

***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.*

«Проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики»

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»¹ 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»², указ Президента РФ от 16.12.1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы»³,

постановление Правительства РФ от 08.09.1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле»⁴, 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»⁵ ФМС России была упразднена, а ее функции в сфере миграции населения были переданы в созданное Министерство по 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. Кикотя 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 министерствами, 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».

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 институциональная 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.

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:

1. 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.
2. 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/>
3. VOLOKH Vladimir Aleksandrovich, Dr.Sci.(Pol.Sci.), Professor of the State University of Management (99 Ryazanskiy Ave, Moscow, Russia, 109542; v.volokh@yandex.ru)
4. 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)