

Либерально-демократические ценности / Journal of liberal democratic values <https://liberal-journal.ru>

2018, №1, Том 2 / 2018, No 1, Vol 2 <https://liberal-journal.ru/issue-1-2018.html>

URL статьи: <https://liberal-journal.ru/PDF/05PNLD118.pdf>

**Ссылка для цитирования этой статьи:**

Волох В.А. Актуальные проблемы современной миграционной политики // Либерально-демократические ценности, 2018 №1, <https://liberal-journal.ru/PDF/05PNLD118.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

**For citation:**

Volokh V.A. (2018). Actual problems of modern migration policy. *Journal of liberal democratic values*, Vol. 2, No. 1. <https://liberal-journal.ru/PDF/05PNLD118.pdf> (In Russ.)

УДК 325

**Волох Владимир Александрович**

ФГБОУ «Государственный университет управления», Москва, Россия  
Доктор политических наук, профессор  
Почетный работник ФМС России  
E-mail: v.volokh@yandex.ru

## Актуальные проблемы современной миграционной политики

**Аннотация.** В статье отмечается, что проблема понимания мировой цивилизации тесно связана и с современной с миграционной политикой. Автор анализирует причин миграционного кризиса в Европе и делает вывод, что аналогичная ситуация для Российской Федерации маловероятна. В заключении рассматриваются предложения по оптимизации государственной миграционной политики и системы управления миграционными процессами.

**Ключевые слова:** миграция населения; государственная миграционная политика; Концепция государственной миграционной политики; ФМС России; МВД России; институциональное обеспечение миграционной политики; миграционное законодательство; сценарии развития

Мировую цивилизацию, по мнению ряда ученых, можно представить как сумму позитивных достижений человечества, как прогрессивное поступательное развитие мира, как нормативное понимание определенного передового социального порядка [8].

Проблема понимания мировой цивилизации тесно связана и с современными глобальными процессами во всех областях человеческой деятельности, в том числе и с миграцией населения.

В современных условиях политической и экономической глобализации претерпели изменения не только базовые характеристики международных миграционных процессов, но и факторы, их определяющие. В всем мировом сообществе наблюдается устойчивый рост легальных и нелегальных миграционных потоков, прежде всего в европейские государства, в особенности из стран с нестабильной социально-экономической обстановкой.

По последним статистическим данным ООН в 2013 году число мигрантов в мире составило 232 млн человек, что на 57 млн человек больше, чем в 2000 году. В десятку ведущих стран по количеству принимаемых мигрантов входят пять европейских государств, включая Российскую Федерацию (второе место), Германию (третье место), Францию (седьмое место) [9].

Одновременно в странах, принимающих мигрантов, регулярно проявляются протестные настроения со стороны мигрантов и коренного населения. Самые передовые теории и практики регулирования миграционных процессов, культурно-языковой интеграции мигрантов не в полной мере справляются с возникающими угрозами национальному единству европейских стран.

На фоне обострения вооруженного конфликта на Ближнем Востоке в Европу хлынул поток вынужденных мигрантов, многие из которых стремятся в дальнейшем попасть в западные государства. Страны-члены ЕС серьезно обеспокоены проблемами неконтролируемого потока мигрантов с Ближнего Востока, стремящихся в Европу и пытаются найти пути решения урегулирования миграционного кризиса.

Вероятно, переоценку применяемых теорий и практик следует начать с обсуждения и выработки понимания того объекта, на которые они направлены – феномена «внешней миграции». В XX веке внешняя миграция успешно поддавалась управлению со стороны государств-реципиентов. Миграция была элементом внешней и внутренней политики государств и в меньшей степени зависела от воздействия внешних факторов.

Современные средства коммуникации, такие как интернет, телевидение, телефонная связь были либо слабо развиты, либо вообще отсутствовали и, соответственно малодоступны мигрантам. Транспортная система не была столь масштабной, как в настоящее время. Более того, переезд в другое государство пребывания или проживания приводил во многих случаях фактической утрате культурных и языковых связей со своей пред идущей родиной.

В настоящее время, с учетом процессов глобализации, встает вопрос о том, является ли глобализация дополнительным фактором, стимулирующим внешнюю миграцию, или внешняя миграция подвержена в большей степени влиянию иных внешних факторов. Мигранты активно вторгаются во все сферы деятельности государства, пытаются повлиять на перераспределение финансовых ресурсов принимающих государств.

Практикуется «ползучее» заселение мигрантами государств-реципиентов от приграничных территорий с созданием анклавов по всей стране. Внешняя миграция может также использоваться как средство лоббирования интересов различных транснациональных, международных организаций, сообществ, транснациональных преступных групп.

Возможно искусственное стимулирование миграционных потоков в целях дестабилизации обстановки в стране, принимающей мигрантов. Под прикрытием идеологических лозунгов и при содействии мигрантских диаспор может также осуществляться деятельность по перераспределению мировых экономических ресурсов.

В результате непродуманного процесса натурализации могут ущемляться права коренного населения. Возникает вопрос о том, чьи права имеют первостепенное значение для государства – права коренных граждан или права мигрантов – будущих граждан страны, прибывших из иностранных государств?

Известные ученые С. Хантингтон [12] и П.Дж. Бьюкенен [2] рассматривали такие события в сфере внешней миграции в рамках теории «столкновения цивилизаций», которая, несмотря на свою популярность, по нашему мнению, во многом искажает смысл реально происходящих сегодня процессов.

Так, волна беженцев из Ирака, Сирии, Ливии, Афганистана, была вызвана не столкновением цивилизаций, а проводимыми в этих странах военно-политическими операциями. Волнения во Франции в ноябре-декабре 2005 года сторонникам этой теории также не удалось связать с манипуляциями радикальных исламских группировок.

Европейский миграционный кризис, вызванный экономической, политической и национально-правовой нестабильностью в странах Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии, привел к многократному увеличению потока беженцев и нелегальных мигрантов в страны Европейского союза.

Причин миграционного кризиса в Европе много, однако выделим основные, которыми, по нашему мнению, являются:

1. перекосы в формировании миграционной политики ЕС и ряда государств Европы;
2. проблемы управления миграционными потоками – ЕС в целом и ряд государств оказались не готовы к массовому «наплыву» мигрантов;
3. негативная роль, в ряде случаях средств массовой информации.

Естественно возникает вопрос: есть ли аналогичная угроза для Российской Федерации? Полагаем, что маловероятно.

Наше исследование показывает, что в России существует государственная миграционная политика и система управления миграционными процессами.

Утвержденная Президентом Российской Федерации Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [6] в настоящее время представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, в ней определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Концепция определяет следующие 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.

В соответствии с целями и задачами государственной миграционной политики сформулированы ее основные направления.

Год тому назад завершился первый этап реализации Концепции, который обеспечил значительное обновление нормативной правовой базы в сфере миграции. Имеют место и определенные позитивные результаты воплощения в жизнь основных направлений государственной миграционной политики.

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

Наиболее эффективной мерой стало выявление автоматизированной системой лиц, находящихся на территории Российской Федерации с нарушением сроков пребывания и последующее закрытие им въезда в Россию.

В тоже время отдельные лица излишне драматизируют ситуацию ссылаясь на то, что якобы иностранные граждане и лица без гражданства совершают в России подавляющее большинство преступлений.

В этой связи необходимо отметить, что анализ за последние четырнадцать лет показывает, что в России иностранцами совершается от 1,4 % до 2,1 % преступлений к общему количеству зарегистрированных и 2,7–3,7 процента к раскрытым преступлениям.

**Таблица**

Год	Всего зарегистрировано преступлений (тыс. чел.)	Раскрыто преступлений (тыс. чел.)	В том числе совершено преступлений иностранными гр-ми и лбг (тыс. чел.)	% к зарегистрированным преступлениям	% к раскрытым преступлениям
2016	2 160,1	1 189,7	43,9	2,0	3,7
2015	2 352,1	1 238,7	46,4	2,0	3,7
2014	2 166,4	1 176,4	44,4	2,0	3,7
2013	2 206,2	1 238,3	47,0	2,1	3,7
2012	2 302,2	1 252,8	42,7	1,9	3,4
2011	2 404,8	1 311,8	45,0	1,8	3,4
2010	2 628,8	1 431,0	49,0	1,9	3,4
2009	2 994,8	1 651,0	58,0	1,9	3,5
2008	3 209,9	1 713,0	53,9	1,7	3,1
2007	3 582,5	1 775,2	50,1	1,4	2,8
2006	3 855,4	1 794,5	53,0	1,4	3,0
2005	3 554,7	1 698,7	51,2	1,4	3,0
2004	2 893,8	1 569,3	48,9	1,7	3,1
2003	2 756,4	1 518,7	40,6	1,5	2,7

Составлена автором по данным МВД России [10]

Еще одной серьезной проблемой для большинства государств мира, в том числе и для России стала вынужденная миграция населения.

В начале 2014–2016 гг. вследствие широкомасштабного применения военной силы в Донецкой и Луганской областях, а также ухудшения политической и экономической ситуации на Украине и пессимистических ожиданий населения относительно ее развития резко возросла вынужденная иммиграция украинских граждан в Российскую Федерацию. Проблема беженцев в России, практически неизвестная в советский период, оказалась в центре внимания практиков, журналистов и ученых в 1990-е годы [4].

Россия, исходя из принципов гуманизма, братских отношений с народом Украины, последовательно проводит политику «широко открытых дверей», несмотря на серьезное бремя, связанное с их приемом.

Прибывающим гражданам Украины была предоставлена возможность легализовать свое правовое положение в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» либо обратиться за убежищем в соответствии с Федеральным законом «О беженцах». Таким образом, Российская Федерация путем предоставления различных видов международной защиты оказала помощь более чем полутора миллионам граждан Украины [3].

В целом можно отметить, что ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины, прибывающими на территории Российской Федерации находится в рамках правового поля и контролируется.

Вместе с тем, вынужденная миграция для современной России, стала проблемой, которая не получила полного осмысления и продуманных государственных решений.

Неспособность государства в ряде случаев в оказании помощи вынужденным мигрантам может привести к невыполнению международных обязательств и снижению международного престижа страны, а неурегулированность правового положения части иностранных граждан и лиц без гражданства увеличить опасность возникновения уголовных преступлений и административных правонарушений.

По нашему мнению, национальная система убежища должна обеспечивать, с одной стороны, социально-экономическую, правовую, культурную и психологическую поддержку беженцев и лиц, получивших политическое или временное убежище, а с другой, сохранение национальной безопасности и внутренней стабильности в социально-экономической сфере принимающего региона.

Следует особо отметить необходимость детализации порядка приема групп мигрантов в случае их экстренного, массового прибытия на территорию Российской Федерации в поисках временной защиты, определив правовое положение лиц, получивших временную защиту.

Таким образом, в вопросах предоставления международной защиты лиц, ищущих убежище в Российской Федерации, еще имеются пробелы, которые, по мнению автора, следует устранять путем внесения соответствующих дополнений и изменений в действующее правовое поле.

Следует особо подчеркнуть, что с 1 января 2015 г. вступили в силу очередные поправки в Федеральный закон от 28.06.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [11], которые принципиально изменили порядок привлечения к трудовой деятельности мигрантов, прибывших в порядке, не требующем получения визы. Для такой категории мигрантов предусмотрен единый документ – патент, а оформление разрешения на работу не требуется. Обязательным условием для оформления такого разрешительного документа является наличие в миграционной карте иностранного гражданина цели въезда «работа».

По данным Федеральной миграционной службы (ФМС России) в 2015 году трудовым мигрантам было выдано почти 1,8 млн патентов. От указанного числа патентов существенная часть была оформлена гражданам Узбекистана (52 %) и Таджикистана (24 %) [1]. Главное управление по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России) указывает, что в 2016 году иностранным гражданам было оформлено 1,5 млн патентов [7].

«Сумма поступившего в бюджеты налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа за приобретения патентов на конец октября 2016 года превысила 38 млрд руб. Рост по сравнению с показателем прошлого года», – сказал Министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев, выступая в Совете Федерации [5]. В 2015 году трудовые патенты принесли в бюджет России более 33 миллиардов рублей. Это на 85 % больше, чем в 2014 году.

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

Новые вызовы и угрозы в современном мире, нашествие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины потребовали принять меры по совершенствованию управления миграционными процессами в стране в новых условиях, и,



Федеральная миграционная служба была упразднена, а ее функции в полном объеме переданы в МВД России.

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

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

## ЛИТЕРАТУРА

1. Автоматизированная система аналитической отчетности ФМС России. ФМС России [Электронный ресурс] URL: <http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/>.
2. Бьюкенен П.Дж. Смерть Запада. – М., 2003.
3. Волох В.А. Вынужденная миграция населения: состояние, проблемы, возможные пути оптимизации // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. Аналитический вестник № 39 (592). Проблемы миграции внутри и вокруг России (к заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации, 1 декабря 2015 г.). Москва, 2015. С. 23–29.
4. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография // М.: Издательство «Спутник+», 2009.
5. Газета РУ // [https://www.gazeta.ru/business/news/2016/12/14/n\\_9452273.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2016/12/14/n_9452273.shtml).
6. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г. // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>.
7. МВД России [Электронный ресурс] URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/>.
8. Мчедлова М.М. Глобалистика // <http://xn----ptblgjed.xn--p1ai/node/2300>.
9. Пресс-релиз ООН // [http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide\\_totals2013.pdf](http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide_totals2013.pdf).
10. Таблица составлена автором на основании данных МВД России. // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>.
11. Федеральный закон от 28.06.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с дополнениями и изменениями) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/).
12. Хантингтон С. Столкновение цивилизаций. – М., 2003.

**Volokh Vladimir Aleksandrovich**

State university of management, Moscow, Russia

E-mail: v.volokh@yandex.ru

## Actual problems of modern migration policy

**Abstract.** The article notes that the problem of understanding the world civilization is closely connected with the modern one with migration policy. The author analyzes the causes of the migration crisis in Europe and concludes that a similar situation for the Russian Federation is unlikely. In conclusion, proposals for optimizing the state migration policy and the migration management system are considered.

**Keywords:** Migration of population; State Migration Policy; State Migration Policy Concept; FMS of Russia; Interior Ministry of Russia; institutional framework of migration policy; migration legislation; development scenarios

### REFERENCES

1. Avtomatizirovannaia sistema analiticheskoi otchetnosti FMS Rossii. FMS Rossii [Elektronnyi resurs] URL: <http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/>.
2. Biukenen P.Dzh. Smert Zapada. – M., 2003.
3. Volokh V.A. Vynuzhdennaia migratsiia naseleniia: sostoianie, problemy, vozmozhnye puti optimizatsii // Sovet Federatsii Federalnogo sobraniia Rossiiskoi Federatsii. Analiticheskoe upravlenie Apparata Soveta Federatsii. Analiticheskii vestnik № 39 (592). Problemy migratsii vntri i vokrug Rossii (k zasedaniiu Nauchno-ekspertnogo soveta pri Predsedatele Soveta Federatsii, 1 dekabria 2015 g.). Moskva, 2015. S. 23–29.
4. Volokh V.A. Formirovanie i realizatsiia gosudarstvennoi migratsionnoi politiki Rossiiskoi Federatsii v sfere vynuzhdennoi migratsii i predostavleniia ubezhishcha. Monografiia // M.: Izdatelstvo «Sputnik+», 2009.
5. Gazeta RU // [https://www.gazeta.ru/business/news/2016/12/14/n\\_9452273.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2016/12/14/n_9452273.shtml).
6. Kontsepsiia gosudarstvennoi migratsionnoi politiki Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda, utv. Prezidentom Rossii ot 13 iiunia 2012 g. // <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>.
7. MVD Rossii [Elektronnyi resurs] URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/>.
8. Mchedlova M.M. Globalistika // <http://xn----ptbljed.xn--p1ai/node/2300>.
9. Press-reliz OON // [http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide\\_totals2013.pdf](http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide_totals2013.pdf).
10. Tablitsa sostavlena avtorom na osnovanii dannykh MVD Rossii. // <http://www.mvd.ru/presscenter/statistics/reports/>.
11. Federalnyi zakon ot 28.06.2002 g. № 115-FZ «O pravovom polozhenii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii» (s dopolneniiami i izmeneniiami) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/).

12. Khantington S. Stolknovenie tsivilizatsii. – M., 2003.