

МОНОГРАФИЯ

ФИНАНСОВЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



М.Л. Галас
Г.Г. Силласте
К.Д. Шевченко

МИГРАЦИЯ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСНОГО РАЗВИТИЯ МИРОВОГО СООБЩЕСТВА И ЕЕ РИСКИ В РОССИИ



УДК 304
ББК 60.55
JEL Y8
М 57

Научный редактор: научный руководитель Департамента социологии, истории и философии ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доктор философских наук, профессор, Заслуженный деятель науки РФ, член Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации *Силласте Г. Г.*

Ответственный редактор: главный научный сотрудник Департамента политологии и массовых коммуникаций ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доктор исторических наук, доцент *Галас М. Л.*

Рецензенты:

Рязанцев С.В. — врио директора ФГБУН «Институт социально-политических исследований Российской академии», доктор экономических наук, член-корреспондент Российской академии наук, профессор;

Власов А.А. — профессор кафедры «Международное частное и гражданское право» Московского государственного Института международных отношений Министерства иностранных дел Российской Федерации, член научно-консультативного совета Гражданско-правовой секции Верховного Суда Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

Бакулина А.А. — заместитель проректора по научной работе ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доктор экономических наук, доцент;

Селезнев П.С. — заместитель первого проректора по работе с органами власти и региональному развитию доцент Департамента политологии и массовых коммуникаций ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», доктор политических наук, доцент.

М 57 **Миграция в условиях кризисного развития мирового сообщества и ее риски в России: Монография / М. Л. Галас, Г. Г. Силласте, К. Д. Шевченко. — М.: Прометей, 2020. — 406 с.**

ISBN 978-5-00172-010-2

Объектом монографического исследования являются миграционные процессы в Российской Федерации с учетом странового и международного опыта. Методология исследования основана на полипарадигмальной концепции междисциплинарного исследования с использованием научного и практического опыта изучения миграционных процессов и практики возможного воздействия на их регулирование. Монография подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финуниверситета 2019 года.

© Галас М.Л., Силласте Г. Г.,
Шевченко К.Д., 2020

ISBN 978-5-00172-010-2

© Издательство «Прометей», 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Глоссарий	5
Введение	16
1. Теоретические подходы к исследованию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации	28
1.1. Методологические подходы к исследованию регулирования миграционных процессов	28
1.2. Анализ государственно-политических подходов регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.....	37
1.3. Российская миграция: гендерный дискурс.....	74
2. Международные подходы к регулированию миграции с учетом норм обеспечения прав человека и минимизации миграционных рисков.....	85
3. Концептуальные основы регулирования миграционных процессов в условиях кризисного развития мирового сообщества.....	134
3.1. Страновые политико-правовые основы регулирования миграционных процессов в условиях кризисного развития мирового сообщества	136
3.2. Российские политико-правовые основы регулирования миграционных процессов в условиях кризисного развития мирового сообщества	159
3.3. Миграция в условиях кризисного развития мирового сообщества и ее риски в России	184
4. Политико-правовые подходы к адаптации/ интеграции иммигрантов с учетом норм обеспечения прав человека и минимизации миграционных рисков	235
4.1. Страновые подходы к адаптации/интеграции иммигрантов с учетом норм обеспечения прав человека и минимизации миграционных рисков	235

4.2. Концептуальные основы адаптационной модели миграции в Российской Федерации	272
5. Потенциальные направления внедрения результатов исследования в социальную практику	304
Заключение.....	328
Список использованных источников	334
Приложение	340

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Методологические подходы к исследованию регулирования миграционных процессов

Миграция — многосложное и многофакторное социальное явление. Следствием сложности явления выступает полипарадигмальность подходов к исследованию проблем регулирования миграционных процессов и управления миграцией.

В конце XX в. за рубежом получила определенное развитие системный подход к изучению миграционных процессов. Впервые подход был применен для анализа международной миграции таким исследователем как Дж. Фосет, Ф. Арнольд, А. Портес, Дж. Бороз [48], которые применяли системный подход в рамках изучения глобальных процессов, оказывающих влияние на миграцию. Миграционные процессы в глобальном контексте рассматриваются представителями данного подхода с учетом политических, культурных, экономических, социальных особенностей реципиентных стран и регионов. Среди российских исследователей можно отметить ряд работ М. С. Савоскула [42].

В России получил фундаментальное и прикладное развитие миграционно-демографический подход, который интересен разработкой актуальных проблем интегрирования иммигрантов на территориях евразийского и азиатского регионов, анализом социально-демографических

последствиях миграционных процессов для развития России и зарубежных стран. Так, исследования Л. Л. Рыбаковского [35, 36, 37, 38] строятся на поэтапном анализе миграционного процесса: 1) исходной стадия подготовки, в ходе которой формируется миграционная мобильность; 2) непосредственно процесс передвижения населения; 3) процесс адаптации мигрантов к новым условиям на территории поселения или в стране въезда. критериев определения миграционного потенциала стран нового зарубежья для России. Разработана стратификация российского населения с учетом миграционного потенциала в зарубежных странах, в их числе соотечественников. Системным признаком для определения миграционного потенциала для ученого является численность определенной совокупности населения, формируемой непосредственно по этническому признаку, или в взаимосвязи с языковым, или геополитическим компонентом. С принятием Концепции государственной миграционной политики Л. Л. Рыбаковский коррелировал ее цели, задачи и направления с демографической политикой, предложив установить пороговые значения, комплексные задачи, специальные региональные и федеральные программы. Им предложено три направления демографической политики: рождаемость, смертность, миграция. Дана характеристика влияющих на результативность демографической политики факторов, анализируются ее региональная специфика. Приоритетным, по мнению ученого, является для России восточный вектор демографического развития, учитывая его природные ресурсы, географическое преимущество (транссибирский коридор).

С. В. Рязанцев выстраивает прогнозы основных демографических показателей регионов России в тесной привязке к миграционным процессам (национальным и международным) [39, 40, 41]. Изучены формы миграции, дающие демографический прирост в России. Внимание уделено роли стран Центральной Азии в российской демографической динамике. Определены региональные

особенности воздействия миграции на демографические процессы на территории России. Выделены важные проблемы миграционной политики Федерации в контексте демографического развития страны. В частности, исследователя интересует география трудовой миграции, ее социально-демографическая структура, сферы занятости мигрантов-трудящихся. По мнению С. В. Рязанцева, трудовые мигранты вносят определенный вклад в демографическое развитие Федерации. Обращает внимание на важность интеграционных программ для мигрантов для формирования категории «новых российских граждан» в целях демографического развития России. Интересна ученому и проблема демографических потерь в кластере молодежи России, вызванных социальными девиациями (в сравнении со странами ЕС). В поле исследовательского интереса С. В. Рязанцева демографическая ситуации в Северокавказских регионах. На базе статистического анализа им выявлены векторы демографического развития Северного Кавказа, в частности в сфере матримониального, репродуктивного, миграционного поведения. С. В. Рязанцевым исследуется социально-экономическая и демографическая роль иммиграционного процесса для принимающего общества России. Проведен анализ масштабов и структуры иммиграционных потоков в Федерацию, в их числе въезда с целью постоянного жительства и временного пребывания (для осуществления трудовой деятельности, получения образования). Выявлены основные проблемы миграционной политики России, расхождение миграционных практик и концептуальных идей, недостаток гуманитарного подхода. Задумывается ученый над последствиями эмиграции граждан России — высококвалифицированных специалистов. В сфере исследований этого автора и вопросы китайского экономического иммиграционного продвижения в республики Центральной Азии. Изучаются также социально-демографические факторы такого продвижения.

Институционально-миграционный подход, представленный работами В. А. Волоха, А. Б. Паскачева [28], акцентирует внимание на вопросах генезиса институционального обеспечения миграционной политики России (начиная с периода реформ Петра I и заканчивая современностью), правового регулирования трудовой миграции, статуса иностранных работников, совершенствования политики государства по привлечению в страну соотечественников, проживающих за рубежом. Важное значение придается исследователями и вопросу миграционной амнистии с учетом опыта зарубежных стран. Значительное место в исследованиях представителей данного подхода уделено теме реализации Концепции государственной миграционной политики в контексте стратегии национальной политики России до 2025 г.

В работах этих ученых и общественно-политически деятелей изучаются технологии предупреждения миграционных рисков [5, 6, 27]. Анализируются меры противодействия незаконной миграции в зарубежных странах, а также на национальную безопасность России. Внимание уделено разработке методов предупреждения незаконной миграции в субъектах Федерации, ликвидации ее последствий, разработке технологий по противодействию незаконной миграции в России. Исследуется миграционная ситуация в Федерации в контексте выработки мер противодействия экстремизму и терроризму. Изучены понятие и сущность мирового терроризма. Правовое и институциональное обеспечение в сфере миграции. Факторы, воздействующие на эскалацию экстремизма и терроризма, адаптация и интеграция иммигрантов с точки зрения профилактики межнациональных конфликтов. Предложен комплекс мер по преодолению дисбаланса расселения в регионах России иммигрантов в целях снижения рисков трудовой миграции.

А. Б. Паскачев анализирует проблему межнациональных отношений в России, раскрывая специфику и принципы формирования национальной политики в Феде-

рации, выделяет исторические этапы формирования российской нации. Исследует теоретические и методологические основы становления национальной политики, межнациональных отношений. Эти вопросы А. Б. Паскачев коррелирует с миграционной политикой России [26, с. 50—200].

По мнению В. А. Волоха, важность институционального обеспечения миграционной стратегии России во многом связана с проблемами реорганизации системы управления миграцией. Им выделено восемь государственно-политических подходов к управлению миграцией (как элементу структурированной системы регулирования объективных миграционных процессов), сложившихся в постсоветский период. Автором проведен анализ миграционных процессов, который стал теоретической и методологической базой для их дальнейшего исследования вопросов, а также для разработки технологий по оптимизации институтов управления миграцией в условиях современной России. В. А. Волох трактует формирование и реализацию миграционной политики и как политику, и управление, включая деятельность государственных в сотрудничестве с общественными организациями, а также и ответную реакцию иммигрантов на такую деятельность институтов власти и гражданского принимающего общества. Пути оптимизации управления миграцией в России В. А. Волох находит и в изучении опыта регулирования вынужденной миграции в странах ЕС [3, 4, 5, с. 55—56, 6, с. 20—180]. Рост потока вынужденных мигрантов с востока Украины и иных категорий посткризисных иммигрантов придал проблеме вынужденного переселения серьезное значение и в России. СВ. А. Волох провел компаративистский анализ действующей редакции федерального закона «О беженцах» с практикой правоприменения по предоставлению убежища в ЕС.

Миграцию как социальные макропроцесс и явление, отражающие взаимодействие социально-демографической группы иммигрантов с системой социальных

институтов, общностей и индивидов раскрывают труды Л. Л. Рыбаковского, Г. Г. Силласте, Е. Е. Письменной.

Л. Л. Рыбаковским были рассмотрены изменения показателей величины суммарного коэффициента рождаемости с 1992 г. в течение 7-летних периодов до 2013 г. Им изучена проблема смещения функций миграции и ее последствий (распределительной, селективной, экономической, социальной, демографической, этнической, геополитической). Дано авторское понятие «функция миграции населения», ее признаки, подтверждаемые фактическими данными, раскрывающими особенности проявления функций миграции. Л. Л. Рыбаковский разделил миграционную мобильность и миграцию населения, показав, что не зависимо от форм ее измерения (распределением выходцев иных территорий/государств по числу изменений ими места жительства, либо долями мигрантов в населении) она лишь один из факторов, влияющих решение о совершении акта миграции [35, 36, 37, 38].

Г. Г. Силласте рассматривает миграцию как сложный социальный процесс, обладающий количественными и качественными характеристиками, отображающими воздействие внешних условий и социума. Ученый анализирует социогендерную специфику внутренней миграции, формирование дискурсивного сознания и адаптивного поведения мигрантов в иной социальной среде. Исследователь анализирует влияния на рождаемость и воспроизводство населения экономических кризисов, прослеживает динамику численности населения в становом контексте. Также сопоставляет страты гражданского общества России со стратами иммигрантов, как компоненты российского социума. Вместе с тем, Г. Г. Силласте изучает проблему социальных рисков во взаимосвязи с экономической нестабильностью. Ученый обращает внимание на ряд теоретико-методологических вопросов: особенности транзитивной экономики, социальных конфликтов и кризисов, сущность, виды, специфику, типологию социальных рисков. Г. Г. Силласте рассматривает

концепции модусов социального времени и конфликтогенеза. В работах автора приводятся эмпирические индикаторы измерения глубины распространенности социальных рисков в российском социуме, в том числе и миграционных. Г. Г. Силласте изучает социальную сущность, субъекты и объекты, противоречия страновой интеграции в нормы современного гендерного порядка, его характер, конфликтогены, а также его связь с миграционным вопросом [43, 44, 45].

Е. Е. Письменная исследует социальные риски трудовой внешней миграции, социальную роль женщин в условиях трудовой миграции. Изучает миграцию как социальное явление, отличающееся многообразием и являющееся одним из важных индикаторов социально-экономического благосостояния социума. Автор участвовала в разработке классификации форм миграции, выделив временные (возвратные) и постоянные (безвозвратные) миграции. С социологической точки зрения объясняет причины ограничения иммиграции определенным сроком пребывания за пределами страны исхода. Регулярная миграция исследуется на примере маятниковых и приграничных миграций [29, 30].

С точки зрения межэтнической и межнациональной конфликтологии исследуются социокультурные особенности интеграции мигрантов в систему социальных отношений России, проявления миграционной ксенофобии В. И. Мукомелем, Л. М. Дробижевой [13, 14, 23, 24, 25]. Ученые исследуют понимание российскими гражданами межнационального согласия, процесс формирования взаимоотношений между людьми разных национальностей, проживающих в регионах Федерации. Анализируют роль фактора национальности в трудоустройстве, в возможности осуществлять властные функции в органах представительной власти. Рассматривается отношение российского населения к проблемам изучения родных и государственных языков. Отдельное внимание сконцентрировано на религиозных традициях, вероиспо-

веданиях как факторах межнациональных отношений. Проводится анализ проблем социокультурной адаптации и интеграции внутренних мигрантов. Л. М. Дробижева исследует предмете и объекте этносоциологии, ее ключевые направления, сравнивая с западной социологией расовых и этнических отношений. В сфере интересов социология расовых и этнических отношений, гражданская и этническая идентичность, межэтнические конфликты, социокультурная адаптация и интеграция мигрантов [13, 14]. По мнению В. И. Мукомеля, основное противостояние проходит в процессе социокультурной адаптации иммигрантов. Часть титульного населения России полагает, что культурные традиции иммигрантов размывают «культурный стержень» принимающих социумов, вызывая риск нарушения общественной стабильности и социального взрыва [23, 24, 25]. Ученого интересуют социально-демографические профили, человеческий, социальный и экономический капиталы, уровень социального доверия. Он выделил структуры идентичностей населения: толерантные, колеблющиеся, гипоинтолерантные и гиперинтолерантные. В. И. Мукомель выявляет социальные страхи факторы ксенофобных установок, формирующих социальные ориентиры в социуме и градацию на «своих и чужих».

Вопросам совершенствования государственной национальной и этнической политики, а также межнациональных конфликтов посвящены исследования В. Ю. Зорина [15]. В контексте Стратегии государственной национальной политики и иных действующих нормативных актов, формирующих направления развития межэтнических отношений в Федерации, исследуется специфика межнациональных отношений, оцениваются перспективы построения гражданской нации в России. Ученый акцентирует внимание на проблеме подверженности деструктивному воздействию экстремистских движений на молодежь. С точки зрения автора, важная задача современной российской государственной национальной политики —

гармонизация этнокультурного развития субъектов Федерации и обеспечения гражданского единства.

Изучением проблем неравномерного финансового, социально-экономического развития территорий, сокращения населения в различных регионах России, а также регионообразующих структур и институтов занимается Е. С. Красинец [18, 19, 20]. В работах ученого рассмотрены фундаментальные проблемы развития Дальнего Востока России в контексте развития региональной экономики, перспектив капитала трудовых ресурсов. Предложены возможные методы решения задач в области повышения миграционной привлекательности данного региона. Не менее интересуют Е. С. Красинца миграционные проблем, возникающие в процессе региональной евразийской интеграции. Автор прогнозирует перспективы миграционного взаимодействия Федерации с государствами-участниками ЕАЭС. На основе статистических данных и материалов ЕЭК дается характеристика роли миграционных процессов в строительстве и развитии евразийской интеграции. Е. С. Красинец, показал влияние миграционных процессов на рынок труда демографическое восполнение.

Процессы посткризисной миграции населения из государств с высокого уровня напряженности (нестабильности), риски наступления неблагоприятных последствий для государств-реципиентов изучаются М. Л. Галас [7, 8, 9, 10, 11, 12]. В работах автора предметы исследования — механизмы предупреждения миграционных рисков в целях обеспечения политической, социальной и экономической стабильности, национальной безопасности Федерации; эффективность управления миграцией; межгосударственная интеграция и формирование системы полиполярного мироустройства; роль институтов гражданского общества в саморегулировании социальных систем и в обеспечении общественного согласия. М. Л. Галас рассматривает внешние и внутренние факторы посткризисной миграции в динамике на основе

статистических данных ведомственной отчетности, анализирует глобальные процессы в сфере миграции. Исследователь изучает риски афтершока вторичной миграции из стран Европы, и переориентации миграционных потоков из стран с высоким уровнем политической, экономической, социальной напряженности (нестабильности), переживающих последствия гражданских войн и сооруженных конфликтов. Изучается потенциал трудовых, капитальных, экономических, финансовых, иных ресурсов посткризисных регионов как миграционных доноров в целях эффективного управления миграцией на территории Федерации, формирования оптимального механизма адаптации иммигрантов в экономику, социальную систему, культурную среду принимающего общества. Автору интересны проблемы влияния им миграционных потоков на российские рынки труда, занятости, образовательных и иных услуг. Внимание М. Л. Галас обращено на проблемы иностранного инвестирования в российские регионы, в том числе за счет переориентации финансовых переводов трудовых иммигрантов. Ученый задается вопросом систематизация целеполагания иммиграционных потоков, классификации миграционных индикаторов для применения в мониторинге миграционных процессов на территории России.

1.2. Анализ государственно-политических подходов регулирования миграционных процессов в Российской Федерации

В постсоветский период российская государственная миграционная политика, ее институциональная база формировались поэтапно, а приоритетные направления модернизировались. Авторы монографии предлагают условно разделить генезис государственно-политических подходов к управлению миграцией и регулированию миграционных процессов в Российской Федерации на четыре этапа: первый с 1992 г. по 2000 г., второй —

2000—2012 гг., третий — 2012—2015 гг., четвертый 2015 — 2018 гг., современный пятый — 2018 до настоящего времени.

Распад СССР и рост социально-политической, экономической напряженности (нестабильности) стали движущими факторами масштабной миграционной мобильности населения России и других постсоветских республик. Государство должно было реагировать на посткризисные миграционные процессы и разработать систему мер помощи различным категориям постсоветских переселенцев (таблица А1, А2).

Так, в декабре 1991 г. глава российского государства законодательно утвердил основные направления работы органов государственной власти по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам¹: защита прав и законных интересов российских граждан, проживающих в иных государствах — бывших советских республиках, о также оказание помощи и создание условий для приема и размещения в России вынужденных переселенцев; учреждение Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости Российской Федерации; разработка республиканской долговременной программы «Миграция»².

Комплекс мер (в том числе льгот) по организованному приему, обустройству вынужденных переселенцев, источники и правила их финансирования были опреде-

¹ Распоряжение Президента РСФСР от 14.12.1991 № 123-рп «Об организации работы по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам». — Сайт справочно-информационной компании КолнсултантПлюс. Доступ: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=222115#05137529847471962> (проверено 07.07.2019).

² О республиканской долговременной программе «Миграция» (утратило силу на основании постановления Правительства РФ от 18 января 1995 года № 64). Постановление Правительства Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 327. Утратило силу на основании постановления Правительства РФ от 18 января 1995 года № 64.

лены соответствующим нормативным правовым актом в 1992 г.¹ Учитывая складывающуюся иммиграционную обстановку, исходя из сложившихся в Федерации политических и социально-экономических условий, опираясь на нормы международного права², принимая во внимание зарубежный опыт их реализации, Россия декларировала базовые принципы государственной миграционной политики: свободы выбора вынужденными переселенцами места жительства и видов занятости; недопустимости высылки или принудительной репатриации вынужденных переселенцев в страны исхода, за исключением предусмотренных законом случаев; государственной гарантии предоставления вынужденным переселенцам равных с российскими гражданами основных прав и свобод и возможности их судебной защиты; 4) безусловного соблю-

¹ Постановление Правительства РФ от 3 марта 1992 г. № 135 «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» (с изменениями и дополнениями) (утратило силу). — Сайт информационно-справочного портала ГАРАНТ. Доступ: <https://base.garant.ru/10102440/> (проверено 08.07.2019).

² В 1992 г. Федерация присоединилась к Конвенции ООН по беженцам 1951 г. и Протоколу 1967 г. В Москве были открыты представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международной организации по миграции. В 1967 г. Конвенция о статусе беженцев была дополнена специальным протоколом. В 2000 г. к Протоколу присоединилось 134 страны мира. В статье 73 дополнительного Протокола от 1977 г. предусмотрено, что беженцы и апатриды пользуются защитой, предоставляемой в соответствии с частями I и III Четвертой Женевской Конвенции «О защите гражданского населения во время войны» 1949 г. Базовыми, также являются нормы Конвенции «О статусе апатридов» 1954 г., Конвенции «О сокращении безгражданства» 1961 года. Государство — участник последней конвенции дает согласие на предоставление гражданства любому лицу, рожденному на его территории, которое иначе не может иметь иное гражданство. Страна-участник соглашается не лишать своего гражданства таких лиц при соблюдении ими определенных условий, а также если лишение гражданства может сделать такое лицо апатридом. Декларация ООН «О территориальном убежище» 1967 года устанавливает принципы, составляющих основу института территориального убежища.

дения вынужденными переселенцами обязанностей, установленных законодательством Федерации; недопустимости в отношении вынужденных переселенцев дискриминации по признаку гражданства, принадлежности к той или иной социальной группе или политических убеждений, расы, вероисповедания; обеспечения вынужденным переселенцам равных с гражданами России правами и свободами, недопустимости создания для таких иммигрантов привилегированного положения по отношению к титульному населению, кроме чрезвычайных ситуаций и случаев их массового притока; координация действий правительственных, неправительственных учреждений и самих вынужденных переселенцев по разрешению проблем жизнедеятельности данных иммигрантов на международном, межгосударственном и национальном уровнях; содействия Федерации развитию рынков жилья и труда.

Для решения задач, вытекающих из вышеперечисленных принципов, потребовалось построение новой государственной системы, включающей нормативно-правовую базу, развернутую институциональную структуру, инструментарий реализации государственной политики в этой сфере, эффективные механизмы ее финансового обеспечения и контроля. Итак, в 1990-е гг. государственная миграционная политика приобрела социально-экономический характер, была направлена на обеспечение защиты российской экономики от нежелательного притока иностранных работников (по масштабу их занятости и, по квалификационно-профессиональным показателям). Государство делала все возможное для сглаживания самых острых проблем в сфере занятости населения России посредством гибкого регулирования притока трудовых иммигрантов; рационального (в соответствии с национальными экономическими интересами) использования иностранных работников.

В итоге, следует признать, что поставленных цели государственной миграционной политики достичь не удалось. Неупорядоченная концентрация иностранных тру-

довых ресурсов в российских регионах, вызывала рост безработицы среди титульного населения, а также социальную напряженность.

В рассматриваемый период реализацией государственной миграционной политики занимались по кругу ведения ряд министерств и ведомств: Минфин, МВД, МИД, Федеральная пограничная служба. Специальным органом, регулирующим миграционные потоки стала новая государственная структура — Федеральная миграционная служба¹, объединившая разветвленную сеть соответствующих региональных институтов. Перед этой структурой были поставлены задачи: миграционного контроля и регулирования притока иностранной рабочей силы, в целях защиты национального рынка труда и законных интересов российских граждан в сфере труда и занятости.

В ходе реализации государственной миграционной организовывались пункты первого прибежища для лиц, ищущих международной защиты (вынужденных переселенцев и соискателей убежища), нуждающимся иммигрантам этой категории оказывалась материальная помощь, на российских границах стал функционировать иммиграционный контроль.

В 1994 г. Федеральная миграционная служба России сформировалась как компетентный исполнительный орган, имевший определенные функции, ставивший конкретные цели и задачи по их реализации, взаимодействующий с органами исполнительной власти Федерации, а также с подведомственными региональными органами.

Был запущен механизм «Женевского процесса», оказавшего принципиальное воздействие на решение проблем вынужденных переселенцев, становление института убежища в Российской Федерации и в странах СНГ.

¹ Указом Президента Российской Федерации «О Федеральной миграционной службе России» от 14.06.1992 г. № 62554. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. было утверждено Положение о Федеральной миграционной службе России».

В рамках «Женевского процесса», когда встреча на высоком уровне весной 1996 г. позволила закрепить единые принципы и согласие стран-участниц, а также выработать меры по имплементации процесса, Российская Федерация дала согласие на приведение своего законодательства в соответствие с Конвенцией ООН о беженцах. Федерация смогла привлечь весомые средства международных организаций-спонсоров для помощи соискателям убежища и внутренним перемещенным лицам, вместе с тем усилить требования к соискателям статуса беженца. Сославшись на недостаточную финансовую обеспеченность, Россия не выполняла обязательств по отношению к лицам, которым статус предоставлялся. Был введен новый институт временного убежища, статуса которого позволил легитимировать проживание его обладателя на территории Федерации, не предоставляя социальной защиты. Ограничено толкование Федерального закона «О вынужденных переселенцах»: в документах Женевской конференции 1951 г., въезжающие на территорию России и имеющие российское гражданство вынужденные переселенцы были выведены в специальную категорию — «недобровольно переселяющиеся лица», а переселяющиеся в пределах Федерации трактовались как внутренние перемещенные лица. В результате, в настоящее время соискатели убежища на территории России, могут получить статус беженца, а также статус соискателя временного убежища и лица, претендующего на политическое убежище.

До начала 2000-х гг. В России продолжался процесс институционализации государственной миграционной политики, корректировалось управление посткризисной вынужденной иммиграцией, включая соискателей убежища, выстраивалась система миграционного контроля. В Латвии, Армении, Киргизии, Таджикистане, Туркменистане были организованы представительства ФМС России за рубежом.

В 1998—1999 гг. ФМС России проведена работа по созданию межведомственной рабочей группы по раз-

работке проекта Концепции государственной миграционной политики. Проект был опубликован в периодических изданиях, «одобрен» научно-практической конференцией научного совета «Проблемы демографии, миграции и трудовых ресурсов» РАН, Институтом макроэкономических исследований Минэкономразвития России, расширенной коллегией ФМС России, Правительственной комиссии по миграционной политике и проведенных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Парламентских слушаниях. В обсуждении участвовали около восьмисот представителей объединений вынужденных переселенцев, общественных организаций, ФОИВ, органов законодательной власти, научного сообщества.

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации была «одобрена» распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.03.2003. Данный документ приоритетное значение придавал противодействию незаконной миграции, трактуемой как «вызов и угроза». В Концепции не были определены сущность и структура миграционных процессов на территории Федерации, не обозначены основные этапы ее реализации. Документ носил декларативный доктринальный характер. Понятие «регулирование миграционных процессов» в Концепции трактовалось уже понятия «государственная миграционная политика». Концепция не являлась нормативным правовым актом, обязательным для реализации ФОИВ. Как известно, Конституцией России государственная политика определяется главой государства — Президентом Российской Федерации.

В Концепции были обозначены проблемы вынужденной миграции, адаптации вынужденных переселенцев к новым условиям, внутренней миграции российских граждан, внешней трудовой миграции, привлечении в Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, образовательной миграции, а также несбалансиро-

ванности миграционных потоков (вследствие чего наблюдался отток населения из восточных и северных регионов страны в центральные и южные), эффективности иммиграционного контроля (в частности, выстраивания механизмов возвращения незаконных иммигрантов в страну исхода). Среди новых вопросов следует отметить эмиграцию квалифицированных специалистов, формирование этнических анклавов в приграничных регионах, сопряженность внешней миграции с опасностью распространения терроризма, политического экстремизма, опасных болезней, взаимодействие с институтами гражданского общества (объединениями мигрантов).

Важно отметить, что уже в этом документе наметилась тенденция к установлению связи вопросов миграционной политики и национальной безопасности, которая станет доминирующей в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. и Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 гг. Вместе с тем, в ней еще достаточно обширно представлены вопросы экономической миграции. Концепция призвала содействовать стремлению иммигрантов к «самообустройству» и осуществлению трудовой деятельности. Рыночный механизм обусловил актуальность государственного управления миграционными процессами посредством обеспечения прав граждан на свободу передвижения и создания системы экономических стимулов¹.

Очевидна тенденция к приоритету безопасности в миграционной политике Федерации — трактовка миграционных процессов как феномена, влияющего на национальную безопасность. В рамки подобного подхода к регулированию миграционных процессов вполне

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1.03.2003 №256-р. — Сайт справочно-информационного портала ГАРАНТ. Доступ: <https://base.garant.ru/185588/> (проверено 18.05.2019).

укладываются федеральные законы начала 2000-х годов, а также изменение статуса ФМС России.

Усиление селективного механизма в миграционных процессах в начале 2000-х годов оказало воздействие на снижение количества законных мигрантов, прибывших на территорию Федерации (таблица А3).

В 2000—2002 гг. в российской системе управления миграцией возникли определенные институционально-организационные проблемы. Функции упраздненной ФМС России были переданы в учрежденное Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (далее — Минфедерации России)¹. Потребовалось время для подготовки и принятия документов, регламентирующих деятельность нового института, однако задачи, функции в части разработки и реализации государственной миграционной политики не претерпели существенных изменений. Так, в ходе институционального реформирования с мая до октября 2000 г. функционирование миграционной службы было значительно затруднено, особенно ее территориальных подразделений. Минфедерации России было ликвидировано 16.10.2001 г., а его функции были разделены между МВД России, МИД России, Минэкономразвития России. К концу февраля 2002 г. указом Президента Российской Федерации вновь создана Федеральная миграционная служба, но в составе МВД России. Следует отметить, что с ликвидацией Минфедерации России вопросы управления миграцией оставались неурегулированными до 23 февраля 2002 г., когда был подписан соответствующий указ Президента Российской Федерации². Данный

¹ Указом Президента РФ от 17.05.2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». — Сайт справочно-информационной компании КонсультантПлюс. Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27233/ (проверено 12.07.2019).

² Указ Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной

нормативный правовой возложил на МВД России, наряду с ранее возложенными на него законодателем функциями, функциями, также функции ФОИВ по миграционной политике. В центральном аппарате МВД России было учреждено подразделение — Федеральная миграционная служба, структура которого была аналогична структуре Минфедерации России. Не наработав опыта осуществления миграционной политики, МВД России сосредоточило деятельность в сфере противодействия незаконной миграции, характерной для силового ведомства. Противодействие незаконной миграции рассматривалось в качестве приоритета.

Неэффективность вышерассмотренной институционально-организационной реформы в комплексном управлении миграционными процессами привела к новой реорганизации ФМС МВД России, в результате которой была учрежден в марте 2004 г. новый институт ФОИВ, объединяющая федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные данным министерствам.

В результате реорганизации ФМС России приобрела статус ФОИВ, получив и функции правоприменительные, контроля и надзора, оказания государственных услуг в сфере миграции. Вместе с тем, задачи разработки государственной миграционной политики, законодательства в сфере миграции и координации деятельности органов исполнительной власти, ответственных за регулирование вопросов миграции, продолжали входить в компетенцию МВД России. Тем не менее, такое институционально-организационное преобразование способствовало оптимизации государственной миграционной политики.

В начале 2000-х годов миграционный прирост за счет внешней миграции как видно из таблицы 3 снизился более чем в 3 раза. Показатель же 2003 г. составил лишь

политики». — Сайт Президента России. Доступ: <http://kremlin.ru/acts/bank/17875> (проверено 04.07.2019).

13,8 % от показателя 1999 г. При этом оценка масштабов нелегальной миграции варьировалась от крайне консервативной цифры в 250 тыс. человек ежегодно [20, с. 69], до озвученной директором ФМС России К. О. Ромодановским цифры в 20 млн человек [49]. Вероятно, следует согласиться с мнением экспертов, что масштабы нелегальной миграции в России в начале 2000-х годов составляли порядка 5—7 млн человек¹.

В целях проведения работы по легализации мигрантов был принят закон Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 № 109-ФЗ (далее — ФЗ 109-ФЗ от 18.07.2006). Указанный закон закрепил новые правила учета перемещений иностранных граждан по территории Российской Федерации. Среди значимых новаций, вносимых им в миграционные отношения, следует отметить принцип уведомительного характера постановки на миграционный учет, отказ от процедуры ежегодной перерегистрации иностранных граждан, введение гибких моделей миграционного учета для различных категорий иностранных граждан (регистрация по официальному месту жительства и учет по месту пребывания), нормативное закрепление прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства в области миграционного учета, а также органов исполнительной власти, осуществляющих данный учет. Также законом было введено понятие «сторона, принимающая иностранного гражданина или лицо без гражданства в Российской

¹ Миграционные процессы и государственный контроль // Общественно-политическая газета. Миграционный вестник. 2004. № 1. Следует отметить, что указанная цифра согласуется с оценкой численности нелегальных мигрантов в России в 2013 г., проведенной методом остаточных чисел. По данной оценке, в 2013 г. численность нелегальных мигрантов составляла 4045 тыс. человек. См.: Шматко Ю. О. Анализ и оценка нерегистрируемой миграции в России // Демоскоп. Доступ: <http://www.demoscope.ru/weekly/2014/0605/student01.php> (проверено 19.05.2019 г.)