

## УДК 325:1

ВОЛОХ Владимир Александрович — доктор политических наук, профессор Государственного университета управления (109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-кт, 99; v.volokh@yandex.ru)

СУВОРОВА Вера Александровна — кандидат политических наук, доцент Государственного университета управления (109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-кт, 99; sailor\_mun@mail.ru)

## ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики Российской Федерации, анализируется деятельность Федеральной миграционной службы в части управления миграционными процессами, причины ее ликвидации и передачи миграционных функций МВД России. Особое внимание уделяется этапам становления институционального обеспечения государственной миграционной политики России.

Отмечается, что новые вызовы и угрозы в современном мире, нашествие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины потребовали принять меры по совершенствованию институционального обеспечения государственной миграционной политики России. По мнению авторов, в настоящее время перед Министерством внутренних дел РФ стоят сложные задачи, связанные прежде всего с тем, что на ведомство возложен ряд новых социально-экономических функций, не свойственных силовому ведомству. Авторы делают прогноз возможных последствий в связи с реорганизацией ФМС России.

**Ключевые слова:** миграция населения, государственная миграционная политика, Концепция государственной миграционной политики, ФМС России, МВД России, институциональное обеспечение миграционной политики, миграционное законодательство, сценарии развития

Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба была упразднена, а ее функции в полном объеме переданы МВД России.

Для абсолютного большинства экспертов и специалистов в сфере миграции населения это решение было неожиданным. Давайте разберемся с миграционной ситуацией и критически проанализируем институциональное обеспечение государственной миграционной политики за последнее время и соответственно спрогнозируем последствия такой реорганизации федеральных органов исполнительной власти.

В 2015 г. завершился первый этап реализации Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года, утвержденной Президентом РФ, который в первую очередь обеспечил значительное обновление нормативной правовой базы в сфере миграции. Миграционная ситуация, связанная с экстренным массовым прибытием граждан Украины, несколько стабилизировалась и в целом не оказала негативного влияния на социально-экономическое положение страны в 2015 г. Новый порядок привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, действие договора Евразийского экономического союза также отрицательно не повлияли на миграционную ситуацию в РФ.

Европейский миграционный кризис, вызванный экономической, политической и национально-правовой нестабильностью в странах Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии, привел к многократному увеличению потока беженцев и нелегальных мигрантов в страны Европейского союза. Попытки использовать территорию РФ, а именно ее участок с норвежской границей, для

транзита в Евросоюз (так называемый арктический путь) были своевременно пресечены.

В области противодействия незаконной миграции, пожалуй, были сделаны самые масштабные реформы. Впервые с 2009 г. въезд на территорию России иностранных граждан не имел положительной динамики. На 20% сократилось число нарушений режима пребывания в стране. Наиболее эффективной мерой стало выявление автоматизированной системой лиц, находящихся на территории РФ с нарушением сроков пребывания, и последующее закрытие для них въезда в Россию.

Так в чем же причина ликвидации ФМС России и передачи миграционных функций МВД России?

Наше исследование показывает, что государственная миграционная политика РФ и ее институциональное обеспечение в постсоветский период формировались поэтапно, а приоритетные направления трансформировались. Именно поэтому полагаем необходимым проанализировать основные характеристики этих изменений сквозь призму институциональных преобразований.

В соответствии с указом Президента РФ от 14.06.1992 № 626 «О Федеральной миграционной службе России»<sup>1</sup> была образована ФМС России, на которую в этот период была возложена задача осуществления государственной политики в области миграции населения и координации деятельности всех органов управления по этому направлению в России. Основное внимание сконцентрировано на проблемах вынужденной миграции, создании систем управления миграционными процессами, разработки и принятия ряда нормативных правовых актов и миграционных программ, а также установления связей по вопросам международного сотрудничества в сфере миграции.

В этот период также принимаются акты, отражающие другие направления формирования миграционной политики, в частности указ Президента РФ от 16.12.1993 г. № 2145 «О мерах иммиграционного контроля»<sup>2</sup>, указ Президента РФ от 16.12.1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы»<sup>3</sup>, постановление Правительства РФ от 08.09.1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле»<sup>4</sup>, постановление Правительства РФ от 08.09.1994 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, иммиграционного контроля и международного сотрудничества России в сфере миграции населения.

Совершенствование процессов реализации государственной миграционной политики, корректировка избранного курса на приоритетный прием и обустройство вынужденных мигрантов, включая лиц, ищущих убежище, осуществлялась органами Федеральной миграционной службы России вплоть до начала нулевых годов.

Однако указом Президента РФ от 17.05.2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>5</sup> ФМС России была упразднена, а ее функции в сфере миграции населения были переданы в созданное Министерство по

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 14.1992 № 626 «О Федеральной миграционной службе России». – *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. 1992. 25 июня. N 25. Ст. 1422.

<sup>2</sup> *Собрание актов Президента и Правительства РФ*. 1993. № 51. Ст. 4933.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 21. Ст. 2384.

<sup>5</sup> <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=4520>

делам федерации, национальной и миграционной политики РФ (Минфедерация России).

Сложности периода 2000–2002 гг. были обусловлены не столько проблемами смены руководства, сколько неопределенностью. В течение более чем 2 лет работа миграционного ведомства, по сути, была парализована, и причиной тому стала серия реорганизаций. Между ликвидацией ведомства и появлением документов, регламентирующих деятельность нового института, образовывался большой временной период. В то же время необходимо отметить, что задачи и функции в части выработки и реализации миграционной политики оставались практически без изменений. Более того, с передачей этих функций и задач из ФМС России в федеральное министерство – Минфедерацию России полномочия последнего в определенной степени даже расширились.

Ситуация осложнялась тем, что после образования Минфедерации России и изданием первого документа, определяющего компетенцию министерства в области миграционной политики, прошло более 2 месяцев, а положение о министерстве было утверждено еще более чем через 2 месяца. Соответственно, положения о структурных подразделениях были разработаны и утверждены только в течение последующих 1–2 месяцев. В результате с мая до конца сентября 2000 г. миграционная служба была практически парализована, в особенно сложном положении оказались ее территориальные подразделения.

Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, по нашему мнению, без особых оснований было ликвидировано 16 октября 2001 г., а его функции переданы в МВД России, МИД России и Минэкономразвития России. Однако управление миграционными процессами длительное время отсутствовало, и лишь спустя 4 месяца – только 23 февраля 2002 г. – в соответствии с указом Президента РФ была вновь создана Федеральная миграционная служба, уже в составе МВД России.

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 РФ № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики». В соответствии с этим документом было установлено, что МВД России, 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 по сравнению со структурой Минфедерации России осталась практически без изменений.

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.

Нельзя не согласиться с мнением известных ученых системы МВД России В.Я. Кикоть и С.П. Ломтева, считающих, что значительная часть личного состава органов внутренних дел в тот период оказались профессионально не готовыми к эффективному выполнению служебных обязанностей в условиях становления и развития институтов гражданского общества, повышения профессионального уровня руководящего состава и персонала [Кикоть 2002: 3].

Несостоятельность МВД России в комплексном управлении всеми процессами миграции населения потребовала от властей страны очередной реорганизации ФМС МВД России: в марте 2004 г. была создана новая структура федеральных органов исполнительной власти, включающая, наряду с федеральными мини-

стерствами, еще и федеральные службы, а также федеральные агентства, подведомственные этим министерствам.

Для ФМС России эта реорганизация имела двоякое значение.

С одной стороны, Федеральная миграционная служба стала федеральным органом исполнительной власти. Из Министерства внутренних дел РФ 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 еще остались в компетенции МВД России. Несмотря на это, предложения ФМС России, осуществляющей свою деятельность в статусе самостоятельного федерального органа исполнительной власти, способствовали оптимизации миграционной политики.

С принятием и утверждением 8 июня 2012 г. президентом РФ В.В. Путиным Концепции государственной миграционной политики РФ до 2025 года начался новый этап государственной миграционной политики и ее институционального обеспечения.

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

Кардинальное изменение институционального обеспечения государственной миграционной политики существенно способствовало пересмотру стратегической позиции государства, во-первых, в оценке роли миграции в социально-экономическом развитии России и, во-вторых, по отношению к методам борьбы с незаконной миграцией.

В феврале 2016 г. в Москве состоялось расширенное заседание коллегии Федеральной миграционной службы на тему «Об итогах служебной деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год и задачах по реализации государственной миграционной политики в 2016 году». Выступая на этой коллегии, первый заместитель председателя правительства России И.И. Шувалов отметил: «...в Правительстве РФ довольны работой Федеральной миграционной службы. Мы считаем, что Федеральная миграционная служба с задачами справляется, работает удовлетворительно»<sup>1</sup>.

Вместе с тем новые вызовы и угрозы в современном мире, нашествие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины потребовали принять меры по оптимизации государственной миграционной политики РФ и совершенствованию управления миграционными процессами в стране в новых условиях. И, как отмечалось ранее, Федеральная миграционная служба была упразднена, а ее функции в полном объеме переданы МВД России.

Подводя итоги, отметим, что эффективное управление миграционными процессами в определяющей степени зависят от качества функционирования соответствующих институтов и наличия необходимых инструментов и механизмов. Острота проблемы институционального обеспечения миграционной 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. В результате ее институцио-

<sup>1</sup> РИА Новости, Финмаркет. 2016. 26 февраля.

нальная неустойчивость и противоречивость в целом негативно отразились на качестве реализации возложенных на нее задач и функций. 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.

Существенную роль в формировании и реализации государственной миграционной политики играют различные институты гражданского общества, в т.ч. Общественный совет при ФМС России, в составе которого эффективно работали известные профессионалы в сфере миграции. Поэтому странно, что, несмотря на рекомендации ряда общественных организаций, в сформированном в 2017 г. новом составе Общественного совета при МВД из 39 человек нет ни одного специалиста, владеющего проблемами миграции населения России<sup>1</sup>.

В этой связи в настоящее время перед Министерством внутренних дел РФ стоят сложные задачи, прежде всего связанные с тем, что на ведомство возложены новые функции, не свойственные силовому ведомству, такие как адаптация и интеграция мигрантов; реализация государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом; проблемы беженцев; управление процессами внешней трудовой, внутренней, учебной миграциями и др. Иными словами, это функции, связанные с социально-экономическим и демографическим развитием страны, а также участием в реализации национальной и внешней политики России в части миграции населения.

Прогнозируя развитие дальнейшей ситуации в части оптимизации процессов управления миграцией, можно предположить следующие сценарии.

Первый сценарий: в положение о МВД России будут включены новые функции, в полном объеме соответствующие функциям бывшего ФМС России; Общественный совет при МВД России будет дополнен специалистами в сфере миграции.

Второй сценарий: ряд миграционных функций, связанных с социально-экономическим и демографическим развитием страны, будут переданы другим федеральным органам исполнительной власти. В этом случае нарушается комплексное управление миграционными процессами.

Третий сценарий: будет создан новый орган федеральной исполнительной власти, на который будут возложены функции формирования и реализации национальной и миграционной политики, а также комплексного управления всеми миграционными процессами. По нашему мнению, этот вариант наиболее предпочтителен.

При всех сценариях необходимо активное профессиональное участие различных институтов гражданского общества и научного сообщества в формировании и реализации государственной миграционной политики.

По какому пути пойдет российское руководство, покажет время.

### Список литературы

Кикоть В.Я. 2002. *Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров*: автореф. дис. ... д.ю.н. М. 55 с.

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 19.01.2017 № 18 «Об утверждении состава Общественного совета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации». Доступ: <https://xn--n1ag.xn--b1aew.xn--p1ai/>

VOLOKH Vladimir Aleksandrovich, Dr.Sci.(Pol.Sci.), Professor of the State University of Management (99 Ryazanskiy Ave, Moscow, Russia, 109542; v.volokh@yandex.ru)

SUVOROVA Vera Aleksandrovna, Cand.Sci.(Pol.Sci.), Associate Professor of the State University of Management (99 Ryazanskiy Ave, Moscow, Russia, 109542; sailor\_mun@mail.ru)

## THE ISSUES OF INSTITUTIONAL PROVISION OF THE STATE MIGRATION POLICY

**Abstract.** The article addresses the issues of institutional framework of the state migration policy of the Russian Federation. The authors analyzed the activity of the Federal Migration Service in terms of regulation of migration processes in recent years, reasons for its dissolution, and transfer of functions to the Ministry of Internal Affairs of Russia. Closer attention is paid to the stages of the establishment of institutional framework of the state migration policy of Russia.

New challenges and threats in the modern world, the invasion of migrants to Europe, the situation with the citizens of Syria, Afghanistan and Ukraine required taking measures to improve the institutional framework of the state migration policy of Russia. It is the authors' opinion that at present the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation faces challenges, primarily related to the fact that the Ministry get a number of new socio-economic functions not typical for the power-wielding agency. The authors forecast possible consequences in connection with the reorganization of the Federal Migration Service of Russia.

**Keywords:** migration of population, state migration policy, State Migration Policy Concept, FMS of Russia, Ministry of Internal Affairs of Russia, institutional framework of migration policy, migration legislation, development scenarios

---

ФЕЛЬДМАН Павел Яковлевич – кандидат политических наук, доцент кафедры философии и политологии Академии труда и социальных отношений (119454, Россия, г. Москва, ул. Лобачевского, 90; pavelfeld@mail.ru)

АВETИCOB Эдуард Константинович – аспирант кафедры философии и политологии Академии труда и социальных отношений (119454, Россия, г. Москва, ул. Лобачевского, 90; aveted1991@yandex.ru)

## ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СОЮЗЫ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

**Аннотация.** В данной статье предпринята попытка установить место российских профессиональных союзов в комплексной системе обеспечения политической стабильности. Авторы приходят к выводу, что современные профсоюзы в значительной мере детерминируют характер политического участия широких слоев граждан и, следовательно, оказывают существенное влияние на институциональную устойчивость политической системы в целом. Стабилизирующий потенциал профсоюзов может быть задействован в контексте противодействия «цветным революциям» и защиты национальных интересов РФ.

**Ключевые слова:** политическая стабильность, профсоюзы, политическое участие, политические протесты, гражданское общество

В условиях актуализации внешнеполитических вызовов и сохранения сложной экономической обстановки внутри страны принципиальное значение приобретают вопросы, связанные с обеспечением политической стабильности в России. Опыт государств, ставших полигонами для реализации сценария «цветной революции» в арабском мире и Восточной Европе, убедительно свидетельствует о том, что антиконституционный демонтаж политических режимов, как правило, ведет к углублению экономической стагнации и фактической утрате государственного суверенитета. Задача недопущения подобных событий в со-