

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего  
образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

Департамент магистратуры (бизнес-программ)

(наименование)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное и муниципальное управление

(направленность (профиль))

## ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: Управление миграционной политикой Российской Федерации

Студент

Л.М. Трухачева

(И.О. Фамилия)

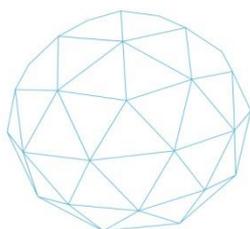
(личная подпись)

Научный  
руководитель

канд. экон. наук Д.А. Константинович

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2021



**Росдистант**  
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

## ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение .....	3
Глава 1 Социально-политическая и юридическая направленность системы управления миграционной политикой Российской Федерации .....	8
1.1 Сущность управления миграционной политикой ее цели и задачи ..	8
1.2 Органы управления миграционной политики в Российской Федерации.....	20
1.3 Законодательное обеспечение миграционной политики Российской Федерации.....	24
Глава 2 Текущее состояние и пути совершенствования системы управления миграционной политики России в современных условиях.....	30
2.1 Результаты управления миграционной политики и ее проблемы в современных условиях .....	30
2.2 Проблемные аспекты управления миграционной политики на современном этапе развития России.....	38
Глава 3 Пути совершенствования системы управления миграционной политикой России .....	47
3.1 Определение стратегических направлений развития системы управления миграционной политикой в России.....	47
3.2. Оптимизация механизмов управления миграционными процессами в России .....	53
Заключение .....	63
Список используемой литературы и используемых источников .....	66
Приложение А Субъект институциональной системы регулирования иммиграционной политики в соответствии с политической и административной властью .....	74

## Введение

Миграционные процессы являются спутником развития человеческой цивилизации, однако невиданной интенсивности международная миграция приобрела в конце XX – начале XXI века в условиях глобализации. Наряду с движением товаров, капиталов, информации перемещение населения является одной из типичных характеристик современного мира. Все больше людей, родившихся в одной стране, работают, учатся или имеют бизнес в другой. Они привносят с собой культурные особенности родины, приобретают опыт других народов, обогащает, открывает новые возможности для развивающихся стран.

По выражению Питера Сазерленда, специального представителя Генсека ООН по миграции в 2006-2017 гг., ни одна другая сила - ни торговля, ни финансовые потоки - не имеет такого потенциала для положительного и существенного преобразования жизни людей, как миграция. Все больше она играет роль мощного локомотива мирового развития.

Положительное влияние миграции на развитие, однако, не происходит автоматически, а требует целенаправленной многовекторной работы и отдельных государств, и международного сообщества в целом. Поэтому, значение миграционной политики, как на национальном, так и на региональном и глобальном уровнях, закономерно растет, ее задачи усложняются, а механизмы реализации занимают заметное место в структуре государственного управления.

**Особую актуальность** миграционная политика имеет для России, страны, которая ежегодно принимает десятки тысяч мигрантов, что требует от государства формирования системы управления миграционной политикой.

Рассматривая уровень научного изучения проблем управления миграционной политикой, целесообразно разделить действующие исследования на несколько групп по проблемным подходам. К первой группе научных работ следует отнести те, которые связаны с теоретическими

асpekтами анализа миграционных потоков и основ миграционной политики. Среди авторов следует отметить следующих: Волкова Т. Б., Грачёва М. Л., Завьялов А. В., Казарян К.В., Харламов С. О., Перехожих М. Ю., Кравец И.П., Лошкарёв И.Д., Сазонова О. А., Сазонова Н. В., Самойлов В.Д., Панов А.И., Черепанова М. И., Суртаева О. В. и др.

Вторая группа работ включает в себя исследования, в которых рассматриваются вопросы, связанные с управлением миграционными процессами в России и функционирование национальной миграционной политики, в частности таких ученых, как Абдуллаев Э. Э., Волох В.А., Зорин В.Ю., Бурда М. А., Кочеткова Н. Д., Н. Озеров, Катаева О. В., Ряпухина И. А., Попов А. М., Мамонтова Э. А., Подольский А. В., Сажина В. А., Высоцкая З. Р., Ходусов А. А. и др.

Несмотря на то, что в работах указанных авторов достаточно полно и всесторонне рассмотрены различные аспекты миграционной политики вопросы ее дальнейшего самоусовершенствования нуждаются в дальнейшем исследовании в части развития подходов к управлению миграционной политикой.

Таким образом, **целью данной работы** является исследование системы управления миграционной политикой в Российской Федерации и возможности ее совершенствования.

**Гипотезой исследования** выступает предположение о том, что в связи с «открытостью» России, как страны, принимающей мигрантов, система управления национальной миграционной политикой должна соответствовать тенденциям и целям социально-экономического и демографического развития страны на длительную перспективу, учитывать возрастающую роль человеческого капитала в успешном социально-экономическом развитии национальной экономики России.

**Задачи исследования:**

– определить сущность управления миграционной политикой, ее цели и задачи.

- рассмотреть органы управления миграционной политики в Российской Федерации.

- проанализировать законодательное обеспечение миграционной политики Российской Федерации.

- изучить результаты управления миграционной политики и ее проблемы в современных условиях.

- исследовать стратегические направления совершенствования системы управления миграционной политики в России.

- рассмотреть возможности оптимизации механизмов управления миграционными процессами в рамках миграционной политики России.

**Объектом исследования выступает** миграционная политика как часть политики обеспечения национальной безопасности России.

**Предмет исследования** – механизм управления миграционной политикой в России.

**Научная новизна исследования** определяется тем, что в работе обобщены самые современные научные положения, касающиеся направлений совершенствования процесса управления миграционной политикой в России:

- уточнено определение понятия миграции населения;
- обоснована необходимость разработки стратегии управления миграцией в РФ;

- разработаны рекомендации по решению выявленных проблем управления миграцией;

- сформирована модель управления миграционными процессами.

**На защиту выносятся следующие положения:**

- авторский вариант определения понятия системы управления миграционной политикой, что требует соответствующей миграционной политики;

- теоретическое обоснование необходимости разработки стратегии в современных условиях в связи с обострением глобальных проблем, таких как

международный терроризм, распространении инфекционных заболеваний, миграционные процессы влияют на национальную безопасность государства, что требует соответствующей реакции со стороны государства;

– комплекс предложений по совершенствованию механизма управления миграционной политикой в России;

– модель управления миграционными процессами.

**Теоретическую основу исследования** образуют научные работы, законодательные акты, а также статьи в научных изданиях, посвященные проблеме миграции населения.

**Методологическая база исследования** основана на системном подходе, позволяющем исследовать процесс управления миграцией с учетом взаимосвязей между миграцией, миграционной политикой и государственным управлением.

Для решения поставленных задач в данной работе использовались методы анализа законодательных актов, обобщение полученной информации, классификация факторов, влияющих на миграционную политику, также использовались методы исследования статистической информации и тенденции развития миграционной политики.

**Апробация результатов исследования** результаты исследования докладывались автором на конференции, по результатам исследования опубликовано 1 статья общим объемом 0,4 печатных листов.

**Личный вклад автора** определяется тем, что автором лично проведен анализ системы управления миграционной политикой России. На основе проведенного анализа разработаны конкретные предложения по совершенствованию процесса управления миграционной политикой с учетом выявленных проблем.

**Материалом для данного исследования** послужили законодательные акты Российской Федерации, данные национальной статистики.

**Практическая значимость** работы состоит в том, что материалы исследования можно использовать при разработке учебных курсов, а также для написания научных статей по изучаемой проблематике.

**Структура магистерской диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения, содержит 14 рисунков, список используемой литературы и используемых источников 67 источников и 1 приложение. Основной текст работы изложен на 74 страницах.

# **Глава 1 Социально-политическая и юридическая направленность системы управления миграционной политикой Российской Федерации**

## **1.1 Сущность управления миграционной политикой ее цели и задачи**

Рассматривая в данном параграфе сущность миграционной политики, ее цели и задачи, необходимо, в первую очередь, обратить внимание на сущность такого явления как «миграция населения», которая за все время своего существования оказывала существенное влияние на все сферы жизни любого государства.

В конце XIX начале XX вв. началось разрушение традиционных институтов общества. Всемирная индустриализация вызвала широкую интенсификацию социально-экономических процессов практически во всех странах.

На этом фоне спутником индустриального общества стала миграция. Исследование явления миграции в политическом пространстве страны требует определения и разграничения некоторых понятий, которые относятся к этой тематике, а именно «миграция», «миграционная политика», а также «эмиграция», «иммиграция», «мигрант», «работник», «миграционная политика», «нелегальная миграция», «миграционные программы», «торговля людьми», «трудовая миграция».

Если рассматривать миграцию в политическом смысле – то это изменение сущности государства в политическом аспекте, которое происходит в связи с дислокацией населения за границы административной территории на неопределенный срок [1].

Проблемы миграции населения начали исследоваться учеными еще в XIX в. В настоящее время социально-политические аспекты миграционных процессов остаются еще в центре внимания научных кругов. Например,

вопрос, связанный с адаптацией мигрантов в обществе, который особенно остро встал в последние десятилетия, приобрел особую актуальность и стал характеризоваться новыми вызовами, создала предпосылки для пересмотра действующих подходов и практик, а также обозначила необходимость в принципиально новой миграционной политике. Для этого нужно исследовать комплекс научных подходов, которые исторически сопровождают изучения проблемы миграции.

Что касается понятий «миграция населения», «миграционное движение населения», «движение населения», они появились в конце XIX - начале XX в. Термин «переселение» в те времена означал массовое перемещение сельского населения в крупные города.

Впервые понятие «миграция» введен в науку в конце XIX века английским ученым Э. Равенштейном в работе «Законы миграции». Автор рассматривает миграцию как процесс, который протекает непрерывно, и вызван действием четырех групп факторов: факторы, которые действуют в:

- 1) изначальном месте проживания мигранта,
- 2) на стадии его перемещения,
- 3) в месте въезда,
- 4) факторы личного характера [28].

При этом следует заметить, что основным признаком миграции, в широком и узком смыслах, ее общим условием, является изменение места жительства. Однако широкие подходы к понятию миграции охватывают любые пространственные перемещения населения - движение как таковое. Например, эта идея озвучена в работе французского исследователя XX века А. Сове: «Что касается населения, термин «миграция» соответствует любому перемещению достаточно большого количества людей, за исключением передвижения воинских частей» [9].

Итак, различают миграцию в узком и широком смысле. В узком смысле миграция отождествляется с переселением, что отражено в научной литературе.

Так, в частности, Л. Л. Рыбаковский отметил, что: «Миграция - это совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства» [18, с. 37].

В свою очередь, О.А. Сазонова и Н.В. Сазонова под миграцией населения понимали смену места жительства, вызванную комплексом факторов или какой-то одной главной причиной [19].

Миграции населения в широком смысле, кроме переселений, охватывают еще ряд других видов территориальных перемещений. Так, исследователь В.Д. Самойлов под миграцией населения понимает «территориальные перемещения населения, связанные с переменой места жительства», при этом предлагает рассматривать понятие «место жительства» не как место прописки, а как зону функционирования человека [20].

В.В. Сенченко миграцией населения считает «перемещение людей (мигрантов) через границы тех или иных территорий с переменой места жительства навсегда или на длительное время. Поскольку миграция населения состоит из миграционных потоков, понятие миграции применяют и во множественном числе - миграции» [25].

Комплексное определение понятия миграции подает И.Д. Лошкарёв: «Миграция - это пересечение административной границы, добровольное или принудительное пространственное движение лиц или групп лиц от места (страны) выезда к месту (страны) въезда при наличии или без законных оснований на определенный период времени или навсегда, что может вести за собой изменение постоянного места жительства; это движение включает в себя эмиграцию и иммиграцию. Отсюда мигрант - лицо, осуществляющее миграции» [16].

В современном мире, принимая во внимание причины и требования, побуждающие к движению, можно дать такую характеристику этому явлению: миграция - это сознательное и организованное перемещение в пространстве одного человека или организованной группы людей.

Формирование государств и определение границ стран привело к выделению трех основных компонентов миграции: страна происхождения, страна назначения и сам мигрант. Таким образом, появились часто используемые сейчас понятия «эмиграция» и «иммиграция», которые применяются для характеристики внешней (межгосударственной) миграции.

«Эмиграцией в научной литературе часто называют: 1) переселение (добровольное или вынужденное) в другую страну на постоянное или временное (на длительный срок) проживание, которое имеет экономические, политические, религиозные причины; 2) место или время пребывания за пределами родины после такого переселения; 3) совокупность эмигрантов, проживающих в данной стране» [18].

Важно подчеркнуть, что современное теоретическое осмысление международной миграции, как правило, ведется в рамках неоклассического подхода, берет свое начало в теории «недоразвитых экономик». Согласно неоклассической экономической макроуровневой теории, миграция в своей сущности вызвана географическими различиями в предложении и спросе на рабочую силу. Разница в заработной плате заставляет работников с низкооплачиваемых регионов двигаться по направлению к высокооплачиваемым. Неоклассические экономические микроуровневые теории показывают, что работник стремится к максимизации дохода от своей занятости. Однако прежде чем он сможет получить высокую заработную плату на новом месте, он должен вложить определенные инвестиции, включающие материальные затраты на переезд, на поиск работы, на изучение нового языка, на преодоление трудностей при адаптации к новому рынку труда, психологические издержки в н "связи с потерей старых и установкой новых коммуникативных связей.

Автор общеизвестной концепции «факторов миграции» - Э. Ли, обобщив исследования Е. Равенштайна сформулировал общую теоретическую схему для анализа объемов миграции, потоков и контрпотоков, а также характеристик мигрантов, согласно которым причины

миграции находятся в комбинации факторов толчка, т.е. тех, что заставляют людей покидать места своего происхождения, и факторов притяжения - тех, что для них является привлекательными в других регионах.

Однако следует заметить, что данная теория не охватывает всю совокупность сложных мотиваций мигрантов и часто подвергается критике. В ней также не учтен обстоятельство, что так называемый рациональный выбор оказывается ограниченным как минимум несколькими факторами, которые не подвластны индивидуальному контролю. Так, индивиды не могут свободно манипулировать иммиграционной политикой, правилами въезда в ту или иную страну - а именно этим в значительной степени определяется решение относительно эмиграции.

«Значительные успехи в обосновании причин миграции в рамках неоклассической экономики на микроуровне связаны с теорией человеческого капитала. Выходная установка теории - объяснение экономического процесса на основе принципа рационального поведения индивида – была перенесена на миграцию. Принципиальные положения теории человеческого капитала, сформулированы в 1962 году Сжаастадам, состоят в том, что миграция рассматривается индивидом как решение об инвестициях с учетом ожидаемых расходов и вознаграждений в течение определенного времени. Согласно данной теории, люди выбирают то направление миграции, которое может быть более продуктивным с учетом уровня их квалификации. Но прежде, чем они смогут получить более высокую заработную плату, соответствующую более высокой производительности их труда, они должны сделать определенные расходы. Последние включают материальные затраты на перемещение, поддержание своего существования на период перемещения и поиска работы, профессиональную подготовку к работе на новом месте, если это необходимо, на изучение языка и культуры, продажа движимого и недвижимого имущества, потери заработной платы при перемещении, трудности адаптации к новому рынку труда и тому подобное» [18].

Психологические издержки означают потери или ослабления родственных или других связей, отказ от родного языка и культуры, необходимость приобретения новых привычек.

«Выгоды от миграции разделяются на монетарные и немонетарные. Последние включают также и психологические выгоды. Соответственно и расходы разделяются также на монетарные и немонетарные. Теория человеческого капитала нашла широкое применение в исследовании миграции. Она составляет основу многих моделей миграции, разработанных в последние 20-30 лет» [44].

На сегодня, основным предположением теории миграционных систем является то, что миграция меняет социально-экономические, культурные и институциональные условия стран происхождения и стран-назначения, то есть влияет на общее пространство (регион), в рамках которого происходит миграционный процесс. Кроме того, формирование и устойчивость миграционных систем зависит от наличия связей между мигрантами и их страной проживания. Исследователи Международного Института Миграции при Оксфордском университете считают, что теория миграционных систем изучает этот феномен как сформированный и уже идентифицированный факт, однако в современной литературе не уделено достаточно внимания для изучения факторов, влияющих на начало миграционных систем, то есть трансформации обычных миграционных потоков в миграционные системы [61].

Среди российских исследователей, занимающихся вопросами миграционных систем, можем выделить И. Ивахнюк - автора теории Евразийской миграционной системы. «По мнению И. Ивахнюк, устойчивость миграционных связей в системе может определяться как историческими причинами (колониальные отношения или политические союзы, например, СССР), так и взаимной экономической заинтересованностью стран в миграционном обмене, которая обуславливает возникновение и сохранение миграционного движения определенной направленности. Миграционные

связи между странами, входящими в систему, влияют на эти страны таким образом, что их развитие в результате становится «миграционно обусловленным», то есть приобретает свойства, вызванные внутрисистемными взаимосвязями. Таким образом, по мнению И. Ивахнюк, в миграционных системах миграция является и причиной, и результатом системного взаимодействия стран» [11].

«Миграционная система может включать в себя подсистемы и быть связанной с другими миграционными системами через внешние для нее миграционные потоки. При этом элементами системы являются страны, входящие в миграционную систему, свойства элементов (демографические и экономические характеристики стран) определяют их место в системе, а совокупность отношений и связей между ними дает представление о строении и функционировании системы. При анализе миграционных систем важно выяснить условия их возникновения, пройденные этапы, современное состояние, а также возможные перспективы развития. Внутри миграционных систем существуют не только потоки людей. Они дополняются товарными и финансовыми потоками, в частности денежными трансфертами и инвестициями» [11].

На наш взгляд, на современном этапе развития международной миграции и процессов глобализации применения теории миграционных систем позволит более основательно подойти к исследованию феномена миграции с точки зрения перспектив устойчивого экономического развития и повышения конкурентоспособности человеческого капитала.

В этой связи скажем, что в начале 21 века международная миграция превратилась в доминирующий фактор формирования и регулирования мирового рынка труда. В результате интенсификации процессов международной миграции, трансформации их видов и форм, расширение географии стран-доноров и реципиентов, миграционная взаимодействие между государствами приобретает качественно новый характер. Поэтому возрастает необходимость активизации поиска новых концептуальных

подходов к совершенствованию системы управления миграционными процессами, особенно на общегосударственном и межгосударственном уровне, с целью превращения международной миграции в фактор устойчивого социально-экономического и инновационного развития.

В настоящее время миграция населения рассматривается как многосторонний социальный процесс, который кардинально меняет социально-экономические и политические условия жизни, как мигрантов, так и населения принимающей стороны, поэтому процесс упорядочения такого влияния является задачей государственной и национальной безопасности. Миграционная политика - это самостоятельное направление государственной политики, которая является один из компонентов политики народонаселения и механизмом планирования количества населения.

Миграционная политика, которая заключается в планировании движения населения, выполняет функции контроля за ним и является реакцией государства на стихийные перемещения людей. Исследователи определяют миграционную политику как комплекс мероприятий, которые должны формировать поток и необходимую плотность перемещения населения; как комплекс мероприятий по управлению миграционными процессами; как действия государства по упорядочению движения населения [22].

Приведем определения некоторых автором в отношении миграционной политики.

«Грачева М. Д. дает определение миграционной политики как системы общепринятых на уровне управления идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение поставленных целей» [7].

«По мнению Э. С. Баккуева миграционная политика - это, прежде всего, взаимоотношения и сочетание интересов государства, общества и

человека в решении проблем, связанных с пересечением границ (внутренних и внешних) и соотношением прав мигрантов и коренного населения» [2].

«Т.Б. Волкова дает такое определение: миграционная политика - система средств, с помощью которых государство регулирует потоки мигрантов для достижения целей, отвечающих интересам развития общества» [4].

Обобщая определения зарубежных и отечественных авторов, В.А. Волох определяет общее и новое в подходах к миграционной политике: миграционная политика является государственной политикой, международный контекст которой связан с внешней миграцией рабочей силы. Она требует формирования соответствующей системы управления, формирования соответствия законодательства в сфере миграции [5].

На данном этапе миграционная политика является предметом рассмотрения на мировом и национальном уровнях.

На мировом уровне – это документы и рекомендации ООН, МОТ и МОМ, которые приняты, продолжают приниматься на различных совещаниях и конференциях.

Что касается рассмотрения на национальном уровне, то это сама национальная политика любой страны, которая проводится в соответствии с тем, какие масштабы или особенностями миграции, с какими государствами это связано, а также какие последствия социального и экономического характера ожидать в результате этих переселений.

Государственная миграционная политика взаимодействует с социальной, демографической, национальной, экономической политикой и с геополитикой.

В следствии миграционных процессов, меняется социальное положение в стране и соответственно и социальная политика государства, в результате чего может меняться политическая ситуация, а значит необходимо пересматривать и нормативную базу, вносить поправки в нормативно-правовую систему государства, которое принимает.

Миграционный процесс как ключевой компонент демографического процесса оказывает непосредственное влияние на демографическую ситуацию. В одних случаях он снижает «демографический напор», в других - возмещает естественную убыль населения [9].

Миграция может способствовать изменению половозрастной структуры населения стран и даже отдельных государств. Этнокультурные факторы следует отнести к субъективной группе факторов, которые определяются наличием жизненного стандарта, от которого зависит оценка условий жизни в регионе вселения. Часто именно совокупность факторов, которые составляют жизненный стандарт, приравнивают к этническим факторам миграции. Кроме того, этнокультурный фактор лежит в основе результативности миграционных процессов, качество взаимодействия мигрантов с новым обществом.

В настоящее время происходит особенное влияние процессов миграции на безопасность социального и этнокультурного характера, что обусловлено развитием в последнее время проявлений международного терроризма, усилением распространения различных вирусных заболеваний, в наше время это касается распространением COVID-19 в масштабах всего мира [27].

Наиболее тесная взаимозависимость и взаимосвязь существуют с экономической политикой, а с точки зрения территориального перераспределения населения – с ее региональной составляющей. Миграционные процессы социального и экономического характера находятся в непосредственной связи с движением капиталов.

Экономической политикой государства определяется необходимое население, трудовые ресурсы, факторы экономического стимулирования миграционного притока либо оттока населения в нужных масштабах и направлениях.

В вопросе внешней миграции следует обязательно учитывать отношения с различными государствами, наличие партнерских соглашений с ними.

Указанные факторы способствуют актуализации миграционной проблематики в области практики государственного управления. На современном этапе, практически все государства активно ищут эффективные пути регулирования миграции. Это будет способствовать сокращению нелегальной миграции, а также использованию миграционного потенциала для собственного развития, стабилизации социально-экономической и демографической ситуации. Можно с помощью региональной экономической политики влиять на миграционное поведение населения прибегая к административным, правовым и экономическим рычагам управления.

В целом, можно говорить о том, что миграционная политика - это унифицированное явление, которое представлено функционированием структуры государственных и межгосударственных институтов, где формируются программные документы по миграции населения и других видов государственного регулирования, требующее соответствующей системы управления.

По определению В.А. Волох, управление миграционной политикой государства представляет собой комплекс средств и методов по регулированию внутренних и межгосударственных процессов перемещения населения.

Характер управления и его направленность определяются социально-экономической стратегией государства, а также содержанием внешней политики на определенном этапе развития.

Со своей стороны, мы можем говорить о том, что управление миграционной политикой представляет собой деятельность государства в лице специальных государственных органов по регулированию процессов миграции населения.

В настоящее время мы имеем ряд научных подходов, определяющих направления деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции:

– государственное регулирование миграционных отношений в Российской Федерации представляет собой одно из основных направлений организационно-правового воздействия, содержание которого предопределено спецификой объекта управления и стоящими перед государственным управлением целями и задачами.

– оптимизация миграционной политики России и деятельности уполномоченных органов видится в осуществлении сотрудничества с зарубежными странами, приведении национального законодательства в соответствии с нормами международного права, изучении передового опыта правоохранительных органов и совершенствования на этой основе организационно-правовых механизмов управления.

– сущность государственного регулирования в Российской Федерации находит свое выражение в установлении общеобязательных требований и процедур для объектов управления в сфере миграции в целях обеспечения гарантий прав и свобод иностранных граждан, находящихся на территории России.

В настоящее время именно третье направление признается приоритетным

Основная цель управления миграционной политики состоит в том, чтобы организовать население в продуманные и практичные структуры, улучшить его качественную структуру с точки зрения эффективного экономического и демографического развития, способствовать гармоничному развитию отдельных областей и социально-экономическому выравниванию [5].

Административно-правовое регулирование – наиболее распространенный метод управления миграцией путем законодательного закрепления условий иммиграции и эмиграции, основных прав, свобод и обязанностей мигрантов. Следующим методом является экономическое стимулирование миграции, за счет создания экономических условий,

способствующих притоку мигрантов в страну, либо ограничивающий миграцию.

В целом, проведенное исследование позволяет говорить о том, что именно благодаря системе управления миграционная политика обретает свое практическое выражение в деятельности органов государственной власти.

## **1.2 Органы управления миграционной политики в Российской Федерации**

Миграционная политика в нашей стране является автономной подсистемой в политической системе государства. Данная система управляется в соответствии с определенной подчиненностью: верхняя ступень – это политические органы власти (в их функции входит разработка доктрин, программ, законодательства вообще и в области миграции в частности); нижняя ступень – административные структуры, которые состоят из министерств, ведомств, федеральных службы и их региональных представительств, осуществляющих непосредственное управление миграционными процессами [4].

Согласно Конституции Российской Федерации, общая политическая линия по национальным вопросам определяется Президентом Российской Федерации. Президент совместно с Федеральным Собранием принимает решения в плане формирования, а затем и реализации государственной миграционной политики [8].

Федеральное Собрание РФ участвует в ратификации международных соглашений и правотворчестве в области миграции. Также созданы профильные комитеты, которые участвуют в разработке законопроектов по миграционной политике; выделяют денежные средства на улучшение миграционной политики; ведут контроль за исполнением вышеперечисленных функций [5].

Правительство РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации [4] и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [28] берет участия в сфере управления миграционными процессами. В соответствии со ст. 16 Федерального конституционного закона Правительство обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики [28].

Функции Правительства Российской Федерации в вопросах миграции представлены на рисунке 1.

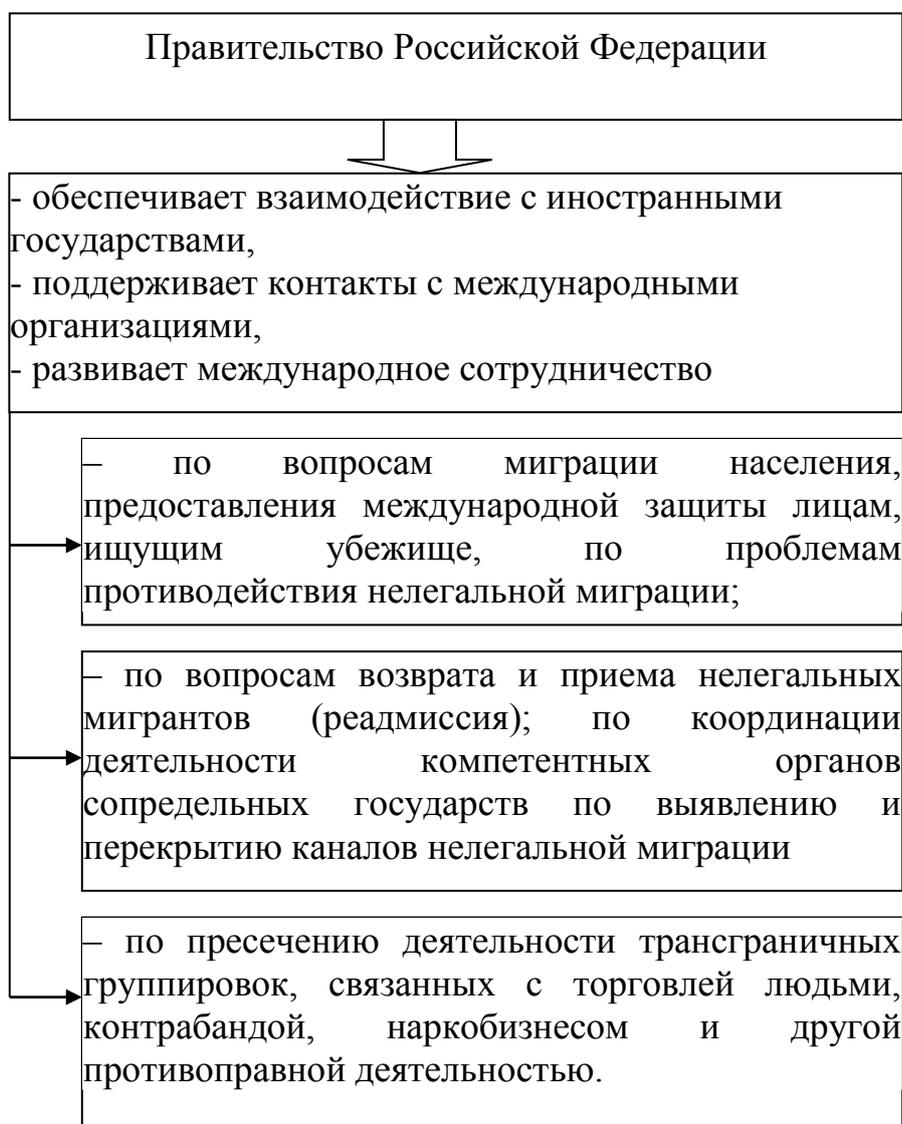


Рисунок 1 – Функции Правительства Российской Федерации в вопросах миграции

Управление миграционными процессами в Российской Федерации осуществляется таким ведомствами (рисунок 2).

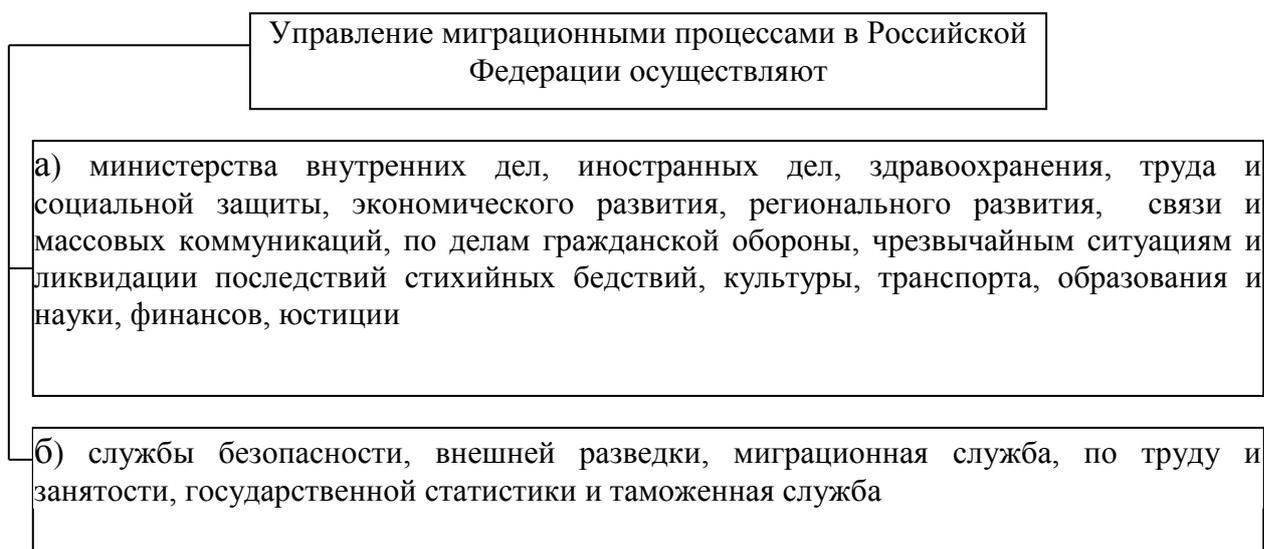


Рисунок 2 – Ведомства, участвующие в управлении миграционными процессами [28]

В настоящее время Федеральная миграционная служба (ФМС России) является главным федеральным органом, разрабатывающим миграционную политику государства, и отвечающий за ее реализацию; управляет миграционными процессами. ФМС России сейчас подчиняется только Правительству РФ.

ФМС России в своей деятельности руководствуется Конституцией РФ, 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, а также иные организации и подразделения. В систему ФМС России в настоящее время входят: центральный аппарат и территориальные органы.

ФМС России образует в установленном порядке территориальные органы, а также иные входящие в систему службы организации и

подразделения, руководит ими, осуществляет их реорганизацию и ликвидацию в соответствии с законодательством Российской Федерации. «Территориальные органы создаются для осуществления правоприменительных функций, функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, а также для реализации отдельных установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами задач и функций соответствующего федерального органа исполнительной власти» [31].

Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации наделено полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации и территориальных органов ФМС России и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации [32].

Таким образом, управление миграционными процессами также осуществляют следующие институты [31]:

- территориальные органы ФМС России в федеральных округах
- организации и подразделения, входящие в систему ФМС России
- представительства и представители ФМС России за рубежом [31].

Таким образом, миграционными процессами в Российской Федерации, управляет Президент, парламент, правительство, органы Федеральной миграционной службы, которые являются связующим звеном между институтами федеральной власти, органами власти субъектов РФ и местного самоуправления.

### **1.3 Законодательное обеспечение миграционной политики Российской Федерации**

В настоящее время правовую основу национального миграционного законодательства Российской Федерации составляют:

- Конституция Российской Федерации
- Международные договоры Российской Федерации
- Федеральный закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-I [49].

- ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ [48].

- ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ [58].

- ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ [57].

Во исполнение их также были приняты:

- постановление Правительства РФ от 9 июля 2003 года № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий её оформления и выдачи, продления срока её действия, восстановления её в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» [33].

- постановление Правительства РФ от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» [35].

- постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 года № 470 «Об утверждении перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» [36].

- постановление Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 413 (ред. от 06.05.2006 г.) «О миграционной карте» [34].

В основе современного миграционного законодательства России лежит Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года [14].

Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» постановил, что руководство Федеральной миграционной службой осуществляется Правительством Российской Федерации [42].

Так же в приведенном выше Указе казано, что ФМС России – это орган исполнительной власти, осуществляющий политику и нормативно-правовое регулирование в сфере миграции, федеральный государственный надзор и предоставляет госуслуги в сфере миграции. Также этот же Указ раскрывает основные задачи ФМС, ее полномочия и права.

В 2013 году были приняты изменения и дополнения в Федеральный закон от 23 июля 2013г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» [43]. Был расширен перечень оснований, на основании которых иностранным гражданам ограничивается въезд, а РФ, а также корректируются сроки закрытия въезда.

А Федеральный закон от 23 июля 2013г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» предусматривает выдворение из страны за совершение ряда правонарушений в области миграции [44].

Также были приняты федеральные законы об улучшении условий труда для мигрантов в России.

Так, Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты РФ, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ» предусматривает внесение изменений в Налоговый кодекс РФ и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в

соответствии с которым разрешено присвоение иностранным мигрантам индивидуального налогового номера (ИНН), а также возможность их постановки на учет. [45].

Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства» предусматривает:

- упростить процедура получения разрешения на работу для иностранцев, обучающихся на дневной форме в профессиональном или высшем учебном заведении.

- создание дополнительных благоприятных возможностей для обучения в РФ иностранных трудящихся-мигрантов;

- возможность продления срока пребывания иностранцам, обучающимся в учебном заведении [46].

Федеральный закон от 23.07.2013 № 204-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Трудовой кодекс Российской Федерации ввел запрет на прием в РФ на работу несовершеннолетних иностранцев.

В конце 2013 г. были также приняты два федеральных закона, направленных на совершенствование учета мигрантов:

- федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [47].

- федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»<sup>16</sup> (так называемый закон о «резиновых квартирах») [48].

Выполнение требований данных законов на всех уровнях будет способствовать совершенствованию миграционных потоков в РФ.

При этом ряд принятых в последнее время федеральных законов направлен на ужесточение ответственности за нелегальную миграцию. Так, с 2014 года иностранным нарушителям въезд в Россию запрещен согласно Федеральным законам от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ и от 28 декабря 2013 г. № 389-ФЗ в случае нарушения запрещается въезжать на территорию РФ в течение 3-х лет.

«В первую очередь эти законы касаются тех мигрантов, которые пребывают в стране более тридцати дней без уважительных причин.

Утверждены правила проведения обязательной дактилоскопии и фотографирования трудовых мигрантов. Уже в 2012 году были разработаны проектные решения и создано программное обеспечение по ведению автоматизированных дактилоскопических учетов в ГИСМУ ФМС России, что со временем повысят эффективность миграционного контроля» [14].

«С целью противодействия нарушениям установленного порядка въезда и пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 187-ФЗ в УК РФ была введена ст. 322.1 «Организация незаконной миграции»» [14].

Для борьбы с нелегальными мигрантами вступили в силу новые положения миграционного законодательства Российской Федерации, касающиеся характера уведомления о легализации пребывающих в России трудовых иммигрантов посредством иммиграционной регистрации. Данная мера намного подняла уровень легализации пребывания временных трудовых мигрантов, привела к успешному старту создания системы миграционного учета.

В настоящее время миграционная политика направлена на развитие и укрепление сотрудничества и создание общего рынка труда со странами СНГ. Предоставлены были существенные преимущества для временных мигрантов из Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии,

Молдовы, Таджикистана, Узбекистана и Украины, с которыми существует безвиз. Кроме того, работодатели, нанимающие временных рабочих мигрантов из этих стран, освобождены от необходимости получать разрешение на привлечение и использование иностранной рабочей силы, что также способствует положительному результату.

Положительно приняты положения нового законодательства об оформлении разрешений на работу, предоставляющие возможность для временных трудовых мигрантов из стран с безвизовым режимом с Россией самостоятельно получать разрешение на работу в короткий срок по упрощенной процедуре. Такое положение дает возможность трудовым мигрантам выбирать и менять место работы и на законных основаниях защищать свои права.

Подводя итог, отметим, что эффективное управление миграционными процессами в определяющей степени зависит от качества функционирования соответствующих институтов и наличия необходимых инструментов и механизмов.

В данном контексте укажем на то, что сложности правового регулирования в сфере миграции во многом обусловлены отсутствием унифицированного категориального аппарата, принятого на законодательном уровне. Отсутствие в Концепции основных терминов и определений и в целом слабо развитый понятийный аппарат делают ее недостаточно эффективной в долгосрочном плане.

«В настоящее время большинство дефиниций в миграционной сфере продолжают оставаться за пределами правового поля: не имеют четких юридических границ категории «мигрант», «иммигрант», «переселенец», «миграция населения», «миграционные процессы» и т.п.» [20].

«Вместе с тем неопределенность правовой трактовки сущности основополагающего понятия «миграция населения» и отсутствие законодательного закрепления юридического статуса «мигрант» не позволяют надлежащим образом сформировать связанные с ними иные

понятийные ряды, необходимые для целей правового обеспечения. Попытки решения обозначенной проблемы предпринимались представителями различных общественных наук, включая юриспруденцию, экономику, социологию и некоторые др» [20].

В 2012 г. с утверждением Концепции государственной миграционной политики были введены такие термины, как «временная миграция», «краткосрочная миграция», «долгосрочная миграция» и др. Примечательно, что, предлагая различные характеристики миграции, законодатель не раскрыл содержание самих базовых понятий «миграция населения» и «мигрант».

«Из анализа всех перечисленных определений видов миграции следует, что в их основу закладывалось несколько юридически значимых критериев: смена постоянного места жительства (временная миграция или миграция на постоянное место жительства), период времени пребывания (проживания) на новом месте вселения (более или менее одного года), цель перемещения (преподавательская, научная, образовательная, трудовая и иная)» [20].

Однако критерии различения типов переходов, сформулированные в этих определениях, очень условны и создают множество проблем для правоохранительных органов. Различие между конкретными, но не строго регламентированными, то есть осуществляемыми понятиями «временная миграция» и «долгосрочной миграции» более года кажется спорным.

В целом, анализируя имеющееся миграционное законодательство, можно сказать, что оно является многоплановым, разрозненным и, в некоторых случаях, противоречивым. Это приводит к усложнению правовой системы и, как следствие, затрудняет решение наиболее важных вопросов миграционной политики.

## Глава 2 Текущее состояние и пути совершенствования системы управления миграционной политики России в современных условиях

### 2.1 Результаты управления миграционной политики и ее проблемы в современных условиях

В 2019 году Россия была одним из лидеров по количеству международных мигрантов – 11,6 млн. человек, что обеспечило ей четвертое место в мире, уступив первое место США, Германии, Саудовской Аравии (рисунок 3).

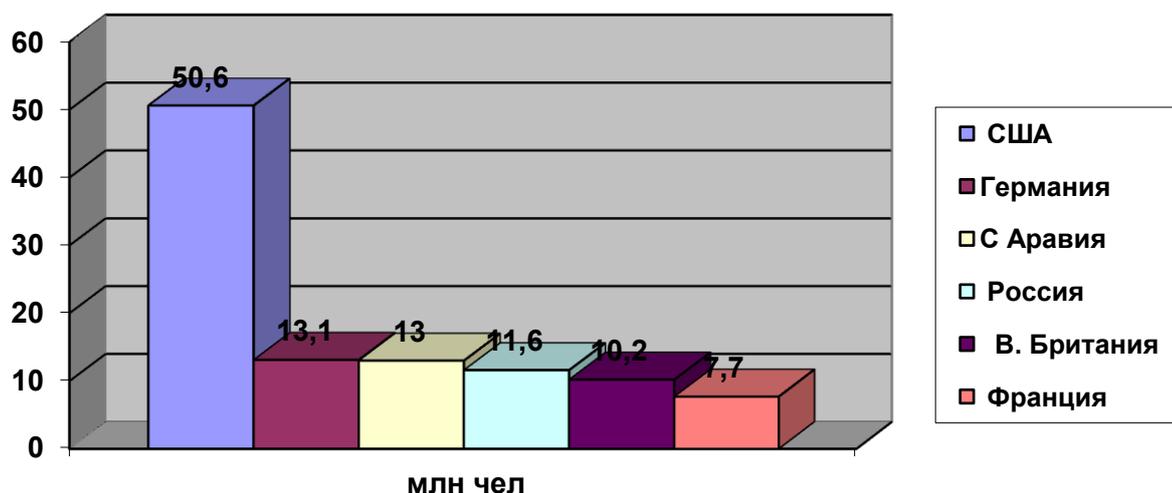


Рисунок 3 – Страны-лидеры по числу иностранных мигрантов, 2019 г. (чел)

Если рассматривать процесс миграции с конца XX столетия (1990 г.), то происходил значительный рост до 2000 года, их число было близко к 12 млн. человек. Затем к 2010 году их количество резко упало до 11 млн. человек и начиная с 2015 года, когда число мигрантов опять выросло (11,6 млн.чел.) ситуация по сегодняшний день не изменилась, остается стабильной (рисунок 4).

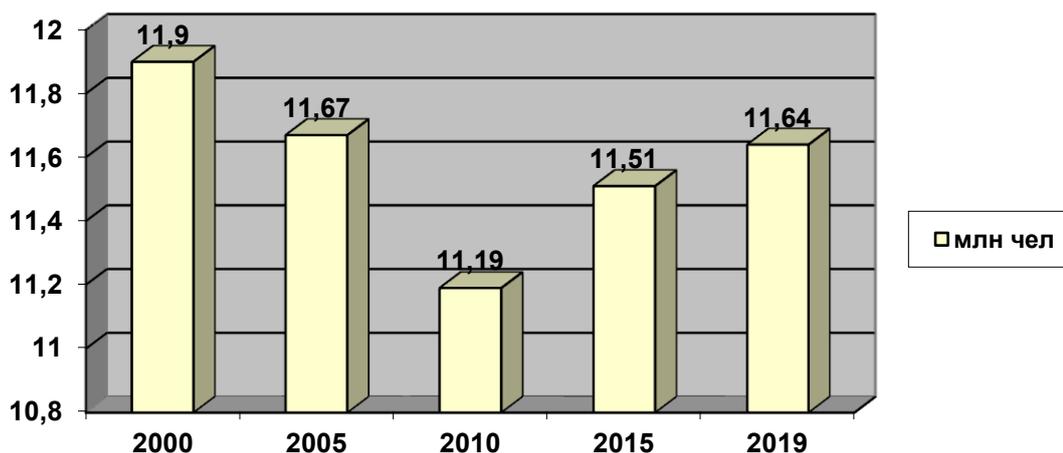


Рисунок 4 – Количество международных мигрантов в РФ, млн. человек [50]

В основном мигранты попадают в Россию из стран СНГ. В большинстве своем это трудоспособные граждане, приезжающие для работы в России.

В 2019 году международная миграция обеспечила в стране миграционный прирост в 285 103 человека; прибыли в Россию 701 234 чел., выбыли из России 416 131 чел., в том числе, соответственно - со странами СНГ – 256 тыс. чел.; 617 997 чел.; 361 997 чел., другими странами – 29 103 чел.; 83 237 чел.; 54 134 чел. [61].

Если рассматривать предпочтение приехавших на работу мигрантов по федеральным округам, то лидирует Центральный федеральный округ, где остановилось почти 50% человек, 20% - в Северо-Западном федеральном округе. Остальные округа не пользуются такой популярностью и спросом. Самым не популярным оказался Северокавказский федеральный округ - 1% мигрантов (рисунок 5).

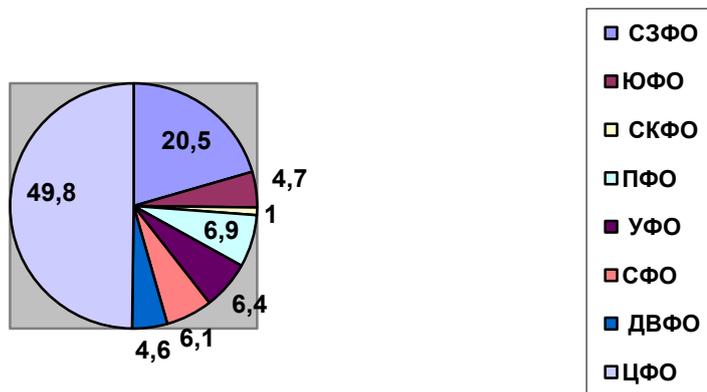


Рисунок 5 – Федеральные округа по количеству мигрантов по [50]

Что касается городов России, то, на конец 2019 года, конечно же, лидирует Москва – почти 2 млн. мигрантов (35 % от всех приехавших в РФ), второе место занимает Санкт-Петербург – 20 % или 1 млн. мигрантов и третье место заняла Московская, куда приехало работать почти 500 тыс. мигрантов, что составило 9%. (рисунок 5, 6).

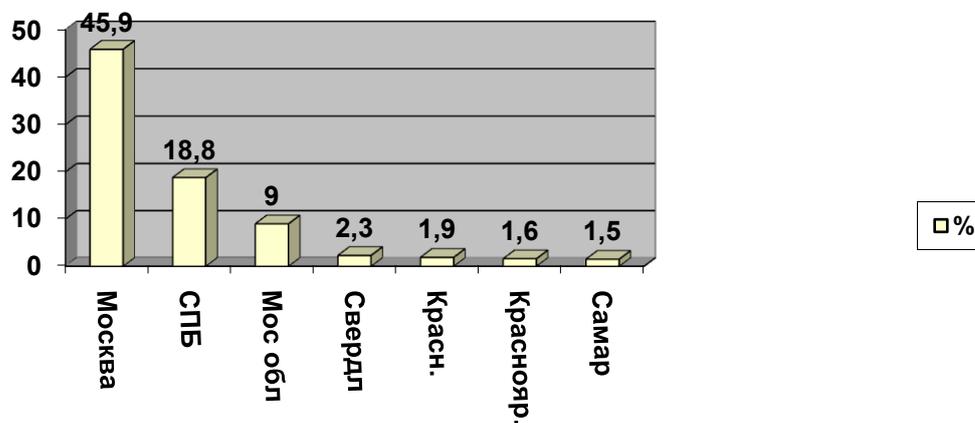


Рисунок 6 – Регионы-лидеры по количеству мигрантов, % от всего количества [50]

Как видно из приведенной выше статистики, в остальные регионы мигранты ехать не хотят. Приведенный ниже рисунок (рисунок 2.6) демонстрирует, что в 2019 году наиболее невостребованными среди регионов

оказались Республика Марий Эл, Архангельская область и Чукотский автономный округ (рисунок 7).

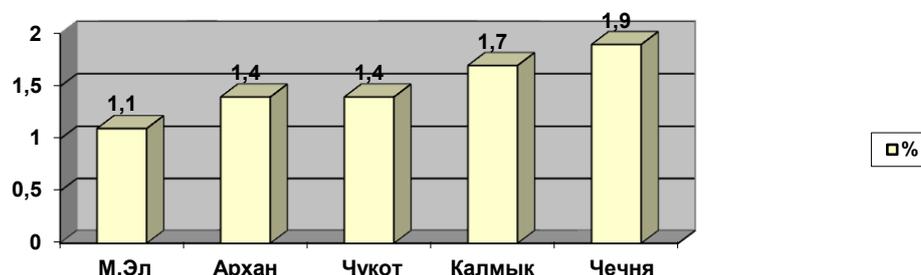


Рисунок 7 – Регионы – «лидеры» по наименьшему числу трудовых мигрантов, тыс. чел. [50]

Если не считать мигрантов, которые приехали на заработки в Россию, но трудоспособное население РФ насчитывало примерно 73 млн. человек (данные Росстата, 2019 год). Также ведомство оценивает и количество тех мигрантов, которые приехали в Россию и остались в ней жить и трудиться. Многие из них стали гражданами России или имеют вид на жительство. Их количество в 2019 году составило более 2,5 млн. человек.

Таким образом, в общем, с учетом приехавших на работу мигрантов и ассимилированных мигрантов в 2019 году их число приблизилось к 9 млн. человек, что составляет 10,5% трудоспособного населения РФ. Но по факту количество мигрантов больше, в связи с тем, что следует учитывать мигрантов, которые приехали в прошлом году и у них не закончилась еще первичная регистрация. Так же нельзя забывать о нелегальных мигрантах, приехавших в Россию на заработки [50].

По числу трудящихся мигрантов в 2019 году среди трудоспособного населения России лидирует Москва (рисунок 8).

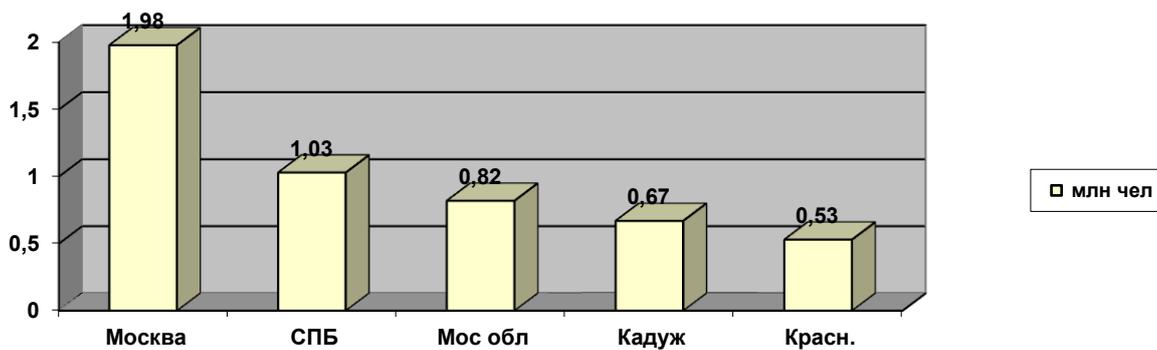


Рисунок 8 – Регионы-лидеры с наибольшей концентрацией трудящихся мигрантов [50]

В процентном отношении среди трудоспособного населения Москвы в 2019 году часть трудоспособных мигрантов составила приблизительно 25%, Петербург и область - 22%, и Ямало-Ненецкий автономный округ – почти 20% (рисунок 9).

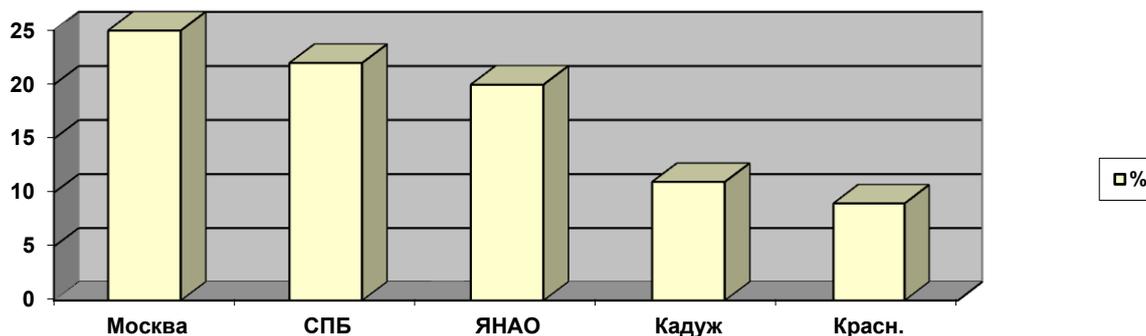


Рисунок 9 – Регионы – лидеры с наибольшим количеством мигрантов среди трудоспособного населения, % [50]

Из приведенных выше данных и цифр можно сказать, что в Москве на трех трудоспособных россиян приходится один мигрант. Соответственно в Санкт-Петербург с областью и Ямало-Ненецкое АО имеет соотношение 1:4, т.е. на четырех россиян – один мигрант (рисунок 10)

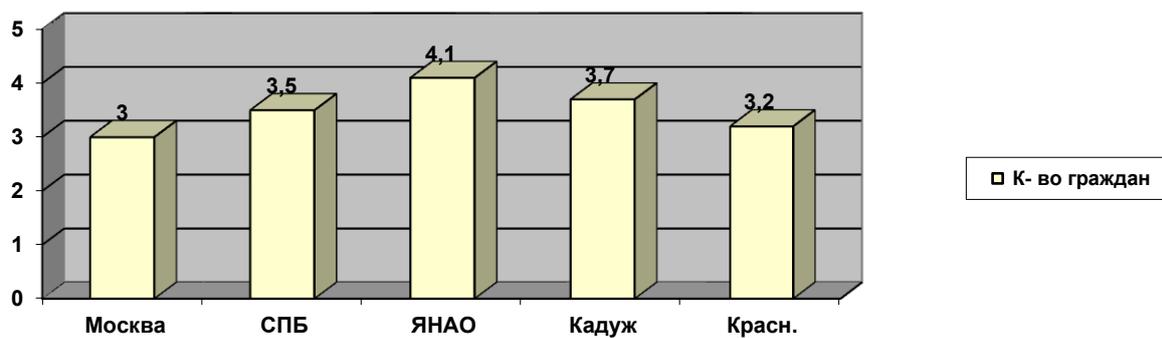


Рисунок 10 – Количество мигрантов в составе рабочей силы по регионам (к- во граждан на 1 мигранта) [50]

Наименьшее число по России трудоспособных мигрантов в 2019 году приходится на Чечню - 0,4%, Республику Марий Эл - 0,6% и Архангельскую область - 1%. (рисунок 11).

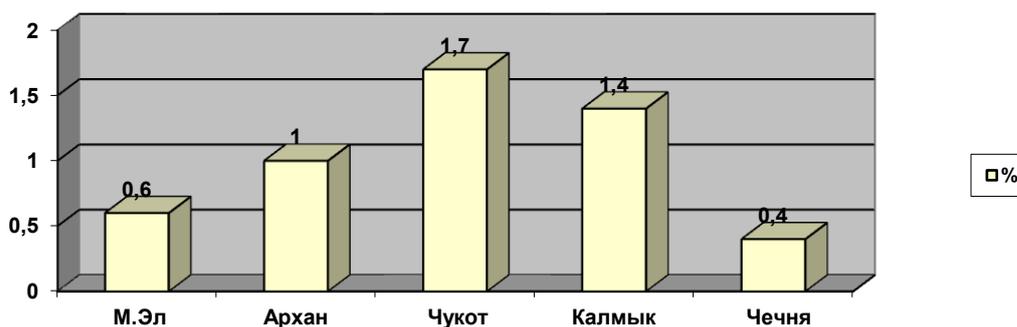


Рисунок 11 –Наименьшее количество мигрантов среди трудового населения по регионам, (к- во граждан на 1 мигранта) [50]

Таким образом, если посмотреть соотношение в Чечне на одного трудового мигранта на трудоспособное коренное население России, то в Чечне оно составит 1:273, в Республике Марий Эл – 1:169 человек, Архангельская область – 1:95 человек.

Как уже упоминалось выше, в России насчитывается почти 3 млн. мигрантов, которые работают и имеют российские паспорта или вид на жительство. Среди этих мигрантов более 90% – приехали из стран СНГ, остальная часть – страны дальнего зарубежья. На рисунке 2.11 приведена

статистика по странам-лидерам, откуда в Россию приезжают мигранты. Лидирует в этом списке Украина.

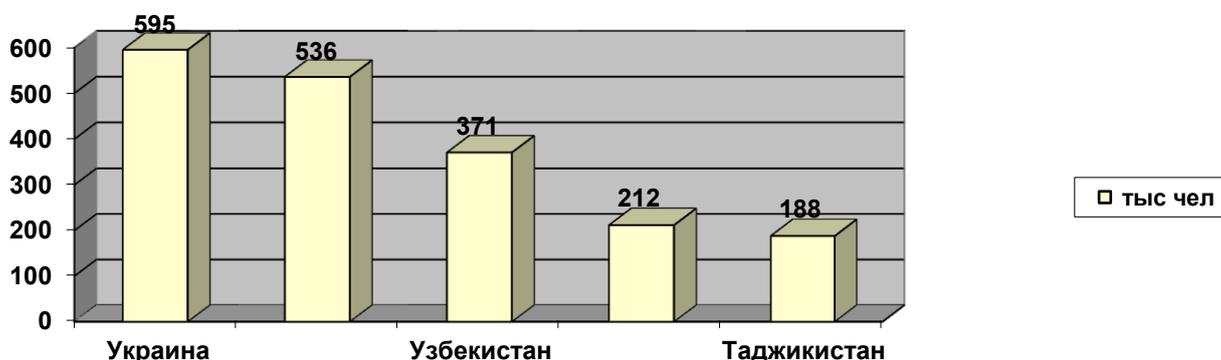
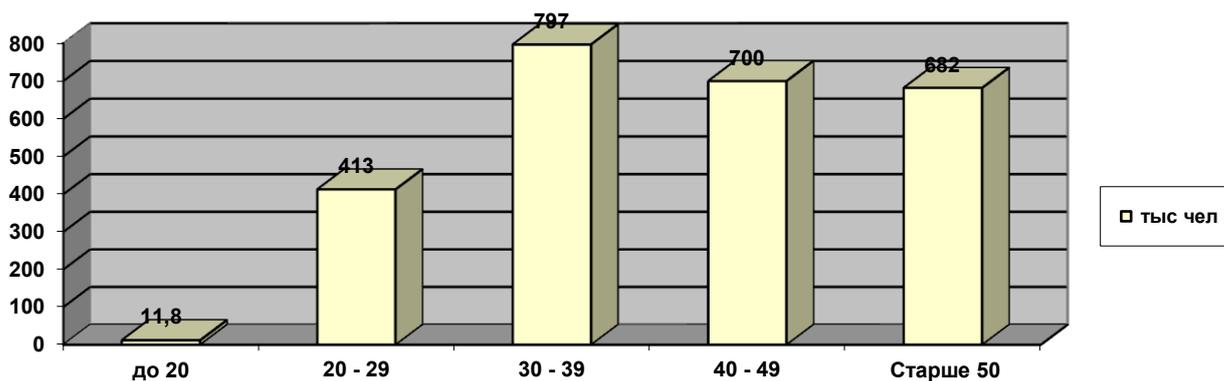


Рисунок 12 – Страны-лидеры по происхождению ассимилированных мигрантов [50]

Из оседлых мигрантов (данные Росстата), большая часть приходится на людей, возраст которых находится в пределах 30 - 39 лет и таких насчитывается приблизительно 800 тыс. чел., также в возрасте 40 - 49 лет 700 тыс. чел. Среди мигрантов много людей с высшим образованием, однако практически 50% работают не по специальности. У 34% мигрантов работа связана с образованием (рисунке 13).



Рисунке 13 – Возрастные категории "оседлых" мигрантов, которые работают [50]

В целом можно сказать, что система управления миграционной политикой способствует тому, что Россия является открытой страной для мигрантов, основная часть которых приезжает из стран СНГ, и подсчитать реальное количество работающих и проживающих мигрантов в России сложно даже официальным ведомствам.

Мигранты пересылают огромное количество денежных переводов, которые составляют значительную часть ВВП страны, куда они приходят. И не смотря на колебания курса рубля и кризисы, приток мигрантов в Россию не снижается [51].

В тоже время в России остро стоит вопрос государственного контроля за миграционным притоком, особенно остро данная проблема встает в настоящее время из-за пандемии COVID-19. Что бы трудоустроится, необходимо предоставить медицинскую справку, однако, как известно, даже это можно купить за деньги. В связи с этим, как известно, из-за того, что существует значительное число трудовых мигрантов, которые официально не устроены на работу, и это имеет свое отрицательное влияние на долю серой экономики и теневые денежные потоки, то теперь это будет влиять и на эпидемиологическую ситуацию в стране. В том случае, если из-за карантина будут закрываться предприятия и приезжие мигранты останутся без работы и не смогут вернуться на родину, то это грозит России, в частности Москве, что может появиться огромное количество людей, среди которых могут резко вырасти социальные, гуманитарные и эпидемиологические риски.

Существенной проблемой является и управление эмиграцией из России, в среднем это более 7% населения, что составляет порядка 140 млн. человек. Но, не смотря на эти цифры, общий баланс миграционных потоков остается положительным, так как число приехавших на 1 млн. человек превышает количество уехавших [51]. Однако, существует разница между приехавшими и уехавшими, поскольку едут в Россию, как правило, низко квалифицированные рабочие, а уезжают те, кто имеет высшее образование,

т.е. происходит «утечка мозгов» и эта цифра составляет порядка 100 тысяч человек.

К сожалению, в России условия для реализации талантов не созданы, разница в оплате труда водителя и врача в России составляет всего лишь 20 от среднемирового уровня, тогда как в Германии - 174%, в США - 261%, в Бразилии - 172%.

В целом, можно сказать, что на определенном этапе развития России сложившаяся практика управления миграционной политикой не решала задачи обеспечения рабочей силой, стабилизации демографической политики, гуманного отношения к лицам, пребывающим на территорию России из других государств.

Однако, в настоящее время отдельные элементы миграционной политики России требуют пересмотра и совершенствования.

## **2.2 Проблемные аспекты управления миграционной политики на современном этапе развития России**

В условиях стремительной активизации международной мобильности населения происходящее в русле закономерного для эпохи глобализации нарастание мировых миграций, возрастает значение регулирования миграционных процессов, предоставления им организованного, безопасного и неконфликтного характера.

Адекватная и управляемая миграционная политика необходима, с одной стороны, для минимизации обусловленных миграцией рисков, а с другой - для использования значительного положительного потенциала миграции в интересах развития.

К этому надо добавить, что способность национальных правительств должным образом регулировать миграционные перемещения является предпосылкой успешного международного сотрудничества, без которого управление миграциями, как многосторонним процессом, невозможно.

Несмотря на это, несмотря на заметный прогресс в сфере развития миграционной политики России, что наблюдается в последние годы, четкого, целенаправленного, комплексного регулирования миграциями все еще не хватает.

Проблемы управления миграционной политики и ее модернизации являются одними из самых противоречивых и политизированных в международных отношениях. Особую актуальность они приобрели в наше время, в период интенсивной глобализации. Миграционные процессы являются серьезным дестабилизирующим фактором, коренным образом меняют политический, социокультурный и экономический мир большинства стран мира. Кроме того, все больше субъектов международных отношений признают, что интенсивная международная миграция является неизбежным следствием глобализации и попытки препятствования миграционным процессам в большинстве случаев приводят к ограничению естественных процессов интеграции в сфере торговли, финансов, туризма, научного и культурного обмена. Большое количество неудачных попыток остановить нелегальную миграцию, полностью контролировать численность, этнический состав и другие характеристики контингента мигрантов в России, остановить «утечку мозгов» и уменьшить уровень недовольства государственной миграционной политики среди граждан свидетельствует о том, что возможностей влиять на миграционные процессы для реализации своих потребностей у государств становится все меньше.

При этом следует признать, что, учитывая социально-экономическую ситуацию, миграционная привлекательность России по сравнению с другими государствами, принимающих мигрантов, сегодня невысока. В то же время миграционный кризис в государствах Европейского Союза, целенаправленные действия государств - членов Европейского Союза по урегулированию миграционных потоков и принятие мер к установлению ограничений въезда на свою территорию, в том числе из-за перекрытия границ, дает основания утверждать, что в ближайшее время Россия может

оказаться перед необходимостью быстро и гибко реагировать на рост интенсивности миграционных потоков.

Уже эти, перечисленные выше проблемы обуславливают необходимость пересмотра традиционных подходов к управлению миграционной политикой.

В тоже время неоспоримым является то, что развитым государствам, в том числе и России, не избежать миграционных процессов, они все равно будут иметь место, и лучшим для любой страны является воздействие на миграцию по тем направлениям, которые соответствуют нормам соблюдения прав человека и дают наилучшие результаты с точки зрения социальных и экономических условий, как для мигрантов, так и для общества принимающей страны.

Современное восприятие миграции в значительной степени обусловлено рядом факторов.

Среди основных из них следует обратить внимание на следующие: повышение роли государства в управлении тенденциями в сфере миграции; усиление взаимозависимости между миграцией и развитием национальной экономики страны и попытками мобилизовать человеческий и финансовый капитал диаспоры в целях развития; борьба с незаконной миграцией, которая вызывает серьезную обеспокоенность российского общества.

При этом следует сказать, что проблемы управления миграционной политикой и вопросы ее модернизации на уровне отдельных государств вызваны прежде всего тем, что миграционные процессы возникают под влиянием совокупности факторов глобального характера, таких как проблемы международной безопасности или окружающей среды, или социальное и экономическое неравенство, которые являются слишком масштабными, чтобы быть решены некоторыми отдельными государствами. Влияние структурных факторов превышает любые институциональные ограничения, которые создают государства происхождения, транзита или

назначения, способствует интенсификации международных миграционных потоков даже при отсутствии легальных каналов въезда.

Другая причина проблем модернизации миграционной политики заключается в том, что в управлении миграцией все более весомой становится роль негосударственных субъектов, таких как транснациональные корпорации, учебные заведения, общественные организации, ассоциации мигрантов, а также предприниматели, специализирующиеся на перевозках людей. В частности, данные субъекты являются сегодня основными распространителями информации о возможности перемещения, поселения и трудоустройства мигрантов, защита их прав, сохранения этнической, культурной и религиозной идентичности

При этом государство нередко проигрывает в предоставлении оперативной официальной информации по вопросам миграции, что приводит к отсутствию в мигрантов необходимой информации и, как результат, к возникновению конфликтов между мигрантами и российским государством.

Среди проблем следует отметить и то, что неразвит комплекс, группа консультационных и информационных услуг, предназначенная для российских работодателей с целью привлечения иностранных работников, а с другой стороны, для иностранных граждан, прибывающих в Россию с целью трудоустройства. Все это приводит к тому, что способы привлечения иностранных рабочих со стороны российских работодателей всегда носят спонтанный характер, и роль успешных посредников мигрантов берут на себя теневые, часто определяемые расовой принадлежностью, группы [60].

При этом нужно учитывать, что трудовая миграция, которая является наиболее массовым миграционным потоком, имеет разностороннее влияние на наше общество. С одной стороны, она уменьшает напряжение на рынке труда, способствует повышению благосостояния многих семей, является источником валютных поступлений и нематериальных трансферов новых знаний и опыта, которые могут способствовать развитию государства, однако, с другой, - влечет дефицит работников в некоторых отраслях и

регионах, негативно сказывается на семейных отношениях, воспитании детей, уровне рождаемости; заработки мигрантов, направленные на потребление, провоцируют повышение цен, инфляцию, рост импорта.

Проблема эмиграция высококвалифицированных специалистов и молодежи, в том числе вследствие невозврата на родину после получения образования за рубежом, которая растет из-за политики ряда государств по привлечению высококвалифицированных иммигрантов, молодых специалистов из числа иностранных студентов. В свою очередь, потеря Россией таких категорий работников негативно сказывается на возрастной и образовательно-квалификационной структуре рабочей силы и может тормозить экономический рост.

Учитывая неблагоприятные демографические тенденции, сокращение численности населения России, иммиграция является важным средством замедления депопуляции. Однако она способна обеспечить положительный эффект только при условии полноценной интеграции прибывших в общество. Вместе с тем такая составляющая миграционной политики, как интеграция мигрантов, недостаточно разработана. Результаты интеграции мигрантов незначительны, что является следствием как ограниченных государственных ресурсов, так и ненадлежащего внимания государственных органов к этому направлению работы.

Хотя численность иммигрантов в России по сравнению с другими государствами небольшая, этническое и культурное разнообразие населения растет. Это актуализирует вопрос об отношении общества к мигрантам и миграции, предотвращения всех форм дискриминации, предотвращение расизма и ксенофобии.

Остается актуальной проблема безгражданства лиц с неурегулированным статусом на территории России, в том числе граждан бывшего Советского Союза (как беженцев из бывших республик СССР, так и рожденных на территориях этих бывших республик), многие из которых не имеют каких-либо документов, кроме паспорта бывшего СССР, не имеют

гражданства ни одного государства и фактически лишены возможности получить гражданство России. Это приводит к нарушению их прав, в частности социальных и экономических.

Таким образом, возникает потребность в урегулировании на законодательном уровне статуса лиц, которые длительное время находятся на территории России с нарушением законодательства.

Проблема неурегулированной миграции остается актуальной, поскольку влияет на безопасность государства, его международные отношения и может обостриться в условиях отсутствия возможности осуществления 100% контроля на значительном участке восточной границы России.

Также актуальным останется вопрос повышения эффективности управления миграционной политикой в сфере нелегальной миграции, учитывая тот факт, что управление легальной миграцией и борьба с ее нелегальными формами является важной стратегической государственной задачей. Стратегия его решения предусматривает реализацию комплекса мероприятий, который направлен на интеграцию иностранцев в общественной жизни, и основывается на признании того, что интеграционные процессы осуществляются во встречных направлениях. Ядром этой стратегии долгие годы было убеждение, что многие миграционные проблемы должны решаться путем последовательных шагов в различных областях, в частности, таких, как экономика, предоставление политического убежища, ликвидация различий в правовых режимах различных групп населения или репатриация [54].

В настоящее время такой путь более не приемлем, а стратегия миграционной политики в России должна быть единой и долговременной и жестко карать тех, кто стимулирует развитие нелегальной миграции в России.

Нерешенными являются и социальные проблемы мигрантов, существуют также проблемы с признанием дипломов об образовании

иностранцев. В частности, признание дипломов беженцев часто становится невозможным из-за невозможности обращения к странам их происхождения. Острой для мигрантов является языковая проблема. Русским языком, согласно опросу, свободно владеет чуть меньше половины мигрантов. На сегодня сеть заведений, на базе которых функционируют курсы русского языка, недостаточно. Что касается курсов истории и культуры России, то их практически не существует [5].

Сложной является и ситуация с доступом к учреждениям здравоохранения, которое оценивается опрошенными как значительно лучше, чем с доступом в другие учреждения. Почти половина иностранцев нуждается в поддержке в обеспечении жильем. Большинство арендаторов жилья лишены возможностей регистрации по месту жительства из-за нежелания арендодателей регистрировать иностранцев в своих домах. Отсутствие регистрации значительно затрудняет доступ иностранцев к услугам образования, здравоохранения и административных услуг.

Можно также утверждать, что на данный момент времени система управления миграционной политикой нашей страны не обеспечила состав необходимых инструментов для упорядочения притока работающих мигрантов, в соответствии со спросом на них и с учетом их профессионализма и квалификации

Однако, не смотря на существующий стабильный приток трудовых мигрантов, существует высокий неудовлетворенный спрос на рабочую силу, а имеющийся квалификационный потенциал мигрантов часто остается не использованным. «В то же время модель организованного набора иностранной рабочей силы и профессиональная подготовка мигрантов в России в соответствии с потребностями российского рынка труда необоснованно остаются за скобками государственной деятельности. Наблюдается несогласованность миграционной политики с общей ситуацией на российском рынке труда» [57]. Важным упущением в миграционной

политике России, которое привело к резкому обострению всех миграционных проблем, является пренебрежение политикой адаптации и интеграции.

Исследуя Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы следует отметить, что восполнение населения и обеспечение трудовыми ресурсами должно осуществляться естественным воспроизводством, а миграционная политика выступает как вспомогательное средство в вопросах, касающихся демографических проблем и и вытекающих из них экономических проблем [12].

Как указывает К.Г. Кислая, многие положения в миграционной политике устарели [54] и поэтому она нуждается в реформации, о чем в марте 2020 года говорил Владимир Путин [56]. В частности, было предложено улучшение институтов постоянного проживания и гражданства РФ, усовершенствование системы управления трудовой миграции, улучшение системы безопасности и правопорядка в миграционной сфере, информатизация и др.

Также и мировой опыт свидетельствует, что активная миграционная политика, способная содействовать развитию государства, должна, прежде всего, характеризоваться комплексностью, то есть единством взгляда на все миграционные потоки и стадии миграционного процесса, а также включением миграционных вопросов во все другие направления политической деятельности государства.

Она должна формироваться прозрачно, на основании широкого общественного диалога, который только и может обеспечить общественную поддержку; базироваться на глубоком понимании миграционной ситуации в стране, точной и достоверной миграционной статистике, и научных исследованиях; реализовываться на основе четко скоординированной деятельности различных правительственных структур, местных властей, социальных партнеров, неправительственных организаций. Такая политика, учитывая демографическую ситуацию в России, должно рассматриваться как

одно из средств противодействия депопуляции, а затем, быть направленной на: сокращение выезда из России, содействие возвращению мигрантов, выехавших ранее; увеличение человеческих ресурсов государства путем поощрения иммиграции из-за рубежа, других близких по культуре иностранцев; создание условий для эффективного использования труда временных работников из-за границы в интересах отечественной экономики; реинтеграцию возвращенцев и интеграцию иммигрантов в российское общество; защита прав и свобод мигрантов, в т.ч. вынужденных и предотвращение незаконной миграции.

Наличие приведенных в параграфе фактов и перечисленных возможностей, позволяет говорить о необходимости эффективного использования потенциала и повышения эффективности управления миграционными процессами, в связи с чем, представляется целесообразным формирование стратегии государственной миграционной политики, основой которой являются современные тенденции развития миграционных процессов.

## **Глава 3 Пути совершенствования системы управления миграционной политикой России**

### **3.1 Определение стратегических направлений развития системы управления миграционной политикой в России**

В условиях беспрецедентной интенсификации миграционных потоков миграционная политика становится глобальной проблемой, которая не может решаться на уровне отдельных государств и требует координации усилий всех задействованных субъектов, включая принимающие и «отправляющие» государства, многосторонние институты и самих мигрантов. Именно такая многоуровневая работа, построенное по типу сети и которая связана общими целями, призвана сделать миграционную политику более упорядоченной и эффективной в долгосрочной перспективе.

Следует подчеркнуть, что недостаток стратегической компоненты в современной схеме управления миграционной политикой в недалеком будущем может обернуться серьезными проблемами.

Анализ тенденций современной миграции позволил сформулировать основные задачи управления миграционными процессами:

- сокращение масштабов нелегальной трудовой миграции населения;
- обеспечение социальной защищенности российских работников за рубежом;
- обеспечение возвратности внешних трудовых поездок;
- привлечение заработков трудовых мигрантов в экономику РФ;
- предотвращение выезда высокообразованных специалистов для занятия за рубежом низко квалифицированными работами;
- недопущение нелегальной миграции (прежде всего транзита нелегальных мигрантов из стран третьего мира через территорию РФ) [21].

Безусловно, управление миграционными процессами должно осуществляться системно, то есть в соответствии с заранее принятой

стратегией – документа, который закрепляет перечень долгосрочных действий. Кроме того, она должна опираться на имеющийся у страны потенциал и учитывать тенденции его развития в свете глобальных трансформационных процессов.

Следует отметить, что в общепризнанном контексте управленческая стратегия – это система концептуальных положений о наиболее эффективных направлениях развития миграционной политики, решения крупных проблем по интеграции, адаптации мигрантов.

При этом система концептуальных положений управленческой стратегии должна быть направлена на:

- комплексное достижения экономических и социальных целей развития административно-территориальных образований;

- использования потенциала трудовой миграции для развития экономики страны;

- эффективное территориальное разделение труда, межрайонную, межрегиональную интеграцию;

- осуществление эффективной миграционной политики;

- использование преимуществ приграничных регионов трансграничного и приграничного сотрудничества в сфере территориального развития [55].

Данные положения обуславливают необходимость формирования концепции стратегии миграционной политики, концептуальные основы которой представлены на рисунке 14.



Рисунке 14 - Стратегическая парадигма управления миграционной политикой

Разработка стратегии осуществляется поэтапно, каждый из которых по-своему является важным, а потому требует создания предпосылок для его успешного прохождения [58].

Следует отметить, что именно стратегический подход, в основе которого имеется формирование и реализация стратегии, способен систематизировать и конкретизировать законодательные и нормативные основы регулирования миграционных процессов, сформулировать механизмы реализации, содержащиеся в современном законодательстве

России, нормативных и программных документах органов государственной власти и вместе с другими государственными стратегическими документами являются стержневой основой для дальнейшего развития законодательной и нормативной базы в этой сфере, составляет основу для управления миграционными потоками в долгосрочной перспективе на основе стратегических национальных интересов, реализация которых позволит достичь уменьшения негативных последствий миграционных процессов путем максимального сокращения незаконной миграции и формирования условия для притока в страну качественной рабочей силы.

Соответственно целями данного процесса является формирование общего понимания происходящего в мировой миграционной политике, и разработки национальной позиции по этому вопросу; определение направлений миграционной политики и влияния миграционных процессов на развитие национальной экономики; выяснение в ходе обсуждений и обмена информацией вероятных действий государственных, общественных и частных организаций в сфере миграционной политики; создание рамок для совместной работы локальных общин по месту жительства и предприятий, направленной на укрепление экономического и демографического потенциала страны.

Реализуя эти планы, возможно получить в итоге результативное государственное управление миграционными процессами, стабильное развитие страны в демографическом и социально-экономическом плане; укрепления национальной безопасности; избежать неконтролируемых миграционных процессов, а также защиту граждан России, находящихся за рубежом в социальном и правовом плане.

Данный процесс должен быть основан на следующих принципах:

- принцип сбалансированности интересов всех субъектов государственной политики;
- принцип гуманизма;
- принцип солидарности;

- принцип интеграции в законодательной сфере;
- принцип системности;
- принцип концептуального подхода формирования государственных, региональных программ развития, обеспечения скоординированной деятельности власти, общества [54].

В основном прерогатива управления в сфере миграции осуществляется правительством. Однако это должно сочетаться с партнерством, в котором задействован широкий круг других участников. На общем уровне это включает самих мигрантов и социальных партнеров - работодателей, профсоюзы, организации мигрантов.

Анализ европейского опыта позволяет утверждать, что основной причиной просчетов в миграционной политике было отсутствие настоящей координации между участниками в процессе разработки миграционной стратегии.

Как следствие этого, проблемы часто рассматривались в отрыве от контекста и без учета мнения всех заинтересованных сторон, что приводило, в свою очередь, к нежелательным побочным последствиям при осуществлении конкретных политических мер [53].

Стратегия управления требуется не только по отношению к потоку мигрантов и их интеграции в общество страны пребывания. Сегодня предметом управления является глобальный миграционный процесс, который включает ряд органов, участников и отдельных лиц, таких как бюро по найму и туристические бюро, транспортные компании, юридические и консалтинговые фирмы, неправительственные организации и тому подобное. Стратегия состоит из аналитической и непосредственно стратегической частей. В первой части целесообразно сформулировать системную социально-экономическую проблему, которая решается стратегией.

Эта проблема спроектирована на существующее положение миграционной проблемы в России по сравнению с основными тенденциями развития миграционной политики. Следует обратить внимание на

характеристику основных вызовов и угроз, стоящих перед Россией, адекватные ответы на возможные в условиях усиления регулирования миграционных процессов в стране.

Стратегическая часть определяет ключевые стратегические цели, основные стратегические приоритеты, определяет направления, механизмы и возможные варианты решения проблемы, содержит формулировки ключевых мероприятий по практическому внедрению стратегии. Стратегия должна основываться на том, что Россия является страной с постоянным перемещением населения.

Среди основных стратегических направлений следует отметить следующие:

- противодействие нелегальной миграции (как нелегальной эмиграции российских граждан, так и нелегальной иммиграции граждан других стран);
- обеспечение социальной защищенности российских граждан в странах - реципиентах;
- стимулирование инвестирования заработанных мигрантами средств в экономику России;
- смягчение действия факторов, которые стимулируют выезд на работу за границу;
- активная иммиграционная политика [23].

В процессе изменения социально-экономической, политической ситуации в стране (мире) и учитывая результативность проводимых мероприятий, в разработанную стратегию вносят коррективы (в том числе по ее целям или механизмам реализации), направленные на устранение новых вызовов и обеспечение максимального использования имеющихся возможностей.

Стоит отметить, что стратегия должна стать основополагающим документом при разработке и реализации программ по отдельным направлениям миграционной политики и социально-экономического развития страны. Результатом реализации стратегии должно стать

утверждение в России стратегической миграционной модели, направленной на экономическое и социальное развитие страны, повышение эффективности использования интеллектуального потенциала страны, ее человеческих ресурсов и т.д. Реализация стратегии создаст возможности для успешного продвижения России по пути развития экономики и общества, основанных на соблюдении интересов мигрантов.

### **3.2. Оптимизация механизмов управления миграционными процессами в России**

В период политических изменений и реформирования всей системы государственного управления и местного самоуправления в России набирает вес вопрос по дальнейшему совершенствованию миграционной политики России, оптимизации механизмов регулирования миграционных процессов.

В регуляторном плане обратим внимание на то, что в организации и управлении миграционными процессами участвуют определенные институты – это государственные органы власти, органы местного самоуправления, общественные организации, международные организации и их представительства; учреждения и организации бизнес-сектора. Исходя из содержания деятельности, направленной на регулирование миграционной политики, функционального назначения и круга полномочий, субъекты институциональной системы предлагаем разделить на следующие основные группы (Приложение 1):

– субъекты, к полномочиям которых относится принятие политического решения формирования государственной миграционной политики: Государственная дума РФ, Правительство РФ, Президент РФ

– субъект выполнения политического решения и реализации государственной миграционной политики: центральные и местные органы власти к компетенции которых относится вопрос миграционной политики;

– субъект содействия по принятию и исполнению федеральной миграционной политики: органы местного самоуправления, институты гражданского общества (общественные организации, образовательные и научные учреждения), структуры сферы бизнеса [31].

В решении проблем миграции стратегическое значение имеет пересмотр концептуальных основ федеральной миграционной политики. Федеральная миграционная политика должна формироваться и приниматься соответствующими федеральными органами как политическое решение стратегического значения в процессах общественного развития.

В России такими органами являются Государственная дума РФ, Правительство РФ, Президент РФ, политическое решение которых легитимно и закрепляется на законодательном уровне. Выполнение политического решения регламентировано нормативно-правовыми актами и закрепляется в рамках полномочий центральных и местных органов исполнительной власти. Определенную роль по содействию реализации миграционной политики отводят органам местного самоуправления и общественным организациям.

При этом, совершенствование институциональной системы требует решения комплекса взаимосвязанных задач:

– разработка и принятие политических решений, законодательных и нормативно-правовых актов по обеспечению системы управления в сфере миграции;

– надзор за соблюдением законодательства в сфере формирования, развития и регулирования миграционной политики;

– определение и осуществление полномочий федеральных органов, органов местного самоуправления по управлению государственными ресурсами в сфере миграции;

– разработка и реализация региональных программ органов местного самоуправления и негосударственного сектора в сфере регулирования миграционной политики;

–обеспечение коммуникационного сопровождения в процессе деятельности федеральных органов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности в сфере миграции;

–кадровое обеспечение структурно-функциональной системы в сфере миграции;

–научное и информационно-аналитическое обеспечение в сфере управления миграционными процессами;

–регулирование международного сотрудничества и международного обмена, осуществление единой государственной миграционной политики [31].

Комплексный подход к решению задач совершенствования институциональной системы обеспечит эффективность регулирования миграционной политики на центральном и региональном уровнях, определит критерии структурно-функциональной системы в решении актуальных проблем регулирования миграционной политики в России.

Говоря о конкретных направлениях современной миграционной политики России, следует обратить внимание на то, что важным элементом миграционной политики России является выполнение указания Президент РФ относительно информатизации сферы управления миграцией, для чего следует создать информационный портал для заинтересованных лиц государственной программы по переселению соотечественников [2]. Эта особо актуальна в современных условиях распространения по всему миру COVID-19.

«С учетом того, что сегодня почти весь мир, в том числе и Россия, перешли на режим дистанционной работы, остро стоит вопрос о создании единой информационной платформы, предназначенной для пользования органам государственной власти в сфере осуществления миграционной политики и удаленного электронного взаимодействия с иностранными гражданами. Необходимо обеспечить интеграцию этих двух субъектов в

единый информационный поток электронных данных для более эффективной работы и бесконтактного (удаленного) взаимодействия» [23].

Актуальной является и проблема борьбы с нелегальной миграцией в Россию. Неконтролируемая миграция может вызвать и рост межэтнической напряженности в обществе. Нелегальны мигранты социально не защищены, в том числе их дети и жены не могут получить образования и медицинской помощи. В результате для защиты своих интересов они вынуждены прибегать к этнической солидарности и радикальным действиям, что способствует образованию группировок по национальному признаку криминального характера, способствует росту ксенофобии в обществе. Применение против нелегальных мигрантов исключительно силовых методов приводит лишь к дальнейшему обострению проблемы. Может возникать и эпидемиологическая угроза, что особо опасно в период пандемии.

В общем, на сегодня в России доминирует тенденция противостояния нелегальной миграции силовыми методами, учитывая соображения национальной безопасности и требования западных государств. Однако данную тенденцию необходимо менять и обратиться к экономически обоснованному подходу, который рассчитывает потребности в мигрантах с экономической точки зрения, организывает каналы для легализации мигрантов, противостоит нелегальной миграции. Защита прав человека должна быть реальной, защищать от коррупции и произвола властей и работодателей.

Существуют основные направления противодействия нелегальной миграции:

Первое направление - формирование законодательных механизмов противодействия эксплуатации мигрантов (расширение легитимного поля трудовой миграции, разработка программы поэтапной легализации незаконных мигрантов, присутствующих на территории России; введение специальных норм уголовного и административного права против

организаторов нелегальной миграции и их пособников, разработка и внедрение методик по применению новых статей Уголовного кодекса о торговле людьми и использования рабского труда, разработка программ защиты жертв и свидетелей для эффективного привлечения тех, кто пострадал от незаконных действий властей и работодателей).

Второе направление - формирование институциональных механизмов противодействия эксплуатации мигрантов (обеспечение адекватной статистики и учета миграции, выполнение научных исследований, введение специальных функций по противодействию трудовой эксплуатации мигрантов в полномочия компетентных органов, обучение их кадров, тренинги, разработка и институционализация политики интеграции мигрантов - создание специального подразделения, в компетенцию которого входили бы эти вопросы; кооперация между ведомствами, осуществляющими трудовую и миграционную политику, для определения экономической потребности в мигрантах и наиболее эффективных путей обеспечения их занятости, противодействия теневой занятости мигрантов, борьба с коррупцией - развитие официальной инфраструктуры миграции и служб, которые обеспечивают безопасную и информированную миграцию, информационные, консультационные, правовые, посреднические услуги, помощь в трудоустройстве, доступ к медицине, рынка жилья и т.п.) [20].

Что касается эмиграции, а также ее негативных последствий, то данная проблема не может быть решена путем прямого законодательного и (или) административного регулирования. Указанные вопросы могут быть урегулированы путем постепенного устранения экономических, социальных и других факторов общественной жизни, приводят к эмиграции. В то же время определенных результатов можно достичь в рамках таких задач миграционного характера: развитие возможностей для временного легального трудоустройства за рубежом как альтернативы постоянной эмиграции; продвижение программ образовательного обмена; повышение уровня осведомленности общественности о возможностях миграции,

включая обратную; обеспечение защиты прав граждан РФ, работающих и проживающих за рубежом. Такие задачи предусматривают поддержку мигрантов в течение всего миграционного цикла (перед отъездом, во время пребывания за границей и по возвращении).

Актуальным также является и развитие возможностей для временного легального трудоустройства за рубежом. Введение различных целевых схем сезонного и временного трудоустройства россиян за рубежом должно быть полезным, как для России, так и для государств назначения. Такие миграционные процессы должны основываться на принципах права, создавать благоприятную среду для возвращения граждан и возможности реализации ими приобретенных знаний. Для увеличения возможностей временного легального трудоустройства за рубежом как альтернативы постоянной эмиграции следует:

- активизировать переговорный процесс по заключению соглашений о социальном обеспечении с государствами, заинтересованными в организованной временной миграции российских специалистов, включая гарантии защиты их прав;

- ориентировать деятельность субъектов хозяйствования, которые предоставляют услуги по посредничеству в трудоустройстве граждан России за рубежом, на содействие сезонной и циркулярной миграции [26].

Для обеспечения защиты прав граждан России, которые работают и проживают за рубежом, необходимо:

- обеспечить проведение постоянного диалога с государствами - членами Европейского Союза и другими государствами по вопросу защиты прав трудовых мигрантов - граждан России, а также о продолжении процесса заключения договоров по вопросам социальной защиты и пенсионного обеспечения с основными государствами назначения для российских трудовых мигрантов, включая вопросы о переводе пенсий и учета совокупного страхового стажа, приобретенного на территории России и стран трудоустройства;

– провести работу по актуализации договорной базы двусторонних международных договоров России по вопросам трудовой миграции и активизировать сотрудничество с иностранными государствами, к которым направлены потоки трудовой миграции из России;

– пересмотреть распределение обязанностей между уполномоченными органами государственной власти, мер и задач;

– обеспечить предоставление консульскими учреждениями России в государствах, где постоянно проживает или временно находится значительное количество граждан России, качественных услуг трудовым мигрантам по защите их социальных и экономических прав;

– предоставлять мигрантам через дипломатические представительства за рубежом, информационные центры и официальные сайты органов государственной власти в России информацию об их правах и обязанностях;

– упростить порядок ведения дипломатическими учреждениями России консульского учета граждан России;

– поддерживать тесную связь с организациями мигрантов для оказания помощи в налаживании культурной жизни, российского образования и воспитания в общинах трудовых мигрантов за рубежом;

– оказывать поддержку семьям мигрантов, которые остаются на родине, в первую очередь детям, пожилым людям;

– предусмотреть удешевление стоимости переводов заработанных за рубежом средств в России.

Также следует создать необходимые условия для возвращения и реинтеграции российских мигрантов в российское общество. Для поощрения возвращения мигрантов, находящихся за рубежом, необходимо усилить связи с Россией, чтобы мигранты могли участвовать в экономической, общественной, культурной и политической жизни государства, а также информировать мигрантов о возможности и условиях возвращения в страну.

Поддержка реинтеграции должна быть, прежде всего, направлена на обеспечение доступа для возвращающихся россиян, доступа к получению

социальных услуг, гарантированных гражданам России законом. В дальнейшем необходимы более масштабные общегосударственные и региональные программы поощрения возвращения мигрантов и их реинтеграции в российское общество.

Поощрения возвращения мигрантов и их реинтеграция в наше общество должно предусматривать:

- механизм предоставления информационно-консультативной помощи гражданам России, которые возвращаются в Россию по процедуре добровольного возвращения, выдворения или в порядке реадмиссии, а также налаживание сотрудничества с общественными объединениями по оказанию правовой и другой помощи;

- каналы передачи информации трудовым мигрантам из России, а также зарубежным россиянам, в том числе о возможностях трудоустройства и имеющихся социальных услугах в России;

- повышение уровня финансовой грамотности граждан России, которые возвращаются в Россию, с целью более эффективного использования ими денежных переводов и сбережений для инвестирования, открытия и развития бизнеса;

- четкое разграничение полномочий и координации действий государственных учреждений по вопросам реинтеграции;

- систему сбора данных о вернувшихся в страну мигрантах и их потребности в социальной и экономической реинтеграции;

- утверждение качественных и количественных индикаторов достижения реинтеграции, определение приоритетов по общегосударственным и региональным принципам;

- общегосударственные и региональные (для регионов, охваченных наиболее массовой эмиграцией) программы содействия возвращению с финансированием.

С целью поощрения возвращения российских мигрантов необходимо проработать вопрос о возможности введения государственной системы

кредитования реэмигрантов, желающих открыть собственное дело, налоговых льгот для тех, кто вкладывал заработанные за границей средства в собственное дело, а также мероприятий, направленных на поддержку адаптации детей реэмигрантов к российской системе образования, включая дистанционное обучение по российским учебным программам, в частности изучение русского языка за рубежом, по возвращении - дополнительные учебные программы, направленные на облегчение обучения в России.

Также, иностранцы и лица без гражданства, находящиеся в России на законных основаниях, должны быть успешно интегрированы в российское общество.

Интеграция - это включение иммигрантов в экономическую, общественно-культурную и политическую жизнь государства. Целью интеграции является создание для иммигрантов условий для самостоятельного существования, связанного с использованием возможностей, которые создаются на рынке труда, в системе образования и медицинских услуг, а также участием в общественной жизни и использованием гражданских прав с учетом культурных и религиозных потребностей [27].

Ответственными за интеграцию является одновременно государство и сами мигранты. Поскольку интеграция является двусторонним процессом взаимного приспособления иммигрантов и принимающего общества, важным является осуществление мероприятий, адресованных этим сторонам.

Однако потребности в интеграционной поддержке для различных категорий и отдельных групп мигрантов могут отличаться, поэтому программы интеграции должны иметь дифференцированный подход и адресный характер, быть ориентированными на конкретную группу или категорию людей. Участие в интеграционных программах должно иметь добровольный характер, но при этом целесообразно ввести систему стимулирования с целью поощрения к участию в таких программах.

Для обеспечения успешной интеграции иммигрантов в российское общество необходимо обеспечить повышение уровня сотрудничества со средой иммигрантов. Это может выражаться в организации консультативных советов с привлечением мигрантов, разработке законодательства с их участием, различных вопросов, касающихся иммиграции и тому подобное; обучение мигрантов государственному языку; разработка программ для детей мигрантов с целью адаптации их к образовательной системе в России; разработка программ и мер по противодействию расизму и ксенофобии.

Данные направления миграционной политики, в случае их реализации, способны придать новую динамику миграционным процессом на принципах их открытости, социально-экономической целесообразности, гуманности и политической целесообразности.

## Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

– миграция - это сознательное и организованное перемещение в пространстве одного человека или организованной группы людей, а миграционная политика - деятельность государственных и межгосударственных институтов в виде существующей структуры, в рамках которой могут формироваться программные документы по миграции населения и других видов государственного регулирования.

– миграционная политика - это унифицированное явление, которое представлено функционированием структуры государственных и межгосударственных институтов, где формируются программные документы по миграции населения и других видов государственного регулирования, требующее соответствующей системы управления.

– управление миграционной политикой государства представляет собой комплекс средств и методов по регулированию внутренних и межгосударственных процессов перемещения населения, представляет собой деятельность государства в лице специальных государственных органов по регулированию процессов миграции населения. Основная цель управления миграционной политики состоит в том, чтобы организовать население в продуманные и практичные структуры, улучшить его качественную структуру с точки зрения эффективного экономического и демографического развития, способствовать гармоничному развитию отдельных областей и социально-экономическому выравниванию

– сущность государственного регулирования в Российской Федерации находит свое выражение в установлении общеобязательных требований и процедур для объектов управления в сфере миграции в целях обеспечения гарантий прав и свобод иностранных граждан, находящихся на территории России.

– административно-правовое регулирование – наиболее распространенный метод управления миграцией путем законодательного закрепления условий иммиграции и эмиграции, основных прав, свобод и обязанностей мигрантов. Следующим методом является экономическое стимулирование миграции, за счет создания экономических условий, способствующих притоку мигрантов в страну, либо ограничивающий миграцию. Именно благодаря системе управления миграционная политика обретает свое практическое выражение в деятельности органов государственной власти.

– среди современных проблем миграционной политики России следует выделить высокий уровень нелегальной миграции, неразвитость консультационно-информационных сервисов, предназначенных, с одной стороны, для российских работодателей, а с другой стороны, для иностранных граждан, прибывающих в Россию, игнорирование политики адаптации и интеграции мигрантов.

– в этой связи важнейшей задачей является и разработка стратегических направлений управления миграционной политикой России, которая должна основываться на том, что наша страна является страной с постоянным перемещением населения. Среди основных стратегических направлений следует отметить следующие: противодействие нелегальной миграции (как нелегальной эмиграции российских граждан, так и нелегальной иммиграции граждан других стран); обеспечение социальной защищенности российских граждан в странах - реципиентах; стимулирование инвестирования заработанных мигрантами средств в экономику России; смягчения действия факторов, которые стимулируют выезд на работу за границу, активная иммиграционная политика.

– в решении проблем миграции стратегическое значение имеет пересмотр концептуальных основ государственной миграционной политики, которая должна формироваться и приниматься соответствующими государственными органами как политическое решение стратегического

значения в процессах общественного развития. Актуальной является и проблема борьбы с нелегальной миграцией в России посредством формирования законодательных механизмов противодействия эксплуатации мигрантов. Требуется своего решения и проблема эмиграции из России, которая не может быть решена путем постепенного устранения экономических, социальных и других факторов общественной жизни, которые приводят к эмиграции. В то же время определенных результатов можно достичь в рамках таких задач миграционного характера: развитие возможностей для временного легального трудоустройства за рубежом как альтернативы постоянной эмиграции; продвижение программ образовательного обмена и т.д.

В целом, в настоящее время, актуальным представляется направление усилий государства и общества на формирование и реализацию государственной миграционной политики, которая положительно бы влияла на консолидацию российских людей, пребывающих как на территории России, так и за рубежом, на обеспечение безопасности государства, на ускорение социально-экономического развития, способствовала замедлению темпов снижения численности населения, стабилизации количественного и качественного состава населения, удовлетворению потребностей экономики в рабочей силе.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Абдуллаев Э. Э. Законодательное обеспечение миграционной политики России // Пробел в российском законодательстве, 2014. №. 3, с. 292-297.
2. Баккуев Е.С. Как улучшить миграционный процесс и миграционную политику / Баккуев Е.С., Белова Ф. Ж., Гатов А. В. // Региональные проблемы экономических изменений. 2017. №12. С. 106-114.
3. Вишне夫斯基 Е.Н. Иммиграционная стратегия и политика толерантности России. // Национальный психологический журнал. Номер 2 (6). 2011.S.33-40.
4. Волкова Т. Б. Миграционная политика и тенденции ее развития // Евразийская адвокатура. 2019. №2. С. 120-123.
5. Волок В.Д. Государственное управление миграционными процессами в Российской Федерации: функции и полномочия // Территориальное развитие. 2015 г. № 3. С.77-82.
6. Волок В.Д. Миграционная политика: Учебник / В.Д. Волок; - М.: МГУУ, 2017. - 156с.
7. Грачева М. Д. Миграционная политика: права человека и безопасность // Научно-аналитический отчет Европейского института РАН, № 1 (7), 2019. С. 55-61.
8. Жеребцов, А. Н. Миграционное право России: учебник для вузов / А. Н. Жеребцов, Е. А. Малышев; под общей редакцией А. Н. Жеребцова. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. — 437 с.
9. Завалов А.В. Проблемы государственного регулирования социальной адаптации иммигрантов // Государственное управление. Электронный бюллетень. 2019. <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-voprosy-gosudarstvennogo-regulirovaniya-sotsialnoy-adaptatsii-migrantov/viewer>

10. Зорин В. О. Формирование и институционализация национальной иммиграционной политики в современной России / Зорин В. О., Бурлака М. Ю. // Полит.книга 2020. №2. С. 113-129.

11. Ивахнюк И. Формирование и функционирование Евразийской миграционной системы: автореф. дис. на соискание научн. степени д. э. н. по спец. 08.00.05 «Экономика и управление народным хозяйством: теория управления» / И. Ивахнюк. – М., 2008. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/formirovanie-i-funktsionirovanie-evraziiskoi-migratsionnoi-sistemy>.

12. Ионцев В. А. Международная миграция: население: теория и история исследования. - М.: МГУ, 2019. - 370 с.

13. Исакова Г.К. Особенности управления современной национальной иммиграционной политикой // Региональные проблемы экономической трансформации. 2019. №5. С.101-106.

14. Исаян Г.Д. Современная государственная политика Российской Федерации в области адаптации к миграции: направление и реализация // Гуманитарные, социально-экономические и социальные науки. 2019. <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennaya-gosudarstvennaya-politika-rf-v-sfere-adaptatsii-migrantov-napravleniya-i-realizatsiya/viewer>

15. Казарин К.В. Институциональное и правовое обеспечение миграционной деятельности / Закон. 2019. №1. С.249-256.

16. Кислая К.Г. Современные проблемы иммиграционной политики России: состояние и пути решения // Молодежный научный форум. №1, 2020, стр. 33–38.

17. Конституция Российской Федерации.

18. Концептуальные основы совершенствования законодательства в сфере миграции / Харламов С.О., Перехожин М.Ю. // Вестник МГУ МВД России. 2019. №7.

19. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года. – Режим доступа: <http://government.ru/info/20224/>

20. Кочеткова Н.Д. Отдельные вопросы законодательного обеспечения иммиграционного процесса в Российской Федерации // Образование. Наука. 2020. № 3. С. 101-104.

21. Кравченко И.П. Правовое регулирование государственной иммиграционной политики // Научные проблемы. 2018. №12. С.228-234.

22. Кунцева Е.О. Современная миграционная политика России // Право. 2020. № 2. С.75-78.

23. Лошкарев И.Д. «Развитие миграции» в рамках глобального режима в сфере миграции // Человек. Сообщество. Менеджмент. -2018-Том 19-Номер 1. -С.42-61.

24. Малая А.Ф. Миграционная политика: законодательная и правоприменительная практика в России // Правовое государство: теория и практика. 16, 3 (март 2020 г.), 73–82.

25. Миграционная политика: административно-правовые аспекты / Сазонова О.А., Сазонова Н.В. // Изучение человечества. 2018. <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsionnaya-politika-administrativno-pravovoy-aspekt/viewer>

26. Миграция как социально-экономический феномен / Самойлов В.Д., Панченков А.И. // Экономические и социально-гуманитарные исследования. 2018 г.

27. Миграция населения: Учебник для вуза / Л. Л. Рыбаковский. - М.: Логос, 2019. - 480 с.

28. Модернизация иммиграционной политики в Российской Федерации / И. Зеров Н., Катаев О. В., Ряпухина И. А. // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. №1. С.18-24.

29. Новые приоритеты миграционной политики России / Попков А. М., Мамонтова Е. А. // Вестник СПбГУ МВД России. 2020. №1. С.183-189.

30. Перечень инструкций по реализации «Концепции национальной миграционной политики на 2019-2025 годы» // Официальный сайт «Президента России». Сайт:

<http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 7 апреля 2020 г.)

31. Подольский А.В. Развитие системы миграционного менеджмента в современной России // Вестник МГУ МВД России. 2017. №5. С.116-120.

32. Попов А. М., Мамонтова Е. А. Новый акцент в миграционной политике России // Брифинг. 2020. № 1. С.183-189.

33. Постановление Правительства РФ от 09.06.2003 N 335 (ред. от 24.07.2020) "Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий ее оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42658/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42658/)

34. Постановление Правительства РФ от 16 августа 2004 г. № 413 (ред. от 06.05.2006 г.) «О миграционной карте» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48890/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48890/)

35. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_41475/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41475/)

36. Постановление Правительства РФ от 4 июля 1992 года № 470 «Об утверждении перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_816/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_816/)

37. Рыбаковский О. Л., Таюнова О. А. Цели стратегии миграционного развития России // Народ. 2018. Т. 21. № 1. С. 22-30.

38. Рязанцев С. В. Миграционная политика России видит кого-то? (Антропологическое измерение миграционной политики России) История. 2019. №59. С.101-109.

39. Рязанцева С.В. Внешняя миграционная политика - фактор демографического развития России // Социологический ежегодник. 2017. №3. С.63-71.

40. Сажина В. А., Высоцкая З. Р. Эволюция миграционной политики России, отражающая правовые источники политического и идеологического характера // Государственное управление. Электронный вестник (Электронный журнал), вып. 81, стр. 196–214

41. Санченков В.В. Реализация миграционной политики // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. №3. Из. 73-78.

42. Системы безопасности: социальное направление миграционной политики / М.И. Черепанова, О.В. Суртаева // Social and Security Insights. 2018. №3. С.111-118.

43. Скребцова Н. С. Институт миграции в России: история и развитие // Постсоветские исследования. 2020. №6. С. 530-536.

44. Социология иммиграции и адаптации: Учебники / Е.Е. Письменный. -М.: Финансовый университет, Социология, история и философия, 2018. - 274с.

45. Стельмах С.А. Миграционные потоки в РФ // Гуманитарные, социально-экономические и социальные науки. 2021 г. <https://cyberleninka.ru/article/n/migratsionnye-potoki-v-rossiyskoj-federatsii/viewer>

46. Указ Президента РФ от 02.07.2005 N 773 (ред. от 08.02.2021) "Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54272/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54272/)

47. Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 (ред. от 14.09.2018, с изм. от 21.01.2020) "О структуре федеральных органов исполнительной власти"

48. Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" от 31.05.2002 N 62-ФЗ (последняя редакция).  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_36927/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927/)

49. Федеральный закон «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» от 25 июня 1993 г. № 5242-1  
[I http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_2255/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/)

50. Федеральный закон от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»<sup>16</sup> (так называемый закон о «резиновых квартирах»)  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156010/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156010/)

51. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 203-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»»  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149649/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149649/)

52. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса РФ и некоторые другие законодательные акты РФ, а также о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ»  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149699/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149699/)

53. Федеральный закон от 23 июля 2013г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149670/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149670/)

54. Федеральный закон от 23 июля 2013г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149670/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149670/)

55. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 389-ФЗ «О внесении изменений в статью 27 ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» и статью 5 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в

- Российской Федерации».
- [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_156524/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156524/)
56. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»
57. ФЗ «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_61569/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/)
58. ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/)
59. Ходусов А. А. Совершенствование миграционного законодательства как фактор оптимизации государственной миграционной политики Российской Федерации // Сибирское юридическое обозрение. 2018;15(1). С. 80-85.
60. FinExpertiza составила рейтинг регионов РФ с самой высокой концентрацией трудовых мигрантов. – Режим доступа: <https://finexpertiza.ru/press-service/researches/2020/trud-migrant/>
61. Bakewell O. Migration systems, pioneers and the role of agency // J. Bakewell, H. De Haas, A. Kubal // Working Papers IMI. – 2011. – Paper 48. – 26 p.
62. EU migration policy. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/>
63. Frequently Requested Statistics on Immigrants and Immigration in the United States on in the United States. URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/frequently-requested-statistics-immigrants-and-immigration-united-states-2020>
64. Landis F. MacKellar. COVID-19: Demography, economics, migration and the way forward // Migration policy practice. Vol. X, Number 2, 2020. p. 8-14.

65. Leila Hadj Abdou (2020) 'Push or pull'? Framing immigration in times of crisis in the European Union and the United States, *Journal of European Integration*, 42:5, 643-658

66. Migration Governance Indicators: A Global Perspective. International Organization for Migration (IOM), 2019. Migration Governance Indicators: A Global Perspective. IOM. Geneva. 64 p.

67. Ravenstein E.G. The Laws of Migration // *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 48, No. 2. (June, 1885), pp. 167–235.

## Приложение А

### Субъект институциональной системы регулирования иммиграционной политики в соответствии с политической и административной властью



Рисунок А.1 - Субъект институциональной системы регулирования иммиграционной политики в соответствии с политической и административной властью