению и пресечению нелегальной миграции.

Распад Союза ССР, изменение геополитической ситуации вокруг Российской Федерации, этнополитические и военные конфликты, породившие проблему беженцев, явились дестабилизирующим и политическими и экономическими факторами развития страны и обусловили политизацию миграционных процессов в современной России. Политизация миграции и рост конфликтности, связанной с миграционным фактором, в определенной степени обусловлены недостаточно эффективным обустройством и адаптацией мигрантов в местные сообщества.

К сожалению, в Российской Федерации государственная миграционная политика и управление миграцией населения в современных условиях осуществляется в направлении увеличения мифологизации миграционных проблем и мигрантофобии, причем даже в сознании ряда государственных чиновников. Такое положение определяет проведение жесткой миграционной политики и управления миграцией населения с ориентацией на силовые меры. Однако демографический кризис, порождающий дефицит трудовых ресурсов, обезлюживание отдельных регионов России заставляет государство рассматривать миграционный потенциал как существенный ресурс в социально-экономическом развитии страны и корректировать миграционную политику. Это выражается, прежде всего, в отказе от ее реализации в части устранения негативных миграционных процессов только силовыми методами и переходе к цивилизованному управлению этими миграционными потоками, прежде всего, экономическими методами, в создании необходимых условий для реализации законных прав мигрантов, в обеспечении баланса этих прав и интересов между мигрантами и местными жителями. Очевидно, что все перечисленное касается также лиц, ищущих убежища на территории России. На наш взгляд, достигнув осознания, что массовая миграция – наша необходимость, уже сегодня необходимо, чтобы миграционная политика, политическое и государственное управление миграцией населения перестраивались в сторону оптимизации этих процессов.

**Проведенное исследование позволяет также сделать ряд принципиальных выводов, свидетельствующих о том, что практически все кардинальные начинания, разработанные в 90-е годы, т.е. в первые годы образования ФМС России, и по различным причинам не принятые в то время властями, реализуются в настоящее время.**

Так, например, прежде всего, следует отметить взятый на вооружение с самого начала тезис о необходимости принятия четкой государственной политики – Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, которая спустя почти 20 лет была принята (на период до 2025 года) и утверждена на самом высоком политическом уровне.

Второе. В части институционального обеспечения государственной миграционной политики – воссоздание ФМС России в статусе самостоятельного федерального органа исполнительной власти, во многом с полномочиями федерального министерства и разветвленной структурой территориальных органов, представительств и представителей за рубежом, а также других организаций и подразделений, входящих в систему ФМС России.

Третье. Абсолютно верными видятся реализация предложения о включение в систему ФМС России паспортно-визовой службы с передачей всех функций этой службы из МВД России в ФМС России, а также формирование кадрового состава в основном из государственных гражданских служащих и работников с возможностью при необходимости прикомандирования к ФМС России офицеров МВД России и других органов.

Четвертое. Получило дальнейшее развитие создание в России системы иммиграционного контроля, прежде всего на территории субъектов РФ. Эффективной мерой противодействия незаконной миграции является усиление ответственности за ее организацию.

Вместе с тем, по мнению автора, вызывает сомнения ликвидация постов иммиграционного контроля в пунктах пропуска через государственную границу. Идеология заключалась в создании в стране единой системы иммиграционного контроля начиная с загранпредставительств, далее работа с иностранными гражданами в пунктах пропуска через государственную границу, затем – на территории РФ. Ответственность за систему предлагалось возложить на одно ведомство – ФМС России, которое во взаимодействии с другими органами

власти будет управлять иммиграционными процессами и, соответственно, нести ответственность за результаты.

Пятое. Продолжилось и значительно расширилось международное сотрудничество в сфере миграции населения как с международными органами и организациями, так и на многосторонней и двусторонней основе.

Шестое. Эффективность государственного управления миграцией населения во многом зависит от того, насколько налажено межведомственное взаимодействие и информационное обеспечение миграционной системы России. Большим достижением является завершение создания единой базы данных учета иностранных граждан и формирования базы биометрических персональных данных путем накопления дактилоскопической информации, полученной территориальными органами ФМС России.

Седьмое. Дальнейшее развитие получили вопросы управления процессами вынужденной миграцией, работа в чрезвычайных ситуациях, проблемы урегулирования вопросов гражданства и выполнение гуманитарных обязательств перед вынужденными переселенцами и беженцами, а также совершенствование процедуры предоставления статуса беженца и политического и временного убежища.

Восьмое. При формировании государственной миграционной политики и управлении миграционными процессами достойную роль и значение заняли различные институты гражданского общества, включая Общественный совет при ФМС России и общественно-консультативные советы при территориальных органах миграционной службы.

Девятое. Усилены акценты, связанные с проблемами адаптации и интеграции мигрантов в принимающем сообществе, участия национально-культурных объединений в этой работе. Подчеркнута роль общественных институтов. К реализации программ по правовой, социальной, культурной адаптации мигрантов привлекаются национально-культурные автономии.

Десятое. С учетом имеющейся практики переосмыслены формы и методы управления процессами международной трудовой миграцией и программы для высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников дефицитных и востребованных на российском рынке труда профессий, организованное привлечение иностранных работников, программы сезонной и каникулярной тру-

довой миграции иностранных студентов. Также совершенствуются программы краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, использование различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности.

Одиннадцатое. Существенно расширилось правовое «поле» в сфере миграции населения.

**Эти и многие другие начинания 90-х годов заложили основу деятельности миграционной службы в современных условиях по формированию государственной миграционной политики и управлению миграционными процессами в стране.**

На основании проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

1. Проблемное поле концепта «миграционная политика» уходит корнями в многозначность и противоречивость как политической, так и миграционной сфер. Противоречия отчетливо проявляются также и в различии определений миграционной политики. В самом общем виде суть государственной миграционной политики заключается в формировании стратегии – основных направлений деятельности в этой сфере, в соответствии с которой соответствующие институты осуществляют управление миграционными процессами с целью содействия социально-экономическому развитию государства и демографической составляющей, а также предотвращения тех явлений, которые считаются нежелательными с точки зрения интересов государства.

При этом миграционная политика рассматривается как в широком, так и в узком смыслах. В широком смысле миграционная политика – это существенная и важная часть внешней и внутренней политики Российской Федерации. В узком смысле миграционная политика понимается как государственное воздействие на управление миграционными процессами и направлена на то, чтобы изменить численность, состав, направление движения и расселение мигрантов, повлиять на их интеграцию, характеристики, тесно связанные с демографической проблематикой, содействие миграции в социально-экономическом развитии и обеспечении национальной безопасности государства.

Выявлено, что в настоящее время миграционная политика рассматривается многими учеными и политиками в узком формате. Рассматривая многогранность миграционной сферы, автор считает, что она должна формироваться и реализовываться в более широком формате.

Дополнительно к четырем основаниям миграционной политики: 1) законодательному, 2) организационному (институциональному) ее сопровождению, 3) инструментам реализации и 4) финансированию автор этих строк предлагает еще два основания: 5) наличие политической воли и 6) согласованность вышеперечисленных компонентов.

Учитывая, что термин «миграционная политика» трактуется учеными по-разному, а на государственном уровне вообще не определен, автор монографии предлагает новую научную редакцию этого определения: «Миграционная политика – комплекс политических, организационных, институциональных, нормативных, правовых, финансовых, идеологических и иных мер, осуществляемых международными органами и организациями, государственными и муниципальными органами власти, политическими партиями, общественными организациями и движениями, средствами массовой информации и их представителями по формированию и реализации основных направлений управления миграционными процессами посредством использования власти, в т.ч. политической, либо осуществления влияния на власть в интересах реализации значимых государственных и общественных потребностей, обеспечения и защиты прав человека и гражданина».

По нашему мнению, четкое определение миграционной политики должно задавать вектор политической деятельности государства на перспективу, который в дальнейшем декомпозируется и уточняется по сферам, направлениям и механизмам.

2. Классификация миграции населения включает 17 основных подходов, которые включают 45 научных направлений, теорий, концепций. Определено, что исследования миграционных политик в западной литературе осуществляются в различных концептуальных рамках, которые можно сгруппировать в соответствии с существующими различиями между плюралистическими, марксистскими (классовыми), реалистическими и неокорпоративистскими моделями миграционной политики.

В государствах Европейского Союза выделяют четыре модели иммиграционных политик: имперская, этническая, республиканская, мультикультурная модели.

В отличие от существующего мнения о двух типах миграционных политик, по нашему мнению, на уровне национального государства можно выделить три типа миграционной политики: первый тип –

жесткая миграционная политика; второй тип – мягкая миграционная политика; третий тип – миграционная политика, представляющая собой, на наш взгляд, наиболее разумное сочетание принципов защиты прав человека и соблюдения интересов государства.

По мнению автора монографии, в ближайшее время высшему политическому руководству страны предстоит решить, на основе какой из моделей будет строиться следующие десять лет государственная миграционная политика. Полагаем, что в настоящее время миграция населения прежде всего отличается преимущественно социально-экономическим и гуманитарным характером. Вместе с тем, не снижается актуальность и значимость вопроса обеспечения безопасности принимающего государства. Поэтому перед современной Россией, как принимающим и отдающим мигрантов государством, стоит триединая задача: 1) разработка и эффективное применение механизмов управления миграционными процессами (внешними и внутренними) в целях обеспечения социально-экономического и демографического развития государства; 2) выполнение принятых международных обязательств в области соблюдения прав человека; 3) обеспечение безопасности государства.

3. При рассмотрении проблемы корреляции миграционной политики и управления миграционными процессами выявлено, что четкой границы между политическим и административно-управленческим делением миграционной системы России не прослеживается. В исследовании автор рассматривает проблемы формирования и реализации миграционной политики в неразрывной связи с вопросами управления миграционными процессами.

По мнению автора, проблемы формирования миграционной политики должны рассматриваться в неразрывной связи с вопросами управления миграционными процессами. Это связано, прежде всего, с тем, что формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с ее разработкой и оптимизацией, осуществляемой органами власти. Управление же миграционными процессами – это этап реализации миграционной политики, осуществляемый через деятельность государственных и общественных организаций с учетом ответной реакции постоянного населения и мигрантов на действия властей. Иными словами, политика отвечает на вопрос «что делать?», а управление – «как делать?».



4. Изучив современное состояние миграционной политики и управления миграцией населения, автор сделал вывод о том, что и современная миграционная система Российской Федерации имеет ряд недостатков, препятствующих эффективному выполнению поставленных задач, прежде всего в области реализации государственной миграционной политики.

Наиболее острыми из них являются следующие: отсутствие в течение длительного времени Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации; несовершенство институционального, инструментального и законодательного обеспечения миграционной политики; слабая профессиональная подготовленность или даже неподготовленность части кадров центрального аппарата, территориальных органов, представительств Федеральной миграционной службы за рубежом, способных управлять этими процессами в новых, глобальных, социально-экономических условиях; преобладание, в ряде случаев, «силового» подхода в регулировании вопросов миграции; недостаточная роль и значение институтов гражданского общества при формировании и реализации государственной миграционной политики; имеющие место факты чрезмерной бюрократизации и коррумпированности, влияющие на характеристику и содержание миграционной политики; слабое взаимодействие миграционных служб с научно-исследовательскими и общественными организациями.

5. На основе проведенного исследования автором разработаны научно-практические рекомендации по модернизации государственной миграционной политики и управлению миграцией населения в части совершенствования институционального и правового обеспечения миграционных процессов, инструментов и механизмов, усиления роли институтов гражданского общества, повышения качества миграционных потоков и управления миграционными процессами, усиления корпоративной социальной ответственности, а также теоретических основ миграционной политики.

Наиболее значимые результаты исследования неоднократно докладывались и обсуждались на заседаниях палат и комитетов Федерального собрания Российской Федерации, комиссиях и рабочих группах Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации, коллегии ФМС России, Общественной палаты Российской Федерации, конференциях, «круглых столах» и семинарах УВКБ ООН, МОМ,

МОТ, МАТМ и других международных и российских неправительственных организаций, Научном совете ФМС России и Общественном совете при ФМС России, кафедры управления миграционными процессами ГУУ, кафедры государственного управления и политических технологий ГУУ.

Положения и выводы могут быть востребованы в аналитической работе для определения целей и приоритетов в процессе дальнейшего совершенствования формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, в практической деятельности федеральных органов государственной власти, в первую очередь Федеральной миграционной службы, ее территориальных органов и загранпредставительств, правоохранительных органов и других государственных институтов и организаций, включая институты гражданского общества, обеспечивающие реализацию миграционной политики.

В заключение следует отметить, что для реализации потенциала миграции населения в конкретном историческом контексте принципиально важным является претворение в жизнь новой государственной миграционной политики и эффективное управление миграционными процессами в Российской Федерации в современных условиях.

Для новой России миграция населения призвана стать мобилизующим фактором социально-экономического развития страны, улучшения качества жизни населения, обеспечения политической стабильности в обществе, укрепления правопорядка.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. – 2-е изд., доп. – М.: Омега-Л, 2004.
2. Борисенков А.А. Политическая жизнь: особенности понятийного анализа. – М.: Экспресс Л.С., 2005.
3. Василенко И.А. Государственное и муниципальное управление: учебник. – М.: Гардарики, 2005.
4. Википедия: свободная энциклопедия. – URL: [www.wikipedia.com](http://www.wikipedia.com)
5. Вишневский А.Г. Альтернативы миграционной стратегии // Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации. – М., 2005.
6. Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России // Права человек и правозащитная деятельность государства: сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / под ред. д-ра юрид наук В.Н. Лопатина – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
7. Воронина Н.А. Концепция государственной миграционной политики: доклад на расширенном заседании Ученого совета Института государства и права РАН 26.04.2012. – URL: <http://www.igpran.ru/public/>
8. Воронина Н.А. Миграционная политика России: ретроспектива современных реформ // Права человека и современное государственно-правовое развитие. – М., 2007.
9. Воронина Н.А. Миграционное законодательство России: состояние, проблемы, перспективы. – М.: Спутник+, 2010.

10. Воронина Н.А. Миграция как вызов современному обществу: законодательство и политика. // Права человека и правовое социальное государство в России / отв. ред. Е.А. Лукашова. – М.: Норма, 2011.

11. Воронина Н.А. Обеспечение прав человека в области миграции: международные и национальные стандарты и механизмы // Права человека: итоги века, тенденции, перспективы / под общ. ред. чл.-корр. РАН Е.А. Лукашевой. – М.: НОРМА, 2002.

12. Герасимова И.В. Влияние миграционных процессов на регулирование социально-трудовых отношений.. – М.: ГУУ, 2014.

13. Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учеб. – М.: ТК Вельби: Изд-во «Проспект», 2007.

14. Глазунова Н.И. Система государственного управления: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

15. Голощапов Р.В., Пятков А.Г. Государственное управление: учебное пособие. – Хабаровск: ДВАГС, 2005.

16. Гольдин Г.Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования: дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2001.

17. Графова Л. Мигранты нужны. И точка // Российская газета. – 2011. – 6 апреля.

18. Графова Л.И. Миграция и будущее России // Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации: материалы конференции. Москва, 19–20 апреля 2005 г. – М., 2005.

19. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. – М., 2003.

20. Дмитриев А.В. Конфликтность миграции: глобальный аспект // Социс. – 2001. – № 6.

21. Дмитриев А.В. Конфликтология. – М.: Альфа-М, 2013.

22. Дмитриев А.В. Конфликтология: краткий терминологический словарь. – СПб.: Изд-во СПбГУП, 2012.

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

24. Дмитриев А.В., Жуков В.И., Пядухов Г.А. Миграция: конфликт, безопасность, сотрудничество. – М.: Изд-во РГСУ, 2009.

25. Дмитриев А.В., Слепцов Н.С. Конфликты миграции. – М.: Альфа-М, 2004.

26. Дмитриева Ю.В. Совершенствование системы управления миграционными процессами в современной России на основе концепции управления качеством. – М.: Экон-информ, 2011.

27. Дмитриева Ю.В. Совершенствование системы управления миграционными процессами в современной России на основе концепции управления качеством: дис. ... д-ра эконом. наук. – Москва, 2011.

28. Ефимов Ю.Г. Миграция в современном политическом процессе: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. – Ставрополь, 2007.

29. Ефимов Ю.Г. Миграция в современном политическом процессе: дис. ... д-ра полит. наук. – Ставрополь, 2007.

30. Ефимов Ю.Г. Политическая миграциология: миграционные процессы в контексте политологических проблем. – М., 2005.

31. Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009.

32. Зайончковская Ж.А. Миграционные тенденции в СНГ // Миграция в постсоветском пространстве: Политическая стабильность и международное сотрудничество. – М., 1997.

33. Зорин В.Ю. Государственная национальная политика: новые вызовы и решения // Ученые записки Петрозаводского государственного университета. (Сер. «Общественные и гуманитарные науки») – 2011. – № 3 (116). – С. 7–16.

34. Зорин В.Ю. Кавказ. Гуманитарные аспекты гармонизации политики // Государственная служба. – 2011. – № 3 – С. 78–82.

35. Зорин В.Ю. Первые итоги переписи 2010 (Тезисы доклада) // Материалы IX Конгресса этнографов и антропологов России, 4–8 июля 2011 г. – Петрозаводск, 2011.

36. Зорин В.Ю. Государственная национальная политика и современность // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 2011. – № 225.

37. Зорин В.Ю., Рудаков А.В. Межнациональные и межконфессиональные отношения в Российской Федерации: проблемы раннего предупреждения и профилактики деструктивных явлений: (на примере Приволжского федерального округа) / Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Ин-т ФСБ России. – Н. Новгород: Ин-т ФСБ России, 2008.

38. Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. – М., 2008.
39. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграции: учебное пособие. – М.: Экономический факультет МГУ: ТЭИС, 2005.
40. Иларионова Т.С., Кононов Л.А. Миграционная политика / Основы миграционной политики: учебно-метод. пособие / под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. – М., 2010.
41. Ионцев В.А. Международная миграция населения: Теория и история изучения. – М.: Диалог-МГУ, 1999.
42. Ионцев В.А. Миграция населения. – Вып. 3. Международная миграция / под ред. О.Воробьевой. – М., 2001.
43. Ионцев В.А. Мир в зеркале международной миграции: сб. статей М63 / гл. ред. Ионцев В.А. – М.: МАКС Пресс, 2002.
44. Ионцев В.А. Направления миграционной политики развитых капиталистических стран. – М., 1980.
45. Каламанов В.А., Моисеенко В.М. и др. Управление миграционными процессами: учебное пособие. – М.: ГУУ, 2003.
46. Каменский А.Н. Проблемы международного трудового обмена и Россия (Сер. «Научные доклады». – № 95). – М., 1999.
47. Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: автореф. дис. д-ра юрид. наук. – М., 2002.
48. Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения: аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). – 2010. – № 4 (14). – М.: Изд-во РАГС, 2010.
49. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>
50. Красинец Е.С. Незаконная миграция на южных рубежах России // Проблемы незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. – М.: Гендальф, 2004.
51. Крылов К.Д. Правовое регулирование процесса трудовой миграции на территории России // Первая Международная конференция «Повышение роли цивилизованной трудовой миграции в раз-

витии экономики России и стран ближнего зарубежья: роль и место работодателей и частных агентств занятости»: сборник материалов / ред. гр.: Курдюмов Н.В., Ентяков В.Г. и др. – М.: Учебно-исслед. центр МФП, 2006.

52. Куценко Т.И. Интеллектуальная миграция в Современной России. – М.: Спутник+, 2011.

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

54. Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация: учебное пособие. – СПб.: Питер, 2007.

55. Лукашева Е.А. Права человека и политическое реформирование. – М., 1997.

56. Метелев С.Е. Международная миграция и социально-экономическое развитие России. – М., 2007.

57. Мировой доклад по миграции 2010. Международная организация по миграции (МОМ). – URL: [http://www.ng.ru/ideas/2011-01-19/5\\_migration.html](http://www.ng.ru/ideas/2011-01-19/5_migration.html).

58. Мкртчян Н.В. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия? – URL: <http://www.hse.ru/org/persons/203471>.

59. Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. – М.: ТЕИС, 2004.

60. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. – М.: Диполь-Т, 2005.

61. Омельченко Н.А. История государственного управления в России: учебник. – М.: ТК Велби: Изд-во «Проспект», 2007.

62. Омельченко Н.А. Свобода или порядок (к вопросу о консервативной и либеральной традиции в России) // Власть. – 2009. – № 4.

63. Омельченко Н.А., Волох В.А. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история развития и проблемы реализации // Вестник университета (ГУУ). – 2012. – № 17.

64. Основы миграционной политики / под общ. ред. И.Н. Барцица. – М.: Изд-во РАГС, 2008.

65. Основы миграционной политики: учебно-метод. пособие // под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. – М., 2010.

66. Официальная статистическая информация ФМС России. – URL: [www/fms.gov.ru](http://www/fms.gov.ru).
67. Переведенцев В.И. Миграция населения и демографическое будущее России / под общ. ред. Г.Ю. Семигина. – М.: ИСП РАН, 2003.
68. Правительство Российской Федерации / под ред. Т.Я. Хабриевой. – М., 2005.
69. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. 3-е изд., перераб. и доп. Рекомендовано Государственным комитетом РФ по высшему образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений. – М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 2000.
70. Путин В.В. Демократия и качество государства. – URL: <http://www.putin2012.ru/events/187>
71. Путин В.В. Россия: национальный вопрос // Независимая газета. – 2012. – 23 января.
72. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход. – Ростов-н/Д., 1997.
73. Регент Т.М. Миграция в России: Проблемы государственного управления. – М., 1999.
74. Регент Т.М. Российское государство – вынужденным переселенцам и беженцам. – М., 1998.
75. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления: учеб. пособие. – СПб.: Питер, 2003.
76. Роцин Ю.В. Миграция в судьбе России // М.: Тверь: Издательский дом «Авангард»: Седьмая буква, 2012.
77. Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. – М., 2008.
78. Роцин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политике в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие. – М.: ГУУ, 2007.
79. Роцин Ю.В. Эмиграция в судьбе России. – М., 2009.
80. Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика // Современные проблемы миграции в России. Материалы общероссийской научной конференции (11–13 ноября 2003 г.). – М., 2003.
81. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). – М., 2003.
82. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. – Вып. 5: Стадии миграционного процесса. – М., 2001.



83. Рыбаковский Л.Л. Стадии миграционного процесса. – М., 2001.
84. Рязанцев С.В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. – Ставропольское кн. изд-во, 2001.
85. Рязанцев С.В. История мировых миграций // Каламанов В.А., Моисеенко В.М. и др. Управление миграционными процессами: учебное пособие. – М.: ГУУ, 2003.
86. Савва М.В. Власть как фактор гражданской культуры в современной России // Человек. Сообщество. Управление: научно-информационный журнал. – КубГУ. – 2011. – № 4. Статья подготовлена на основе доклада М.В. Саввы «Гражданская культура и управление в современной России: региональное измерение», представленного 6.6.2011 г. на международном просветительском форуме Московской школы политических исследований «Право, политика, экономика, СМИ» (Московская область, ЗАО УМЦ Голицыно, 05-11 июня 2011).
87. Савва М.В. Новые практики связей с общественностью в сфере непосредственного участия граждан в управлении делами государства // История – образование – коммуникация – связи с общественностью: система и динамика. – Т. 2. Коммуникация. Связи с общественностью. – Краснодар: КубГУ, 2012.
88. Самойлов В.Д. Государственное управление. Теория, механизмы, правовые основы: учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013.
89. Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013.
90. Самойлов В.Д. О совершенствовании государственной миграционной политики Российской Федерации // Право и безопасность. – 2005. – №3 (16). – Август.
91. Суворова В.А. К вопросу о механизмах привлечения высококвалифицированных специалистов, используемых в мировой практике // Вестник университета. ГУУ. – 2011. – № 20.
92. Суворова В.А. Опыт России в области противодействия торговле людьми (статья) // Вестник университета. ГУУ. – 2011. – № 11.
93. Суворова В.А., Волох В.А. Внутренняя миграция: учебное пособие для подготовки бакалавров по направлению «Менеджмент» – 080200 / Государственный университет управления, институт государственного управления и права ГУУ. – М.: ГУУ, 2014. – 161 с.
94. Сулейманова Ш.С. Медиаполитика в современном российском обществе. Краткий курс лекций. Учебное пособие для студентов выс-

ших учебных заведений. – М.: Международный издательский центр «Этносоциум», 2013. – 142 с.

95. Сулейманова Ш.С. Национальная политика России и СМИ (1990–2000): теория и практика. – М.: Изд-во РАГС, 2009.

96. Сулейманова Ш.С. Самоопределение народов Северного Кавказа в процессе трансформаций Российской государственности: историко-политологический анализ. – М.: Изд-во РАГС, 2010.

97. Тишков В.А. О чем забыл сказать кандидат в президенты, когда говорил о миграции // Миграция XXI век. – 2012. – № 1 (10). – Январь – февраль.

98. Тишков В.А. Этнология и политика. Научная публицистика. – М.: Наука, 2001.

99. Топилин А.В. Рынок труда России и стран СНГ: реалии и перспективы развития. – М.: Экономика, 2004.

100. Трофимова И.Н. Автономия и демократия в местном самоуправлении // Контуры социально-политического согласия по вопросам развития России / отв. ред. О.М. Михайленок. – М.: ИС РАН, 2012. – 371 с.

101. Трофимова И.Н. «Мегаполис» и «глубинка» как модели ценностных ориентаций и политических установок россиян 60-78 // Социологическая наука и социальная практика. – 2014. – № 3 (7).

102. Трофимова И.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития // Модернизация и политика в XXI веке / отв. ред. Ю.С. Оганисян; Ин-т социологии РАН. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – С. 27–35.

103. Туровский А.А., Ефремов Р.Ю. Стратегия модернизации государственного управления. // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 7.

104. Туровский А.А., Карелина И.М. Власть и государственное управление в современном социуме. // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2009. – № 8.

105. Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. – М.: Зимогляд, 2009.

106. Тюркин М.Л. Миграционная система России. – М.: Изд. дом «Стратегия», 2005.

107. Управление международной трудовой миграцией: учебное пособие / Роцин Ю.В., Волох В.А., Куценко Т.И.; МОТ, ГУУ. – Вып. 1. – М.: Авангард, 2006.

108. Управление миграционными процессами: учебное пособие / Каламанов В.А. (отв. ред.), Лахарева Н.В., Моисеенко В.М. и др. – М.: ГУУ, 2003.

109. Хабриева Т.Я. Основные направления развития миграционного законодательства // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: сборник статей / под ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. РАЕН и ПАНИ, засл. деят. науки РФ В.М. Баранова. – Н. Новгород, 2004.

110. Хабриева Т.Я., Нарышкин С.Е. Административная реформа в России научно-практическое пособие. – М.: Контакт, 2006.

111. Хорев Б.С., Ионцев В.А., Денисенко М.Б. Миграциология: учеб. пособие. – М.: Изд-во МГУ, 1989.

112. Цапенко И.П. От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами // Мировая экономика и международные отношения. – 2001. – № 10.

113. Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран. – М., 2009.

114. Чесноков А.С. Специфика политического регулирования иммиграционных процессов в современном мире: дис. ... д-ра полит. наук. – Екатеринбург, 2010.

115. Шарапов А.Е. Акторы и механизмы формирования государственной иммиграционной политики развитых стран: дис. ... д-ра полит. наук. – М., 2010.

116. Юдина Т. Н. Миграция: словарь основных терминов. – М. Изд-во РГСУ: Академический Проект, 2007.

#### **Волох В.А. Монографии:**

117. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. – М.: Спутник+, 2009.

118. Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. – М.: Издательство Спутник+, 2010.

119. Волох В.А. Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России. – М.: Спутник +, 2011.

120. Воронина Н.А., Волох В.А., Володин Е.В. Административно-правовые процедуры и режимы в системе миграционных правоот-

ношений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. – М.: ГУУ, 2014.

**Волох В.А. Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России:**

121. Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции // Власть. – 2007. – № 10.

122. Волох В.А. Правовой статус беженцев в международном и российском праве // Закон и право. – 2007. – № 10.

123. Волох В.А. Совершенствование законодательства о беженцах как важнейший фактор формирования государственной миграционной политики Российской Федерации // Право и политика. – 2007. – № 11.

124. Волох В.А. Роль частных агентств занятости в сфере управления международной трудовой миграцией // Кадровик. Кадровый менеджмент. – 2008. – №8.

125. Волох В.А. Миграционная политика России: состояние и проблемы в свете мирового финансового кризиса // Власть. – 2009. – № 5.

126. Волох В.А. Современная Россия: оптимизация мер по совершенствованию миграционной политики с учетом финансового кризиса // Государственный университет управления. Вестник университета. 90 лет. 1919–2009: юбилейный сборник. – 2009. – № 25.

127. Волох В.А. Состояние и перспективы модернизации миграционной политики стран СНГ в год председательства России в содружестве // Вестник университета (ГУУ). – 2010. – № 13.

128. Волох В.А. Модернизация миграционной политики и законодательства в сфере трудовой миграции // Право и политика. – 2011. – № 6.

129. Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество. – 2010. – № 12 (78).

130. Волох В.А. Управление трудовой миграцией: проблемы и пути решения // Управление мегаполисом: научно-теоретический и аналитический журнал. – 2010. – № 4.

131. Волох В.А. Актуальные проблемы модернизации управления трудовой миграцией в Российской Федерации // Кадровик. – 2011. – № 7.

132. Волох В.А. Проблемы и перспективы формирования миграционной политики в условиях перехода к инновационной экономике // Власть. – 2011. – № 3.

133. Волох В.А. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации: постоянное и временное проживание, временное пребывание // Вестник университета (ГУУ). – 2011. – № 11.

134. Волох В.А. Миграционная политика: концептуальный подход // Политика и общество. – 2011. – № 4.

135. Волох В.А. Миграционная политика: анализ ключевых понятий // Вестник университета (ГУУ). – 2011. – № 20.

136. Волох В.А. Миграционная политика: реадмиссия – эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции // Национальная безопасность. – 2012. – № 5.

137. Волох В.А. Формирование миграционной политики на территории Европейского Союза в исторической ретроспективе // Вестник университета (ГУУ). – 2012. – № 4.

138. Волох В.А. Миграция и Россия: динамика, риски и перспективы // Власть. – 2012. – № 6.

139. Волох В.А. Миграционная политика: изменения в законодательстве // Власть. – 2012. – № 11.

140. Волох В.А., Кирсанов К.А., Очиров А.В. Теория миграциологии в контексте системалогических представлений // Наукovedение: интернет-журнал. – URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/54evn412.pdf>.

141. Волох В.А., Суворова В.А. Органы государственной власти в реализации миграционной политики // Вестник университета (ГУУ). – 2012. – № 17.

142. Волох В.А. Омельченко Н.А. Проблемы концептуального обеспечения государственной миграционной политики Российской Федерации и возможные пути решения // Вестник университета (ГУУ). – 2012. – № 17.

### **Нормативные правовые акты**

#### **Федеральные законы:**

143. Конституция Российской Федерации. Официальное издание. 2009 г. Публикуется с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ. – URL: <http://www.constitution.ru/official/index.htm>.

144. Федеральный закон от 24.11.2014 № 357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты

Российской Федерации». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171225/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171225/)

145. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – URL: <http://base.garant.ru/12106440/>

146. Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации». – URL: <http://base.garant.ru/184539/>

147. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – URL: <http://base.garant.ru/184755/>

148. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – URL: <http://base.garant.ru/12148419/>

149. Федеральный закон от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – URL: <http://base.garant.ru/12175849/>

150. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах» // Российская газета. – 1997. – 3 июля. – № 126.

151. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // СЗ РФ. – 1995. – № 52. – Ст. 5110.

152. Федеральный закон от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). – URL: <http://base.garant.ru/12139493/#ixzz3ObX3nXHQ>.

#### **Подзаконные нормативные правовые акты:**

153. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года № 626 «О Федеральной миграционной службе России». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=332147>.

154. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной миграционной службы» от 19 июля 2004 г. № 928 (с изменениями и дополнениями). – URL: <http://base.garant.ru/187224/>

155. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 11. – Ст. 945. – URL: <http://base.garant.ru/189299/>

156. Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 (с изменениями и дополнениями). – URL: <http://www.mvd.ru/mvd/poloz/>

157. Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 (с изменениями и дополнениями). – URL: <http://base.garant.ru/12136105/>

158. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1992 года № 740 «Вопросы Федеральной миграционной службы России» (в ред. постановления Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124). – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=341240>.

159. Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. № 173 «Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_26175/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26175/)

160. Положение о Федеральной миграционной службе. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928 (с изменениями и дополнениями).

161. Положение о Федеральной миграционной службе Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы». – URL: <http://base.garant.ru/70202608/>

162. Положение о Министерстве здравоохранения Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2012 г. № 608. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131573>.

163. Положение о Федеральной службе по труду и занятости в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 19.06.2012 № 611. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=131563>

164. Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 607 (с изм. от 27.07.1998) «Об учреждении представительств Федеральной миграционной службы России при посольствах Российской Федерации за рубежом». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=7030>.

165. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р о Концепции регулирования миграционных процес-

сов в Российской Федерации. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=113093>.

166. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2001 г. № 1270-р о Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=98526>.

#### **Ведомственные нормативные правовые акты:**

167. Приказ Федеральной миграционной службы от 9 февраля 2009 г. № 22 «Об утверждении Положения о представительстве и представителе Федеральной миграционной службы за рубежом» (с изменениями от 30 мая 2011 г.). – URL: <http://base.garant.ru/195567/#1000>.

168. Приказ Федеральной миграционной службы от 10 апреля 2006 г. № 114 «Об Общественном совете при Федеральной миграционной службе» (в ред. приказа ФМС России от 31 июля 2008 г. № 203). – URL: <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf>.

169. Приказы ФМС России от 21 июля 2010 года № 227 и от 16 мая 2011 года № 202 «Об Общественном совете при Федеральной миграционной службе». – URL: [http://www.fms.gov.ru/about/centers/council/council\\_members/](http://www.fms.gov.ru/about/centers/council/council_members/)

170. Положение об Общественном совете при Федеральной миграционной службе (в ред. приказов от 15 марта 2013 № 67, от 25 октября 2013 № 417). – URL: <http://www.fms.gov.ru/about/centers/council/condition/>

#### **Иностранная литература:**

171. Almond G., Powell G. B. Comparative Politics: System, Process and Policy. – Boston: Little & Brown, 1978.

172. Baldwin-Edwards M., Kraler A. Regularisations in Europe // ICMPD final report, 2009. – URL: [www.research.icmpd.org/1184.html#c2309](http://www.research.icmpd.org/1184.html#c2309).

173. Bauböck R. How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational perspectives // IWE – Working paper series. – 2002. – No.: 24. – February.

174. Bernstein A., Weiner M. (eds.) Migration and Refugee Policies. An overview. – L., 1999.

175. Bohning, R. Integration and immigration pressures in Western Europe // International Labour Review. – 1991. – Vol. 130. – No. 4.

176. Bommers M. Transnationalism or Assimilation? – URL: <http://www>.



sowi-onlinejournal.de/2005-1/transnationalism\_assimilation\_bommes.htm

177. Boswell Chr. European Migration Influx: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. – L., 2003.

178. Caglar A. Hometown Associations, Rescaling of State Spatiality and Migrant Grassroots Transnationalism // Global Networks. – 2006. – № 6 (1).

179. Castles S., Miller M. J. The Age of Migration. – N. Y., 2003.

180. 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.

181. Edmonston B., Passel J. S. Immigration and Ethnicity: the Integration of America's Newest Arrivals. – Washington D.C., 1994.

182. European Immigration Policy: A Comparative Study / T. Hammar (ed.). – Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1985.

183. Freeman G.P. Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States // Intern. Migration Rev. – 1995. – Vol. 29. – P. 881–902.

184. Geddes A. The Politics of Migration and Immigration in Europe. – L., 2003.

185. Hammar T., Brochmann G., Tamas K., Faist T. International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives. – Oxford, 1997.

186. Joppke C. Selecting by origin: ethnic migration in the liberal state. – Cambridge, 2005.

187. Keohane R.O., Nye J.S., Jr. Power and Interdependence in the Information Age // Foreign Affairs. – 1999. – V. 77. – No. 5. – September/October.

188. Kymlicka W., Norman W. (eds.) Citizenship in diverse societies. – Oxford, 2000.

189. Massey D., Arango J., Graeme H. Worlds in Motion. International migration at the end of the millennium. – Oxford, 2005.

190. Rasmussen H. No Entry. Immigration Policy in Europe. 1997.

191. Ravenstein E.G. The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. – 1889. – LII.

192. Rex J. Multiculturalism and Political Integration in the Modern Nation State. – Barselona, 2004.

193. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU // ICMPD. – 2009. – February. – URL: [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org).

194. Thranhardt D. Germany's Immigration Policies and Politics // Mechanisms of Immigration Controls / G. Brochmann, T. Hammar. – Oxford: Berg, 1999. – P. 29–58.

195. United Nations. Recommendations on Statistic of International Migration, 1998.

## ОБ АВТОРЕ

**Волох Владимир Александрович** – профессор Государственного университета управления (ГУУ), доктор политических наук, почетный работник Федеральной миграционной службы.

Образование высшее, окончил: в 1975 г. – вечернее отделение Московского факультета Всесоюзного юридического заочного института; в 1987 г. – Московский институт народного хозяйства им. Плеханова; в 1999 г. – Российскую Академию государственной службы при Президенте Российской Федерации.

В 2007 г. защитил диссертацию и ему присвоена ученая степень кандидата политических наук, в 2013 г. – защитил докторскую диссертацию и ему присвоена ученая степень доктора политических наук. Действительный член (академик) Академии политической науки. Действительный член (академик) Академии изучения проблем национальной безопасности.

Автор пяти монографий и более 150 научных статей и публикаций по проблемам миграции, труда, занятости, национальной безопасности. Постоянно принимает участие в телевизионных и радиопередачах по миграционной проблематике.

Указом Президента Российской Федерации в 2000 году присвоен классный чин «действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса». В соответствии с Указом Президента РФ 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 курсу 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 по 2000 гг. – 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 по 2013 гг. – 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.

Член Экспертного совета Комитета по делам СНГ Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, член Международной полицейской ассоциации (International police association), член Российской ассоциации политической науки (РАПН), председатель Общественного совета при Федеральной миграционной службе, член Научного совета ФМС России, член редакционных коллегий журналов «Власть», «Земляки», «Российская миграция», «Служба занятости».

Неоднократно возглавлял делегации Российской Федерации на международных переговорах, принимал участие в работе и выступал с докладами на международных форумах и конференциях.

---

**Для заметок**

**Для заметок**

**НП «Центральный Дом адвоката»  
Московское бюро по правам человека**

**Владимир Александрович ВОЛОХ**

**НОВАЯ РОССИЯ:  
ПОЛИТИКА  
И УПРАВЛЕНИЕ  
МИГРАЦИОННЫМИ  
ПРОЦЕССАМИ**

*— Монография —*

Компьютерная верстка П.Иванников  
Корректор Е.Будячевская  
Дизайнер П.Шумков

Подписано к печати 10.05.15. Печать с готовых файлов.  
Формат 60x84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.  
Гарнитура Minion Pro. Усл.печ.л.  
Тираж экз. Заказ

Издательский Дом «Бахрах-М».  
443029, г. Самара-29, а/я 14077.  
E-mail: bahrah-sam@mail.ru