

Волох В.А.

д-р полит. наук, профессор ФГБОУ
ВО «Государственный университет
управления»,
Москва

e-mail: v.volokh@yandex.ru

Проблемы управления миграционными процессами в современной России

Аннотация

В статье дан анализ миграционной ситуации в России и результатов выполнения первого этапа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Отмечается успешная работа за последние годы Федеральной миграционной службы.

Однако, Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба была упразднена, а её функции в полном объёме переданы в МВД России. Автор отмечает, что для абсолютного большинства экспертов и специалистов в сфере миграции населения, это решение было неожиданным и анализирует положение дел в части институционального обеспечения государственной миграционной политики и прогнозирует последствия такой реорганизации федеральных органов исполнительной власти в части управления миграционными процессами. Особое внимание уделяется этапам становления институционального обеспечения государственной миграционной политики России.

Ключевые слова:

миграция населения, государственная миграционная политика, Концепция государственной миграционной политики, ФМС России, МВД России, институциональное обеспечение миграционной политики, миграционное законодательство, сценарии развития.

Volokh V.A.

Doctor of Political Sciences, Professor,
State University of Management,
Moscow

e-mail: v.volokh@yandex.ru

Problems of Management of Migration Processes in Contemporary Russia

Abstract

The article analyzes the migration situation in Russia and the relevant results in accordance with the Concept of state migration policy of the Russian Federation for the period till 2025. Successful work of the Federal Migration Service is shown. However, Presidential Decree No. 156 of 5 April 2016 "On the improvement of public administration in the sphere of control over the circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors and in the sphere of migration" the Federal Migration Service was abolished, and its functions were fully transferred to the Ministry of Internal Affairs of Russia. The author notes that for an absolute community of experts and specialists in the field of population migration, this decision was an unexpected. The author analyzes the situation of institution support for the state migration policy and prospects for further development. Particular attention is paid to the process of establishing institutional support for the state migration policy of Russia.

Keywords:

migration of population, State Migration Policy, State Migration Policy Concept, FMS of Russia, Interior Ministry of Russia, institutional framework of migration policy, migration legislation, development scenarios.

Завершился первый этап (по состоянию на 01.01.2016 г.) реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Президентом России, 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.

Анализ миграционных процессов в России показал, что миграционный прирост населения в 2015 г. составил 245,9 тыс. человек, в том числе из госу-

дарств – участников СНГ – 237,8 тыс. человек, или 96,6% общего миграционного прироста [1]. Рост численности населения Российской Федерации в 2015 г. сложился за счет естественного и миграционного приростов. При этом миграционный прирост составил 88% от общего прироста населения. Как отмечает ряд экспертов: «В целом миграционная ситуация и социально-политическая обстановка оцениваются как стабильная и контролируемая...» [15].

Для соотечественников, проживающих за рубежом, иммигрантов и отдельных категорий иностранных граждан существенно улучшены условия и созданы новые стимулы для переселения в Российскую

Федерацию на постоянное место жительства. В Государственную программу содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, внесены изменения, которые предусматривают возможность участия в ней лиц, получивших временное убежище в Российской Федерации. Теперь субъекты Российской Федерации, в которых реализуются региональные программы переселения, наделены полномочиями по приему у соотечественников заявлений об участии в госпрограмме.

В сфере внешней трудовой миграции принят ряд законодательных новелл, которые принципиально изменили порядок привлечения к трудовой деятельности мигрантов, прибывших в порядке, не требующем получения визы. Для такой категории мигрантов предусмотрен единый документ – патент. Цена на него устанавливается субъектом самостоятельно, в зависимости от потребности в иностранной рабочей силе.

В 2015 г. с начала года выдано более 1 млн 700 тыс. патентов. Из числа оформленных документов 54,9%, или 982 604, – для работы у юридических лиц. В бюджеты субъектов Российской Федерации от налоговых платежей по патентам за 2015 г. поступило более 33,3 млрд рублей, что на 84,4% больше, чем в 2014 г.

По состоянию на 1 января 2016 г. количество разрешений на работу составило почти 176 тыс. (84,0%); за аналогичный период предыдущего года – 1097 тыс. Среди трудовых мигрантов, оформивших разрешение на работу, абсолютное большинство составляют мужчины – 84,9%.

Количество разрешений на работу в качестве квалифицированных специалистов на 1 января 2016 г. составило более 24 тыс., из которых 43,1% – в Центральном федеральном округе, 16,9% – в Северо-Западном и 15,6% – в Уральском федеральных округах.

За 2015 г. около 42 тыс. (+22,2%) иностранным гражданам оформлены разрешения на работу в качестве высококвалифицированных специалистов (ВКС), в том числе более 36 тыс. (+11,3%) – прибывшим в визовом порядке [21].

Отметим, что в области содействия адаптации и интеграции мигрантов [13], формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом введено обязательное документальное подтверждение знания русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, получающих разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу либо патент, за

исключением высококвалифицированных специалистов.

В целях содействия образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности для выпускников российских образовательных организаций профессионального образования предусмотрен упрощенный порядок приема в гражданство Российской Федерации.

В сфере международного сотрудничества одним из наиболее важных стратегических направлений работы стала разработка и заключение Договора о Евразийском экономическом союзе, которое вывело на качественно новый уровень такое направление сотрудничества государств – членов Союза, как трудовая миграция. В настоящий момент Договором предусмотрен наибольший объем преференций на территории Российской Федерации в части режима пребывания и осуществления трудовой деятельности для трудящихся-мигрантов граждан государств – членов ЕАЭС.

В области противодействия незаконной миграции, пожалуй, были сделаны самые масштабные реформы. Их реализация способствовала позитивному развитию миграционной обстановки как в прошлом, так и в этом году. Впервые с 2009 г. въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан не имел положительной динамики. На 20% сократилось количество нарушений режима пребывания.

Наиболее эффективной мерой стало выявление автоматизированной системой лиц, находящихся на территории Российской Федерации с нарушением сроков пребывания, и последующее закрытие им въезда в Россию. За двухлетний период усиления этой нормы въезд закрыт более 1,8 млн. иностранным гражданам по тем или иным основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, что служит профилактике правонарушений и понуждению к легализации вновь прибывающих мигрантов.

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». В заседании приняли участие первый заместитель Председателя Правительства России Игорь Иванович Шувалов, руководство миграционной службы, представители Администрации Президента, Правительства, Федерального Собрания, Совета Безопасности, федеральных органов исполнительной власти, общественных организаций и научного сообщества, а так-

же начальники территориальных органов ФМС России.

Говоря об итогах 2015 г., первый заместитель Председателя Правительства России И.И. Шувалов отметил, что «...в Правительстве РФ довольны работой Федеральной миграционной службы. Мы считаем, что Федеральная миграционная служба с задачами справляется, работает удовлетворительно», — отметил И. Шувалов [9].

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

Для абсолютного большинства экспертов и специалистов в сфере миграции населения это решение было неожиданным. Так, в чем же причина ликвидации ФМС России и передачи функций управления миграционными процессами в МВД России? Проанализируем положение дел в части институционального обеспечения государственной миграционной политики и спрогнозируем последствия такой реорганизации федеральных органов исполнительной власти.

Наше исследование показывает, что институциональное обеспечение государственной миграционной политики Российской Федерации 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 Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» [19] 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.

Вместе с тем существует ошибочное мнение, что ФМС России с начала своего создания вплоть до 2000 г. занималась проблемами реализации миграционной политики только в сфере вынужденной

миграции [6]. 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, формирования 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: Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах иммиграционного контроля» [10], Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы» [11], постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле» [12], постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1021 «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции» и ряд других политических решений и нормативных правовых актов. Именно они заложили основу работы по проблемам международной (внешней) миграции и международного сотрудничества России в сфере миграции населения.

В это же время для России сложной проблемой также была внутренняя миграция, и прежде всего, реализация прав граждан на свободное передвижение и выбор места жительства. В СССР с 1925 г. существовал порядок прописки, которого не было в других странах. Таким образом, уже в 90-е гг. назрела необходимость комплексно управлять процессами внешней, вынужденной и внутренней миграцией, чему способствовало бы объединение паспортно-визовой службы МВД России и ФМС России. Распоряжение Правительства России об объединении ФМС России и ПВС МВД России было принято в 1992 г., однако это правительственное решение выполнено не было.

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

Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [18] 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).

Сложности периода 2000–2002 гг. обусловлены не столько проблемами смены руководства, сколько неопределенностью. Более чем в течение двух лет работа миграционного ведомства, по сути, была парализована, причиной тому стала серия реорганизаций. Между ликвидацией ведомства и появлением документов, регламентирующих деятельность нового института, образовывался большой временной период.

Проводя сравнительно анализ функций ФМС России и вновь образованного министерства, отметим, 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 – Минфедерацию России, полномочия последнего в определенной степени даже расширились.

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

Минфедерация России было ликвидировано 16 октября 2001 г., а его функции переданы в МВД России, МИД России и Минэкономразвития России. Однако лишь спустя четыре 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 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» функции в части реализации миграционной политики были переданы в МВД России [8]. С этого времени начался новый этап (2002–2006 гг.) государственной миграционной политики и институциональных преобразований, отражавший смену ее курса и переориентацию 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 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» [7]. 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 миграционной службы после передачи ее в 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 известного ученого В.И. Мукомеля, «...негативные последствия передачи вопросов миграционной политики сказались сразу. Во-первых, деятельность новой ФМС перестала быть транспарантной. Во-вторых, была утрачена преемственность в деятельности миграционной службы, резко снизилась квалификация ее работников: большинство государственных гражданских служащих, работавших в 1990-х гг. и обладавших огромным опытом, не удалось удержать в новом ведомстве. В-третьих, еще более осложнились отношения ведомства с организациями «третьего сектора». В-четвертых, оставляет желать лучшего сотрудничество с наукой» [5].

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 г. Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации [4]. Документ 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.

Очередная реорганизация ФМС МВД России прошла 9 марта 2004 г.; была создана новая структура федеральных органов исполнительной власти, включающая наряду с федеральными министерствами еще и федеральные службы, а также федеральные агентства, подведомственные этим министерствам [20].

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

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

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

мирована. 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.

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

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 1476 в первом полугодии 2000 года до 4166 за аналогичный период 2003 года; 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.

Нельзя не согласиться с мнениями В.Я. Кикотя и С.П. Ломтева, считающих, что значительная часть личного состава органов внутренних дел в тот период профессионально оказались неготовыми к эффективному выполнению служебных обязанностей в условиях становления и развития институтов гражданского общества, повышения профессионального уровня руководящего состава и персонала [2]. 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 (в настоящее время – Институт государственного управления и права) Государственного университета управления и Московском университете МВД России [17].

Дальнейшее развитие миграционной политики (2006–2009 гг.) связано с либерализацией механизмов привлечения работников из стран СНГ и установкой на кардинальное изменение положения трудовых мигрантов в России. Существенно повлиял на формирование российской миграционной политики мировой финансовый кризис 2007–2009 гг. В китайском языке слово «кризис» обозначается двумя иероглифами: один обозначает опасность, а другой – возможность. Для России кризис стал возможностью пересмотра сложившейся миграционной политики в целях существенного повышения ее влияния на пути социально-экономического развития страны.

Правовое управление миграционными процессами претерпело существенные изменения. Начиная с 15 января 2007 г. в законную силу вступил ряд федеральных законов, направленных на устранение недостатков и введение новых механизмов реализации миграционной политики.

Например, в соответствии с Законом «О миграционном учете...» миграционный учет (весь комплекс мероприятий по регистрации, учету иностранцев, работе с информацией и т.д.) возложен на органы Федеральной миграционной службы.

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

Кардинальное изменение институционального обеспечения государственной миграционной политики существенно способствовало пересмотру 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 мнению многих экспертов, 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 гг., т.е. после того, как новые законы вступили в силу, российские миграционные службы ежегодно выдавали более 2 млн разрешений на работу иностранным гражданам, что вдвое больше, чем в 2006 г., и втрое больше, чем в 2005 г. Существенно изменился и состав иностранной рабочей силы, официально привлекаемой на работу в России, в то время как практически в три раза сократилось количество нелегальных трудовых мигрантов [16].

С принятием и утверждением 8 июня 2012 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года [3] начался новый этап государственной миграционной политики и ее институционального обеспечения [14].

Указом Президента Российской Федерации 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 Российской Федерации.

Положение о Федеральной миграционной службе было утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 г. «О вопросах Федеральной миграционной службы». В этом документе установлено, что 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. Определены ее основные задачи, полномочия и права. 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.

Подводя итог, отметим, что эффективное управление миграционными процессами в определяющей

степени зависит 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 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, 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.

С точки зрения многих экспертов и специалистов серьезной институциональной ошибкой следует считать подчинение ФМС России Министерству внутренних дел Российской Федерации, что было основным мотивом институциональной реформы 2002 г.

Институциональная ошибка 2002 г., связанная с господствующим в то время представлением о возможности решения проблемы незаконной миграции только ужесточением миграционной политики, обернулась негативными последствиями: миграция населения стала ассоциироваться в глазах общественности с криминальностью, так как оказалась в сфере деятельности милиции. Неумелое управление миграционными процессами в те годы органами внутренних дел явилось одним из факторов, приведших к росту незаконной миграции, усилению коррупционной составляющей, возникновению теневых сервисов для мигрантов, организу-

емых чиновниками, к многочисленным нарушениям прав мигрантов, росту антимигрантских настроений и межэтнических столкновений.

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 Российской Федерации 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 в МВД России.

В связи с этим перед Министерством внутренних дел Российской Федерации в части управления миграционными процессами стоят сложные задачи, прежде всего связанные с тем, что на ведомство возложены новые функции, не в полной мере свойственные «силовому ведомству», — адаптация и интеграция мигрантов, реализация государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, регулирование процессов внешней трудовой и внутренней миграциями, а также ряд гуманитарных функций, например работа с беженцами и вынужденными переселенцами и др. Иными словами, функции, связанные с социально-экономическим и демографическим развитием страны, а также участие в реализации национальной, внешней и внутренней политики России в части миграции населения.

В перспективе, на наш взгляд, целесообразно создать новый федеральный орган исполнительной власти, который будет разрабатывать предложения для высшего политического руководства страны в части формирования национальной и миграционной политики и комплексно управлять всеми миграционными процессами.

Литература

1. Выступление директора ФМС России К.О. Ромодановского [Текст] // Сборник материалов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной службы «Итоги деятельности ФМС России в 2007 году». — М. 2008.
2. Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров [Текст]: автореф. дис. ...д-ра юрид. наук / В.Я. Кикоть. — М., 2002. — С. 3; Ломтев С.П. Особенности профилактики нарушений законности в отраслевых службах. Проблемы укрепления законности в деятельности органов внут-

References

1. Vystuplenie direktora FMS Rossii K.O. Romodanovskogo [Speech of the Director of the Federal Migration Service of Russia K.O. Romodanovsky]. *Sbornik materialov rasshirennogo zasedaniya kollegii Federal'noy migratsionnoy sluzhby «Itogi deyatel'nosti FMS Rossii v 2007 godu»* [Collected materials of the expanded meeting of the board of the Federal Migration Service “Results of the FMS of Russia in 2007”]. Moscow, 2008.
2. Kikot' V.Ya. *Organizatsionno-pravovoe i informatsionnoe obespechenie realizatsii kadrovoy politiki MVD Rossii v sfere podgotovki kadrov. Dokt.Diss* [Organizational and legal and information support for the implementation of the personnel

- ренных дел [Текст]: научно-практическое пособие / С.П. Ломтев. – М., 2001. – С. 34–36.
3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru>
 4. Мкртчян Н.В. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия? [Текст] / Н.В. Мкртчян // Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия. Сборник материалов IX Международного семинара по актуальным проблемам миграции, 23–24 июня 2003 г. – М., 2003. – С. 66–73.
 5. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты [Текст] / В.И. Мукомель. Институт социологии РАН. – М.: Диполь-Т, 2005. – С. 135.
 6. Основы миграционной политики [Текст]: учебно-методическое пособие / под общ. ред. И.Н. Барцица [и др.]. – М., 2010. – С. 112.
 7. Российская газета. – 2002. – № 37 (2905).
 8. Российская газета. – 2001. – № 202 (2814).
 9. РИА Новости. Финмаркет. – 26 февраля 2016 г. 14:25.
 10. Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 51, ст. 4933.
 11. Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 51.
 12. Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 21, ст. 2384.
 13. Суворова В.А. Интеграция мигрантов в сообщество как одна из составляющих миграционной политики [Текст] / В.А. Суворова // Вестник университета. Государственное и муниципальное управление. – М.: ГУУ, 2008. – № 2(10).
 14. Суворова В.А. Концепция государственной иммиграционной политики Российской Федерации как основа ее эффективной реализации [Текст] / В.А. Суворова // Власть. – 2008. – № 12. – С. 4.
 15. Туровский А.А. Управление миграционными процессами на уровне региона [Текст] / А.А. Туровский // Государственная миграционная политика Российской Федерации: вызовы времени. Материалы Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2016. – С. 122–126.
 16. Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития [Текст] / М.Л. Тюркин. – М.: Зимогляд, 2009. – С. 20, 21.
 17. Тюркин М.Л. Миграционная система России [Текст]: монография / М.Л. Тюркин. – М.: Стратегия, 2005. – С. 78.
 18. Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] // URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27233/.
 19. 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.
 20. Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314.
 - policy of the Ministry of Internal Affairs of Russia in the field of personnel training. Doct. Diss]. Moscow, 2002, p. 3.
 3. Kontseptsiya gosudarstvennoy migratsionnoy politiki Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda (utv. Prezidentom RF) [The concept of the state migration policy of the Russian Federation for the period until 2025 (approved by the President of the Russian Federation)]. *Konsul'tant Plyus* [Consultant Plus]. Available at: <http://www.consultant.ru>.
 4. Mkrtychyan N. *Migratsionnaya politika Rossiyskoy Federatsii: est' li strategiya?* [Migration policy of the Russian Federation: is there a strategy?].
 5. Mukomel' V.I. *Migratsionnaya politika Rossii: Postsovetskie konteksty* [Migration Policy of Russia: Post-Soviet Contexts]. *Institut sotsiologii RAN* [Institute of Sociology, RAS]. Moscow, Dipol'-T Publ., 2005, p. 135.
 6. *Osnovy migratsionnoy politiki* [Fundamentals of migration policy]. Moscow, 2010, p. 112.
 7. *Rossiyskaya gazeta ot 28 fevralya 2002 g.*, № 37 (2905) [Rossiyskaya Gazeta on February 28, 2002, No. 37 (2905)].
 8. *Rossiyskaya gazeta ot 17 oktyabrya 2001 g.*, № 202 (2814) [Rossiyskaya Gazeta, October 17, 2001, No. 202 (2814)].
 9. *RIA Novosti, Finmarket 26 fevralya 2016 goda* [RIA Novosti, Finmarket February 26, 2016].
 10. *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF* [Meeting of acts of the President and the Government of the Russian Federation]. 1993, I. 51.
 11. *Sobranie aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF* [Meeting of acts of the President and the Government of the Russian Federation.]. 1993, I. 51.
 12. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of legislation of the Russian Federation]. 1994, I. 21.
 13. Suvorova V.A. *Integratsiya migrantov v soobshchestvo kak odna iz sostavlyayushchikh immigratsionnoy politiki* [Integration of migrants into the community as one of the components of immigration policy]. *Vestnik universiteta. Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie* [Bulletin of the University. State and municipal management]. Moscow, GUU Publ., 2008, I. 2(10).
 14. Suvorova V.A. *Kontseptsiya gosudarstvennoy immigratsionnoy politiki Rossiyskoy Federatsii kak osnova ee effektivnoy realizatsii* [The Concept of the State Immigration Policy of the Russian Federation as the Basis for Its Effective Implementation]. *Vlast'* [Vlast]. 2008, I. 12.
 15. Turovskiy A.A. *Upravlenie migratsionnymi protsessami na urovne regiona* [Management of migration processes at the regional level]. *Gosudarstvennaya migratsionnaya politika Rossiyskoy Federatsii: vyzovy vremeni: materialy Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [State Migration Policy of the Russian Federation: Challenges of Time: Materials of the International Scientific and Practical Conference]. Moscow, GUU Publ., 2016, pp. 122–126.
 16. Tyurkin M.L. *Migratsionnaya politika Rossiyskoy Federatsii* [Migration policy of the Russian Federation]. *Opyt i perspektivy razvitiya* [Experience and development prospects]. Moscow, «Zimoglyad» Publ., 2009, pp. 20–21.
 17. Tyurkin M.L. *Migratsionnaya sistema Rossii* [Migration system of Russia]. Moscow, «Strategiya» Publ., 2005, p. 78.
 18. *Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 17 maya 2000 g. № 867 «O strukture federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti»* [Decree of the President of the Russian Federation of May 17, 2000 No. 867 “On the structure of federal executive bodies”]. Available at: www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27233/.

21. Федеральная миграционная служба. Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы за 2015 год [Электронный ресурс] // URL: https://гуvm.мвд.пф/upload/site1/document_file/Itogovyy_doklad_na_19.02.16.pdf
19. Ukaz Prezidenta RF ot 14 iyunya 1992 g. N 626 “O Federal’noy migratsionnoy sluzhbe Rossii” [Decree of the President of the Russian Federation of June 14, 1992, No. 626 “On the Federal Migration Service of Russia”]. *Vedomosti S’ezda narodnykh deputatov Rossiyskoy Federatsii i Verkhovnogo Soveta Rossiyskoy Federatsii ot 25 iyunya 1992g. N 25* [Vedomosti of the Congress of People’s Deputies of the Russian Federation and the Supreme Council of the Russian Federation of June 25, 1992. N 25 tbsp. 14].
20. Ukaz Prezidenta RF «O sisteme i strukture federal’nykh organov ispolnitel’noy vlasti» № 314 ot 9 marta 2004 goda [Decree of the President of the Russian Federation “On the System and Structure of the Federal Executive Bodies” No. 314 of March 9, 2004].
21. *Federal’naya migratsionnaya sluzhba, Itogovyy doklad o migratsionnoy situatsii, rezul’tatakh i osnovnykh napravleniyakh deyatel’nosti Federal’noy migratsionnoy sluzhby za 2015 god* [Federal Migration Service, Final Report on the Migration Situation, Results and Main Directions of the Federal Migration Service for 2015]. Available at: https://гуvm.мвд.рф/upload/site1/document_file/Itogovyy_doklad_na_19.02.16.pdf