

МИНИСТЕРСТВО ПРОСВЕЩЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
КРАСНОЯРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПЕДАГОГИЧЕСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ им. В.П.Астафьева
(КГПУ им. В.П. Астафьева)

Исторический факультет
Кафедра политологии и права

Субоч Максим Максимович
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД 2012–2025 И
2019–2025 ГОДЫ

Направление подготовки 41.03.04 Политология
Направленность (профиль) образовательной программы: Российская
политика

ДОПУСКАЮ К ЗАЩИТЕ

и.о. зав.кафедрой:

канд.филос.наук, доцент Л.Г.Лисина

«__» _____ 2022 г.

Научный руководитель:

канд.полит.наук, доцент Г.Р.Змановский

Дата защиты _____

Обучающийся: Субоч М.М.

(дата, подпись)

Оценка _____
(прописью)

Красноярск 2022

Содержание

Введение	3
Глава 1. Теоретико-методологические основания анализа миграционной политики	7
1.1. Теоретические основы политологического анализа миграционной политики	7
1.2. Основные научные подходы к исследованию миграционной политики в политической науке	14
Глава 2. Реализация миграционной политики в Российской Федерации	24
2.1. Этапы формирования государственной миграционной политики в Российской Федерации	24
2.2. Концепции миграционной политики Российской Федерации на период 2012–2025 и 2019–2025 годы	33
Заключение	51
Список используемых источников	53
Приложения	57

Введение

Период после распада СССР стал серьезным испытанием для России с политической, социально-экономической, демографической точек зрения. Неблагоприятные демографические тенденции, убыль населения были отчасти компенсированы притоком мигрантов, как временных, так и постоянных, из других стран, бывших союзных республик, однако многочисленные упущения в сфере управления миграцией привели к тому, что миграционная привлекательность России снизилась.

Миграционную политику мы рассматриваем в качестве категории политической науки обосновывая тезис о том, что в отличии от экономического и географического подходов под мигрантами в политологическом контексте понимаются люди, реализация жизненных стратегий и установок которых в принимающем сообществе возможна только при условии трансформации или полной перестройки логики политической реальности, то есть формирования новой миграционной политики государства.

На текущий момент все более очевидным становится тот факт, что миграционные процессы стали одним из главных факторов воздействующих на политику, как на глобальном, так и региональном уровне. Отсюда исходит новая задача пересмотра традиционного представления о миграционной политике в осуществляемых моделях миграционного процесса. Регулирование миграционных процессов во многих государствах, в частности в России, стало рассматриваться как неотъемлемая составная часть внутренней политики. Выработка миграционной политики в современном обществе невозможна в рамках традиционных подходов к изучению миграционных процессов. Изучение миграционных процессов в демографическом, социально-экономическом контекстах, в отрыве политического контекста не позволяет в полной мере

оценить риски при формировании миграционной политики. Решения многих из этих проблем находится в плоскости формирования научно обоснованной, комплексной и системной миграционной политики. В этой связи пересматривается нормативно-правовая база, регулирующая миграционные процессы, которые в свою очередь определяют миграционную политику. Однако в современных условиях необходима выработка моделей управления миграционными процессами в зависимости от условий и причин, создающих различные дополнительные риски для «государств принимающих», а именно разнонаправленность миграционных потоков, нарастающие противоречия в сфере взаимодействия между мигрантами и принимающим обществом, увеличение количества нелегальных и низкоквалифицированных трудовых мигрантов.

Актуальность исследуемой нами проблемы анализа концепций миграционной политики состоит в том, что в силу институциональных и структурных специфик, начиная с 90-х годов XX века выстраивались различные подходы и модели управления миграционными процессами Российской Федерации, которые отличались друг от друга множеством характерных признаков. Среди отечественных ученых, занимающихся миграцией, выделяют (Ж.А. Зайончковской, Т.И. Заславской, В.А. Ионцева). Л.Л. Рыбаковским разработана классификация миграции населения, в которой применяется три таксономических понятия: вид, тип, форма. Вид используется для определения схожих миграционных процессов по формальным признакам: эпизодические маятниковые, сезонные перемещения. Форма — для определения специфических явлений одного и того же процесса. Все наработки по данным исследования позволяют понимать миграционные процессы, как целостную конструкцию, для которой можно выработать определенную миграционную политику. В.А. Ионцеву, Б.С. Хореву принадлежит создание нового научного направления, названного — миграциологией, в

основе которой лежит комплексный подход к изучению миграционной подвижности населения. Далее исследуя «миграционный процесс» с политологической точки зрения, Ю. Г. Ефимов предлагает ввести в научный оборот новую политическую субдисциплину — «политическую миграциологию», «объектом которой являются миграционные процессы как часть политической реальности, а предметом – тенденции ее развития и изменения, связанные с политизацией миграционных процессов, с возникновением политической компоненты у миграционных процессов, направленные на конституирование, институциализацию, трансформацию политической реальности».

В нашем исследовании при анализе концепций миграционной политики Российской Федерации, мы будем использовать определенную инструментальную базу. Анализировать мы будем уже имеющиеся данные, закреплённые документы и иные нормативно-правовые акты. Классификационный метод, в котором мы сгруппируем подходы к миграционным процессам по определенным признакам; наблюдение, освоенное нами через объективное восприятие уже произошедших явлений, и сравнение, в котором мы будем анализировать закреплённые правовые акты, и посредством этого описывать концепции миграционной политики, которые осуществляются в Российской Федерации.

В первой главе нами будет описана теоретическая база исследования. В теоретической части исследования мы опишем различные теории, основы и подходы к определению миграционной политики.

Во второй главе мы с помощью выявленных подходов, сопоставим их с концепциями миграционной политики Российской Федерации и на основании этого выделим модели управления миграционными процессами.

Объектом выпускной квалификационной работы являются — формирование и развитие концепций миграционной политики Российской Федерации.

Предмет исследования выступают — этапы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации и их характеристики.

Цель исследования — анализ концепций миграционной политики Российской Федерации сравнение моделей управления миграционными процессами.

Для достижения поставленной цели нами были решены следующие задачи:

1. Определить теоретико-методологические и концептуальные трактовки понятий «миграционная политика» и «миграционный процесс» с позиций политической науки.

2. На основе изучения отечественного и зарубежного опыта проанализировать современное состояние миграционной политики.

3. Определить основные этапы и исследовать особенности формирования государственной миграционной политики Российской Федерации.

4. Провести сравнение концепций миграционной политики Российской Федерации и определить модели управления миграционными процессами.

Структурно выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав по два параграфа, заключения, списка используемых источников включающего в себя 34 источника и два приложения.

Глава 1. Теоретико-методологические основания анализа миграционной политики

1.1. Теоретические основы политологического анализа миграционной политики

Для понимания особенностей миграционной политики, нам необходимо рассмотреть основы миграционных процессов. Научное исследование миграционных процессов имеет глубокие исторические корни. В работе «Законы миграции» Э. Равенштейном в XIX веке, были предложены одиннадцать законов формирующих понимание принципов миграции¹:

- Большинство мигрантов путешествуют только на короткие расстояния.
- Миграция идет «шаг за шагом», писал Равенштейн в 1885 году: «Жители страны, которая непосредственно окружает быстрорастущий город, стекаются туда толпами. Образующиеся пробелы в сельском населении заполняются мигрантами из более отдаленных районов.
- Мигранты, перемещаются на большие расстояния, как правило, предпочитая крупный промышленный или торговый центр (территорию).
- Каждое перемещение людей (поток мигрантов) порождает компенсирующий противоток людей.
- Городские жители мигрируют меньше, чем сельские жители.
- Женщины с большей вероятностью, чем мужчины, мигрируют в пределах королевства, в котором они родились, но мужчины чаще уезжают за пределы королевства.

- Большинство мигрантов — взрослые люди: Целыми семьями миграция, то есть изменение своего места жительства происходит реже.
- Большие центры (города) растут быстрее за счет миграции, чем за счет естественного роста.
- Объемы миграции увеличиваются по мере развития промышленности и торговли, а также улучшения транспорта.
- Основное направление миграции – из сельскохозяйственных районов в промышленно-торговые центры.
- Экономические мотивы являются основными при желании мигрировать.

Законы Э. Равенштейна являются основополагающими, поскольку он был первым, кто выявил системную закономерность в миграционных процессах, обобщив ее посредством формулирования основных миграционных правил.

Продолжая идеи Э. Равенштейна исследователи занимающиеся изучением миграционных процессов начали выделять теории миграции среди которых можно выделить следующие:

- Гравитационная теория миграции — соотносит число мигрантов с непропорциональным территориальным расселением населения. Численность мигрантов прямо пропорциональна численности населения в пункте отбытия и прибытия и обратно пропорциональна расстоянию между ними.
- Теория промежуточных возможностей — связывает расстояние миграции с количеством и качеством притягивающих факторов, находящихся между пунктом выбытия и прибытия. Данная теория позволяет объяснить «неполную» миграцию, когда лицо выбыло со старого места, но не прибыло в ранее намеченный пункт назначения.
- Теория демографического перехода — связывает миграционные процессы с естественным приростом населения и с процессами

модернизации. В конечном счете, когда рождаемость и смертность достигнут низкого уровня, миграция будет наблюдаться преимущественно между городскими агломерациями или из развивающихся стран.

- Теория миграционного (социального) капитала — оперирует понятием «миграционные сети» как совокупности межличностных связей, которые соединяют мигрантов, бывших мигрантов и немигрантов в районе происхождения и назначения посредством родственных, дружеских отношений и общего места рождения.

Следующие, что необходимо выделить при исследовании миграционной политики — подходы:

Первый подход исходит из того, что миграционная политика— это одномерное явление, в основном имеющее деструктивную направленность, так как порождает множество социальных проблем и приводит к всплеску фобий и фанатизма. В.Н. Чернега автор первого подхода основывается на положении, что миграционная политика — это вынужденная социально-экономическая мера, грозящая серьезными социальными изменениями принимающим странам².

Согласно второму подходу миграционная политика представляет собой «многомерный феномен»³, совокупность разных элементов, каждый из которых должен анализироваться в отдельности. Авторы второго подхода (В. Малахов, Е. Деминцева) исходят из того, что поскольку миграция представляет собой растянутый во времени процесс и разнородный по этническому и социально-экономическому составу, постольку нельзя рассматривать мигрантов как нечто целое и однородное.

Далее необходимо рассмотреть позиции к определению термина миграции, как процесса.

А.П. Киреев определяет миграцию как «переселение трудоспособного населения из одних государств в другие сроком более чем один год, вызванное причинами политического, экономического и

иногo характера»⁴. В то же время большинство относит факт перемещения населения на экономическую территорию другой страны к внешней миграции.

Например, Е.Ф. Авдокушин указывает, что перемещение населения через экономическую границу с целью реализации собственных способностей есть суть международной трудовой миграции⁵.

Подобного мнения придерживаются также Б.В. Сорвилов и А.С. Булатов. Эти авторы указывают на то, что внешняя миграция есть перемещение трудоспособного населения с целью реализации потребительной стоимости труда⁶. В связи с этим определение А.П. Киреева целесообразно также рассматривать в качестве характеристики внешней миграции.

В связи с тем, что миграция — комплексная категория и учитывает как внутреннее, так и внешнее движение ресурсов, целесообразно определить содержание внутренней и внешней миграции. В настоящее время преобладающей тенденцией является превалирование трудовой миграции в миграционных потоках. Внутренняя миграция предполагает перемещение населения внутри страны.

Внешняя миграция имеет ряд особенностей по сравнению с внутренней, которые связаны не только с формированием рынка труда на экономической территории другой страны, но и с принятием регулирующего законодательства, связанного с движением рабочей силы. Внешние миграционные потоки основаны не только на гражданском законодательстве страны-реципиента и экспортера, но и на выполнении ряда международных соглашений и договоров. В данном случае со стороны органов государственного управления, регулированию подлежат эмиграция, иммиграция, определения понятия нелегальная и легальная миграция.

Также в контексте характеристик миграционной политики стоит добавить позиции Л.Л. Рыбаковского⁷ и Т.И. Заславской⁸:

Так, по Т.И. Заславской, факторы миграционной политики делятся на факторы-условия и факторы-регуляторы. В состав факторов-условий входят неуправляемые обществом факторы (природные условия, географическое положение) и косвенно управляемые (демографические, этнические и другие структурные факторы). К факторам-регуляторам относятся административные, средства информации капитальные вложения, заработная плата, фонды и другие. Л.Л. Рыбаковский в зависимости от возможности регламентирования их влияния на миграционные процессы выделяет постоянно действующие, временные и переменные факторы. К постоянно действующим факторам относятся: средняя температура воздуха, уровень радиации, продолжительность безморозного периода, транспортно-географическое положение. К временным факторам – генетический, демографический и этнический состав населения. Влияние временных факторов проявляется в течение длительного срока. Переменные факторы поддаются оперативному регулированию, и их воздействие проявляется в относительно короткий период.

К числу регуляторов миграционного поведения Л.Л. Рыбаковский относит, с одной стороны, объективные факторы миграционного процесса, социальные нормы, а с другой — потребности, ценностные ориентации. При принятии решения человек руководствуется частными выгодами и издержками, а не общественными. Термин «управление» здесь понимается в узком смысле слова как воздействие государства на миграционные процессы. Природные факторы остаются постоянными. Молодое поколение по достижении дееспособного возраста знакомо с социальными нормами своей страны. Демографические факторы не влияют на формирование миграционных установок, но определяют непосредственно объем и структуру миграционных потоков.

В качестве немаловажного фактора, способствующего лучшей адаптации мигранта к новой среде и формированию новой идентичности,

западные исследователи отмечают обучение мигрантов⁹. Однако сложности процесса обучения в потенциале способны привести как к позитивным, так и негативным последствиям. К числу негативных последствий исследователи относят влияние субъективизма и предрассудков в социальном дискурсе, в способах взаимодействия факторов образования и занятости при реализации предписываемого политикой курса, что в конечном счете оформляет и сдерживает возможные идентичности. Мигранты не всегда могут использовать свои предыдущие знания, в то время как обучение необязательно и не всегда ведет к улучшению ситуации. Между воображаемой и реальной идентичностью может быть существенная пропасть.

Основным политическим вопросом при изучении миграции, как процесса является — управление миграцией и разработка оптимальной миграционной политики. Сегодня миграцию можно с полной ответственностью отнести к стратегическим направлениям государственного управления. Активное участие субъектов миграционного процесса сосредоточено на деятельности реализации своих интересов в условиях политической системы и в процессе принятия решений. В итоге, миграционный процесс является не только частью социального, но и политического процесса, который отражает динамичность политической жизнедеятельности, как общества-реципиента, так и донора-общества. Переселение народа всегда обусловлено социальными и экономическими обстоятельствами. Но миграция — это не только процесс определенной территориальной мобильности, это состояние примирения с новой средой, «разрыв определенных групп людей со «своими» экологическими, социокультурными, производственными структурами идентичности и вхождение в «чужие» структуры идентичности на новой территории». Отдельно стоит отметить формулировку миграции, которое предложил Ю. Г. Ефимов¹⁰: «Миграция в политологическом понимании — это изменения политической реальности государства или региона под влиянием

социальных перемещений населения или его части за пределы государства или административной границы на относительно длительный срок». По мнению Ефимова существует, постоянное интеграционное «ядро» и «периферия» политических интересов местного населения и прибывающих из вне мигрантов. Ю. Г. Ефимов подчеркивает, что «для каждого исторического периода характерны свои, специфические «ядро» и «периферия» интеграции, что влияет на степень социальной и политической напряженности в обществе». Хотелось бы отметить в особенности классификацию С.Н. Градировского¹¹. На первом этапе классификации миграции С.Н. Градировский определяет наличие и характер цели как основного свойства любого передвижения, а также параметры пространственно-временные, количественные и качественные измерения. Наиболее важной является классификация миграции по отношению к границам (административные, историко-культурные, социокультурные и географические). По этому критерию все миграции можно разделить на «внутренние» перемещения в рамках одного государства, между населенными пунктами и «внешние», когда необходимо покинуть территориальные границы страны. Также подразделяются на эмиграционные и иммиграционные (относящиеся к страны-донора — «отдающего» обществу и стране-реципиенту — «принимающему» обществу). Далее в нашем исследовании мы предлагаем рассматривать миграционный процесс как на силу, оказывающую воздействие (при достижении определенных социально-демографических и экономических масштабов и параметров, а также этнокультурных измерений) на формирование миграционной политики в условиях «страны пребывания». Политика является сферой, в которой принимаемые решения воздействуют на все подсистемы общества и процессы в нем (в том числе и миграционные), что приводит к появлению политического компонента в миграционном процессе. Наряду с этим деятельность участников (субъектов) миграционных процессов (миграцию относят к классу

социальных процессов, возникающих под воздействием различных факторов и осуществляющихся как общественная инициатива) связана с тем, чтобы их интересы были учтены в рамках существующей политической системы общества и в ходе принятия соответствующих решений. Таким образом, миграционный процесс является частью миграционной политики, возникающего вследствие территориального перемещения людей, имеет двойственный характер, который определяет динамику развития во всех сферах как «принимающего», так и «отдающего» общества; деятельность субъектов миграционного процесса (мигрантов) имеет массовый характер, их интересы должны быть решены посредством мер политического характера.

Мы изучили предметное поле, позиции исследователей и особенности формирования миграционной политики. Нами были рассмотрены типологии и свойства миграционной политики. Они отличаются своими подходами относительно области знаний, ведь миграция многогранный процесс, но не противоречащий друг другу в зависимости от подхода. Типология и подходы к исследованию миграционной политики будут нами рассмотрены во втором параграфе первой главы. Во втором параграфе мы рассмотрим понятие и соотношение миграционных процессов и миграционной политики.

1.2. Основные научные подходы к исследованию миграционной политики в политической науке

На сегодняшний день проблема анализа миграционной политики является наиболее актуальной в политической науке. Но миграционная политика не может существовать без исследования миграционных процессов. По мнению А. У. Хомры¹²: «Миграционная политика — это

комплекс разработок и мероприятий, направленных на формирование необходимых потоков и требуемой интенсивности миграции населения». При анализе миграционной политики с политической точки зрения обращается внимание на регулирование миграции посредством деятельности институтов политической власти, в первую очередь государства. Взаимодействие политики и миграционных процессов — сложное явление, требующее политической реакции, влияния субъектов власти и политических акторов в целом. На наш взгляд формирование миграционной политики должно рассматриваться в неразрывной связи с вопросами управления миграционными процессами. Это обусловлено прежде всего тем, что формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с ее разработкой и оптимизацией, осуществляемой органами власти.

В самом общем виде суть государственной миграционной политики заключается в формировании стратегии — основных направлений деятельности в этой сфере, в соответствии с которой соответствующие институты осуществляют управление миграционными процессами с целью содействия социально-экономическому развитию государства и демографической составляющей, а также предотвращении тех явлений, которые считаются нежелательными с точки зрения интересов государства. При этом миграционная политика может рассматриваться, как в широком, так и узком смыслах. В широком смысле миграционная политика это, по мнению многих ученых, — часть социальной политики государства, затрагивающая вопросы демографической политики, сферы труда и занятости, обеспечения и защиты прав человека и гражданина, а также:

- является одним из направлений государственной политики и определяется характером государственного устройства, целями, которые преследуются государством;

- представляет собой государственную доктрину или концепцию управления миграционными процессами;
- неразрывно связана с проводимой экономической, социальной, демографической, национальной и культурной политиками;
- разделяется на реальную и декларируемую, при этом декларируемая политика провозглашает своей целью защиту интересов мигрантов, а реальная выражает интересы принимающего государства и правящих элит.

В узком смысле миграционная политика понимается, как государственное воздействие на управление миграционными процессами и направлена на то, чтобы изменить численность, состав, направление движения и расселение мигрантов, повлиять на их интеграцию, характеристики, тесно связанные с демографической проблематикой.

Управление миграционными процессами это — этап реализации миграционной политики, осуществляемый через деятельность государственных и общественных организаций с учетом ответной реакции постоянного населения и мигрантов на действия властей. Следовательно, политика отвечает на вопрос: «Что делать», а управление — «Как делать».

Институциональный подход позволяет определить форму управленческого воздействия на миграционные процессы. Управление как активная деятельность субъекта по планированию, организации, мотивации и контролю характеристик объекта предполагает воздействие с помощью объективных инструментов и относительно пассивную роль объекта.

Применяя системный подход к управлению миграционных процессов, предлагается использовать понятие «модель». Под моделью управления будем понимать теоретически выстроенную совокупность представлений о системе управления. По своей сути модель управления есть «копия» (упрощенная до основных элементов) системы управления, но при этом обладающая ее реальными характеристиками. Данное

понимание основано на общетеоретической интерпретации понятия модели как некоего образца, эталона, имитирующего строение и функционирование фактического объекта. Поэтому чаще всего при исследовании моделей управления берется во внимание достаточно ограниченный ракурс оригинала. В нашем исследовании мы будем говорить об основных элементах модели и о их роли в единой системе управления миграционными процессами. Поэтому в модели управления миграционных процессов, миграционная политика должна стать базовым элементом, определяющим цели, задачи, полномочия субъектов, целевые индикаторы (влияние на миграционные ожидания) программных мероприятий, мониторинг процесса и влияния. Соответственно должен быть обозначен субъект (координирующий орган), ответственный за реализацию миграционной политики и согласованность действий.

Остановимся более подробно на элементах модели миграционного процесса:

- Миграционная политика — элемент модели, определяющий принципы, методы и цели управления миграционных процессов.
- Субъекты управления миграционных процессов: органы региональной власти и управления, федеральные органы на территории региона, муниципальные органы, общественные организации и объединения.
- Методы и механизмы управления миграционных процессов – способы и форма воздействий субъекта на процессы и объекты (экономические, политические, социальные).
- Объекты регулирования — население и отдельные социальные группы, на которые воздействует субъект.

Ввиду этого требуется необходимость принятия успешной и адекватной миграционной политики в меняющихся условиях. По В. А. Ионцеву¹³, миграционная политика «представляет собой систему политических мер, постановлений, законодательных актов и соглашений (сначала двусторонних, а затем многосторонних) между... государствами

по регулированию миграционных потоков...». Итак, перечисленные выше определения миграционной политики делают акцент на государственное начало. В связи с этим, на наш взгляд, разумно рассматривать миграционную политику, выделяя в ней государственное ядро, то есть собственно миграционную политику проводимую государством. Подтверждение этому мы находим в определении, данном В.М. Бобылевой¹⁴: «Миграционная политика — это система принципов, целей и действий, с помощью которых государство и иные политические акторы регулируют потоки мигрантов и формируют политику в данном отношении». Структурно-функциональные концепции являются принципиальными для нашего исследования, так как они рассматривают миграционный процесс как целостный, сложный механизм, находящийся в непрерывном взаимодействии с окружающей средой через «вход» и «выход» системы. Согласно концепции Т. Парсонса и Д. Истона, политическая система как «открытая», иерархичная, саморегулирующаяся, динамическая испытывает на себе влияние окружающей среды (то есть миграционного процесса, детерминированного различными требованиями). С помощью механизмов саморегуляции она вырабатывает ответные реакции, адаптируясь к внешним условиям, то есть принимает адекватные требованиям «входа» миграционного процесса «политические решения» в виде формирования стратегии государственной миграционной политики. Для того чтобы нам понять ту среду, то есть территорию на которой будет сформирована миграционная политика необходимо через прогнозирование миграционного процесса понять политическую систему. Д. Истона¹⁵, выделил две среды (окружения) политической системы: внутрисоциальную - культурную, социальную, экономическую - подсистемы общества; внесоциальные — международные институты, другие сообщества. Следовательно, государственная миграционная политика должна учитывать проблемы экономического развития страны. Социальные факторы в первую очередь определяются текущей

демографической ситуацией и только потом движением социальных групп (например, «утечка мозгов»). Культурная подсистема обеспечивает преемственность социокультурных ценностей людей и поэтому связана с воссоединением путем присоединения к культуре «принимающего» общества. Исходя из этого, политическая система должна адекватно выражать текущие «требования среды на входе» в сферу миграции и решать их в виде политических решений, на «выходе» — путем формулирования адекватной государственной миграционной политики. Она должна исходить из основной цели государства — поддержания социальной стабильности и исходить из реального состояния миграционных процессов. В ответ на стимулы внешней среды система сохраняет способность к устойчивому функционированию и развитию, то есть избегает конфликтов, вызванных миграционной средой. Исходя из вышеизложенного, стратегия государственной миграционной политики должна быть адекватна текущим потребностям внешних и внутренних факторов, в основу которой должно быть положено сохранение жизнеспособности системы в целом. Государство определяет динамику базового общенационального миграционного процесса путем издания формальных нормативных актов с последующей реализацией миграционными органами и с соответствующим контролем. Мы придерживаемся точки зрения В.А. Суворовой¹⁶, которая рассматривает миграционную политику как деятельность органов государственной власти, реализующая интересы государственные (социальные, демографические, экономические, политические) при приеме в страну иностранцев и лиц без гражданства, намеревающихся остаться в стране на временное или постоянное проживание. Любое исследование миграции требует политического решения и рассматривается как объект власти и управленческого воздействия, как следствие миграционной политики. В результате растет потребность в разработке эффективной и динамичной модели миграционного процесса, реагирующей на меняющуюся среду.

Под государственной миграционной политикой мы понимаем целенаправленное влияние государственных институтов на управление миграционными процессами с целью создания благоприятных рамочных условий для принимающих стран и минимизации дестабилизирующих миграционных рисков. Дальнейшее исследование миграционной политики должно основываться на существующих тенденциях анализа миграции населения, относительно которых складывается тот или иной миграционный процесс.

Рассмотрим классификацию научных подходов, которую сформировал В.А. Ионцев¹⁷ к исследованию миграционной политики:

Меркантилизм — как научное учение включает в себя исследования миграции населения в международных масштабах. Предполагая, что присутствие финансовой составляющей (денег, золота), а также увеличения числа населения, принесет силу и богатство национальным государствам. Т. Манн и Дж. Кольбер, считали, что работать должны мигранты в качестве рабочей силы, отдавая запрет на эмиграцию собственных граждан.

Классическая концепция исследует трудовую миграцию: внутреннюю и международную. А. Смит считал основным постулатом «во взаимном влиянии и взаимодополняемости экспорта капитала и труда». Поэтому А. Смит выступал за совершенно свободное перемещение рабочей силы, капитала, товаров, чтобы «рыночные силы могли максимизировать экономическое развитие и сократить бедность».

Неоклассическая теория фокусируется на трудовой миграции: внутренней, а также международной. Миграция международного характера объясняется расхождением в численности оплаты труда в разных государствах. Внутренняя миграция исходит лишь для получения поставленных целей, выгода (или издержки) миграции высчитываются достижений на индивидуальном уровне.

Миграционный подход. Миграциология — направление научной деятельности в области миграции развиваемое Б.С. Хоревым, В.А. Ионцевым. Основная идея заключается в формировании теории данного миграционной подвижности населения. Данная теория основывается на подходе подвижности населения, в соответствии которому с прогрессирующим общественным началом миграционное движение является все более социально-экономической необходимостью и обычно возрастает. Миграционное движение определяется как совокупность всех видов территориальных перемещений, обусловленных различными факторами и мотивами, лежащими в основе такого понятия, как «миграционная система». В отличие от понятия «миграционные системы», это понятие представляет собой систему из четырех основ: 1) общая миграционная подвижность (или миграционная активность населения); 2) территориальное перераспределение населения; 3) миграционное поведение населения; 4) Механизм воздействия.

Концепция трехэтапного миграционного процесса авторами, которой были: Т.И. Заславская, Л.Л. Рыбаковский. Основная концепция содержится в подчеркивании трех взаимозависимых фаз в процессе миграции:

- первый начально-подготовительный этап, в ходе которого происходит формирование территориальной мобильности и принимается решение о миграции;
- второй этап, на нем осуществляется процесс расселения населения;
- третий завершающий этап, в ходе которого происходит процесс приспособления (адаптации) мигрантов на территории прибытия в новой стране, населенном пункте.

Системный подход включает в себя — концепцию миграционных систем. Она основана на системном подходе, который направлен на объединение разных пониманий к изучению миграции и доказательству того, что миграционные потоки между странами выезда и конкретными странами въезда в значительной степени взаимообусловлены. Потому как

миграция образует некое общее пространство, включающие страны выезда и въезда, для исследования ее динамики стоит рассматривать как систему в целом.

Политический подход. Институциональная теория видит усиление миграционных процессов через развитие различных типов организаций (государственных структур, общественных и коммерческих организаций, различных международных организаций), которые предлагают помощь и различные услуги потенциальным и реальным мигрантам.

После изучения подходов, в следствии которых складывается определенный тип миграционных процессов, следует перейти к анализу концепций миграционной политики исходя из выше сказанного материала.

Итого, нами были описаны подходы к изучению миграционной политики. Мы выявили основные характеристики миграции в зависимости от условий и рассмотрели наиболее универсальную типологию подходов к изучению миграционных процессов, как условий для формирования миграционной политики. В следующей главе мы рассмотрим этапы формирования миграционной политики в Российской Федерации.

Во втором параграфе первой главы нами были рассмотрены основные подходы, к исследованию миграционной политики. Каждый из этих подходов обладает универсальными свойствами и сохраняет в себе уникальную сумму качественных характеристик. Во второй главе мы рассмотрим этапы формирования миграционной политики и выделим модели управления миграционными процессами.

Примечания:

1. Ravenstein E. The «laws of migration». // URL: <https://www.lcps.org/cms/lib4/va01000195/centricity/domain/2584/grigg%20on%20ravenstein.pdf> // Дата обращения (27.05.22).
2. Актуальные проблемы Европы. / Ред.-сост. вып. Т.С. Кондратьева, И.С. Новоженова. М. 2011. - № 4.
3. Малахов В. Понаехали тут... Очерки о национализме, расизме и культурном плюрализме. М.: Новое литературное обозрение. 2007. - С. 368.
4. Киреев А.П. Международная микроэкономика: движение товаров и факторов производства. М. 1997. - С. 416.
5. Авдокушин Е.Ф. Международные экономические отношения. М.: Юристъ, 1999. - С. 368.
6. Булатов А.С. Мировая экономика. М.: Экономист. 2005. - С. 734.
7. Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграций. М.: Статистика, 1973. - С. 159.

8. Миграция сельского населения. / Под ред. Т.И. Заславской. М.: Мысль, 1970. - С. 348.
9. Morrice L. The Learning Migration Nexus: Towards a Conceptual Understanding // European Journal for Research on the Education and Learning of Adults. Vol. 5. № 2. 2014. - P. 149–159
10. Ефимов Ю. Г. Миграция в современном политическом процессе: диссертация доктора политических наук. Ставрополь, 2007.
11. Градировский С.Н. Классификация механических движений населения. // URL: <https://archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/statistika/klassifikatsiya/> // Дата обращения (27.05.22).
12. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Киев: Навук. думка. 1979. - С. 148.
13. Ионцев В.А. Направления миграционной политики развитых капиталистических стран. М. 1987. - С. 208.
14. Бобылев В.М. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы). // Власть. 2009. - № 6.
15. Истон Д. Подход к анализу политических систем. // URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26288793> // Дата обращения (27.05.22).
16. Суворова В.А. Современная иммиграционная политика Российской Федерации: политико-правовой и институциональный аспекты. Автореферат. диссертация кандидата политических наук. М. 2008. - С. 368.
17. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. Москва. Диалог. МГУ. 1999. - С. 256.

Глава 2. Реализация миграционной политики в Российской Федерации

2.1. Этапы формирования государственной миграционной политики в Российской Федерации

Миграционная политика, проводимая в 90-е годы XX века, уже стала историей. И напомнить об этапах становления государственной миграционной политики России еще раз можно уже хотя бы потому, что для нового поколения исследователей и управленцев на практике миграционными процессами в России необходимо знать о том, как сформировалась миграционная политика в новейшей истории России. Наше исследование показывает, что институциональное обеспечение государственной миграционной политики Российской Федерации в постсоветский период формировались поэтапно, а приоритетные направления трансформировались. Именно поэтому полагаем необходимым проанализировать основные характеристики этих изменений сквозь призму институциональных преобразований. Исходя из этого нами был проведен сравнительный анализ содержания основных концептуальных документов в миграционной сфере как результат эволюции государственной миграционной политики России в 90-е годы XX века по настоящее время. Актуальность исследования заключается в возрастающей роли миграции на политической арене и в необходимости своевременного осмысления особенностей управления миграционными процессами в Российской Федерации. В нашем исследовании отмечено положение миграционной политики на стыке многих сфер управления, описаны идеологические «качели», присущие миграционной политике в нашей стране, а также выявлено определяющее значение правовых источников, задающих идеологические ориентиры для всех уровней власти. Опираясь на имеющиеся научные разработки, далее

характеристика основных этапов миграционной политики Российской Федерации, с описанием ключевых характеристик, выделением основных нормативных правовых актов и ответственного органа власти, определяющего миграционную политику каждого этапа.

В период с 1992-1994 годы на Федеральную миграционную службу России была возложена задача осуществления государственной политики в области миграции населения и координации деятельности всех органов управления по этому направлению в России. Постановлением Правительства Российской Федерации в качестве основных задач миграционной службы были определены¹:

- Подготовка предложений по проведению государственной миграционной политики и ее реализация.
- Разработка мер по регулированию миграционных процессов.
- Обеспечение контроля над миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране.
- Подготовка миграционных программ и проектов нормативных правовых актов, направленных на регулирование миграции.

Задачи, возможные в этот период на Федеральную миграционную службу России, можно разделить на четыре группы:

- 1) Непосредственное формирование государственной политики управления миграционными процессами (прежде всего вынужденной миграции; разработка федеральных и межрегиональных программ и их реализации).
- 2) Реализация государственной политики в сфере миграции (организация приема и временного размещения, оказание помощи и содействие в обустройстве беженцев и вынужденных переселенцев; защита прав мигрантов; признание правового статуса лиц, въезжающих или намеревающихся въехать в Российскую Федерацию, реализация мер в области трудовой миграции как граждан России, так и иностранных граждан).

3) Подготовка предложений по разработке и совершенствованию законодательства в сфере миграции населения.

4) Совершенствование институциональной структуры управления миграционными процессами.

В положении о Федеральной миграционной службе России² были детализированы ее задачи и основные функции. Таким образом, Федеральная миграционная служба России стала основным органом разработки предложений по формированию и реализации государственной миграционной политики.

Основными задачами ФМС России являются:

- разработка проектов федеральных и межрегиональных миграционных программ и обеспечение их реализации;
- распределение средств, выделяемых из федерального бюджета на решение проблем миграции, и контроль за их использованием;
- организация приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации, а также оказание им помощи и содействия в обустройстве на новом месте жительства;
- разработка и реализация мер в области внешней трудовой миграции граждан Российской Федерации;
- разработка и осуществление мер по привлечению и использованию труда иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Отдельно стоит отметить задачи Федеральной миграционной службы (ФМС России) в соответствии с возложенными на нее компетенциями, осуществляет выполнение следующих функций в области прогнозирования миграционных процессов и формирования миграционной политики:

- 1) подготавливает совместно с другими федеральными органами исполнительной власти предложения по формированию политики

Российской Федерации в области миграции населения и организует работу по ее реализации;

- 2) разрабатывает текущие и долгосрочные прогнозы внутренней и внешней миграции;
- 3) организует научные исследования по проблемам миграции;
- 4) организует разработку и внедрение единой информационной системы в области миграции и так далее.

В 1997 году была принята миграционная программа³, в которой впервые широко определялись цели и задачи миграционной политики государства. Основной целью государственной миграционной политики являлось регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации.

Основными задачами государственной миграционной политики являются:

- защита прав и интересов мигрантов, развитие системы иммиграционного контроля;
- соблюдение государственных интересов при разработке и реализации миграционных программ и мероприятий;
- регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития и экологической обстановки в регионах, национальной совместимости, специфики психологии мигрантов и климатических особенностей мест расселения;
- создание условий для приема и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в процессе адаптации к существующему социально-экономическому положению.

Исходя из поставленных задач государственная миграционная политика в настоящее время должна осуществляться в соответствии со следующими принципами:

- стимулирование рационального территориального распределения потоков вынужденных мигрантов;
- недопустимость дискриминации мигрантов по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или по политическим убеждениям;
- личное участие вынужденных переселенцев в обустройстве на новом месте жительства, осуществляемом при государственной поддержке.

В связи с расширением сферы регулирования миграционных потоков в Российской Федерации посредством разработки и реализации федеральных целевых программ эффективное проведение государственной миграционной политики требует целенаправленной координации действий на межведомственном уровне. Следует определить формы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в решении проблем миграции, а также круг обязанностей и степень их ответственности в работе с мигрантами.

Следующим шагом стал указ Президента Российской Федерации от 17.05.2000 года № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴, Федеральная миграционная служба (ФМС России) была упразднена, а ее функции в сфере миграции населения были переданы в созданное Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (Минфедерация России)⁵. Сложности периода 2000–2002 годов были обусловлены не столько проблемами смены руководства, сколько неопределенностью. Между ликвидацией ведомства и появлением документов, регламентирующих деятельность нового института, образовывался большой временной период. В то же время необходимо отметить, что задачи и функции в части

выработки и реализации миграционной политики оставались практически без изменений. Более того, с передачей этих функций и задач из Федеральной миграционной службы (ФМС России) в федеральное министерство – Минфедерацию России полномочия последнего в определенной степени даже расширились.

Ситуация осложнялась тем, что после образования Минфедерации России и изданием первого документа, определяющего компетенцию министерства в области миграционной политики, прошло более двух месяцев, а положение о министерстве было утверждено еще более чем через два месяца. Соответственно, положения о структурных подразделениях были разработаны и утверждены только в течение последующих двух месяцев. В результате с мая до конца сентября 2000 года миграционная служба была практически парализована, в особенно сложном положении оказались ее территориальные подразделения. Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, по нашему мнению, без особых оснований было ликвидировано 16 октября 2001 года, а его функции переданы в Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России), Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России) и Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России).

С упразднением Минфедерации России вопросы реализации миграционной политики также почти полгода не были отражены ни в одном нормативном документе. Только 23 февраля 2002 года был подписан указ Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»⁶. В соответствии с этим документом было установлено, что МВД России, наряду с функциями, возложенными на него российским законодательством, выполняет также функции федерального органа исполнительной власти по миграционной политике. В центральном

аппарате МВД России появилось новое подразделение – Федеральная миграционная служба. Структура ФМС МВД России по сравнению со структурой Минфедерации России осталась практически без изменений. МВД России, не имеющее опыта в разработке и реализации миграционной политики, не владеющее навыками работы с мигрантами, МВД России полностью сконцентрировалось на борьбе с незаконной миграцией – сфере, привычной для силового ведомства.

Несостоятельность МВД России в комплексном управлении всеми процессами миграции населения потребовала от властей страны очередной реорганизации ФМС МВД России: в марте 2004 года была создана новая структура федеральных органов исполнительной власти, включающая, наряду с федеральными министерствами, еще и федеральные службы, а также федеральные агентства, подведомственные этим министерствам.

Однако основные принципы государственной политики по-прежнему были связаны с беженцами и вынужденными переселенцами. В 2003 году была принята Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации⁷. В Концепции, как и в предыдущих миграционных программах, объединены меры по регулированию внутренней и внешней миграции. Но эти пространственные процессы подчиняются разным закономерностям и регулируются различными методами, в них вовлечены разные категории населения. Говоря о внешней миграции, следует отметить, что, как и в предыдущих документах, в Концепции представлены меры как иммиграционной, так и эмиграционной политики, а также основные компоненты политики в области поддержки и развития взаимоотношений с соотечественниками. Соединение в концепции фактически четырех разных направлений политики лишает концепцию целостности, превращает ее в эклектичный по структуре и содержанию документ. Основы эмиграционной политики определены в Конституции России и в Федеральном законе «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»⁸. В Концепции

преобладает ограничительный подход к регулированию как иммиграционных, так и эмиграционных процессов. Предполагается дальнейшая регламентация въезда и последующего пребывания на территории России иностранных граждан, усиление их ответственности за нарушение правил пребывания. В разделе «Миграционная ситуация» в каждом параграфе об иммиграции, наряду с констатацией факта, отмечаются только его негативные последствия (стихийный и неконтролируемый рост населения, ухудшение криминогенной обстановки, ухудшение социальной обстановки, создание базы для формирования террористических организаций, создание угрозы национальному рынку труда и содействие развитию теневой экономики).

В Концепции 2003 года указано, что целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации являются: обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации.

Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации основывается на следующих принципах:

- защита национальных интересов и обеспечение безопасности Российской Федерации;
- дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов;
- взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов.

Для достижения указанных целей должны быть решены следующие основные задачи во внешнеполитической области:

- защита прав и свобод российских граждан;
- выработка и реализация межгосударственных механизмов оказания целевой финансовой и иной помощи лицам, ищущим временное убежище на территории Российской Федерации;
- развитие сотрудничества Российской Федерации с другими государствами в целях предупреждения и предотвращения конфликтов, следствием которых является массовая миграция населения.

Смена этапов стала отражением замены массовой вынужденной миграции, в основном русскоязычного населения бывших союзных республик, на массовую трудовую (как легальную, так и нелегальную). Острее встают вопросы обеспечения не только прав и свобод мигрантов, но и национальной безопасности, необходимости жесткого регулирования их потоков и пребывания на территории Российской Федерации, что особенно явно нашло отражение в институциональных изменениях.

Поворотным событием, ознаменовавшим смену взглядов на значение мигрантов для государства и общества, стало выступление В.В. Путина на заседании Совета Безопасности в 2005 году⁹. Отныне политическая воля декламировала потребность в мигрантах для социально-экономического развития России и решения ее демографических проблем, высокую значимость мигрантов в консолидации стран Содружество Независимых Государств — СНГ. Акцент в отношении к мигрантам (в первую очередь внешним) смещается с восприятия их как потенциальной угрозы на потенциальное благо. На заседании было принято решение о разработке новой Концепции миграционной политики.

Влияние на миграцию оказала макроэкономическая ситуация. Курс на либерализацию миграционной политики. Проводились масштабные изменения в сфере миграционного законодательства. Основные усилия

направлены на упрощение процедур регистрации и найма трудовых мигрантов и на снижение числа мигрантов с неурегулированным статусом. Легализация занятости, введение патентной системы, начало процесса дифференциации миграционной политики по отношению к различным категориям мигрантов (трудовых). На протяжении всего этапа межведомственной рабочей группой, состоящей из представителей органов исполнительной власти, бизнеса, ученых, велась работа по разработке комплексной системы взглядов на содержание и направления стратегического курса страны относительно миграционных вопросов. После неоднократных широких слушаний и обсуждений на очередном заседании Совета Безопасности РФ от 27.04.2012 года был одобрен проект Концепции. Конец очередного этапа и начало нового были положены соответственно принятием (Концепции-2012).

В первом параграфе второй главы мы раскрыли специфику этапов и их характерные особенности, далее проанализировали процесс формирования миграционной политики Российской Федерации, определив изменения структурных составляющих.

Во втором параграфе второй главы мы, используя сравнения и сопоставления, рассмотрим концепции государственной миграционной политики Российской Федерации и выявим модели управления миграционными процессами.

2.2. Концепции миграционной политики Российской Федерации на период 2012–2025 и 2019–2025 годы

В рамках нашего исследования внимание сосредоточено на наиболее актуальном для задач современного управления этапе. Рассмотрим два документа, которые были утверждены как концепции реализации миграционной политики Российской Федерации. Первым документов для сравнительного анализа будет «Концепция государственной миграционной

политики Российской Федерации на период до 2025 года»¹⁰ от 13 июня 2012 года, утвержденную Президентом Российской Федерации В.В. Путиным.

Цели государственной миграционной политики Российской Федерации:

- а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;
- б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;
- в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Среди принципов государственной миграционной политики Российской Федерации для сравнительного анализа необходимо отметить:

- д) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества;
- ж) дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов;
- з) учет особенностей регионального развития;
- и) открытость и доступность информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;
- к) научная обоснованность принимаемых решений.

Задачи государственной миграционной политики Российской Федерации:

- а) создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;
- б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;
- в) содействие развитию внутренней миграции;
- г) содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;
- е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом.

Вторым документом для анализа станет подписанный Президентом В.В. Путиным Указ от 31 октября 2018 года «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»¹¹.

В связи с необходимостью актуализации целей, задач и основных направлений деятельности Российской Федерации в сфере миграции уже в 2018 году было предложено пересмотреть предыдущий документ, расширить стратегические цели, расставить новые акценты. В дальнейшем была принята новая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации.

Целью миграционной политики является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода.

Основными принципами миграционной политики являются:

- а) комплексность решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации;
- б) приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории;
- г) координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции;
- д) участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Задачами миграционной политики являются:

- б) создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами;
- в) создание благоприятного режима для свободного перемещения обучающихся, научных и педагогических работников в целях развития науки, профессионального образования, повышения уровня подготовки научных кадров и специалистов для отраслей экономики и сферы государственного управления Российской Федерации;
- д) дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая совершенствование мер ответственности

за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Нами были показаны основные: цели, задачи и принципы, на которых формировалась миграционная политика. Далее мы более детально проанализируем каждую из концепций, а в конце нашего исследования выделим модели управления миграционными процессами.

Сравнение содержания Концепций государственной миграционной политики (далее – Концепция 2012 и 2018 годов), позволит проследить, как менялись приоритеты, цели, задачи и из-за чего возникла необходимость замены главного документа определяющего развитие миграционных процессов в Российской Федерации.

Правовой статус. Поскольку (Концепция-2018) была введена указом Президента Российской Федерации, то в отношении (Концепции-2012) правомерно говорить не столько о вводе ее в действие, сколько о формальном опубликовании на официальном сайте без каких-либо выходных данных после утверждения Президентом В.В. Путиным (без публикации соответствующего указа в официальных источниках права).

Предпосылки смены Концепций. Замена основного концептуального документа знаменует собой сдвиги в политико-идеологических ориентирах комплекса проводимых мер в отношении объекта управления. Применительно к миграционной политике России на рассматриваемом этапе необходимо понять для чего было изменить миграционную политику, то есть сменить (Концепцию-2012), хотя в ее названии был обозначен период действия вплоть до 2025 года такой же период заявлен и в (Концепции-2018). На наш взгляд, (Концепция-2012) года не полностью исчерпала себя к моменту принятия нового основополагающего документа в 2018 году. Эта позиция находит подтверждение при сравнении текстов двух редакций концепций миграционной политики. Многие положения «перетекли» из (Концепции-2012) в (Концепцию-2018) практически в тех же формулировках. Некоторые блоки были расширены, иные ушли из

текста. Однако говорить о радикальных переменах не приходится, что демонстрирует необходимую для стабильного социально-политического процесса преемственность проводимой миграционной политики. Примерно в одно время с новой Концепцией миграционной политики была принята новая редакция Стратегии государственной национальной политики РФ¹², что вкупе с рядом принятых решений свидетельствует об определенном сближении миграционной и национальной политики в процессе их реализации. Одним из факторов, повлиявших на смену основополагающего документа, — серьезные изменения в структуре управления миграционной политикой, а соответственно, и основного органа реализации всех намеченных целей, задач, планов в сфере миграционной политики. По мнению И.В. Ивахнюк¹³, одной из основных причин принятия новой (Концепции-2018) стала необходимость повышения миграционной привлекательности страны для «соотечественников» и других категорий иностранных граждан, готовых пополнить население России. Действительно, демографические проблемы вынудили изменить приоритеты в сфере миграционной политики, в результате чего (Концепция-2012) перестала им соответствовать. В результате произошла не только замена основного документа, устанавливающего систему взглядов на принципы, содержание, курс миграционной политики, но и изменение ряда федеральных законов, регулирующих вопросы гражданства и миграции («О гражданстве Российской Федерации», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). В отличие от (Концепции-2012), где главным источником увеличения численности населения было переселение мигрантов и привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам, что являлось необходимостью для дальнейшего поступательного развития экономики, в новом документе (Концепция-2018) происходит переосмысление и переформатирование приоритетов миграционной политики ближайшего

будущего: теперь миграционную политику определяют как вспомогательное средство для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем. В соответствии с этим государство реализует ряд значимых социальных проектов, направленных на решение демографических проблем.

Обновление содержания. Концепции 2012 и 2018 годов, являясь документами политико-идеологического характера, безусловно, призваны расставлять акценты в направлениях и механизмах проводимой политики, декларировать приоритетность интересов всех задействованных сторон. Текст 2018 года, в отличие от 2012 года, гораздо шире затрагивает приоритетность интересов российских граждан, постоянно проживающих на территории страны. При этом обозначается «новая» задача создания миграционной ситуации, способствующей поддержанию мира и согласия в межэтнических и межконфессиональных отношениях в российском обществе, а также способствующая защите и сохранению русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России. Здесь же, что созвучно с текстом Стратегии государственной национальной политики, подчеркивается значимость сохранения этих составляющих как основы «культурного (цивилизационного) кода» россиян.

При этом тема адаптации и интеграции иностранных граждан не только получила продолжение в (Концепции-2018), но и в определенном смысле конкретизировалась, повысив степень участия субъектов реализации политики: задачи «содействия» адаптации сменились «созданием условий» для адаптации и интеграции. В тексте новой (Концепции-2018) обозначилось внимание к способности иммигрантов долгосрочного пребывания «органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества», а также «благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и

культурному развитию России». Неясными, в тексте документа, и в практике реализации миграционной политики остались критерии и механизмы оценки этой «способности», но так или иначе к интеграционному потенциалу долговременных иммигрантов внимание было обращено. Примечательно, что речи о процессах адаптации и/или интеграции для внутренних мигрантов (пусть даже в случае перемещения в инокультурный регион страны) не идет, хотя и в целях, и в принципах миграционной политики обозначается необходимость учета особенностей региональных и этнокультурных укладов жизни населения. Внесенные изменения относительно политики адаптации и интеграции, усиление акцентов на вопросах именно социокультурной адаптации и потенциальных способностях гармонично влиться в жизнь российского общества приезжих иностранцев являются прямым отражением повышения внимания властей к соответствующим вопросам в рассматриваемый период. В октябре 2016 года на заседании Совета по межнациональным отношениям Президентом РФ¹⁴ было отмечено, что сфера социальной и культурной адаптации мигрантов не обеспечена достаточными правовыми нормами, организационными и экономическими инструментами. Было поручено определить государственный орган, ответственный за адаптацию и интеграцию мигрантов. Внимание также обращалось на потребность в специалистах, которые будут работать с иностранными гражданами, приезжающими жить и работать в Россию, и на поддержку некоммерческих организаций, деятельность которых связана в том числе с социальной адаптацией мигрантов¹⁵. Важнейшими дальнейшими шагами в построении организационных основ политики социальной и культурной адаптации было утверждение Правительством Российской Федерации в декабре 2016 года программы по реализации государственной национальной политики, в рамках которой выделялась соответствующая подпрограмма¹⁶, и возложение полномочий по выработке и реализации государственной политики в сфере социальной и культурной

адаптации иностранных граждан на ФАДН (Федеральное агентство по делам национальностей) России. Таким образом, вопросы социальной и культурной интеграции мигрантов, с одной стороны, нашли отражение в концептуальных подходах к миграционной политике страны, с другой — фактически были переданы из сферы миграционной в национальную политику.

На сегодняшний день разговор об адаптации и интеграции мигрантов во властном дискурсе, даже если вопрос изначально ставится о социальной и культурной адаптации, чаще всего переходит в русло вопросов о легальности их пребывания и осуществления трудовой деятельности на территории России. Это, конечно, имеет веское основание, поскольку миграционная политика всегда смотрела и смотрит на мигрантов в первую очередь через призму обеспечения национальной безопасности, отодвигая на второй план проблематику социокультурных особенностей прибывающих и очевидную экономическую роль (необходимость привлечения трудовых ресурсов в условиях дефицита рабочих рук в стране). Об этом прямо свидетельствует начало (Концепции-2018), где буквально в первой же части документа прописано: «Настоящая Концепция разработана с учетом [...] прежде всего Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года...», потом следуют стратегии в сфере национальной политики, научно-технического развития и только затем культуры, развития Дальнего Востока и так далее. И, хотя далее в (Концепции-2018) зафиксировано, что «целью миграционной политики является способствование решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны», тон всем процессам в теории (дискурсе) и на практике регулирования задает необходимость контроля и надзора (контрольная функция государства). Причем контроля за весьма легко формализуемыми и фиксируемыми процессами и состояниями

мигрантов: положением «внутри» или «вне» правового поля, формальными характеристиками иностранных граждан как объекта миграционной политики (статус, наличие или отсутствие патента, других документов, необходимых для проживания или осуществления трудовой деятельности, места проживания). Однако необходимо отметить, что по сравнению с предыдущей версией (Концепция-2018) не подразумевает среди прочих принципов принцип «научной обоснованности принимаемых решений» (также отсутствуют сопутствующие механизмы реализации миграционной политики), что, несомненно, может снизить их качество. Количественные показатели, данные по которым будут расти в геометрической прогрессии в силу совершенствования и внедрения цифровых технологий, не всегда способны адекватно отразить сущность миграционных процессов без должного их анализа и интерпретации.

Риторика «обеспечения национальной безопасности» применительно к миграционной политике России в (Концепции-2018) объясняет, почему в тексте данного документа более подробно, по сравнению с (Концепцией-2012), расписаны направления миграционной политики «в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции, включая меры ответственности за нарушение названного законодательства и законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции». Не исключено, что некоторое ужесточение контрольно-надзорной составляющей миграционной политики в тексте данного концептуального документа обусловлено передачей широко ряда полномочий в данной сфере в силовое ведомство (МВД России).

Целями миграционной политики в (Концепции-2018) «является создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения

безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода» (Концепция-2018, пункт 14). Можно заметить, что цели представлены в таком порядке, который определяет место миграционных процессов в политической, экономической, социальной жизни России. Это заметно отличает (Концепцию-2018) от прежней, (Концепция-2012) устанавливала целями «обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальную защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации; стабилизацию и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации; содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей». При этом (Концепция-2018) более осторожно оценивает миграционную активность, отмечая, что миграция становится причиной негативных социально-экономических процессов в европейских государствах, способствует проникновению в эти государства членов криминальных, террористических и экстремистских структур (Концепция-2018, пункт 10).

Анализируя задачи государственной миграционной политики Российской Федерации, представленные в концепциях, можно выделить следующие моменты: – (Концепция-2012) содержала положение о создании условий и стимулов для переселения в РФ на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан (Концепция-2012, пункт 23.а), в то время как в (Концепции-2018) говорится и о совершенствовании правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих добровольное переселение в Российскую Федерацию на

постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, при этом дается существенное замечание: «которые способны успешно интегрироваться в российское общество». Вновь прибывшие должны содействовать экономическому, социальному и культурному развитию России. Кроме того, они должны изъявить желание развивать экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру нашей страны (Концепция-2018, пункт 21.а); – (в Концепции-2012, пункт 23.в) имелся постулат о содействии внутренней миграции. Если в (Концепции-2012, пункт 22) приоритет отводили обеспечению прав и свобод человека, недопустимости дискриминации в любой форме, соблюдению норм национального и международного права, то в (Концепции-2018, пункт 20) появились «приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории», «учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации».

Принцип «взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества», представленный в (Концепции-2012), изменен на принципы «координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции» и «участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» в (Концепции-2018), тем самым институты гражданского общества существенно ограничены в своей деятельности.

Основные направления миграционной политики также претерпели изменения. Исчезли положения о балльной системе отбора мигрантов для получения вида на жительство, механизмах квотирования, содействии переселению иностранных граждан для воссоединения семей. Вместо них появились новые направления: препятствование созданию этнических анклавов и маргинализации иностранных граждан, запрет пространственной сегрегации; привлечение не просто квалифицированных специалистов, предпринимателей и инвесторов (как в Концепции-2012), но и научных и педагогических работников, инженеров, врачей, фермеров, деятелей культуры и искусства.

Механизмы реализации государственной миграционной политики также отличаются. Так, если в (Концепции-2012, пункт 27) говорилось об усовершенствовании законодательства, развитии международного сотрудничества, учете задач государственной миграционной политики, развитии научных исследований, то в (Концепции-2018) прописаны более конкретные положения: установлено, что основы миграционной политики определяются президентом, а обе палаты парламента должны будут законодательно обеспечивать ее реализацию; на правительство возложено координирование деятельности федеральных органов власти и предоставление ежегодного отчета президенту о ходе реализации миграционной политики. В(Концепция-2018) отсутствует ряд важнейших понятий (временная миграция, долгосрочная миграция, краткосрочная миграция, незаконная миграция, академическая мобильность и другие), закрепленных ранее в (Концепции-2012, пункт 5), отсутствует критический анализ миграционных процессов. О том, как реализуется (Концепция-2018), можно судить по Перечню поручений по вопросам реализации «Концепции государственной миграционной политики на 2019– 2025 годы» Президента Российской Федерации, В.В. Путина от 6 марта 2020 года¹⁷. В.В. Путин поручил Администрации Президента сформировать рабочую группу по реализации (Концепции-2018) и совместно с

Правительством Российской Федерации обеспечить корректировку плана мероприятий. Были отмечены ряд важных проблем в сфере миграционных вопросов:

Во-первых, недостаточная ясность и унификация миграционных правил;

Во-вторых, невысокий уровень применения информационных технологий при предоставлении государственных услуг и осуществлении государственного контроля в сфере миграции;

В-третьих, нелегальная трудовая миграция и скрытая временная трудовая миграция. Предложения президента выглядят следующим образом:

- упразднить институт «разрешения на временное проживание», который, по его мнению, «фактически себя изжил»;
- сделать вид на жительство основным статусом, после которого претендент может получить гражданство РФ;
- ввести особый миграционный статус – «контролируемое пребывание»;
- корректировать институт запрета на въезд на территорию Российской Федерации;
- установить три вида порядка приема в гражданство: общий, упрощенный и особый;
- модернизировать механизмы регулирования трудовой миграции;
- внедрить современные цифровые технологии для анализа миграционной ситуации, организации предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля в миграционной сфере;
- создать единую информационную платформу для обработки информации о миграционных потоках. Платформа позволит регулярно собирать статистические показатели, анализировать миграционные потоки, осуществлять персональную аналитику,

обеспечивать перевод в электронную форму части документооборота при взаимодействии граждан и организаций как между собой (в частности, заключение трудовых договоров в электронной форме), так и с государственными органами.

Таким образом, можно отметить, что цели, поставленные в концепциях, достигаются крайне медленно; для обеих концепций характерен однобокий подход к миграции (затрагиваются проблемы только иммиграции, упоминая вскользь эмиграцию из Российской Федерации; проблемным аспектом являются вопросы внутренней миграции, которые упомянуты в концепциях, но не рассмотрены должным образом).

Это привело к усилению механизмов взаимодействия органов государственной власти.

Среди данных механизмов необходимо выделить следующие:

- согласование задач миграционной политики с приоритетами общероссийской стратегии реформ, с федеральными целевыми программами социально-экономического развития Юга России;
- разработка и финансирование программ межэтнического общения, воспитания толерантности и профилактики экстремизма;
- информационное обеспечение миграционной политики: финансирование образовательных программ в СМИ, экспертиза публикаций прессы, преодоление «языка вражды» и фобий в отношении мигрантов;
- подготовка и повышение квалификации кадров государственных служащих - специалистов в сфере миграционной политики; мониторинг, урегулирование миграционных конфликтов.

Вместе с тем механизмы и направления миграционной политики не могут быть одинаковы в краях и областях с различной экономической и демографической ситуацией.

В результате проведенного сравнительного анализа содержания Концепций государственной миграционной политики Российской Федерации 2012 и 2018 годов, мы выделили характерные сдвиги в миграционных процессах на современном этапе по сравнению с 2012 годом, а именно:

- возрастающее внимание к вопросам социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан,
- сближение миграционной и этнонациональной политики,
- ориентацию на обеспечение национальной безопасности как приоритет миграционной политики,
- стремление к упрощению миграционных процедур за счет расширения использования цифровых технологий, возрастающую роль интеграционных процессов на евразийском пространстве.

Со второй половины 2000-ых годов политика федерального центра в миграционной сфере сложилась окончательно: миграционная политика выстраивается исходя исключительно из «государственных» интересов. Те же немногочисленные попытки в той или иной степени учесть специфику регионов в миграционной политике, которые изредка предпринимаются, строятся на двух ошибочных, на наш взгляд, посылах. Первая заключается в том, что потребности регионов выводятся главным образом из общегосударственных задач. Например — выбор регионов вселения для участников репатриационной программы, стартовавшей в 2007 году. Не испытывая потребности в репатриантах, регионы даже и не пытались противодействовать провалу программы репатриации. Более чем четырехлетний опыт ее реализации убедительно показал, что если в регионе нет субъекта, всерьез заинтересованного в следовании федеральному курсу в сфере миграционной политики, эффективная реализация не будет осуществляться. Вторая ошибка состоит в том, что регионы рассматриваются как некая консолидированная, а потому — совершенно абстрактная общность, чьи интересы оказываются чем-то

вроде средней температуры по больнице. Попытка учесть позиции и интересы хотя бы ключевых акторов региональной миграционной политики чрезвычайно сложна в реализации в силу широты спектра таких акторов и высокой вариативности их интересов. Разность интересов акторов миграционной политики в значительной мере есть следствие несовпадения стратегических целей, обозначенных в федеральных программах, и тактических задач, которые решают регионы. Регионы, не видя отражения своих интересов в федеральной миграционной политике, реализуют комплексы мероприятий, которые лишь по форме и декларируемому целеполаганию соответствуют федеральным документам. Используемые ими управленческие инструменты и практики работы с миграцией и мигрантами не только далеко не всегда способствуют воплощению в жизнь федеральных установок, но иногда и прямо противоречат им. Представляется, что интересы других акторов миграционной политики (бизнес структур, национально-культурных организаций, социальных учреждений, школ) определены, не менее жестко, хотя набор факторов здесь, вероятно, иной — от конъюнктуры рынка до, на пример, этномиграционного компонента при формировании контингента учащихся средних школ. Как следствие, пожалуй, все акторы миграционного процесса на региональном уровне руководствуются исключительно собственными интересами. Едва ли не каждый из акторов проводит собственную «миграционную политику», выстраиваемую исходя из узких интересов и неширокого горизонта планирования. В итоге образуется миграционный процесс, слабо связанный между собой, практически не учитывающих взаимные интересы акторов и лишь номинально вписывающихся в нормы федерального законодательства.

Примечания:

1. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1992 г. N 740 «Вопросы Федеральной миграционной службы России» (с изменениями и дополнениями) Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/6309993/> Дата обращения (27.05.22).

2. Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 1 марта 1993 г. N 173 «Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России» Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/5315678/> Дата обращения (27.05.22).
3. Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. N 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы» Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/1569180/> Дата обращения (27.05.22).
4. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. N 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/5331759/> Дата обращения (27.05.22).
5. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2000 г. N 740 «Об утверждении Положения о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/182550/> Дата обращения (27.05.22).
6. Указ Президента Российской Федерации от 23.02.2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17875> Дата обращения (27.05.22).
7. Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 N 256-р «О концепции регулирования миграционных процессов» // Консультант Плюс. // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113093/ Дата обращения (27.05.22).
8. Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9895> Дата обращения (27.05.22).
9. Вступительное слово на заседании Совета Безопасности по миграционной политике. // Президент России. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22861> Дата обращения (27.05.22).
10. Президент утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> Дата обращения (27.05.22).
11. Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986> Дата обращения (27.05.22).
12. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (с изменениями и дополнениями) Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/70284810/> Дата обращения (27.05.22).
13. Российский совет по международным делам. // URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/novyy-posyl-migratsionnym-organam-obshchestvu-i-migrantam/> Дата обращения (27.05.22).
14. Перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям. // Президент России. // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412> Дата обращения (27.05.22).
15. Заседание Совета по межнациональным отношениям. // Президент России. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53173> Дата обращения (27.05.22).
16. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики» Гарант. // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71480894/> Дата обращения (27.05.22).
17. Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы. // Президент России. // URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> Дата обращения (27.05.22).

Заключение

На основании проделанной нами работы по анализу концепций миграционной политики Российской Федерации, а также изучения институциональных и структурных особенностей, можно сделать следующие выводы:

1. Определили трактовки понятий «миграционная политика» и «миграционный процесс» с позиций политической науки.
2. Проанализировали и дали характеристики современному состоянию миграционной политики.
3. Определили основные этапы и выявили особенности формирования государственной миграционной политики Российской Федерации.
4. Выявили модели управления миграционными процессами исходя из анализа концепций миграционной политики Российской Федерации.

Миграционная политика России активно эволюционировала на протяжении всего рассматриваемого периода. При этом ее ключевыми характеристиками были:

Во-первых, ориентация на внешнюю, а не на внутреннюю миграцию (в этом смысле (Концепция-2012) является более сбалансированной в отличие от (Концепции-2018) и, соответственно, наличие прочной взаимосвязи с внешней политикой Российской Федерации;

Во-вторых, в большей степени реакционный, чем превентивный, характер принимаемых мер;

В-третьих, наличие внимания к вопросам адаптации и интеграции мигрантов (при этом постепенно развитие получили не только задачи управления миграционными процессами, но и регулирования и контроля легальности пребывания и осуществления трудовой деятельности мигрантов, но и социокультурные аспекты).

Уточнение и закрепление на нормативно-правовом уровне дефиниций основных понятий (терминологического аппарата),

расширение и внедрение в практику критериев и параметров оценки различных составляющих миграционной сферы, дифференцированный подход к объекту управления и, следовательно, адресность проводимых мер. Вопросы возникают в основном к дублированию правового регулирования миграционных отношений в различных нормативных правовых актах, недостаточной сбалансированности в обеспечении законодательного управления отдельных сфер миграционных отношений, наличию пробелов, нарушающих системность миграционного законодательства. Также остается не решенным вопрос понятийного аппарата, так как некоторые значимые понятия регламентируются только Концепцией, хотя этот документ не может использоваться для целей законодательного регулирования, а также к неоправданному вторжению подзаконного нормотворчества в сферу законодательного регулирования. Во многом из несогласованности нормативных правовых актов – зачастую являющейся и следствием концептуальной неясности приоритетов – вытекают и другие проблемы.

Главное, что необходимо — принятие системных, взаимоувязанных и непротиворечивых решений, исходящих из адекватной оценки грядущих вызовов и проблем, мониторинг и чуткая корректировка управленческих решений. Только на этом пути можно уйти от реактивной политики, реагирующей на события *post factum*. Таким образом, анализ концепций миграционной политики Российской Федерации показывает, что для эффективного управления миграционными процессами в России, необходимо задействовать не только федеральный уровень государственной власти, а также региональный уровень и органы местного самоуправления с привлечением институтов гражданского общества.

Список используемых источников

I. Нормативные правовые акты

1. Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9895> Дата обращения (27.05.22).
2. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. N 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/5331759/> Дата обращения (27.05.22).
3. Указ Президента Российской Федерации от 23.02.2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/17875> Дата обращения (27.05.22).
4. Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986> Дата обращения (27.05.22).
5. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (с изменениями и дополнениями) Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/70284810/> Дата обращения (27.05.22).
6. Постановление Правительства РФ от 22 сентября 1992 г. N 740 «Вопросы Федеральной миграционной службы России» (с изменениями и дополнениями) Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/6309993/> Дата обращения (27.05.22).
7. Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 1 марта 1993 г. N 173 «Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России» Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/5315678/> Дата обращения (27.05.22).

8. Постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. N 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы» Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/1569180/> Дата обращения (27.05.22).
9. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2000 г. N 740 «Об утверждении Положения о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) Гарант. // URL: <https://base.garant.ru/182550/> Дата обращения (27.05.22).
10. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики» Гарант. // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71480894/> Дата обращения (27.05.22).
11. Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 N 256-р «О концепции регулирования миграционных процессов» // Консультант Плюс. // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_113093/ Дата обращения (27.05.22).

II. Литература

1. Авдокушин Е.Ф. Международные экономические отношения. М.: Юристъ, 1999. - С. 368.
2. Актуальные проблемы Европы. / Ред.-сост. вып. Т.С. Кондратьева, И.С. Новоженова. М. 2011. - № 4.
3. Бобылев В.М. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы). // Власть. 2009. - № 6.
4. Булатов А.С. Мировая экономика. М.: Экономист. 2005. - С. 734.
5. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации: состояние, тенденции, пути оптимизации: диссертация доктора политических наук. Москва. 2013.

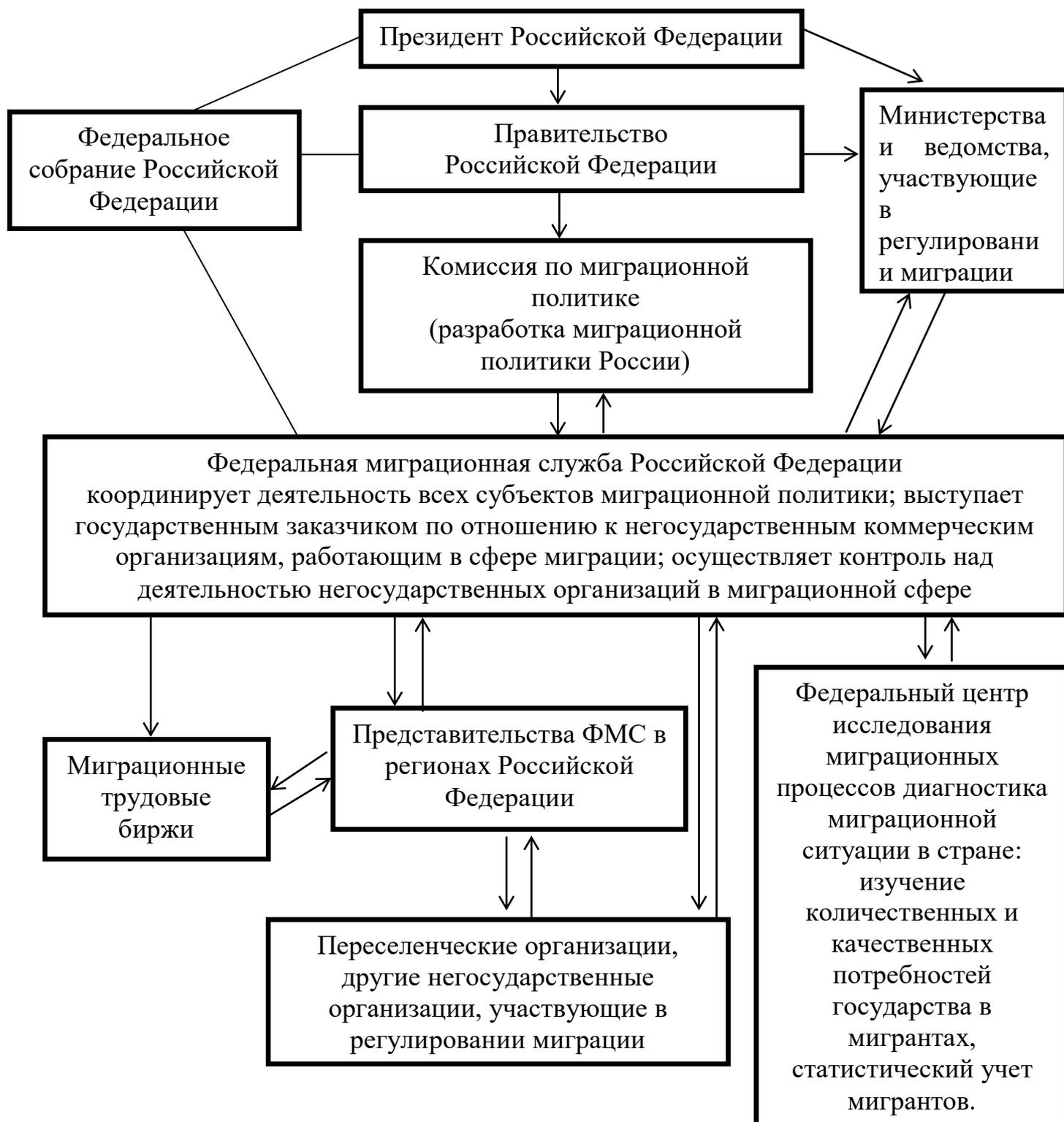
6. Градировский С.Н. Классификация механических движений населения.
// URL: <https://archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/statistika/klassifikatsiya/> // Дата обращения (27.05.22).
7. Ефимов Ю. Г. Миграция в современном политическом процессе: диссертация доктора политических наук. Ставрополь. 2007.
8. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. Москва. Диалог. МГУ. 1999. - С. 256.
9. Ионцев В.А. Направления миграционной политики развитых капиталистических стран. М. 1987. - С. 208.
10. Киреев А.П. Международная микроэкономика: движение товаров и факторов производства. М. 1997. - С. 416.
11. Малахов В. Понаехали тут... Очерки о национализме, расизме и культурном плюрализме. М.: Новое литературное обозрение. 2007. - С. 368.
12. Миграция сельского населения. / Под ред. Т.И. Заславской. М.: Мысль, 1970. - С. 348.
13. Суворова В.А. Современная иммиграционная политика Российской Федерации: политико-правовой и институциональный аспекты. Автореферат. диссертация кандидата политических наук. М. 2008. - С. 368.
14. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Киев: Навук. думка. 1979. - С. 148.
15. Morrice L. The Learning Migration Nexus: Towards a Conceptual Understanding // European Journal for Research on the Education and Learning of Adults. Vol. 5. № 2. 2014. - P. 149–159.

III. Электронные ресурсы

1. Вступительное слово на заседании Совета Безопасности по миграционной политике. // Президент России. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/22861> Дата обращения (27.05.22).

2. Заседание Совета по международным отношениям. // Президент России. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53173> Дата обращения (27.05.22).
3. Истон Д. Подход к анализу политических систем. // URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=26288793> // Дата обращения (27.05.22).
4. Российский совет по международным делам. // URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/novyy-posyl-migratsionnym-organam-obshchestvu-i-migrantam/> Дата обращения (27.05.22).
5. Перечень поручений по итогам заседания Совета по международным отношениям. // Президент России. //URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412> Дата обращения (27.05.22).
6. Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы. // Президент России. //URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> Дата обращения (27.05.22).
7. Президент утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> Дата обращения (27.05.22).
8. Ravenstein E. The «laws of migration». // URL: <https://www.lcps.org/cms/lib4/va01000195/centricity/domain/2584/grigg%20on%20ravenstein.pdf> // Дата обращения (27.05.22).

Рисунок 1. - Модель управления миграционными процессами 2012 года¹.



1. Составлено автором.

Рисунок 2. – Модель управления миграционными процессами 2018 года².



2. Составлено автором.