

Волох В.А.

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОЦЕССОВ
ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИИ**

**Изд-во «Спутник+»
Москва - 2011**

Волох В.А.

**ТРАНСФОРМАЦИЯ ПРОЦЕССОВ
ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИИ**

Монография

**Изд-во «Спутник+»
Москва - 2011**

Автор

В.А. Волох - заместитель заведующего кафедрой управления миграционными процессами Института государственного управления и права Государственного университета управления, кандидат политических наук, доцент

Рецензенты:

В.И. Буренко - доктор политических наук, профессор. Московский гуманитарный университет (МосГУ).

Е.Г. Морозова - доктор политических наук, профессор. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)

В монографии целостно рассматривается трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики во все периоды: в царской, советской и современной России. Анализируются вопросы институционального обеспечения государственной миграционной политики, взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при формировании и реализации миграционной политики, а также развития институтов гражданского общества в миграционной сфере.

Монография представляет интерес для научных работников, политологов, историков, юристов, экономистов, социологов, представителей неправительственных, общественных и иных организаций, изучающих проблемы миграции или работающих в этой сфере. Она может быть использована в качестве учебного пособия для студентов вузов, слушателей курсов, семинаров, изучающих проблемы миграции населения и работников органов государственного управления в сфере миграции.

Выводы и предложения автора могут иметь практическое значение при определении концептуальных основ государственной миграционной политики Российской Федерации и инструментов её реализации, разработке концепций и региональных миграционных программ.

© Волох В.А., 2011 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА I. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ЦАРСКОЙ РОССИИ	10
1.1 Миграционная политика во второй половине XIX века	10
1.2. Переселенческая политика в России в начале XX века и аграрная реформа П.А. Столыпина	20
ГЛАВА II. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД	26
2.1. Миграционная политика в Советской России в довоенный период	26
2.2. Миграционная политика в России в годы Великой Отечественной Войны (1941-1945гг)	38
2.3. Миграционная политика в России в послевоенный период	44
ГЛАВА III. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	58
3.1. Основные этапы формирования миграционной политики в постсоветский период	58
3.2. Институциональное обеспечение государственной миграционной политики	72
3.3. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти в вопросах формирования и реализации миграционной политики (на примере анализа функций и полномочий ряда ведомств)	82
3.4. Развитие институтов гражданского общества, их роль в формировании и реализации миграционной политики	90
3.5. Правительственная комиссия по миграционной политике	96
3.6. Возможные пути совершенствования государственной миграционной политики Российской Федерации: новый концептуальный подход к её формированию и реализации в современных условиях	97
Заключение	101
Литература	103
Об авторе	107

ВВЕДЕНИЕ

Одним из первых глобальных миграционных трендов мировой истории принято считать, произошедшее в I-м тысячелетии нашей эры Великое переселение народов, в результате которого изменилось расселение многочисленных племён по территории Евразии. Главным образом это связано со стремлением, пришедших в движение племенных союзов, обрести для своего обитания новые места с более благоприятными природно-климатическими условиями¹.

В истории миграции первого тысячелетия заметный след оставили викинги – воинственные племена Скандинавии, совершившие в последний период этого тысячелетия походы в разные страны Европы, в том числе в Древнюю Русь.

Открытие новых торговых путей и стран, ограбление захваченных земель, способствуя процессу первоначального накопления капитала и зарождению мирового рынка, положили начало эпохе колонизации.

Огромные жертвы населения мировых войн 20-го столетия не только отрицательно сказались на демографическом развитии многих стран, но и вызвали массовую волну миграции населения, придав ей характер вынужденной. Так, во время Второй мировой войны и в первые послевоенные годы, происходили крупнейшие в истории перемещения населения. По данным УВКБ ООН, в мае 1945 года в Европе находилось свыше 40 млн. перемещённых лиц, не считая немецкого населения. Кроме того, из освобождённых стран Восточной Европы были депортированы 13 млн. этнических немцев. Когда же войска союзников вступили на территорию Германии, выяснилось, что там находилось ещё 11,3 млн. подневольных рабочих и перемещённых лиц из разных государств.²

Русская историческая литература содержит немало работ о колонизации и переселении, являющихся разновидностями миграционных процессов. Эти процессы рассматривались в контексте изложения периодов становления и развития Российского государства, в трудах русских историков-классиков Н.М. Карамзина, С.М. Соловьёва, В.О. Ключевского и других.

Большим вкладом в рассмотрение проблем миграции населения в историческом аспекте внёс авторитетный ученый проф.

¹ Ю.В. Рощин Миграция населения в судьбе России // - М.: Авангард, 2008. – 288 с.

² Урланис Б.Ц. История военных потерь. СПб.: Полигон, 1998

Ю.В. Роцин. Им написан ряд работ, в числе которых следует особо отметить такие монографии и учебные пособия, как: «Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов и миграционной политики в прошлом, настоящем и будущем Российского государства.)», «Миграция населения в судьбе России», «Эмиграция в судьбе России» и другие произведения.

Как отмечает в своих исследованиях Ю.В. Роцин³, переселение крестьян при осуществлении столыпинской аграрной реформы, а также сельскохозяйственное переселение в советский период, проводимое на добровольных началах, было, прежде всего, государственным актом.

Особенностью колонизационной и переселенческой политики России являлось наличие доступных и желаемых для колонизации и заселения земель, в результате чего создавались условия для их хозяйственного освоения и экономического развития.

Одновременно колонизация имела и большое политическое значение, способствуя упрочению государства, защите его границ и обеспечению безопасности.

Прошлый опыт колонизации и переселения многообразен, и его изучение представляет практический интерес для выработки эффективной современной миграционной политики.

В советский период переселенческое движение продолжалось, но уже в других формах, основанных на плановой экономике. В течение первых пятилеток сохранялась преемственность ранее существовавших исследовательских подходов к миграционной политике. Начиная со второй половины 1930-х годов исследования в области миграции в связи с репрессивной обстановкой в стране того времени, не проводились. Возобновились они лишь в конце 1950-х годов. Большой вклад в развитие теории миграции и перераспределения трудовых ресурсов в 1960-е – 1980-е годы прошлого века внесли выдающийся экономист Г.А. Пруденский, известные учёные М.Я. Сонин, Т.И. Заславская, Л.А. Рыбаковский, В.И. Переведенцев и ряд других.

В настоящее время миграция населения стала одной из популярных и злободневных тем. Она горячо обсуждается в обществе; присутствует почти ежедневно на телевидении и освещается в других средствах массовой информации; её используют,

³ См. подробнее Ю.В. Роцин Миграция населения в судьбе России // - М.: Авангард, 2008. – 288 с.

как правило, в популистских целях различные политические и общественные деятели; о ней, как об одной из острых проблем, говорится в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию⁴.

В последнее время по проблемам современной миграции и управления миграционными процессами опубликованы содержательные работы ряда учёных и специалистов, в числе которых О.Д. Воробьёва, Н.А. Воронина, Ж.А. Зайончковская, И.В. Ивахнюк, В.А. Ионцев, С.Е. Метелев, В.И. Мукомель, Т.М. Регент, Л.Л. Рыбаковский, С.В. Рязанцев, В.Д. Самойлов, В.А. Тишков, А.В. Топилин, М.Л. Тюркин, О.С. Чудиновских, Т.Н. Юдина и другие.

Эта тема периодически обсуждается на научно-практических конференциях и заседаниях «круглых столов», где исследователи, специалисты, государственные и общественные деятели высказывают различные точки зрения.

Одни утверждают, что современная миграция – это добро, иммигранты в условиях складывающейся неблагоприятной демографической ситуации необходимы. Другие согласны с тем, что иммигранты нужны, однако общество не способно в таком состоянии, в котором оно сегодня находится, цивилизованно их принять.

Третьи же заявляют, порой агрессивно, что иммигранты – это зло, что они дестабилизируют национальный рынок труда, создают дополнительную нагрузку на перегруженную социальную инфраструктуру, ещё больше ухудшают криминогенную обстановку, составляют опасность для сохранения национально-культурной идентичности народа и т.п.

Дискуссии ведутся, к сожалению, вокруг связанных с миграцией рисков, в то время как её суть, экономическое значение и причины необходимости в масштабной иммиграции серьёзно не рассматривается. Что же касается внутренней миграции, имеющей для России с её огромной, крайне неравномерно заселённой территорией не менее важное значение, то эта проблема вообще не обсуждается.

На наш взгляд, в отечественной науке и государственной практике пока ещё не выработана устоявшаяся система взглядов на содержание миграционной политики, отвечающая политическим и

⁴ См.: Российская газета от 23 декабря 2011 г. № 290 (5666)

социально-экономическим задачам страны. Миграция населения в разные периоды истории России играла важную роль в её судьбе, выступая в различных формах: заселение, колонизация, аграрное переселение, перераспределение трудовых ресурсов и даже вынужденно-принудительное переселение.

Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России обусловили поиск закономерностей её исторического развития, особенностей её функционирования в совокупности политических, экономических, социальных, демографических, географических, правовых и других процессов на каждом историческом этапе.

В монографии предпринята попытка рассмотреть трансформацию процессов формирования и реализации миграционной политики целостно во все периоды: в царской, советской и современной России. Автор анализирует вопросы институционального обеспечения государственной миграционной политики, взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при формировании и реализации миграционной политики (на примере анализа функции и полномочия ряда ведомств), а также развития институтов гражданского общества в миграционной сфере. Отдельно рассматривается роль недавно созданной Правительственной комиссии по миграционной политике.

Проведенное автором исследование современного состояния миграционной политики и управления миграционными процессами в Российской Федерации, изучение международного опыта, а также личный опыт позволили автору, на основании разработанных теоретических положений сформировать научно обоснованный новый концептуальный подход к формированию государственной миграционной политики Российской Федерации и основные пути её реализации в современных условиях, имеющих важное политическое, социально-экономическое и теоретическое значение.

Монография может представлять интерес для научных работников, политологов, историков, юристов, экономистов, социологов, студентов (слушателей) высших и других учебных заведений, изучающих проблемы миграции населения, а также для руководителей и специалистов организаций и предприятий, использующих труд иностранных работников, государственных и общественных организаций, осуществляющих управление международной трудовой миграцией работающих в этой сфере.

Автор выражает глубокую благодарность и признательность за действенную помощь в подготовке издания заведующему кафедрой управления миграционными процессами Государственного университета управления (ГУУ) профессору Ю.В. Рощину, коллективу кафедры управления миграционными процессами: кандидату экономических наук, доценту Т.И. Куценко, кандидату политических наук В.А. Суворовой, кандидату экономических наук, доценту Ю.В. Дмитриевой, кандидату психологических наук, доценту С.А. Гришаевой, кандидату юридических наук С.Б. Ягодину, кандидату экономических наук А.И. Лебедевой, старшему преподавателю Ю. А. Архипову, лаборантам Т.И. Чопко, В.О. Генераловой, К.А. Шахвердиевой, а также всем ученым, коллегам, сотрудникам государственных, неправительственных, общественных и частных структур, принявшим активное участие в этом процессе.

Особая благодарность доцентам кафедры УМП ГУУ, к.э.н. Т.И. Куценко и к.полит.н. В.А. Суворовой согласившимся прочитать в рукописи данную монографию и высказать свои пожелания.

Автором использовались труды известных ученых в области миграции населения, в частности: Ю.А. Архипова, Г.С. Витковской, А.Г. Вишневого, О.Д. Воробьевой, Н.А. Ворониной, А.В. Дмитриева, Ж.А. Зайончковской, И.В. Ивахнюк, В.А. Ионцева, В.А. Каламанова, А.Н. Каменского, Е.С. Красинца, О.Е. Кутафина, Т.И. Куценко, Е.А. Лукашовой, И.А. Малахи, В.М. Моисеенко, В.И. Мукомеля, А.Д. Назарова, В.И. Переведенцева, Т.М. Регент, Ю.В. Рощина, Л.Л. Рыбаковского, С.В. Рязанцева, В.А. Тишкова, А.В. Топилина, М.Л. Тюркина, Е.В. Тюрюкановой, О.С. Чудиновских, Т.Я. Хабриевой, Т.Н. Юдиной, С.Б. Ягодина и ряда других ученых.

ГЛАВА I. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ЦАРСКОЙ РОССИИ

1.1. Миграционная политика во второй половине XIX века

Российская империя – многонациональное государство, в котором миграционные процессы всегда играли важную роль. Территория России постоянно расширялась за счет присоединения новых земель. В результате она стала одним из крупнейших государств в мире. Заселение осуществлялось как за счет внутренних перемещений, так и за счет привлечения иностранных граждан.

Внутренняя миграция во второй половине XIX века в России была представлена двумя формами – отходничеством и переселением, основным участником которой являлось крестьянство.

Отношение законодательства и администрации к крестьянским переселениям характеризуется постоянными колебаниями. Так, в дореформенное время переселение помещичьих, а также и удельных крестьян могло происходить только по произволу владельцев. Затем переселение государственных крестьян было организовано на основании правил 1843 года. Организация переселений была поставлена весьма широко и имела общегосударственное значение.

Переселения служили как средством поднятия благосостояния тех крестьян, которым становилось тесно на многоземельных окраинах, так и механизмом более рационального расселения населения по территории страны. Поэтому переселение допускалось только из малоземельных местностей, где угодий приходилось менее 5 десятин на душу. Для заселения определялись местности, где по расчету на душу было: в степной полосе – более 15 десятин, в не степной зоне – более 8 десятин. Во время следования переселенцев правительственные органы доставляли им продовольствие, устраняли затруднения и заботились о заболевающих. На местах же заселений для них заранее заготавливались хлеб, сено, рабочий скот и земледельческие орудия, отпускались лес на постройки и денежное пособие в размере от 10 до 50 рублей на семью. Кроме того, переселенцам предоставлялся ряд льгот: 6 летнее освобождение от воинского постоя, 4-летняя полная и 4-летняя половинная льгота от податей, а также освобождение от всех недоимок и от рекрутской повинности на три набора.

Направлялись переселенцы вначале в Воронежскую, Харьковскую, Тамбовскую губернии, затем в Саратовскую, Оренбургскую, Астраханскую и на Северный Кавказ. С 1831 по 1866 год переселилось 320 тыс. душ.

Поскольку Положение от 19 февраля 1861 года определяет лишь условия и порядок увольнения из обществ и переселения отдельных домохозяев без конкретизации этого процесса, наряду с организованным происходило и самовольное переселение, иногда достигавшее крупных размеров.

Только некоторым категориям сельских жителей (безземельным батракам, отставным государственным крестьянам), в момент предъявления владельной записи, было предоставлено право ходатайствовать о переселении на свободные казенные земли другой местности при крайней недостаточности и неудобствах их землевладений. Между тем переселение, ставшее самовольным, не прекращалось. В ответ на это правительство решило активизировать деятельность по организации переселений в России. Так, 10 июля 1881 года министрам внутренних дел и государственных имуществ было разрешено рассматривать, впредь до издания закона о переселении, ходатайства о выселении лиц хотя и не имеющих на то права по действующему закону, но экономическое положение которых к тому вынуждает, с переводом на них недоимок и рассрочкой как последних, так и текущих поземельных платежей.

В 1881 году правительство приступило к выработке базового закона о крестьянских переселениях. Проект закона первоначально был составлен комиссией под председательством П.П. Семенова и рассмотрен на совещании с соответствующими специалистами. Последние полагали, что государство не должно подчинять его каким-либо нормам и своей опеке. По мнению членов этой комиссии, переселения может осуществляться как при содействии правительства, так и без его участия.

В названном Проекте предусматривался дифференцированный подход к отведению земельных наделов мигрантам. Так, например:

- для переселенцев первого рода предусматривалось отведение наделов в ближайших местностях;
- для переселенцев второго рода предусматривалось отведение наделов в Сибири, Средней Азии, Закавказье.

Руководство переселением возлагалось на местах выхода на земства, а в процессе перемещений на переселенческие конторы. Однако граф А.Д. Толстой, бывший тогда министром внутренних дел, не согласился с этими заключениями специалистов. По его представлению в 1886 году были Высочайше утверждены для будущего переселенческого закона следующие положения:

- переселение всецело должно быть подчинено направлению правительства;

- к переселению должны допускаться наиболее нуждающиеся крестьяне, по представлению местной администрации;

- кроме льготы в платежах переселенцам выдавать ссуды на путевые расходы, а по прибытии на место, на домообзаведение;

- администрации предоставить право останавливать переселение, в случае не выполнения установленного порядка переселения.

По свидетельству О.Г. Тернера, даже после этих фундаментальных инициатив, в действиях правительства продолжала сказываться нерешительность. Полагаем, что правительство, с одной стороны, не желало содействовать развитию рационального переселенческого движения, с другой стороны, оно стремилось поставить его в «узкие рамки». Подтверждением тому может служить необоснованно затянувшееся более чем на 8 лет принятие переселенческого закона, который окончательно был утвержден только 13 июня 1889 года⁵. Основными положениями данного документа стали следующие условия:

- переселение допускается без увольнительных от обществ приговоров, но по предварительному разрешению, выдаваемого министрами внутренних дел лишь при наличии веских причин, если при этом имеются свободные земли;

- самовольные переселенцы возвращаются в места исхода (приписки);

- в просьбах о переселении предусмотрено указание местности, желательной для крестьянского переселения, однако решение об удовлетворении таких заявлений принимает правительство;

- для заселения переселенцев предоставляются особые участки из свободных казенных земель. В европейской России отвод производится на арендном праве на срок от 6 до 12 лет, и лишь по его истечении земля может быть оставлена в надельное пользование. При этом в азиатской России земли отводятся прямо в надел, на общих с сибирскими старожилами основаниях и с выдачею отводов.

Согласно закону переселенцам полагались следующие льготы:

- лица, не платившие на родине подушной подати, освобождались от неё и на новом месте;

⁵ Закон о крестьянских переселениях регламентировал переселенческое движение до 1904 года

- в Европейской России переселенцы освобождались от арендных платежей на 2 года, в Азиатской на 3 года;
- получали отсрочку от воинской повинности лица, достигшие в год переселения призывного возраста: в европейской России – на 2 года, в Азиатской – на 3 года.

На новом месте переселенцы могли, не ожидая причисления, получать продовольственные и семейные ссуды на общих со старожилами основаниях. На новоселье переселенцы либо расселялись в старых селениях, либо образовывали новые населенные пункты.

Окончательное признание переселения как явления большой государственной важности выразилось в учреждении (в составе министерства внутренних дел) в 1897 году особого переселенческого управления (далее - Управление), с правами департамента, на которое было возложено всеобщее «заведование переселенческим делом». Данное ведомство стало первым в России специальным правительственным институтом по управлению переселением российского населения, т.е. первым институтом государственного управления внутренними миграционными процессами в России.

Результатом этой миграционной политики на протяжении XIX века стало устойчивое увеличение крестьянского населения в городах, и особенно в столицах.

Далее представляется логичным рассмотреть подробнее изменение численности и погубернского состава крестьянства в Санкт-Петербурге. Если же обратиться к абсолютным показателям, то можно увидеть следующую картину:

1854 г. - в Петербурге проживало 142,5 тыс. крестьян и 67,2 тыс. крестьянок,

1855 г. – соответственно 125,7 тыс. и 60,8 тыс.,

1858 г. – 202,9 тыс. крестьян, при общей численности жителей столицы – 494,7 тыс.

1869 г. – 207,0 тыс. крестьян обоего пола (по данным поименной переписи населения от 10 декабря 1869г.) Общая численность населения Петербурга составила 667,9 тыс. человек.

В конце восьмидесятых годов XIX века была предпринята однодневная летняя перепись в Санкт-Петербурге в ночь с 14 на 15 июня 1888 года. По данным этой переписи наличное население в городе составляло 732,9 тыс., в том числе пришлых работников обоего пола 36,8 тыс.

Что касается сфер занятости пришлого населения в Санкт-Петербурге, то оно было задействовано на следующих работах: землекопы - 2068, мостовщики - 2240, плотники - 3368, каменобойцы - 39, асфальтовщики - 56, каменщики - 3828, штукатуры - 3329, маляры - 1995, каменотесы - 315, столяры - 164. В 1890 году число крестьян обоего пола в столице составляло 501,7 тыс. человек, при общей численности населения 954,4 тыс. человек.

Перепись в столице 1890 года позволила выявить следующую географию пришлых крестьян: Тверская губерния – 98,8 тыс., Ярославская – 77,3 тыс., Санкт-Петербургские – 51,6 тыс., Новгородская – 42,7 тыс., Костромская – 23,3 тыс., Рязанская – 23,0 тыс., Псковская – 21,1 тыс. человек.

В 1896 году общая численность жителей Санкт-Петербурга составила 954,4 тыс. человек, среди них пришлые – 650,7 тыс. или 68 процентов. По сообщению Карновича Е.П. в 1858 году в городе преобладали крестьяне из Московской, Ярославской, Владимирской, Тульской, Калужской губернии.

По данным Петербургской переписи 1900 года, наибольшие переселенческие потоки крестьян в Петербург происходили из Санкт-Петербургской губернии (12,5 тыс. чел.), Ярославской (12,3), Тверской (10,5), Псковской (5,8), Новгородской (5,6), Архангельской (3,4), Костромской (2,8). Главным фактором такого развития феномена стал повышенный спрос на рабочие руки разных специальностей в этом городе.

Не менее «крестьянской» была и другая столица - Москва. Уже в первой половине XIX века наблюдалось увеличение численности крестьянства в Москве. В период с 1811 по 1852 год удельный вес крестьян в составе жителей этой столицы возрос с 28,5 до 41,9%. Это были исключительно крестьяне-отходники. По переписям 12 декабря 1871 года в Москве крестьяне составляли 52,28% мужского населения и 29,85% женского населения.

По губернский состав пришлых крестьян в Москве на 12 декабря 1871 года и на 31 января 1902 года в абсолютных показателях представлен в табл. 1.

Таблица 1**Погубернский состав пришлых крестьян в Москве
(на 12 декабря 1871 года, тыс. человек)**

Губерния	Всего	Мужчины	Женщины
Московская	104,979	76,667	28,312
Калужская	27,375	20,246	7,129
Тульская	19,983	13,167	6,816
Тверская	19,782	14,652	5,100
Ярославская	14,616	11,541	3,075
Рязанская	13,396	9,217	4,179
Владимирская	7,831	5,716	2,115
Костромская	2,715	2,086	629

**Погубернский состав пришлых крестьян в Москве (на 31
января 1902 года)**

Губерния	Пришлые обоего пола
Родившиеся в:	
Московской губернии	214,636
Тульской	99,566
Рязанской	94,823
Калужской	67,414
Смоленской	48,587
Тверской	41,710
Владимирской	39,774
Ярославской	23,179
Тамбовской	12,982
Орловской	10,308

Источник: Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.

Таким образом, при росте абсолютных показателей по каждой из исследуемых губерний на первом месте оказалась Московская губерния на второе место вышла Тульская губерния, на третье Рязанская. Более всего пришлых было задействовано в домашних хозяйствах и трактирном промысле (97,41% среди мужчин и 96,23% среди женщин). Далее - домашняя прислуга - 96,7% среди мужчин и 94,89% среди женщин, рабочие транспортных предприятий - 94,66% мужчин и 82,49% женщин.

Провести сопоставленный анализ численности крестьян в Москве и Санкт-Петербурге практически невозможно, т.к. переписи проводились в разные годы и избирались разные критерии для анализа.

Приблизительную картину рисуют данные об уроженцах губерний, находившихся в момент переписи 1897 года в Москве и Санкт-Петербурге. По данным переписи 1897 года уроженцы губерний, находившиеся в момент переписи в Москве и Санкт-Петербурге от всех ее уроженцев, находившихся вне губерний, т.е. в близлежащих к ним территориях, представлены в табл.2.

Таблица 2

Уроженцы губерний, находившиеся в момент переписи в Москве и Санкт-Петербурге от всех ее уроженцев, находившихся вне губерний, (данные переписи 1897 года)

Губерния	Петербург %	Москва %
Архангельская	32,5	2,0
Владимирская	3,1	19,8
Калужская	7,8	28,7
Костромская	21,6	6,5
Новгородская	53,1	1,7
Псковская	49,9	1,0
Смоленская	16,6	27,6
Тверская	47,3	15,3
Тульская	5,3	34,4
Ярославская	52,8	13,2

Источник: Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.

Статистика свидетельствует, что Петербургу отдавали предпочтение уроженцы Новгородской, Ярославской, Псковской,

Тверской, Архангельской и Костромской губерний, а Москве Тульской, Калужской, Смоленской, Владимирской, Тверской и Ярославской губерний.

Еще в 1724 году были установлены особые правила об отлучках крестьян. На протяжении XIX - начала XX века происходила постоянная корректировка паспортного режима, направленного на устранение противоречий между действительностью и нормативными документами. По «Уставам о паспортах» от 1857 года «крестьяне всех наименований», отлучившиеся внутри империи для прокормления себя разными промыслами и работающие от места их жительства за 30 верст и на срок свыше полугода, обязаны были брать печатные «плакатные паспорта». Существовало 4 рода паспортов разной стоимости: 6 месяцев - 15 коп.; 1 год - 1руб. 45коп.; 2 года - 2 руб. 90 коп.; 3 года - 4 руб. 35 коп. серебром.

Позже были введены 5-летние паспорта. Увеличение срока действия паспорта косвенно свидетельствует о том, что определенная часть крестьян уходила на заработки на длительный срок. Государственные крестьяне получали паспорта и билеты в волостном правлении и у сельского старшины в помещичьих в уездных казначействах. Паспорт содержал сведения о губернии, уезде, волости или деревни; имя и прозвание; пол; семейное положение (если вдов - после какого брака); кем выдан паспорт; время выдачи и на какой срок отпущен; год, месяц, число; по какому документу и из какого казначейства выдан паспорт и под каким № внесен в книгу; под гербом, отмечались приметы: рост, волосы, брови, глаза, нос, рот, подбородок, особые приметы.

Статья 17/61 ПСЗРИ от 1843 года «Об отсрочке видов проживающим в Санкт-Петербурге государственным крестьянам других губерний» устанавливала порядок отсрочек крестьянам. Согласно оговоренных в нем правил, крестьянин по истечении срока паспорта мог получить 6 месяцев отсрочки после предъявления прежнего паспорта. Новое положение рекомендовало выдавать 6-месячные отсрочки крестьянам по свидетельствам квартальных надзирателей. Своевременная выдача паспорта для отходника была чрезвычайно важна, т.к. его отсутствие лишало крестьянина заработка. В 1897 году годовые, 6 и 3 месячные паспортные бланки были упразднены и заменены паспортами с бесплатным годовым сроком действия. До этого законодательного акта отходники предпочитали 3-месячные паспорта, как самые дешевые.

Анализируя такое явление как отходничество, мы сталкиваемся с двумя видами социальных перемещений: горизонтальным (миграция из деревни в город, изменение профессии) и вертикальным (переход из одного сословия в другое). Процесс перемещений был двухсторонний: из деревни в город, из города в деревню. Актуализировалась необходимость получения паспортов на более длительный срок. Подтверждением тому может, в частности, служить тот факт, что мальчики, обучавшиеся мастерству у хозяев с 12 до 17 лет, отсутствовали дома по 3-4-5 лет. По окончании обучения юноши приезжали домой летом месяца на 2-3, а затем вновь покидали родину на 1,5-2 года.

Косвенно о пребывании крестьян в городах говорят и изменения в составе учащихся средних школ. В мужских гимназиях с 1907 по 1914 гг. число учащихся выросло в 1,5 раза со 107,3 тысяч до 152,1, увеличился процент крестьянских детей с 12,3 до 20. Возвращение же отходников в родные места было связано не только с чувством ностальгии, но и с положением мещан в городах. Мещанство в городе, так же, как и крестьянство, было обременено множеством тяжелых повинностей. Кроме государственных (подушные подати, воинская повинность) оно несло различные денежные и натуральные повинности (постоянные, дорожные, подворные), связанные с содержанием городского хозяйства.

Поскольку для заселения и закрепления, а также обеспечения безопасности границ, у Российской империи не хватало людей, царское правительство наряду с созданием условий для внутренней миграции, сочло целесообразным привлекать на отдельные территории иностранных граждан.⁶ Так, например, после указа императора Александра I от 20 февраля 1804 г. в Германии началась новая вербовка будущих колонистов. Одним из главных критериев был имущественный ценз – поэтому в Крым, Херсонскую, Екатеринославскую губернии и Бессарабию стали прибывать зажиточные иностранные переселенцы.

26 марта 1861 г. были изданы «Правила для поселения русских и иностранцев в Амурской и Приморской областях». По этому

⁶ Наиболее широкий размах процесс заселения российских окраин иностранцами получил после восшествия на престол Екатерины Великой. Манифесты 1762 – 1763 гг. заложили основу для иммиграции в страну. Из разных мест Германии потянулся поток переселенцев, которые преимущественно водворялись в низовом Поволжье, и частично в Воронежской, Черниговской, Лифляндской и Санкт-Петербургской губерниях.

документу, как русским, так и иностранцам разрешалось селиться в Амурской и Приморской областях, с правом приобретения земли в собственность.

В 1828 – 1860 гг. баланс миграций иностранцев в Россию дал положительную величину – 269,5 тыс. человек. За этот срок в страну въехало свыше 195 тыс. человек. Из них более половины мигрантов составляли выходцы из Германии – 33,5% и Австрии – 21,3%. Из Персии и Турции ехали болгары, греки и армяне (21,3 % из Персии и 10,3 % из Турции)⁷. Всего с начала и до середины XIX в. в Россию из-за рубежа прибыло около 550 тыс. человек⁸.

Важной особенностью российской истории миграции, является тот факт, что до конца XIX в. наша страна не была страной эмиграции. В целом, до 70-х гг. XIX в. эмиграция из России численно уступала иммиграции. Положение, при котором иммиграция превышала миграцию, сохранялось вплоть до 1891 г.

«От тундры до пустыни идут потоки русской колонизации»⁹. История России есть «история страны, которая колонизируется»¹⁰. И хотя массовые коллективные переселения не являются специфической русской чертой, «русские переселения существенно отличаются от аналогичных движений в Западной Европе тем, что они не имели характера эмиграции. Новые территории, приобретаемые русскими, являются в полном смысле слова продолжением России»¹¹.

В России все колонизируемые территории, в то или иное время присоединенные к ней, были сопредельными, т.е. продолжением единой страны, деление которой на метрополию и колонии могло быть только по географическому положению и уровню освоенности и заселенности. Проживающее там население, небольшое по численности и находившееся на более ранних стадиях общественного развития, не изгонялось и не уничтожалось, как это было, например, на Американском континенте, где местное население уничтожалось или сгонялось в резервации. История колонизации соседних территорий Россией не знает подобных примеров. Переселенцы размещались вблизи и среди аборигенов, это тоже является отличием

⁷ Кауфман В.М. Указ. соч. с. 115

⁸ Кабузан В.М. Эмиграция и реэмиграция в России. с. 91

⁹ Драцин Д. Колонизационные задачи в Закаспийской области// Вопросы колонизации. Т. 7. СПб., 1910, с. 136

¹⁰ Ключевский В.О. Курс русской истории. Ч. 1.// Сочинения в девяти томах. Т. 1. М.: «Мысль», 1987, с. 50

¹¹ Кауфман А.А. Переселение и колонизация. СПб. 1905, с.56

от иностранной миграции. В России зачастую местное население ассимилировалось. Новые территории не становились отдельными колониями. В России не было схемы: метрополия – колонии.

1.2. Переселенческая политика в России в начале XX века и аграрная реформа П.А. Столыпина

Основы новой аграрной – переселенческой политики в Сибири вырабатывались в течение ряда лет. Так еще в 1902 году многие сибирские губернские и уездные совещания высказывались в пользу подворно-наследственного землевладения пред общинным. Необходимость смены аграрно-переселенческой политики понимал С.Ю. Витте. Осенью 1902 года после поездки на дальний Восток им был представлен Николаю II доклад, где отмечалось, что существовавший до сего времени размер переселенческого движения не соответствовал нужде малоземельного крестьянства внутренних губерний и потребности Сибири в земледельческой колонизации. Витте советовал не жалеть средств на организацию переселенческого движения ввиду его особой значимости, и в интересах разрешения проблем населения на местах. Кроме того, он высказывался об изменении политики в отношении общины, считая, что отдельных крестьян нельзя удерживать насильственно в условиях общинного землепользования. Им необходимо вернуть право свободного выхода с выделением отдельного надела в подворное пользование. 10 марта 1906 года Витте внес в государственный Совет проект тех самых мер, которые затем в несколько более широком объеме были приведены уже в исполнение премьер-министром П.А.Столыпиным. Правительство также предприняло практические шаги для подготовки массовых переселений. Так, в 1896 г. при МВД России было создано Переселенческое Управление. Первоначально этот орган ведал только вопросами расселения переселенцев. Нарезка участков возлагалась на Департамент Государственных Имуществ. Затем, 6 мая 1905 года, последовал указ о преобразовании МзиГИ¹² в Главное Управление Землеустройства и Земледелия. В этом же году 19 сентября 1905 года Переселенческое управление перешло в ведение ГУЗиЗ,¹³ а 18 декабря 1905 года последовал приказ главы

¹² Министерство земледелия и государственных имуществ

¹³ Главное управление землеустройства и земледелия (ГУЗиЗ), (06.05.1905 – 26.10.1915). Центральное учреждение. Преобразовано из Министерства земледелия и государственных имуществ. Возглавлялось главноуправляющим, назначаемым императором. Главноуправляющий имел 2 товарищей (заместителей). Структура ГУЗиЗ корректировалась

данного ведомства о передаче дел по отводу земель для переселенцев и заведовании отрезами, занимавшимися гидротехническими изысканиями в ведение Переселенческого управления.

Вся Азиатская Россия была разделена на 12 переселенческих районов, в которых вводились управления. Штаты каждого из районов насчитывали сотни человек. Во главе районов были поставлены заведующие переселенческим делом, которым были подчинены землеотводные и дорожные партии, гидротехнические отряды, местные переселенческие организации по расселению мигрантов. Практическая деятельность этих учреждений до начала массовых переселений выражалась в образовании переселенческих участков, которые в 1906 году числились в разряде «запасных». Так к 1 июля 1903 года в Мариинском уезде были образованы переселенческие участки на общей площади 421,6 тыс. десятин, из которых лишь 26,8 тыс. десятин (6%) относились к числу неудобных земель.

По оценкам Е.И. Соловьевой в 1899-1902г. в Томской губернии в ходе землеотводных работ было нарезано 192 участка с общей площадью в 621402 десятин, в Приморской области 235 участков площадью 873,9 тыс. десятин. Всего за 1896-1905г. за Уралом было заготовлено 2,8 тыс. участков на 618,9 тыс. душевых долей.

Важным шагом в подготовке к политике массовых переселений стал закон 1904 года. Согласно этому документу переселяться могли крестьяне только из тех местностей, из которых добровольное выселение признавалось особо желательным ввиду неблагоприятных хозяйственных условий. При этом переселиться можно было только в те районы, заселение которых признавалось наиболее целесообразным. Такие районы определялись главами МВД, МзиГИ, военным министром и министром финансов. Переселенцам полагались определенные льготы (отсрочка от службы в армии, льготное налогообложение).

исходя из реформаторских задач. Указом 06.05.05 г. горный департамент из ГУЗиЗ был передан сначала в министерство финансов, а затем – министерство торговли и промышленности. Из МВД в ГУЗиЗ было передано Переселенческое управление, Управление земледелия и землеустройства инородцев, а также дела об ограничении крестьянских надельных земель. Также образовывался Комитет по земельным делам, делопроизводство по которому передавалось ГУЗиЗ. Комитет имел функции, дублирующие деятельность. ГУЗиЗ, поэтому Указом 4 марта 1906 г. он был упразднен.

В переселенческой политике правительства Столыпина с определенной долей условности можно выделить 2 этапа: 1906 - 1909 гг.- первый этап; 1910-1914 гг.- второй этап.

Началом проведения политики массовых переселений, на наш взгляд, следует считать 1906 год, когда было издано несколько правовых актов, существенно изменивших характер переселенческой политики. Кроме того, в дополнение к закону от 6 июня 1904 года были изданы правила от 10 марта 1906 года, согласно которым любой крестьянин и мещанин-земледелец, независимо от имущественного положения, мог переселиться за Урал. При этом все льготы и пособия, предусмотренные законом от 6 июня 1904 года, сохранялись.

Указом от 19 сентября 1906 года свободные земли в Алтайском округе передавались в казну под образование переселенческих участков. За 1907-1914 г.г. Кабинет передал в ведение казны под переселенческие участки всего 3 млн. 426,9 тыс. десятин земли. Важное значение имел Именной Высочайший Указ от 5 октября 1906 года отменивший некоторые ограничения в правах сельских жителей, согласно которому крестьяне получили возможность свободного передвижения и самостоятельного выбора места проживания в пределах страны.

9 ноября 1906 года вышел Указ, разрешивший крестьянам свободный выход из общины и продажу своих земельных наделов в Европейской России. В результате этого нововведения в 1906 году продали свои земельные наделы в Черниговской губернии - 51,1% отъезжающих, а в 1907-1908г.г. свои участки продали уже 74% крестьян. В Полтавской губернии из 1137 дворов, уехавших на новые места в 1909 году, не продали своей земли лишь 6 хозяев.

На первом этапе переселенческой политики в 1906-1909г. государство преследовало цели, определявшиеся основными проблемами социально-экономического и стратегического плана. Вопрос о колонизации Сибири, по сути, означал – кто будет владеть этой землей богатейшей природными ресурсами. Массовые переселения должны были поглотить излишек крестьянского населения из густонаселенных и малоземельных губерний центра страны.

На втором этапе в 1910-1914 гг. после поездки в 1910 г. по Сибири, П.А. Столыпина, вопрос ставился не столько об отселении бедноты, сколько о «колонизации» богатого и экономически перспективного региона. Анализируя экономическую политику

основных стран-экспортеров хлеба, П.А. Столыпин пришел к выводу, что хлеб может быть с выгодой реализован на мировых рынках. В 1910 году Столыпин П.А. и Кривошеин А.В. убедительно обосновали необходимость изменения политики в этом регионе. В результате основной целью новой политики стало превращение Сибири в один из главных хлебопроизводительных регионов страны с ориентацией на экспорт.

По правилам 10 марта 1906 года переселенец мог проехать в Сибирь с семьей по удешевленному железнодорожному переселенческому тарифу. Стоимость билета согласно этому тарифу равнялась 1/4 цены билета III класса. Дети до 10 лет перевозились бесплатно. Также по льготному тарифу перевозились и вещи переселенцев. При водворении переселенец освобождался от казенных платежей и земельных денежных сборов на 5 лет, а в последующие 5 лет облагался этими сборами лишь в половинном размере. От натуральных повинностей переселенец не освобождался, т.е. обязан был уплачивать все мирские сборы на новом месте.

Для переселяющихся на земли Алтайского округа специальным циркуляром министра Императорского Двора был разрешен бесплатный отпуск леса. Таковой полагался переселенцам, причисленным к уже образованным округам, но еще не полностью заполненным переселенческим участкам и не устроенным в земельном отношении. Бесплатный лесной материал из казенных дач для построек могли получить и те, кто переселялся на казенные земли, но уже в рамках обычного законодательства. Кроме того, переселенцам могли быть выданы пособия от правительства в виде путевых ссуд и ссуд на домообзаведение. По ссудам, выданным переселенцам, никаких процентов и пеней не начислялось.

Размер путевых ссуд доходил до 50 рублей, а направляющимся в Приамурское генерал-губернаторство - до 100 рублей на семью. Возврат ссуд производился по истечении пятилетнего срока в течение последующих десяти лет равными частями ежегодно. Кроме того, все переселенцы в возрасте старше 18 лет получали отсрочку отбывания воинской повинности сроком на 3 года. Лица, переселяющиеся без проходных свидетельств, могли расселяться на общих основаниях на специально заготовленных для них участках, если таковые имелись в свободном распоряжении. Такое право получили мещане и потомственные дворяне, обрабатывающие землю своим личным трудом и членами своих семей. Правительство стремилось самым широким образом разъяснить крестьянам правила и порядок

процедуры поселения. Например, в 1907 году среди крестьян было распространено более 6,5 млн. экземпляров различных брошюр и листовок. Издавались также справочные книжки для ходоков и переселенцев. Еженедельно выходили «Сведения» о числе свободных душевых долей на переселенческих участках во всех уездах Томской, Тобольской, Иркутской, Пермской губерний, а также областях Приморья, Средней Азии.

Переселенец имел право предварительно послать ходока для обследования и зачисления за собой земельного надела. Уездные землеустроительные комиссии публиковали именные списки ходоков и их доверителей, отправившихся для осмотра и зачисления свободных долей. Данные списки отсылались в соответствующие губернии Азиатской России, в них указывалось число долей, на которые претендуют ходоки, и подрайон, куда они намерены выехать. После зачисления за ходоком долей он мог прибыть на указанный участок и занять свой надел в течение 2-х лет. Если же он этого не делал, то земельный надел мог быть передан другому. В 1910 году срок прибытия на переселенческий участок был сокращен до года. Значительная часть крестьян прибывала в Сибирь без предварительной посылки ходока. По прибытии на место переселенец обращался в Переселенческое Управление к чиновнику по особым поручениям и с этого момента начинался процесс расселения. При заселении крестьянин-переселенец должен был поселиться в месте, указанном ему сельским старостой. После занятия на переселенческих участках всех долей и истечения установленных льгот, инспектор заведовавший расселением и податной составляли акт о включении переселенческого поселка в общую раскладку уплаты оброчной подати.

Как видим, еще до начала реализации переселенческой политики, государство проводило большую подготовительную работу. Вместе с тем, перевозка переселенцев в 1906-1907 г.г. по железнодорожным путям была подготовлена неудовлетворительно. Огромный поток только легальных переселенцев за 1907 год - 483,3 тыс. человек - застал Переселенческое Управление совершенно неподготовленным. В 1906 году в наличии имелось лишь 15 тыс. вагонов - «теплушек», переделанных из товарных вагонов и не приспособленных для проживания в них. Поэтому, Государственная Дума III созыва 28 января 1908 года вынесла постановление о необходимости замены вагонов теплушек на переселенческие вагоны нового типа в ближайшие 3 года. С 1908 года началось массовое

строительство вагонов и формирование переселенческих поездов, которых в 1913 году курсировало 3,4 тысячи.

5 июля 1912 года был издан новый закон о ссудах на домообзаводство, предусматривающий выделение переселенцам безвозвратного пособия для решения жилищных проблем на новом месте. Размер ссудного кредита теперь устанавливался в зависимости от почвенно-климатических условий местности. Для этого все заселяемые районы Сибири были разбиты на 6 разрядов. Переселенцы, поселившиеся в старожильческих обществах, получали ссуды в размере половины установленной нормы. Первый разряд включал в себя наиболее плодородные земли, где ссуды вообще не выдавались. Кроме ссуд на домообзаводство выдавались также ссуды на общепольные надобности, выдаваемые согласно циркуляру 16 марта 1909 года и только переселенцам. Размеры ссуд на общепольные надобности не имели фиксированной цифры и колебались в зависимости от цели. После 1906 года в сфере ссудного кредитования положение изменилось в лучшую сторону. После заселения на участок, либо в обжитое поселение, переселенец ходатайствовал о выдаче ему ссуды. В ходатайстве он указывал причину, по которой ему нужна ссуда. Помимо этого, переселенец предоставлял чиновнику информацию о количестве членов семьи и о размерах своего имущества с примерной оценкой стоимости последнего. По данным С.Н. Проконовича, в 1895-1900 гг. в Сибирь переселилось всего 1 млн. 207,6 тыс. человек. В 1906-1910 гг. когда процент переселенцев был особенно высок, миграция коснулась только четвертой части естественного прироста населения. Из 4 млн. переселенцев 3 млн. осели в Западной Сибири и киргизских степях, в том числе 2,2 млн. – в западных областях Сибири.

Подводя итог, отметим, что этот период интересен для нас, прежде всего с точки зрения использования практики районирования территорий и дифференцированного подхода к переселению населения в них. Однако основная цель столыпинской реформы: «поднять благосостояние России путем замены нынешнего исторического общинным духом слабого, коллективистки настроенного крестьянства, классом сильных, крепких, пропитанных индивидуализмом мелких собственников» - не была достигнута. В целом за 10 лет (1906-1916) из общины выделилось 2 млн. домохозяйств. Реформа ускорила процесс разрушения общины, а одним из наиболее заметных её последствий стало расслоение крестьянства.

ГЛАВА II. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

2.1. Миграционная политика в Советской России в довоенный период

Система управления миграцией населения в Советской России начала формироваться сразу же после Октябрьской революции и окончания Гражданской войны. Она базировалась на принятии Советской властью закона о социализации земли¹⁴ и национализации промышленных предприятий. Это кардинально изменило условия осуществления государственной политики; еще более усилило деятельность государства в управлении внутренней миграцией, которая приобрела доминирующий характер. Её основной задачей стало перераспределение трудовых ресурсов в соответствии с планом размещения и развития производительных сил. Объемы и направления организованного перераспределения трудовых ресурсов определялось народнохозяйственным планом, а расходы, связанные с ее реализацией государство принимало на себя.

Одной из наиболее острых проблем миграционной политики Советской России в первые годы её существования являлась проблема беженцев. Первая мировая война обусловила появление свыше 5 млн. российских беженцев, проживавших на территориях, принадлежавших в тот период РСФСР.

Жители прифронтовой полосы принудительно выселялись вглубь страны, покидали свои дома по распоряжению и под давлением военных властей. Другим фактором их вынужденного переселения стала опасность оставаться в зоне военных действий. В составе Министерства внутренних дел был создан «Отдел по устройству беженцев» для работы с этой категорией мигрантов.

Не менее важной задачей, вставшей перед советской властью в сфере управления миграционными процессами, стала проблема возвращения на родину беженцев, покинувших места своего жительства во время Первой мировой войны, - после подписания в марте 1918 года Брест-Литовского мирного договора. Для ее решения была создана система особых органов во главе с Центральной коллегией по делам пленных и беженцев, входившей в состав Народного комиссариата по военным и морским делам.

¹⁴ Основной закон о социализации земли от 27 января (9 февраля) 1918 г. Декреты Советской власти. Т. I. - М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957 г.

В результате Гражданской войны в России возник огромный поток вынужденной эмиграции¹⁵ - белогвардейцы, аристократы, дворяне, крупная и средняя буржуазия, общественные деятели, чиновники, опасаясь преследования, эмигрировали.

Добровольная же внешняя миграция с установлением советской власти была фактически запрещена, выезд и въезд в страну были затруднены необходимостью получения разрешений от соответствующих органов.

Принимая во внимание тот факт, что на протяжении всего советского периода определяющую роль в укреплении экономики страны и формировании миграционной политики выполняла внутренняя миграция, рассмотрим подробнее, как происходили процессы формирования и реализации государственной миграционной политики России по этому вопросу.

С 1922 года гражданам России было предоставлено право беспрепятственного передвижения по территории РСФСР. Декретом, принятым в июне 1923 года, были аннулированы паспорта, что привело к полной утрате контроля над перемещением населения. Для восполнения этого пробела 28 апреля 1925 года был принят декрет «О прописке граждан в городских поселениях», обязывающий граждан регистрироваться по новому месту жительства. С этого времени на всей территории РСФСР вводилось обязательное получение удостоверений личности в органах милиции по обращениям граждан.

В начале 1930-х годов в Советском Союзе осуществлялась паспортизация городского населения, и на этой основе происходило развитие административного регулирования внутренней миграции населения, территориального перераспределения трудовых ресурсов в различных его формах.

Для управления процессами внутренней миграции использовались три основные формы добровольного перераспределения трудовых ресурсов в нужных для государства направлениях: экономическая, административно-организованная и общественно-организованная.

Смысл экономического регулирования состоял в том, что для различных районов страны с учетом географических и климатических условий, устанавливался соответствующий

¹⁵В эмиграции из советской России исследователи, как правило, выделяют три волны: 1- послереволюционная эмиграция, 2-эмиграция вызванная Великой Отечественной войной, 3- эмиграция, как следствие «холодной войны».

дифференцированный коэффициент к заработной плате от 1,0 до 2,0. Так, например, на Сахалине он был установлен в размере 1,5 %, в Магаданской области - 1,8 % заработной платы. Это означало, что за выполнение одной и той же работы в этих районах оплата труда увеличивалась на установленный для данной территории районный коэффициент. Кроме того, для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей были еще до войны установлены дополнительная оплата труда и льготы¹⁶, Районные коэффициенты к заработной плате и льготы для работников, заключивших срочные договора на 5 лет, с правом их дальнейшего продления, обеспечивали комплектование предприятий, расположенных в этих районах, кадрами, а также привлечение и закрепление населения в северных и восточных районах страны. Такая экономическая форма управления миграционными процессами позволила успешно привлекать на добровольных началах трудовые ресурсы в нужных направлениях и тем самым решать важнейшие народнохозяйственные задачи.

Новое советское государство поддерживало стремление населения Европейской части России к переселению на сибирские и дальневосточные земли (выдавались разрешения на переселение в отдельные округа Сибири). Однако в Сибирь устремилась также и масса переселенцев без разрешений. Значительная их часть, не найдя земли, вернулась обратно.

Переселенцам, получившим разрешения, оплачивался проезд, строительство жилья, покупка двух лошадей, одной коровы, сельскохозяйственного и домашнего инвентаря. Наряду с этим им предоставлялся ряд льгот:

- освобождение от единого сельскохозяйственного налога на время от трех до пяти лет, в зависимости от качества участка заселения;

- предоставление на три года отсрочки по отбыванию воинской повинности;

- бесплатное выделение леса на корню для построек;

- предоставление льготного проезда на всех членов семьи, льготного провоза багажа и скота по железным дорогам¹⁷.

В 1926 году была издана «Справочная книжка для ходоков и переселенцев», где были перечислены все условия переселения и льготы. Организация сельскохозяйственного переселения в 1920-е

¹⁶ Во время Великой Отечественной войны действие выплаты по районным коэффициентам были приостановлены.

¹⁷ Роцин Ю.В. Миграция населения и Россия. М.: Изд. Дом ГОУВПО ГУУ, 2007 г. С. 91

годы была возложена на Отдел колонизации и переселения Наркомзема РСФСР.

Основные усилия советской власти в первые десятилетия её существования были направлены на восстановление разрушенного войнами народного хозяйства. «Поднять» экономику страны предполагалось с помощью индустриализации. Для этого требовались колоссальные финансовые средства, как для создания новых основных отраслей тяжелой промышленности, так и развивать уже имевшиеся отрасли, но не удовлетворяющие резко возросшие потребности страны.

Для воплощения этих задач в жизнь, решено было создавать колхозы, расширяя возможности применения в них механизации. Предполагалось, что это позволит сформировать базу для подъема сельскохозяйственного производства и без осложнений изымать из села максимум средств для развития индустриализации. Однако зажиточная часть крестьянства, особенно кулачество, противились организации колхозов, рассматривая их как угрозу своему материальному благополучию. Дело доходило до открытых столкновений, поджогов общественных колхозных построек и убийства колхозных активистов.

Встретившись с ожесточенным сопротивлением коллективизации со стороны кулачества, власть вначале приняла меры к его ограничению, а затем к ликвидации как класса. За организацию подавления антисоветских выступлений крестьян в конце 1920-х отвечал Особый отдел ОГПУ. 30 января 1930 года Политбюро ЦК ВКП(б) приняло постановление «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации»¹⁸. Согласно этому постановлению, кулаки были разделены на три категории:

1. контрреволюционный актив, организаторы террористических актов и восстаний,
2. контрреволюционный актив из наиболее богатых кулаков и полупомещиков,
3. кулаки, т.н. «лояльные к советской власти»

Главы кулацких семей 1-й категории арестовывались, их дела передавались на рассмотрение спецтроек в составе представителей ОГПУ, обкомов (крайкомов) ВКП(б) и прокуратуры. Члены семей кулаков 1-й категории и кулаки 2-й категории подлежали выселению

² Постановления Политбюро ЦК ВКП(б) от 30.01.1930 «О мероприятиях по ликвидации кулацких хозяйств в районах сплошной коллективизации», <http://www.bestpravo.ru/>

в отдалённые местности СССР или отдалённые районы данной области (края, республики) на спецпоселение.

Число кулаков первой и второй категории, по районам выселения приведено в табл. 3.

Таблица 3.

Число кулаков первой и второй категории, по районам выселения (тыс. семей)

Районы	Категория	
	первая	вторая
Средняя Волга	3-4	8-10
Нижняя Волга	4-6	10-12
Северный Кавказ и Дагестан	6-8	20
ЦЧО	3-5	10-15
Сибирь	5-6	25
Урал	4-5	10-15
Казахстан	5-6	10-15
Украина	15	30-35
Белоруссия	4-5	6-7
Потребляющие районы РСФСР	17	15
Национальные районы Средней Азии, Закавказья и Северного Кавказа	2,95	

Источник: Ивницкий Н. А. Коллективизация и раскулачивание: начало 30-х гг. - М.: Магистр, 1997. С 69-70

Кулаки третьей категории осуждались на переселение на необработанные земли, то есть это была разновидность властной колонизации.¹⁹

2 февраля 1930 г. был издан приказ ОПТУ СССР № 44/21²⁰, предусматривающий ряд санкций в отношении кулаков всех

¹⁹ Верт Н. История советского государства: 1900-1991 гг. М.: Прогресс-академия, 1992. С. 189

¹⁸ Приказ Объединенного Государственного Политического Управления СССР № 44/21. <http://www.memorial.krsk.ru/>

категорий. Так, например, в нем содержалось положение о немедленной ликвидации «контрреволюционного кулацкого актива», особенно «кадров действующих контрреволюционных и повстанческих организаций и группировок» и «наиболее злостных, махровых одиночек» (т.е. первая категория). Семьи арестованных, заключённых в концлагеря или приговорённых к расстрелу, подлежали высылке в отдалённые северные районы СССР (Сибирь, Урал, Северный край, Казахстан), наряду с выселяемыми при массовой кампании кулаками и их семьями, «с учётом наличия в семье трудоспособных и степени социальной опасности этих семейств».

Массовое выселение наиболее богатых кулаков (бывших помещиков, полупомещиков, «местных кулацких авторитетов» и «всего кулацкого кадра, из которых формируется контрреволюционный актив», «кулацкого антисоветского актива», «церковников и сектантов») и их семейств осуществлялось в первую очередь из районов сплошной коллективизации и пограничной полосы в отдалённые северные районы СССР, а имущество их подлежало конфискации (вторая категория).

Первоочередное проведение кампаний по выселению кулаков и их семейств происходило в следующих районах СССР (с установлением количества семей, подлежащих депортации): Центрально-Чернозёмная область - 10 - 15 тыс., Средне-Волжский край - 8 - 10 тыс., Нижне-Волжский край - 10 - 12 тыс., Северный Кавказ и Дагестан - 20 тыс., Сибирь - 25 тыс., Урал - 10 - 15 тыс., Украина - 30 - 35 тыс., Белоруссия - 6 - 7 тыс., Казахстан - 10 - 15 тыс.

На органы ОПТУ в связи с этим была возложена задача по организации переселения раскулаченных лиц и их трудового использования по месту нового жительства, подавления волнений раскулаченных в спецпоселениях, розыск бежавших из мест высылки.

Согласно справки Отдела по спецпереселенцам ГУЛАГа ОГПУ, всего за 1930 - 1931 г.г. было отправлено на спецпоселение 381,0 тыс. семей общей численностью 1 млн. 803,4 тыс. человек. За 1932 - 1940 гг. в спецпоселения прибыло еще 489,9 тыс. раскулаченных лиц²¹.

²¹ Статья «Сколько было сослано кулаков».

<http://www.geocities.com/CapitolHill/Parliament/7231/kulak.htm>

Официальная статистика называет цифру в 1,2 миллиона человек, подвергшихся выселению²².

На рис. 1 показаны основные направления «кулацкой ссылки».

Рисунок 1

Основные направления «кулацкой ссылки»



Источник: Павел Полян «Не по своей воле: история и география принудительных миграций в СССР» - М.: О.Г.И.-Мемориал. 2001 г. // <http://vwww.memo.ru/history/deport/polvan1.htm>

Значительная часть спецпоселенцев была распределена по большим комбинатам в северных и восточных районах страны: Ураллеспром, Уралуголь, Востокуголь, Востоксталь, Цветметзолото, Кузнецкстрой и другие. При этом предприятия обязаны были обеспечить спецпоселенцев жильем, обучать профессиям и снабжать необходимым рабочим инвентарем²³.

²² Верт Н. История советского государства: 1900-1991 гг. М.: Прогресс-академия, 1992. С. 190

²³ Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 129.

Кроме того, в начале 1930-х годов стала внедряться система организованного набора рабочих, иницируемая государством. С этого времени активизировалась деятельность по набору работников в основном, на строительство и в лесозаготовительную промышленность. С рабочим заключался договор сроком от одного года до трех лет с правом его продления. В соответствии с этим документом, ему выдавалось единовременное денежное пособие, так называемые «подъемные», обеспечивался бесплатный проезд к месту работы, а по окончании его срока действия - обратно к месту жительства. Наряду с этим предусматривалось предоставление места общежития. Кроме того, в случае объективной необходимости, предприятие было обязано обеспечить его обучение требуемой профессии. Этот период отличается значительными масштабами организованного набора работников.

Социально-экономические и политические реформы, прежде всего, коллективизация, репрессии против кулаков, ускоренная индустриализация с ее резкой потребностью в рабочей силе, вызвали в стране беспрецедентные масштабы миграции и высокий уровень социальной мобильности населения.

В 1931 г. интенсивность миграции в городских поселениях составила 520 % то есть в среднем по стране в этот период состав городского населения менялся каждые два года²⁴. Это привело к ряду негативных последствий, как в сфере состояния общественного порядка, так и социального характера. В частности, обострилась жилищная проблема. Сложившееся в связи с этим в городах, по сути, чрезвычайное положение, требовало совершенствования миграционной политики и механизмов её реализации. Одной из первых новаций того времени стала паспортизация населения.

В декабре 1932 года было принято Постановление ЦИК и СНК «Об установлении единой паспортной системы по Советскому Союзу и обязательной прописки паспортов». Одновременно принятым «Положением о паспортах» предусматривалось, что все граждане страны в возрасте 16 лет, постоянно проживающие в городах и рабочих поселках, а также работающие на транспорте, в совхозах и на новостройках и не лишенные прав, обязаны иметь паспорта, при этом прописка лиц в местностях, где введена паспортная система, стала обязательной²⁵. Введение паспорта, удостоверяющего личность и

⁸ Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М.: Теис, 2004. С.86

²⁵ Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 131

обязательная прописка, фактически стали началом ограничений свободы передвижения граждан.

Оценивая реформу в целом, следует отметить, что в период её проведения была создана база для первичного учета передвижения населения. Ограничение миграционного притока в города, способствовало их очищению от нежелательных элементов, позволяя повысить уровень контроля над внутренней миграцией населения. Вместе с тем, период 1930-х годов в истории Советского государства отличается трагичностью, особенно в период сталинских репрессий. Большинство исследователей относят к жертвам сталинских репрессий осуждённых по ст. 58 УК РСФСР 1926 года²⁶ («контрреволюционные преступления»), а также жертв таких массовых акций сталинского режима, как - раскулачивание (начало 1930-х гг.) и депортации по национальному признаку (1930-е - 1940-е). Значительную часть принудительных мигрантов составляли политические и уголовные заключенные.

Несмотря на то, что в основе принудительной миграции лежали политические мотивы, на ряду, с этим она выполняла и важные для страны экономические функции. Уже к началу 1930-х труд заключенных в СССР рассматривался как экономический ресурс. Труд политических и уголовных заключенных широко использовался преимущественно на тяжелых физических работах в малообжитых районах с суровым климатом, куда привлечь вольнонаемных рабочих было сложно. За счет использования принудительного труда мигрантов был проложен Беломорско-Балтийский канал, на строительстве которого было занято 120 тысяч заключенных; сложный железнодорожный переход через Сихотэ-Алинский хребет от Комсомольска-на-Амуре до порта Ванино на берегу Татарского пролива; возведен Норильский горно-металлургический комбинат и ряд других известных народнохозяйственных объектов. Кроме того они широко использовались на рудниках Колымы и Магадана, лесоповале в районах Северной Двины и Печоры и ряде других тяжелых работ²⁷. Места расселения заключенных показаны на рис. 2.

²⁶ Особенная часть Уголовного Кодекса РСФСР 1926 года.
<http://www.memorial.krsk.ru/Articles/KP/1/05.htm>

¹¹ Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 135.

характер. Она втянула в свою орбиту миллионы людей, исковеркала множество человеческих судеб, но все же позволила укрепить государственную власть и восстановить экономику страны перед приближающейся Великой отечественной войной.

Необходимо отметить, что параллельно с этим, представителями антисоветских сил в 1934 году в Брюсселе был подписан договор о создании конфедерации народов Кавказа, а в 1935 году учитывая напряженные отношения значительной части населения Северного Кавказа с властью, в ряде районов СССР, фашистская Германия определила действия своей разведки, направленные на поддержку в них повстанческих движений.

Еще до начала войны в СССР стало осуществляться принудительное перемещение в глубь страны отдельных групп населения западных территорий, прежде всего, Латвийской, Литовской, Молдавской и Эстонской советских республик, присоединенных к Советскому Союзу в соответствии с советско-германским пактом о ненападении от 23 августа 1939 года. Выселению подлежали:

- участники контрреволюционных партий и антисоветских националистических организаций;

- бывшие сотрудники охранных органов при наличии на них компрометирующих документов (жандармы, полицейские, охранники тюрем);

- помещики, крупные торговцы, фабриканты и чиновники буржуазных государственных органов;

- бывшие офицеры царской армии и белогвардейцы;

- уголовники и проститутки;

- лица, прибывшие из Германии в порядке репатриации, а также немцы, отказавшиеся выехать в Германию²⁹.

Их депортация проводилась в мае-июне 1941 года, одновременно из тех же регионов отправлялись эшелоны с осужденными и подследственными, находившимися в тюрьмах.

Депортированные были распределены на три формы содержания:

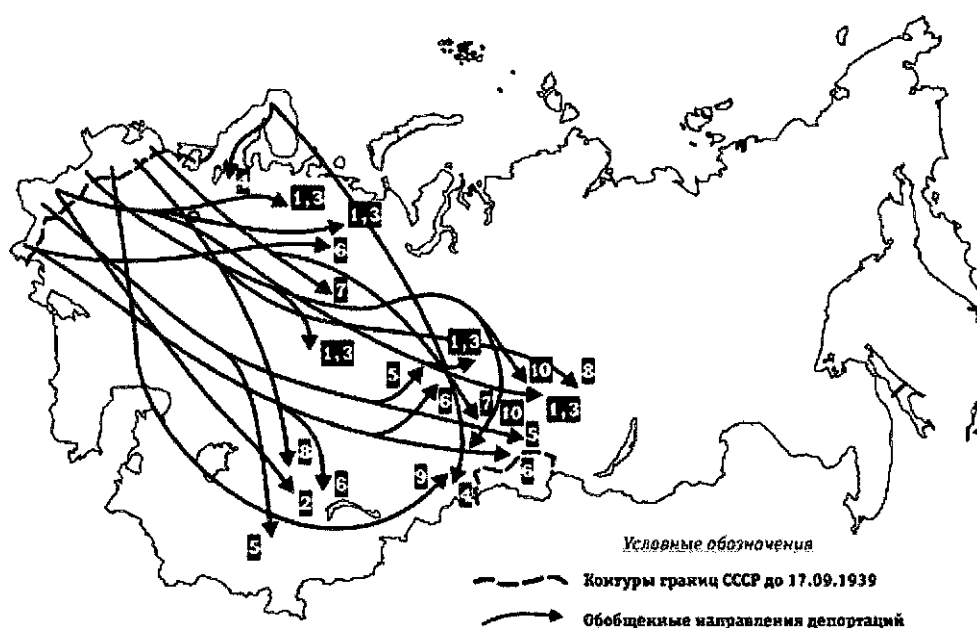
1. в ссылке под надзором в качестве ссыльнопоселенцев,
2. в лагерях военнопленных (после нападения Германии на СССР они были переведены в исправительно-трудовые лагеря),
3. исправительно-трудовых лагерях.

²⁹ Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 140.

Официальных данных о численности лиц, перемещенных из западных пограничных территорий СССР, не имеется. По сведениям же материалов НИПЦ «Мемориал», общее число вывезенных на поселение и в исправительно-трудовые лагеря в мае-июне 1941 года составило примерно 106 тысяч человек, из них 87 тысяч ссыльнопоселенцы и 19 тысяч заключенные ИТЛ³⁰. На рис. 3 показаны направления всех принудительных миграций 1940-1941 гг.

Рисунок 3.

Принудительные миграции 1940-1941 гг.



Депортированные контингенты:

- 1 - спецпереселенцы - «осадники» из б. Вост. Польши (10.02.1940);
- 2 - административно - высланные из б. Вост. Польши (9-13.04.1940);
- 3 - спецпереселенцы - беженцы из б. Вост. Польши (29.06.1940);
- 4 - граждане инациональностей из Мурманской обл. (5-10.07. 1940);
- 5 - ссыльнопоселенцы из Зап. Украины (22.05. 1941);
- 6 - ссыльнопоселенцы из Молдавии, Измаильской и Черновицкой обл. (12-19.06.1944);
- 7 - ссыльнопоселенцы из Эстонии (14.06.1941);
- 8 - ссыльнопоселенцы из Латвии (14.06.1941);
- 9 - ссыльнопоселенцы из Литвы (14.06.1941);
- 10 - ссыльнопоселенцы из Зап. Белоруссии (19-20.06.1941)

Рассматривая объективно причины и характер перемещения из западных пограничных территорий СССР определенных групп

³⁰ Гурьянов Л.Э. Масштабы депортации населения в глубь СССР в мае-июне 1941 г. // Материалы НИПЦ «Мемориал»

граждан, автор согласен с мнением Рощина Ю.В.,³¹ что принятые меры носили превентивный, упреждающий характер.

2.2. Миграционная политика в России в годы Великой Отечественной Войны (1941-1945гг)

Самой трагичной вехой в истории России и жизни нашего народа является Великая Отечественная война 1941-1945 гг. Готовя план нападения на Советский Союз - план «Барбаросса», гитлеровцы одновременно разрабатывали планы уничтожения России и ее народа - план «Ост» (Восток). Суть этих документов состояла в онемечивании оккупированных в ходе войны территорий путем заселения их переселенцами из Германии. Предполагалось переселить на Восток, в области Советского Союза и Польши, 12,4 млн. человек немцев, депортировав или истребив 30 млн. человек коренного населения³². Согласно планам, Москва и Ленинград подлежали полному уничтожению .

В ходе военных действий всего было разрушено - 1710 городов и поселков городского типа, сожжено - более 70 тысяч сел и деревень, приведено в негодность - 32 тысячи промышленных предприятий. В результате, материальный ущерб составил около 700 млрд. рублей (в довоенных ценах), что в 5,5 раза превышало национальный доход СССР в 1940 году³³.

Что касается людских потерь, следует отметить, что за годы войны на оккупированных врагом территориях, в 19 областях и автономных республиках РСФСР проживало 70 млн. человек, из них 1,8 млн. граждан были уничтожены, а более 2,4 млн. человек вывезены в Германию³⁴. Всего в результате войны РСФСР потеряла свыше 27 млн. своих граждан, что составляет более половины всех потерь Второй мировой войны. Подавляющее большинство погибших советских людей были в молодом возрасте, что значительно подорвало генофонд всего народа.

Великая Отечественная война обусловила массовое перемещение населения, различное по причинам и методам осуществления. Одной из организованных властью форм осуществления внутренней миграции в военный период стала

³¹ Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 141.

³² Пыхалов И., Дюков А. Великая оболганная война - 2: Нам не за что каяться! М: Яуза, Эксмо. 2008. С.411

³³ Нюрнбергский процесс. М., 1957. Т. I. С.530.

³⁴ Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 139.

эвакуация населения, преследующая цель перебазировать основные производительные силы из прифронтовых районов на Восток. Необходимо отметить, что столь масштабная эвакуация являлась весьма трудной задачей, но, не смотря на чрезвычайные сложности, она была успешно решена. Успех эвакуации объясняется тем, что были приняты меры к высокоорганизованному проведению этой работы. В первые же дни войны были созданы: Государственный Комитет Оборона (ГКО), сосредоточивший всю полноту власти в государстве, а также Совет по эвакуации, ответственный за обеспечение не только эвакуации населения, но и промышленных и продовольственных ресурсов. Эвакуация началась с первых дней войны.

На основании постановления правительства от 27 июня 1941 года «О порядке вывоза и размещения людских контингентов и ценного имущества», в первую очередь вывозилось оборудование заводов военно-промышленного комплекса, а также предприятий цветной и черной металлургии, химической промышленности.

Во второй половине 1941 года на Восток, на Урал, в Западную Сибирь, в Поволжье, в Среднюю Азию и в Казахстан было перебазировано 2593 промышленных предприятий, в том числе 1523 крупных. В эти районы переместились предприятия танковой, авиационной, металлургической, машиностроительной, электротехнической промышленности. Вместе с ними прибыло до 40 % рабочих, инженеров, техников этих предприятий.

Летом 1942 года в связи с наступлением немецких войск на южном Фронте была проведена вторая волна эвакуации. Из Воронежской, Ростовской, Орловской, Курской, Сталинградской областей, Ставропольского и Краснодарского краев и республик Северного Кавказа было эвакуировано еще свыше 150 крупных предприятий.

Государственный Комитет Оборона, центральные правительственные и партийные органы взяли под непосредственный контроль размещение и скорейшее восстановление эвакуированных предприятий.

Вместе с вывозом промышленных предприятий и их персонала была осуществлена огромная работа по эвакуации населения из прифронтовой полосы. 5 июля 1941 года СНК СССР принял постановление «О порядке эвакуации населения в военное время».

Одновременно было утверждено Положение об эвакуационных пунктах, задачами которых являлись прием эшелонов с эвакуированными, снабжение их питанием и оказание им медицинской помощи.

Всего до 1 февраля 1942 года было эвакуировано по железной дороге 10,4 миллиона человек и 2 миллиона перевезено водным транспортом. Во время второй эвакуации летом 1942 года переехало на новые места еще 8 миллионов человек³⁵.

В связи с таким массовым прибытием эвакуированных, возникли огромные трудности по обеспечению их жильем, питанием, медицинским обслуживанием. Под жилье приспособлялось все, что можно было использовать для этих целей. Для эвакуированного населения возводились строения упрощенного типа: бараки, полуземляные постройки и даже землянки. Основная же масса эвакуированных людей размещалась у местного населения.

Таких мероприятий, как эвакуация в огромных размерах промышленного оборудования и миллионов людей осенью 1941 года, в других странах мира в годы второй мировой войны не происходило.

Не менее масштабным явлением миграционного характера, происходившим в этот период, была массовая насильственная депортация целых народов. Особое место в ней занимают принудительные депортации немцев Поволжья, чеченского, ингушского, балкарского, карачаевского, калмыцкого и татаро-крымского народов, а также некоторых других национальных групп, в том числе турок-месхетинцев.

Особая трагичность этого репрессивного процесса состоит в том, что депортации коснулись не только непосредственно тех, кто по определению власти совершил преступления и их родственников, а почти поголовно целых этнических административных образований - целых народов ряда национальностей.

Первыми в начале войны подверглись депортации немцы Поволжья.³⁶ Они были выселены в районы Новосибирской и Омской

³⁵ Великая Отечественная война 1941 - 45 гг. М.: Советская энциклопедия, 1985 г. С. 802-803.

³⁶ На начало 1939 года в СССР 1427222 немцев, в том числе в Российской Федерации - 700231 человек. Это были потомки тех колонистов, переселившихся из Германии в Россию по приглашению Екатерины II еще в XVIII веке.

областей, Алтайского края, Казахской и Киргизской ССР, а также в ряд других соседних областей. Переселение проводилось в сжатые сроки, в жесткой форме и преследовало главную цель - устранение возможности использования этого народа в качестве противника в тяжелейшей войне против Советского Союза.

Такая угроза существовала, т.к. уже в 1930-е годы в фашистской Германии активно работала организация «Фольксдойче миттельштилле», занимавшаяся вопросами возвращения немцев на историческую родину, выполнявшая шпионские функции и активно содействовавшая созданию «пятой колонны» в Австрии, Чехословакии и ряде других стран. По донесениям советской контрразведки такую колонну, с опорой на немецкое население, фашистская Германия рассчитывала создать и в тылу СССР, поэтому переселение немцев Поволжья следует рассматривать как превентивную меру по обеспечению национальной безопасности страны.

Необходимо отметить, что помимо немцев депортации превентивного характера подверглись также финны-ингерманландцы. По данным отдела спецпоселений НКВД, в марте 1943 г., 9 тыс. финнов были выселены из кольца блокады Ленинграда в Сибирь и Якутию. Таким образом, ингерманландцы оказались окончательно и полностью выдворены с мест своего постоянного проживания. В общей сложности в Финляндию было вывезено 65 тыс. российских граждан финской национальности³⁷.

В октябре 1943 года было принято решение о выселении чеченского и ингушского народов и началась подготовка операции по их депортации под кодовым названием «Чечевица». В январе 1944 года была утверждена «Инструкция о порядке проведения выселения чеченцев и ингушей» и Государственный Комитет Обороны издал два постановления - «О мероприятиях по размещению спецпереселенцев в пределах Казахской и Киргизской ССР» и «О порядке принятия на Северном Кавказе скота и сельскохозяйственных продуктов», подлежало переселению 459,5 тыс. человек, включая проживающих во Владикавказе и Дагестане, В ходе первой массовой операции должно было быть отправлено 310,6 тыс. чеченцев и 81,1 тыс. ингушей.

³⁷ Бугай Н.Ф. «Депортация народов». Война и общество, 1941-1945 книга вторая. - М.: Наука, 2004. <http://scepsis.ru/librarv/id 1237.html>

При выселении главе каждой семьи объявлялось следующее: «В период немецко-фашистского наступления на Северный Кавказ чеченцы и ингуши в тылу Красной армии проявили себя антисоветски, создавали бандитские группы, убивали бойцов Красной армии и честных советских граждан, укрывали немецких парашютистов».

23 февраля 1944 года началась операция по переселению чеченского и ингушского народов. 7 марта 1944 года была ликвидирована Чечено-Ингушская республика, на ее месте был создан Грозненский округ в составе Ставропольского рая. Позднее он был преобразован в Грозненскую область. Часть чеченских и ингушских районов отошли к Грузии, Северной Осетии и Дагестану.

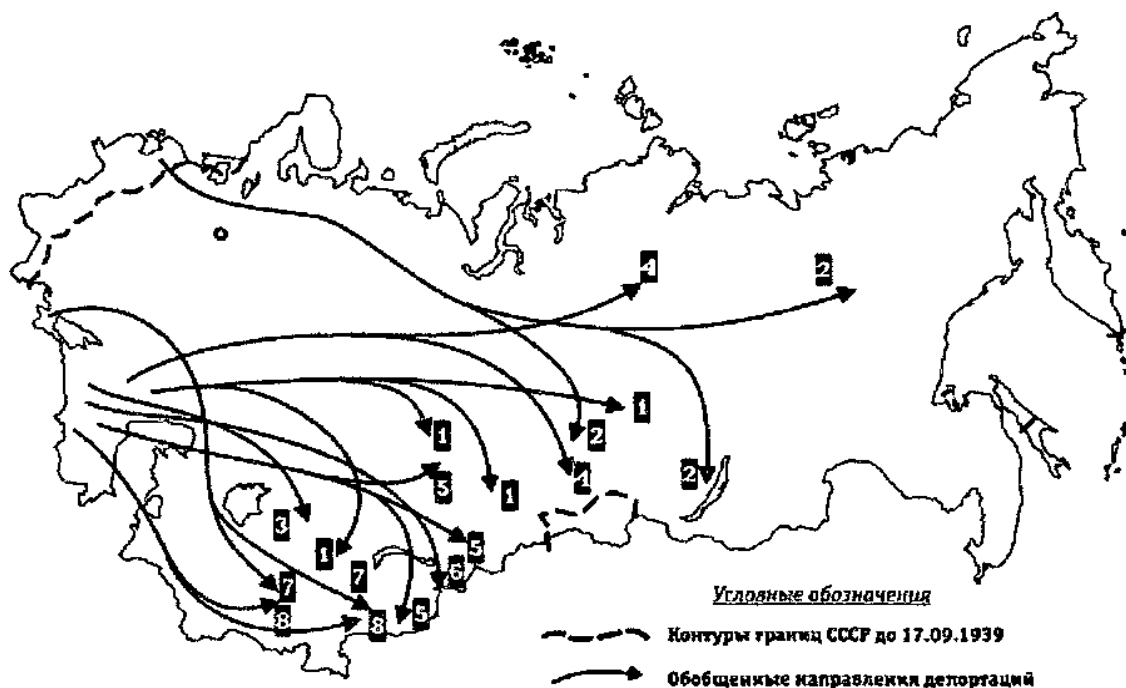
Также в октябре 1943 года были приняты указ и постановление о поголовном выселении карачаевцев, ликвидации Карачаевской автономной области и об административном устройстве ее территории. Их депортация состоялась 2 ноября 1943 г., выселено было 69,3 тыс. человек. За ними последовали калмыки - выселено 93 тыс. человек; балкарцы - свыше 37 тыс. человек; крымские стары (18-20 мая 1944 года) - свыше 190 тыс. человек.

Мотивы и официально объявленная причина выселения этих народов были в основном те же, что и в отношении чеченцев и ингушей. Последующие операции носили уже не профилактический характер, а скорее всего, представляли собой, т.н. акции «возмездия», причем, как за совершенные, так и несовершенные преступления против советского государства в годы войны³⁸.

Депортацию народов Северного Кавказа, татар Крыма и калмыков невозможно рассматривать в качестве превентивной меры хотя бы потому, что она осуществлялась в начале 1944 года, когда фронт отодвинулся далеко на Запад. Направления расселения депортированных народов СССР в военный период – рис. 4.

³⁸ Павел Полян «Не по своей воле: история и география принудительных миграций в СССР»- М.: О.Г.И.

Рисунок 4



Депортированные контингента:

- 1 - немцы (1941);
- 2 - финны (1941,1942);
- 3 - карачаевцы (1943);
- 4 - калмыки (1944);
- 5 - чеченцы и ингуши (1944);
- 6 - балкарцы (1944);
- 7 - крымские татары (1944);
- 8 - турки-месхетинцы (1944)

Направления расселения депортированных народов

К концу 1944 года практика «сплошных депортаций народов» была признана «нецелесообразной и неэффективной». Однако в 1948 г. был принят указ³⁹, запрещающий немцам, а также депортированным калмыкам, ингушам, чеченцам, финнам и ряду других этносов, покидать районы депортации и возвращаться на родину, нарушители, приговаривались к лагерным работам сроком на 20 лет. Тем не менее, уже в 1957 – 1958 гг. были восстановлены национальные автономии калмыков, чеченцев, ингушей, карачаевцев и балкарцев. Представителям этих национальностей было разрешено возвращение на свои территории. Однако значительной части репрессированных поволжских немцев, крымских татар, турков-месхетинцев, греков, корейцев и некоторых других народов, такие права не были предусмотрены законом.

Проведенный анализ позволяет заключить:

- эвакуации населения СССР в период Великой Отечественной войны, столь крупной по своим масштабам трудно найти в мировой истории. Она может служить ярчайшим примером вынужденной внутренней миграции населения, мастерски управляемой государством;

- депортацию отдельных народов СССР по мотивам возмездия, вряд ли можно назвать рациональной, или хотя бы обоснованной мерой, даже в условиях военного времени.

2.3. Миграционная политика в России в послевоенный период

Для восстановления разрушенного войной народного хозяйства активизировалась деятельность государства по *организованному набору работников*. Так, 21 мая 1947 года было принято Постановление Совета Министров СССР «О порядке проведения организованного набора рабочих». Организация этой работы была возложена на Министерство трудовых резервов СССР и созданное в его составе Главное управление организованного набора рабочих. Постановление определяло структуру системы организованного набора рабочих, порядок его проведения и отправки к месту работ, обязанности руководителей предприятий и строек по созданию им

³⁹ Указ Президиума Верховного Совета СССР. http://www.ng.ru/specfile/2000-02-29/10_top_secret.html

необходимых производственных и бытовых условий, а также выплаты единовременных пособий.

Участники оргнаборов направлялись, как правило, на прирост численности рабочих предприятий истроек, имеющих важное народнохозяйственное значение и расположенных преимущественно в регионах Урала, Сибири, Севера и Дальнего Востока. После восстановления народного хозяйства объемы организованного набора существенно уменьшились.

Кроме того, Президиум Верховного Совета СССР 28 августа 1964 г. отменил ограничительные акты по вопросам перемещений немецкого населения страны.⁴⁰ 14 ноября 1989 года Декларацией Верховного Совета СССР⁴¹ были реабилитированы все репрессированные народы, в том числе чеченский и ингушский, признаны незаконными и преступными репрессивные акты против них на государственном уровне в виде политики клеветы, геноцида, насильственного переселения, упразднения национально-государственных образований, установления режима террора и насилия в местах спецпоселений. В 1991 г. был принят закон о реабилитации репрессированных народов.

Помимо экономической формы управления внутренней миграцией населения, государство достаточно эффективно использовало административно-хозяйственный механизм. В частности, путем организации *сельскохозяйственных переселений*, используя при этом, плановость, добровольность, учет национальных, хозяйственных и бытовых условий.

Созданное в 1930-е годы для руководства этим миграционными потоками Главное переселенческое управление при Совете Народных Комиссаров, в 1953 году было объединено с Главным управлением организованного набора рабочих в единое Главное управление переселения и организованного набора рабочих при Совете Министров РСФСР с правами правительственного органа.

Постановление Совета Министров СССР от 19 февраля 1953 года определяло предоставить за счет государства:

⁴⁰ Указ, снявший полностью ограничения в свободе передвижения немецкого населения СССР и подтверждавший их право на возвращение в населенные пункты, откуда они были высланы, был принят только в 1972 г., т.е. через 23 года после их отмены Президиумом Верховного Совета СССР.

⁴¹ Декларация Верховного Совета СССР от 14 ноября 1989 года «О признании незаконными и преступными репрессивных актов против народов, подвергшихся насильственному переселению, и обеспечении их прав»

а) всем переселенцам бесплатный проезд от места выхода до места вселения, провоз имущества до двух тонн на семью, а также провоз скота;

б) переселяющимся колхозам и бригадам бесплатный провоз общественного имущества;

в) главам или трудоспособным членам семей, направляемым в места вселения для участия в строительстве дома на новом месте, - бесплатный проезд;

г) представителям (ходакам) от переселяющихся колхозников и колхозных бригад - бесплатный проезд;

д) переселенцам единовременное денежное пособие в зависимости от места вселения на главу семьи от 3 тысяч до 600 рублей и на каждого члена семьи - от 600 до 200 рублей, а также выдавать суточные на время пути;

е) освободить колхозников-переселенцев и принимающие их колхозы от уплаты сельскохозяйственного налога, а также поставок государству сельскохозяйственных продуктов (кроме молока);

ж) колхозникам-переселенцам продовольственную ссуду в размере 1,5 центнера зерна или муки на главу семьи и по 0,5 центнера на каждого члена семьи с погашением ее натурой в течение трех лет;

з) отводить на строительство жилых домов участки леса в местах вселения;

и) переселенцам долгосрочный кредит на строительство домов с надворными постройками, а также на покупку коров и другого крупного рогатого скота с погашением полученного кредита на строительство дома – в течение десяти лет, на приобретение коров - в течение трех лет, начиная с третьего года после получения кредита.

Размер долгосрочного кредита на строительство дома составлял от 20 тысяч до 10 тысяч рублей, в том числе за счет бюджета от 50% до 35 %; для приобретения скота от 3 тысяч до 1,5 тысяч рублей. При этом он выдавался в дифференцированных размерах, в зависимости от мест вселения.

Помимо этого, была отлажена система выдачи кредитов колхозам, принявшим переселенцев, на возведение построек производственного и культурно-бытового назначения, на проведение дорог, строительство мостов, устройство колодцев и других общественных объектов сроком от 5 до 10 лет⁴².

⁴² А. И. Волков, И. В. Павлов, Правовое регулирование сельскохозяйственного переселения в СССР, Госюриздат, М., 1959.

Правительством выделялось определенное по плану количество стандартных брусковых домов для переселенцев. Главное Управление переселения и организованного набора рабочих распределяло мигрантов по колхозам и совхозам в соответствии с планами переселения, составленными на основе их заявок. Колхоз или совхоз, получив комплект домов в предыдущем году переселения, обязан был их построить до прибытия переселенцев и начала весенних сельскохозяйственных работ. За своевременным строительством домов строго следил Государственный Комитет по использованию трудовых ресурсов Совета Министров РСФСР. Переселение в хозяйство не проводилось, если во время не были построены дома для переселенцев. Переселенец, проработавший в хозяйстве вселения пять лет, освобождался от выплаты ссуды, а обязанность по её выплате принимало на себя соответствующее хозяйство.

В целом, существовавшие стимулы и порядок переселения позволяли относительно успешно обеспечивать многоземельные районы на востоке страны трудовыми ресурсами. Так, из малоземельных районов в многоземельные регионы переселилось:

- 1918 - 1950 годы - свыше 3 миллионов человек, или около 850 тысяч семей;

- 1951 - 1970 год - 1,5 миллиона человек или свыше 337 тысяч, (в районы Сибири и Дальнего Востока - 900 тысяч человек).

Одновременно в тот же период велось переселение и в Калининградскую, Саратовскую, Волгоградскую, Оренбургскую области и др. районы страны. Общее количество семей, переселенных внутри РСФСР в 1951 - 1970 гг. представлено в табл. 4.

Таблица 4.

**Общее количество семей, переселенных внутри РСФСР
в 1951 - 1970 гг.**

Годы	Всего переселенцев, тыс. семей	В том числе:	
		в Сибирь	на Дальний Восток
1951-1955	111,2	32,4	19,7
1956-1960	106,2	47,4	28,6
1961 -1965	64,2	24,8	20,3
1966-1970	55,8	22,2	18,4
За 1951 - 1970	337,4	126,8	87,0

Источник: Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.

Одной из эффективно зарекомендовавших себя форм регулирования внутренней миграции населения между селом и городом в этот период, стала система организованного набора рабочих⁴³, что способствовало более рациональному перераспределению трудовых ресурсов в стране.

Основной задачей организованного набора являлось обеспечение рабочей силой новых промышленных районов, отраслей производства, отдельных предприятий и строек, нуждающихся в рабочих кадрах, межотраслевое перераспределение рабочей силы, а также трудоустройство незанятого трудоспособного населения. В значительной мере применение государством организованного набора рабочих.

В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 декабря 1966 года организованный набор рабочих осуществлял на территории России Государственный Комитет по использованию трудовых ресурсов Совета Министров РСФСР (Госкомтрудресурс РСФСР).

Проводился он, как и сельскохозяйственное переселение, на плановой основе. Министерства и ведомства, нуждающиеся в рабочей силе, представляли соответствующие заявки в Госплан и Госкомтрудресурс РСФСР. Заявки рассматривались на предмет их обоснованности и возможности предоставления рабочим производственных и бытовых условий. С учетом анализа представленных заявок составлялся проект плана на год по организованному набору рабочих в разрезе министерств, ведомств, областей, краев и автономных республик, которым устанавливалось количество направляемых рабочих и районы, в которых будет осуществляться их набор, причем исключительно на добровольных началах. Ответственность за выполнение плана оргнабора возлагалась на Госкомтрудресурсы РСФСР⁴⁴.

Одним из недостатков системы оргнабора рабочих было значительно их выбытие до срока окончания договора. Поэтому, начиная с 1961 года, в целях лучшего закрепления рабочих

⁴³ Государственная система организованного набора рабочих возникла начале 1930-х годов. С её введением безработица, достигавшая в 1920-е годы значительных размеров, была ликвидирована, т.к. любой гражданин, не найдя работы по месту жительства, имел возможность поехать за счет государства работать в другие районы страны, нуждающиеся в рабочей силе.

⁴⁴ Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 164.

оргнабора, для принимающих их предприятий устанавливается процент семейных рабочих с предоставлением им соответствующего жилья. Объемы привлекаемых по оргнабору рабочих можно увидеть в табл. 5.

Таблица 5.

Численность рабочих, направляемых по оргнабору в 1951 - 1970 гг.

Годы	Всего направлено (тыс. чел.)	В том числе местный набор	
		Тыс. чел.	%
1951 - 1955	2833,4	1403,6	49,5
1956-1960	1568,7	531,5	33,9
1961-1965	634,7	104,3	15,9
1966-1970	573,1	137,0	23,9
Всего	5629,9	2176,4	38,6

Источник: Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.

Основными районами набора рабочих были Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный и Северо-Кавказский. Принимали же основную массу рабочих Северо-Западный, Уральский, Западно-Сибирский и Дальневосточный районы.

Система организованного набора рабочих также весьма существенную роль играла для отраслей со значительным сезонным характером труда. В этой связи произошли принципиальные изменения в обеспечении рабочими кадрами лесозаготовительных и лесосплавных работ, которые с 1953 года осуществлялись в порядке платной трудовой повинности.

С марта 1954 года был упорядочен набор сезонных рабочих и на торфоразработки, которым устанавливался аналогичный порядок, что и для лесной промышленности, с учетом особенностей этой отрасли народного хозяйства. Чуть позже было принято Постановление, касающееся предприятий рыбной промышленности, которым определялся порядок набора сезонных рабочих для этой отрасли, их направление к месту работы, размеры единовременного пособия и суточных за время в пути, а также производственные и бытовые условия их труда.

Организация набора ежегодно сотен тысяч сезонных рабочих и их направления к местам работы была, разумеется, не простой. Возникали различные сбои в этой работе, которые требовалось оперативно устранять. Главная же проблема была в организации и условиях труда сезонных рабочих, к которым руководители предприятий относились менее ответственно, чем к постоянным рабочим. В результате нередко возникали различные инциденты, и определенная часть рабочих досрочно расторгала трудовые договора и возвращалась назад, поэтому Госкомтрудресурс РСФСР, в том числе и осуществлял государственный контроль за использованием сезонных рабочих на предприятиях, принимая к руководителям предприятий соответствующие меры в случаях выявления нарушений.

Однако следует отметить, что сезонные рабочие оргнабора своим, как правило, нелегким трудом способствовали обеспечению выполнения народнохозяйственных планов по заготовке и сплаву древесины, добыче торфа и улову рыбы.

Восстановив промышленное производство, потребовалось принимать меры по решительному подъему сельского хозяйства, так как оно не обеспечивало в достаточном объеме потребности населения в продуктах питания, сдерживало производство продукции пищевой и легкой промышленности.

Для ликвидации несоответствия между уровнем сбора зерна и потребностями народного хозяйства в хлебной продукции была поставлена задача резкого увеличения его производства с тем, чтобы в течение 2-3 лет государственные заготовки зерна увеличились на 35-40 процентов. Для решения этой задачи было решено осваивать целину. В этих целях в марте 1954 года было принято Постановление «О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и освоении целинных и залежных земель».

Перед партийными, профсоюзными и комсомольскими органами была поставлена задача - на основе широкой разъяснительной работы отобрать и направить в 1954 году в совхозы и машино-тракторные станции, осваивающие новые земли, специалистов и квалифицированных рабочих. Пленум также одобрил инициативу Центрального Комитета комсомола об организованном направлении в добровольном порядке на целинные земли из числа комсомольцев и молодежи 100 тысяч механизаторов.

Было решено выдавать направляемым специалистам и рабочим единовременное пособие в размере трехмесячного оклада (зарплаты),

получаемого по месту их прежней работы, а также производить оплату расходов, связанных с их переездом на новую работу за счет государства.

Всего в 1954-1955 годах по путевкам комсомола на освоение целинных и залежных земель Казахстана, Алтая и Сибири выехало свыше 350 тысяч молодых людей.

Развернув работу по освоению целинных земель, страна приступила к строительству крупных металлургических, химических, нефтеперерабатывающих предприятий, гидроэлектростанций, угольных шахт, рудников и железных дорог.

Комсомол, в соответствии с решением XIII съезда ВЛКСМ, взял шефство над 135 важнейшими новостройками, объявив их «ударными комсомольскими».

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 мая 1956 года было решено провести на эти новостройки отбор и направление рабочих в счет плана организованного набора рабочих и на условиях, предусмотренных для этой категории работников.

Всего на новостройки страны в 1956-1961 годы по комсомольским путевкам выехало свыше 800 тысяч юношей и девушек. За 1961-1966 на всесоюзных ударных стройках было сооружено свыше 1000 прошенных объектов, в том числе такие гиганты, как Братская ГЭС и Западно-Сибирский металлургический завод⁴⁵

Однако в проведении общественного призыва молодежи в 1956 году имели место и серьезные недостатки, главным образом в подготовке к приему молодежи и организации производственного обучения, поэтому в июне 1957 года было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об общественном призыве в 1957 году молодежи для работы на важнейших стройках, расположенных в восточных и северных районах СССР и Донбассе», в котором было определено признать целесообразным направить 60 тысяч рабочих на строительство важнейших промышленных объектов, а главное - обязать местные советские органы и руководителей предприятий, обеспечить для них необходимые производственные и бытовые условия.

Справедливо будет подчеркнуть значимость деятельности средств массовой информации, красочность плакатов и одухотворяющих текстов печатных изданий. Их роль была одной из

⁴⁵ Большая советская энциклопедия. - М., 1978 г. Т.5. С.470

определяющих в общественном призыве - не только в своей информативной составляющей, но и в рекламном функционале.

Что касается сельскохозяйственных переселений в 1970-е и 1980-е годы, следует отметить, что они осуществлялись в основном в районы Дальнего Востока. В среднем ежегодно в него переселялось до 12 тысяч семей, или порядка 50 тысяч человек. Наряду с другими формами перераспределения трудовых ресурсов, сельскохозяйственное переселение способствовало ежегодному росту населения в этом стратегически регионе страны.

Еще одной общественной формой, связанной с сезонной трудовой миграцией, были студенческие строительные отряды, романтизированные таким же образом. В связи со значительным оттоком молодежи из села в 1970-е - 1980-е годы, ощущался острый недостаток в строительных рабочих. Для решения этой проблемы, в рамках ЦК ВЛКСМ был организован Штаб студенческих строительных бригад, который собирал заявки от колхозов и совхозов на потребность в рабочих в строительстве сельскохозяйственных объектов. В летние каникулы выезжало в колхозы и совхозы на строительство несколько сотен тысяч студентов. Это был весомый вклад в обустройство села⁴⁶. Таким образом, направление молодежи по общественному призыву являлось одной из форм успешного управления сезонной трудовой миграцией.

Другим масштабным аспектом внутренней миграции в советский период было движение населения между селом и городом, составлявшего основу межрегиональной миграции, причем, преимущественно неуправляемой.

Стремительная урбанизация, начавшаяся в 1930-е годы, незначительно изменила соотношение сельских и городских жителей страны, до середины 1950-х годов большая часть населения России по-прежнему проживала в сельской местности. В течение 1960-1970-х годов по-прежнему сельская местность отдавала часть населения, городская принимала, и механический прирост его в городах был выше естественного.

В период наиболее активного формирования городских агломераций (50-е - 70-е годы) село отдавало больше своих жителей, чем принимали города. Динамика численности городского и сельского населения представлена в табл. 6.

⁴⁶ Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 172.

Таблица 6.

Динамика численности городского и сельского населения

Год	Численность населения, тыс. чел.			Доля в общей численности, %		Годовой прирост, %		
	всего	город	село	город	село	всего	город	село
1897				14,7	85,3			
1913				17,4	82,6			
1950	101438	43749	57689	43,1	56,9	1,0	4,9	-1,1
1955	110537	54305	56232	49,1	50,9	1,2	2,0	1,0
1960	119046	63740	55306	53,5	46,5	1,4	3,7	-1,2
1965	126309	73195	53114	57,9	42,1	0,7	2,1	-1,2
1970	130079	80961	49098	62,3	37,1	0,5	1,8	-1,6
1975	133775	89310	44465	66,8	33,2	0,7	2,0	-1,9
1980	138291	96590	41702	69,8	30,2	0,5	1,2	-1,0
1985	142823	102822	40001	72,0	28,0	0,7	1,3	-0,8
1989	147378	108368	39010	73,5	26,5	0,4	0,8	-0,5
1990	148041	109238	38802	73,8	26,2	0,3	0,5	-0,1

Источник: Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.

Чрезмерный отток населения из села, превышавший рост производительности труда в сельскохозяйственном производстве, особенно в областях Нечерноземной зоны РСФС, вызвал необходимость управления внутриобластными переселениями - из городов в села, с предоставлением льгот для переселенцев на сельских территориях. В результате, в целом по России после 1975 года отток населения из села в город резко снизился. Это изменило и миграционный баланс России. В 1980-е годы численность городского населения росла в равной степени как за счет естественного, так и за счет механического (миграционного) прироста. В условиях, когда миграционные ресурсы села иссякли, и началась естественная убыль сельского населения, к концу 1980-х годов превышение

миграционного оттока над естественным приростом в сельской местности хотя и оставалось существенным, но было уже значительно меньшим.

Региональные различия в росте численности населения городов в разные периоды таковы:

- в 1960-е годы сильнее притягивали переселенцев города западной части России,

- в 1980-е годы наблюдался рост численности населения городов Западной Сибири и Севера страны, что в значительной мере связано с интенсивным освоением нефтегазовых месторождений в этих регионах.

Достаточно интенсивно проходили процессы миграционного обмена, участниками которых, являлись переселенцы как общественно организованного, так и стихийного движения населения, что, естественно, влияло на численность и структуру населения в отдельных регионах страны.

До 1950-х годов наиболее высокий прирост населения отмечался в районах Дальнего Востока, Сибири и Северного Кавказа. Отток происходил в основном из центральных районов, из Поволжья и западных районов.

Начиная со второй половины 1960-х годов, стремительно стал возрастать приток населения в центральный экономический район. В 1979-1988 годы он принял 32 % всех внутренних мигрантов. Притягательным в эти годы был и Северо-Запад страны, однако, практически весь приток в Центр и Северо-Запад, поглощался Москвой и Ленинградом.

Вторым по масштабам миграции районом притяжения населения в 1970-1980-е годы, стала Западная Сибирь, являвшаяся одним из основных регионов его оттока в 1960-е годы. Это объясняется, прежде всего, развитием в нем Западно-Сибирского нефтегазового комплекса.

Значительный приток населения наблюдался на Дальний Восток и в Восточную Сибирь, что было связано со строительством ряда крупнейших гидроэлектростанций (Красноярской, Усть-Илимской, Саяно-Шушенской), промышленных предприятий угледобывающей, алюминиевой и других отраслей.

Притягательным был и Северный Кавказ, в котором миграционный прирост в 1960-е годы даже превышал миграционный прирост Центра и Северо-Запада, что отчасти связано с возвращением на родину депортированных граждан.

Все это обусловило изменение сальдо миграции. Так, в период 1951-1975 годов Россия в результате миграции теряла в среднем за год 126 тысяч человек, а в последующие 15 лет вплоть до 1990 года миграционное сальдо стало положительным и составило в среднем за год 169 тысяч человек.

Об эффективности системы государственного управления процессами внутренней миграции населения в СССР, на наш взгляд, можно судить по масштабам и направленности миграционных потоков. Приведем некоторые примеры, свидетельствующие о результативности, принимаемых государством мер. Численность населения районов Севера, Сибири и Дальнего Востока неуклонно возрастала. Если сальдо миграции в этих районах становилось отрицательным, как это случилось в начале 1960-х годов на Дальнем Востоке, когда было принято необоснованное решение об отмене отдельных льгот для этого района, то затем они были восстановлены и сальдо миграции снова стало положительным.

В результате установления коэффициента к заработной плате была решена проблема обеспечения трудовыми ресурсами создаваемого в 1970-е годы Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, строительства Байкало-Амурской железнодорожной магистрали, Волжского автомобильного завода, Камского автомобильного завода и ряда других важнейших государственных предприятий. В частности, для строительства автоВАЗа в начале 1970-х годов, когда понадобилось привлечение тысяч специалистов высших разрядов, руководителям предприятий рекомендовалось не препятствовать переезду для работы на заводе квалифицированных рабочих (не ниже 5 разряда). Работник, требуемой квалификации, изъявивший желание выехать для работы на автозаводе, писал соответствующее заявление с описанием своей профессиональной деятельности, которое затем направлялось сотрудниками Госкомтрудресурсов РСФСР в отдел кадров автозавода. Завод был обязан обеспечить создание условий, при которых, прибывший на завод работник сразу мог приступить к работе по имеющейся специальности, первое время жить в общежитии с предоставлением квартиры для семьи в доме-новостройке по существующим тогда нормам, не позднее, чем через 6 месяцев после прибытия. Как только у завода появлялась возможность принять его, рабочему высылались вызов, и он выезжал за счет принимавшего его предприятия на новую

работу⁴⁷. Таким путем за три года автозавод принял 7 тысяч высококвалифицированных токарей, фрезеровщиков, слесарей-сборщиков и других специальностей. В результате крупнейшее высокопроизводительное предприятие страны в установленные сроки начало ежегодно выпускать по 200 тысяч автомашин.

Обеспечение квалифицированными кадрами осуществлялось также на предприятия нефтегазового комплекса, как правило, за счет использования вахтового метода посредством направления рабочих с отработывающих свои запасы нефтедобывающих предприятий Татарии, Башкирии и Чечено-Ингушетии.

Итак, миграционная политика СССР в послевоенный период отличается высокой результативностью, во многом благодаря оперативному применению широкого спектра управленческих механизмов. Все проанализированные нами формы регулирования процессов миграции, в большинстве своем, были экономически и морально обоснованы.

Наиболее эффективными оказались экономические инструменты регулирования миграции населения, позволившие успешно привлекать на добровольных началах трудовые ресурсы в нужных направлениях и тем самым решать важнейшие народнохозяйственные задачи. Так, например, через систему организованного набора рабочих в промышленность, строительство и на транспорт пришли миллионы рабочих кадров, что в немалой степени способствовало быстрому восстановлению народного хозяйства, разрушенного в годы войны. Общественный призыв в освоении целины привел к освоению 43 миллионов гектаров новых земель, созданию сотен тысяч совхозов, улучшению материального благосостояния значительной части населения страны.

Как видим, советский период был весьма насыщен миграционными перемещениями населения, проходившими в разных формах, как на плановой основе, так и стихийно, в процессе регулирования которых использовались механизмы стимулирования и ограничений. Основной задачей миграционной политики этого периода было перераспределение трудовых ресурсов, связанное с развитием производительных сил страны, созданием промышленных центров и строительством крупных народно-хозяйственных объектов. Их осуществление может расцениваться положительно, т.к. оно способствовало ускоренному развитию экономики страны и

⁴⁷ Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 158.

превращению ее из аграрно-индустриальной в индустриально-аграрную, что позволило Советскому Союзу по экономическому потенциалу выйти на второе место в мире, после США, и стать сверхдержавой. Вместе с тем, в процессе реализации миграционной политики использовались, в ряде случаев необоснованно, различные формы принудительного характера.

ГЛАВА III. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

3.1. Основные этапы формирования миграционной политики в постсоветский период

Исследование показало, что государственная миграционная политика в постсоветский период формировалась поэтапно. Анализируя формирование миграционной политики Российской Федерации, по мнению автора, можно выделить шесть этапов:

первый этап: 1991 – 1994 гг., характеризуемый этапом формирования миграционной политики, прежде всего в сфере вынужденной миграции, созданию системы управления этими процессами, разработки и принятия ряда нормативных правовых актов и миграционных программ и начала международного сотрудничества по вопросам миграции;

второй этап: 1994 – 2000 гг. – совершенствование и увеличение задач миграционной политики ее законодательного, институционального, программного и финансового обеспечения, совершенствование деятельности всех органов миграционной службы, реализация Федеральной миграционной программы, существенное расширение международного сотрудничества;

третий этап: 2000 – 2002 гг. – период реорганизаций, смена приоритетов в формировании и реализации миграционной политики;

четвертый этап: 2002 – 2006 гг. – формирование миграционной политики и институциональной структуры в системе (в ведении) «силового ведомства», смещение акцентов в сторону «жесткого» регулирования миграционных потоков, особенно в сфере трудовой и вынужденной миграции, ужесточение контроля за миграционными процессами, административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства в сфере миграции и учета иностранцев;

пятый этап: 2006 – 2009 гг. – формирование и реализация нового подхода, особенно в сфере трудовой миграции и миграционного учета, направленного на расширение возможностей легальной иммиграции и основанного на рыночном механизме регулирования миграционных процессов с учетом социально-экономического развития России.

шестой этап: 2010 по настоящее время. Выступая 4 февраля 2010 г. на международном форуме «Россия 2010» первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов отметил, что «...мы должны изменить наши подходы к миграционной политике... Нам нужна цивилизованная либерально-миграционная

политика... Может быть, в этом году мы сможем принять решения не по всему кругу вопросов миграционной политики, но отдельные решения мы точно в состоянии провести и продемонстрировать, и к 2011 г. эта система изменится».⁴⁸

Принципиальные изменения в подходах к формированию миграционной политики и управления миграционными процессами, начиная с 2010 г. выразились в новых, более благоприятных условиях для привлечения к трудовой деятельности в России иностранных граждан, являющихся высококвалифицированными специалистами (ВКС), а так же допуска к осуществлению трудовой деятельности иностранных граждан, предполагающих осуществлять такую деятельность в целях удовлетворения личных, бытовых и иных нужд граждан России, т.е. у физических лиц.

Теперь проанализируем подробнее ход поэтапного формирования миграционной политики и управления миграционными процессами в постсоветский период.

В декабре 1990 г., учитывая существенный рост вынужденной миграции, Правительство России приняло решение создать в составе Министерства труда РСФСР Республиканское объединение по делам беженцев и вынужденных переселенцев, назначив Председателем объединения заместителя Министра труда РСФСР Рощина Ю.В. В январе 1992 г. был создан Комитет по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации⁴⁹ образована Федеральная миграционная служба России (ФМС России), её первым Руководителем, назначенным этим же Указом, стала Регент Т.М., первым заместителем руководителя - Рошин Ю.В., заместителями руководителя - Воронина Н.А. и Сергеев Б.А. Во второй половине 1992 г. из Министерства труда и занятости Российской Федерации в Федеральную миграционную службу России передается Управление по делам трудящихся – мигрантов, а также в ФМС России создаются Управление внешней миграции и Управление иммиграционного контроля. Постановлением Правительства Российской Федерации

⁴⁸ Стенограмма выступления первого заместителя Председателя Правительства РФ Шувалова И.И. 4 февраля 2010 г. на Международном форуме «Россия 2010» // <http://www.government.ru/docs/9313/>

⁴⁹ Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года № 626 «О Федеральной миграционной службе России»

заместителем руководителя ФМС России, курирующим эти направления был назначен автор этой работы. Служба приступила к разработке предложений по формированию, совершенно новой для России - миграционной политики организационно-структурному построению, работе с мигрантами, прежде всего, решая проблемы вынужденной миграции и предоставления убежища.

Впервые упоминания о миграционной политике России были внесены в соответствующий раздел Республиканской долговременной программы «Миграция», разработанной в начале 1992 г., Комитетом по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации. Концепция и техническое задание на разработку программы были одобрены еще в апреле 1991 г. коллегией Министерства труда РСФСР и в июне 1991 г. - Комиссией Совета Министров РСФСР по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Проект программы был разработан в декабре 1991 г. с привлечением ученых и специалистов институтов Российской Академии Наук, отраслевых научно-исследовательских институтов, министерств и ведомств Российской Федерации. Программа одобрена Постановлением Совета Министров Российской Федерации от 18 мая 1992 г. № 327.

Республиканская долговременная программа «Миграция» представляла собой небольшой по объему документ, который содержал краткую характеристику проблемы: анализ миграционной ситуации и некоторый экспертный прогноз ее развития, приоритетные направления и принципы миграционной политики⁵⁰.

В этот период 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 определялись основные задачи миграционной службы, такие, как подготовка предложений по проведению государственной миграционной политики и ее реализация, разработка мер по регулированию миграционных процессов, обеспечение контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране, подготовка миграционных программ и проектов нормативных правовых актов,

⁵⁰ Миграция населения. Вып.6: Миграционная политика. Под общей ред. Воробьевой О.Д. М.: 2001г.

направленных на регулирование миграции⁵¹. Численность работников миграционной службы составляла 258 человек. Положением о Федеральной миграционной службе России⁵² были определены задачи и функции этой службы. Задачи, возложенные в этот период на Федеральную миграционную службу России, можно разделить на четыре группы.

В первую группу входили задачи, непосредственно связанные с формированием государственным политикой управления миграционными процессами, прежде всего вынужденной миграции: разработка федеральных и межрегиональных программ и обеспечение их реализации; распределение средств, выделяемых из федерального бюджета на решение проблем миграции, и контроль за их использованием; организация контроля за миграционными процессами и миграционной ситуацией в стране; международное сотрудничество по вопросам миграции.

Ко второй группе относились задачи, связанные с реализацией государственной политики в сфере миграции: организация приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации, оказание им помощи и содействия в обустройстве; защита прав мигрантов; признание правового статуса лиц, прибывающих или намеревающихся прибыть на территорию России; реализация мер в области трудовой миграции, как граждан Российской Федерации, так и иностранных граждан.

Третьей задачей была подготовка предложений по разработке и совершенствованию законодательства в области миграции.

И, наконец, перед Федеральной миграционной службой России стояла задача совершенствования институциональной структуры управления миграционными процессами.

Функции Федеральной миграционной службы России соответствовали возложенным на нее задачам.

Таким образом, Федеральная миграционная служба России стала основным органом разработки предложений по формированию и реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации. В организационно-структурном построении центрального аппарата реализация основных функций по управлению

⁵¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1992 года № 740 «Вопросы Федеральной миграционной службы России» (в ред. постановления Совета Министров-Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 года № 124)

⁵² Постановление Совета - Министров-Правительства Российской Федерации от 1.03.93 г. № 173 / Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 1993, № 10, ст.836

миграции была возложена на функциональные управления: Управление внешней миграции, впоследствии преобразованное в Иммиграционное управление, Управление оперативного приема вынужденных переселенцев, Управление внутренней миграции, впоследствии преобразованные в Управление по делам вынужденных переселенцев. Кроме этого отдельные функции, обеспечивающие управление в сфере вынужденной миграции выполняли: Управление финансирования и программ впоследствии преобразованные в Финансово-экономическое управление; Управление капитального строительства и производства, впоследствии преобразованные в Управление обустройства вынужденных переселенцев и беженцев; Управление международного сотрудничества, Сводно-аналитическое управление.

С первых дней создания ФМС России одной из главных задач службы было налаживание деятельности территориальных миграционных служб, особенно в регионах массового притока вынужденных мигрантов. В 1992-1993 гг. во всех субъектах Российской Федерации создается система территориальных органов ФМС России вертикального подчинения, в 32 субъектах – центры временного размещения вынужденных переселенцев (ЦВР), центры временного размещения иностранцев (ЦВРИ), пункты первичного приема (ППП), посты иммиграционного контроля (ПИК), базы материально-технических ресурсов, центры медико-психологической реабилитации вынужденных переселенцев, учебно-методический центр. Территориальные миграционные службы вызвали определенные нарекания, имелись к ним и финансовые претензии, однако следует признать, что вся тяжесть работы с мигрантами ложилась, в первую очередь, на них: в 1996 г., например, из 431 тыс. обращений граждан 96 % были рассмотрены территориальными органами миграционной службы⁵³.

К сожалению, существует ошибочное мнение, что ФМС России с начала своего создания вплоть до 2000 годов занималось проблемами реализации миграционной политики только в сфере вынужденной миграции.⁵⁴ Безусловно, эти проблемы были преобладающими в тот период. Однако начало работы по проблемам

⁵³ Информационный бюллетень № 1 ФМС России. М., 1997 С.43

⁵⁴ Основы миграционной политики: учебно - методическое пособие // Под общ. ред. И.Н. Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М. Л. Тюркина. – М.: 2010. С. 112; Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития – М.:»Зимогляд», 2009. С. 20-21

формирования политики в сфере внешней миграции необходимо отнести к этому времени. Были разработаны и приняты Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2145 «О мерах иммиграционного контроля»⁵⁵, Указ Президента Российской Федерации от 16.12.1993 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы»⁵⁶, Постановление Правительства Российской Федерации от 08.09.1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле»⁵⁷, Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1021 «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции» и многие другие политические решения и соответствующие нормативные правовые акты, заложившие основу работы по проблемам международной (внешней) миграции и международного сотрудничества России в сфере миграции населения. Можно констатировать, что в 1994 г. ФМС России состоялась как компетентный орган, формирующий предложения о миграционной политике с вполне определенными функциями, целями и задачами, с налаженным взаимодействием с другими федеральными органами исполнительной власти, с подведомственными территориальными органами. Были налажены зарубежные контакты по линии УВКБ ООН и МОМ, а также МОТ, положено начало «Женевскому процессу», сыгравшему большую роль в решении проблем вынужденной миграции и, прежде всего становлении института убежища, как в Российской Федерации, так и в государствах СНГ.

Программа «Миграция» просуществовала всего два года. За это время миграционная ситуация в стране существенно изменилась, расширился круг миграционных проблем. Стала очевидной необходимость разработки нового документа, с обозначением приоритетов миграционной политики России и нацеленного на решение более объемных задач. И на базе программы «Миграция» была разработана и одобрена Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668⁵⁸ Федеральная миграционная программа (ФМП-1994), которая была существенно более проработана по сравнению с программой «Миграция» и направлена

⁵⁵ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст.4933.

⁵⁶ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51

⁵⁷ Собрание законодательства РФ . 1994. № 21. Ст. 2384.

⁵⁸ Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 №1668 «О федеральной миграционной программе»

на комплексное решение проблем миграции в Российской Федерации. В ней были четко сформулированы цели, принципы и задачи миграционной политики.

Данная Федеральная миграционная программа просуществовала до 2002 г., трижды корректировалась, уточнялась и утверждалась на последовательные краткосрочные периоды: на 1996-1997 гг. - Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 935; на 1998-2000 гг. - Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. № 1414; на 2001 г. - Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1034 «О продлении срока реализации некоторых федеральных целевых и иных программ». Так, например, в 1996 г. проведена корректировка Программы, представлявшая, по сути, ее новую редакцию. Отличительной чертой Программы стала более четкая увязка мероприятий, рассчитанных на 1996-1997 гг. по срокам и исполнителям.

В редакции Программы (ФМП-1996) в целом сохранена структура документа, однако, в соответствии с требованиями о разработке федеральных целевых программ, принятыми постановлением Правительством Российской Федерации от 26 июня 1995 г.⁵⁹, появились новые разделы, в том числе впервые раздел «Концепция государственной миграционной политики».

В отсутствие отдельного политического документа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, ее основные цели и задачи артикулировались в Программе. Основной целью государственной миграционной политики, согласно Программе, декларировалось «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»⁶⁰.

Однако, по нашему мнению, Программа является инструментом реализации государственной политики, и поэтому этот раздел

⁵⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 N594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изменениями от 25.12.2004 N842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»)

⁶⁰ Федеральная миграционная программа.

представлял собой скорее лаконичный свод целей и задач программы, общих подходов к определению принципов миграционной политики.

В середине 1990-х становится ясно, что Федеральная миграционная программа нуждается в детальной проработке в части, касающейся реализации миграционной политики в регионах. Резко возрастает число региональных миграционных программ, финансируемых на паритетной основе федеральным бюджетом (из Федеральной миграционной программы) и региональными бюджетами.

Новым этапом развития целевых программ, как основного инструмента миграционной политики, стало принятие «Федеральной миграционной программы на 1998-2000 годы». Данная Программа (ФМП-1997) была утверждена Правительством России заранее, осенью 1997 г., что создавало прецедент более четкой организации мероприятий и финансирования - впервые ориентировочные объемы финансирования Федеральной миграционной программы были определены на несколько лет вперед, а Программа утверждена до начала финансового года. (Две предыдущие федеральные программы принимались в третьем квартале финансового года.)

Основными задачами государственной миграционной политики на 1998-2000 гг. должны были стать: 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.

Среди новаций программы следует отметить более детальную проработку мероприятий по ее реализации, в том числе финансовое обоснование. Подробнейшим образом все основные мероприятия Программы были детализированы по срокам, исполнителям и финансированию по каждому году.

Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг., задала высокий стандарт не только разработки, но и идеологической проработки, инструментального сопровождения миграционной

политики. Автор разделяет точку зрения, что «идеология миграционной политики заключалась не в основном тексте - вся суть Федеральной миграционной программы была изложена в Приложениях»⁶¹.

Приоритеты государственной миграционной политики явно смещаются на помощь лицам, ходатайствующим о признании их вынужденными переселенцами. Выделение средств для вынужденных переселенцев было в десятки раз больше, чем на помощь лицам, ходатайствующим о признании их беженцами или претендующим на временной убежище. Финансирование помощи лицам, получившим временное убежище, Программой вообще не предусматривалось. Было ясно, что в результате такой миграционной политики институт временного убежища длительное время не заработает, а беженцы столкнутся с серьезными трудностями.

Говоря об итогах реализации Федеральной миграционной программы, следует сказать что, перечень ее мероприятий охватывает практически весь спектр проблем, от внутренней миграции до международного сотрудничества. К сожалению, некоторая часть из них так и не была воплощена в жизнь. По мнению отдельных исследователей, на этом этапе миграционная политика России сводилась к социальной политике, связанной с расселением беженцев и вынужденных переселенцев, разрешением первостепенных проблем по нормализации их жизни⁶². Однако, по нашему мнению, такая позиция авторов Аналитического доклада не в полной мере отражает суть мероприятий Федеральной миграционной программы.

По мере приближения срока окончания Программы началась разработка новой, очередной Федеральной миграционной программы на 2002-2005 гг., проект которой необходимо было представить во II квартале 2001 г. в установленном порядке в Правительство Российской Федерации. (Срок реализации Федеральной миграционной программы, заканчивавшийся в 2000 г., был продлен на 2001 г.)⁶³. Такой проект был подготовлен Минфедерации России, которое к этому времени формировало миграционную политику. Проект ФМП-2001 был более тщательно

⁶¹ Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.; Диполь-Т, 2005. С 128

⁶² Аналитический доклад. «Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития». Под ред. С.Н. Градиrossoго. Фонд «Наследие Евразии». Центр стратегических исследований Приволжского ФО. М.-2005. С.71.

⁶³ См. подробнее Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.; Диполь-Т, 2005.-351 с.

проработан по мероприятиям (более 100) и их финансовому обеспечению, впервые были сформулированы цели и задачи не государственной миграционной политики, а цели и задачи самой Программы.

Однако Правительство Российской Федерации отклонило проект Федеральной миграционной программы на 2002-2005 гг., и было принято решение о нецелесообразности в дальнейшем принятия Федеральных целевых программ в сфере миграции, что по нашему мнению является ошибочным подходом, так как основным действенным инструментом реализации миграционной политики были Федеральные целевые программы.

Такого же мнения придерживается В.И. Мукомель, который считает, что разрушена увязка целей и задач миграционной политики с целями и задачами политического, социального и экономического развития Российской Федерации: Федеральная миграционная программа стыковалась с другими федеральными целевыми программами, в первую очередь с Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу. Вместо отвергнутых среднесрочных целевых программ, адекватно себя зарекомендовавших, не предложен альтернативный инструмент миграционной политики; миграционная политика становится все более привязанной к внутривнутриполитической и внешнеполитической конъюнктуре⁶⁴.

Более категоричные выводы делает О.Д. Воробьева: «Мировой и отечественный опыт показал, что переломить негативные тенденции развития миграционной ситуации можно лишь путем корректировки государственной миграционной ситуации и применения программно-целевого метода достижения поставленных целей. Программно-целевой метод позволяет, наметив конкретные мероприятия, определить сроки их исполнения, круг исполнителей и, подкрепив финансированием, консолидировать усилия в одном направлении, в данном случае в направлении реализации конкретных задач миграционной политики»⁶⁵.

Справедливости ради необходимо отметить, что совершенствование государственной миграционной политики, корректировка избранного курса на приоритетный прием и обустройство вынужденных мигрантов, включая лиц, ищущих убежище, в

⁶⁴ Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.: Диполь-Т, 2005. С.130

⁶⁵ Воробьева О.Д. Миграция населения. Вып.6: Миграционная политика. М.: 2001 С.80

определенной степени осуществлялась по мере необходимости, вплоть до начала 2000-х годов. Наряду с совершенствованием внутреннего организационно-структурного построения (укреплением территориальных миграционных служб, сети центров временного размещения, постов иммиграционного контроля) создаются в Латвийской Республике, Республике Армения, Киргизской Республике, Латвийской Республике, Республике Таджикистан и Туркменистане представительства ФМС России за рубежом⁶⁶.

ФМС России является в это время разработчиком и госзаказчиком также Федеральной целевой программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев», принимает участие в разработке других федеральных целевых программ, в т.ч. развития конкретных территорий, ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта, ряда концепций (государственной национальной политики, улучшения положения женщин, законотворческой работы по обеспечению равных возможностей мужчин и женщин и др.). Много внимания уделялось заключению двухсторонних соглашений о переселении с государствами СНГ и Балтии, однако реально работали немногие из них.

Отсутствие конструктивного сотрудничества с представителями «третьего сектора» - мигрантских и правозащитных организаций - являлось уязвимым звеном в миграционной политике, реализуемой ФМС России. В конце 1990-х годов такое сотрудничество, с сохраняющимися элементами конфронтации, все-таки было налажено. Однако недовольство представителей НПО деятельностью руководства ФМС сыграло роковую роль в дальнейших реорганизациях. В декабре 1998 г. Государственная Дума принимает Постановление, в котором отмечается неудовлетворительная работа ФМС России по нормализации миграционной ситуации в Российской Федерации, обеспечению законных прав беженцев и вынужденных переселенцев.

С начала 1999 г. начинается новый, трудный этап в истории ФМС России, сопряженный с чередующимися реорганизациями. В феврале 1999 г. руководитель ФМС России Т. М. Регент перешла на другую работу, в марте того же года службу возглавил В.А. Каламанов, а в феврале 2000 г. - С.В. Хетагуров, руководивший ФМС России вплоть до ее ликвидации.

⁶⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 607

Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФМС России упразднена, а ее функции переданы в Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (Минфедерации России), образованное на базе Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации (Миннаца России). Проводя сравнительно анализ функций ФМС России и вновь образованного министерства необходимо отметить, что задачи и функции в части выработки и реализации миграционной политики остались практически без изменений. Необходимо отметить, что с передачей этих функций и задач из федеральной службы, каковой являлась ФМС России в федеральное министерство (Минфедерация России) полномочия последнего в определенной степени даже расширились.

Сложности периода 1999-2001 гг. обусловлены не столько проблемами смены руководства (к чести и В.А. Каламанова, и сменившего его С.В. Хетагурова, и возглавлявшего Минфедерации России А.В. Блохина они не очень увлекались реорганизациями и кадровыми перестановками; однако смена руководителя всегда нарушает сложившиеся внутриведомственные и межведомственные отношения), сколько в неопределенности.

Как справедливо считает Н.И. Глазунова, любой государственный федеральный орган получает соответствующий статус, после принятия об этом органе Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства Российской Федерации⁶⁷.

Однако исследование показало, что имеется большой временной период между ликвидацией ведомства, и появлением документов, регламентирующих деятельность нового ведомства. Например, после образования Минфедерации России и изданием первого документа, определяющего компетенцию министерства в области миграционной политики, прошло более двух месяцев, а положение о министерстве утверждается еще более чем через два месяца. Соответственно, положения о структурных подразделениях были разработаны и утверждены только в течение последующих одного - двух месяцев.

Таким образом, с мая до конца сентября 2000 г. миграционная служба была практически парализована, в особенно сложном

⁶⁷ Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб.- М.: 1991 г. С. 150

положении оказались территориальные службы (и это типичная ситуация, повторившаяся и после восстановления ФМС России в составе Министерства внутренних дел Российской Федерации в феврале 2002 г., и новых реорганизаций 2004 г.). Кроме того, неизбежен временной фактор между отстранением одного руководителя и назначением нового, вносящий нервозность в деятельность государственного аппарата.

Уже на следующий год, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 октября 2001 года № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации было упразднено и его функции в части реализации миграционной политики переданы в Министерство внутренних дел Российской Федерации.

С упразднением Минфедерации России вопросы реализации миграционной политики почти полгода не были отражены ни в одном нормативном документе и только 23 февраля 2002 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики», в соответствии с которым установлено, что Министерство внутренних дел Российской Федерации наряду с функциями, возложенными на него законодательством Российской Федерации, выполняет также функции федерального органа исполнительной власти по миграционной службе. В центральном аппарате МВД России образована ФМС МВД России. Структура ФМС МВД России осталась практически без изменений. Например, управление процессами вынужденной миграции было возложено на Департамент по делам вынужденных переселенцев ФМС МВД России, процессами трудовой миграции на Департамент внешней трудовой миграции ФМС МВД России, организация иммиграционного контроля на Департамент иммиграционного контроля и по вопросам убежища ФМС МВД России и т.д. Территориальные органы упраздненного Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации были преобразованы в подразделения по делам миграции министерств внутренних дел, главных управлений, управлений внутренних дел субъектов Российской Федерации.

Начинается новый этап государственной миграционной политики: институциональные преобразования отражают смену ее курса и переориентацию на борьбу с незаконной миграцией,

усилением контрольных функций и органов в миграционной системе.

МВД России, не имеющее опыта в разработке и реализации миграционной политики, не владеющее навыками работы с мигрантами и НПО, полностью сконцентрировалось на борьбе с незаконной миграцией - сфере, привычной для силового ведомства. По мнению В.И. Мукомеля, «негативные последствия передачи вопросов миграционной политики сказались сразу. Во-первых, деятельность новой ФМС перестала быть транспарантной. Во-вторых, была утрачена преемственность в деятельности миграционной службы, резко снизилась квалификация ее работников: большинство государственных гражданских служащих, работавших в 1990-х годах и обладавших огромным опытом, не удалось удержать в новом ведомстве. В-третьих, еще более осложнились отношения ведомства с организациями «третьего сектора». В-четвертых, оставляет желать лучшего сотрудничество с наукой»⁶⁸.

Автор также согласен с мнениями В.Я. Кикотя и С.П. Ломтева, считающих, что значительная часть личного состава органов внутренних дел в этот период в определенной мере профессионально оказались неготовой к эффективному выполнению служебных обязанностей в условиях становления и развития институтов гражданского общества и повышение профессионального уровня руководящего состава и персонала⁶⁹.

Справедливости ради следует отметить, что ситуация в этой части постепенно начинает меняться к лучшему. В 2000 -2005 гг. были созданы благоприятные предпосылки для разработки новых образовательных программ профессионального миграционного образования в Институте управления миграционными процессами⁷⁰ Государственного университета управления и Московском университете МВД России⁷¹.

⁶⁸ Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.: Диполь-Т, 2005. С 135

⁶⁹ См. Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: Автореф. дис. д-ра юрид. Наук. – М., 2002. С.3; Ломтев С.П. Указ. Соч. – С. 34-36.

⁷⁰ В настоящее время Институт государственного управления и права Государственного университета управления.

⁷¹ Тюркин М.Л. Миграционная система России: Монография. М.:Изд. Дом «Стратегия», 2005. С.78

В составе МВД России ФМС просуществовала недолго. В 2004 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была создана новая структура федеральных органов исполнительной власти, включающая наряду с федеральными министерствами - федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим министерства. Для ФМС России эта реорганизация имела двойное значение. С одной стороны, Федеральная миграционная служба стала федеральным органом исполнительной власти. Из Министерства внутренних дел Российской Федерации ей были переданы правоприменительные функции, функции по контролю и надзору и функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции. С другой стороны, вопросы выработки государственной миграционной политики, по-прежнему находятся полностью в компетенции МВД России. Как подведомственное учреждение, находящееся в подчинении МВД России, Федеральная миграционная служба не вправе разрабатывать политику в установленной сфере деятельности. С нашей точки зрения, такое положение дел, с учетом высказанного, не может способствовать улучшению дел в части управления миграционными процессами, сложность и многоплановость которых требует профессионального подхода.

3.2. Институциональное обеспечение государственной миграционной политики

Обратимся теперь к не менее важной проблеме, связанной с институциональным обеспечением государственной миграционной политики. Автор разделяет мнение В.И. Мукамеля, что важнейшими проблемами институционального оформления миграционной политики является ее сопровождение, полномочия и обеспечение разграничения функций органов исполнительной власти, их межведомственного взаимодействия, а также координации усилий органов государственной власти, местного самоуправления и НПО⁷².

Институциональная структура миграционной политики Российской Федерации представляет собой автономную подсистему в политической системе государства. Данная система иерархична: верхний уровень образуют политические органы государственной

⁷² См. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.; Диполь-Т, 2005. С. 130 .

власти, нижний уровень административной структуры. Общественно-политические институты российского общества стоят особняком, но тесно взаимодействуют с обоими уровнями. Политические структуры занимаются разработкой идеологических доктрин, стратегической программы, законодательства и исполнения законодательства и в области миграции населения. Управление миграционными процессами осуществляют созданные профильные административные структуры (министерства, ведомства, федеральные службы и их региональные представительства). Общественно-политическая структура выполняет двоякую функцию. Во-первых, старается повлиять на принятие решений на политическом уровне институциональной структуры миграционной политики, а во-вторых, контролирует деятельность административных структур в миграционной сфере. Рассматривая каждую подсистему в государственной системе миграционной политики по отдельности, можно выявить ее структурную неоднородность и функциональную противоречивость.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации⁷³, генеральная политическая линия по любому государственному вопросу определяется Президентом Российской Федерации, который определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

В своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию, Президент формулирует главные направления во внешней и внутренней политики России, издает соответствующие Указы и Распоряжения, которые обязательно должны исполняться на всей территории Российской Федерации, через своих представителей контролирует их исполнение.

Конституция Российской Федерации предоставила Президенту широкие властные полномочия по формированию и реализации государственной миграционной политики. Президент является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина,

⁷³ Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Официальное издание. – М.: Юрид. лит. 2009. 64 с.

решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища. Во внешнеполитической области Президент осуществляет руководство, ведет переговоры и подписывает международные договоры, в том числе и по проблемам миграции и предоставления гражданства.

Таким образом, глава государства - Президент Российской Федерации - обладает высшей компетенцией в области формирования миграционной политики и реализует свои полномочия, опираясь на систему органов государственной власти, а также на консультативные и совещательные органы. Он возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, совместно с Федеральным Собранием определяет стратегию, контролирует и координирует деятельность государственных органов, в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по реализации миграционной политики.

Федеральное Собрание Российской Федерации, как законодательный орган является механизмом, обеспечивающим законотворчество, которое реализуется в двух плоскостях: 1) ратификация международных соглашений в области миграции и 2) правотворчество (например, принятый 19 мая 2010 г. Федеральный закон № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷⁴. В Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания созданы профильные комитеты, в компетенцию которых входит миграционная проблематика. Эти комитеты выполняют такие важные функции, как например: разработка и принятие законопроектов для реализации миграционной политики; рассматривают и утверждают выделение необходимых денежных средств на эффективное осуществление миграционной политики; контролируют органы исполнительной власти в сфере реализации политики, законодательства и использования финансовых ресурсов, выделяемых бюджетом на реализацию миграционной политики и др.

Третьим звеном в политической плоскости институциональной структуры миграционной политики выступает Правительство Российской Федерации. Несмотря на то, что миграционную политику определяет Президент, Правительство в соответствии с

⁷⁴ СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2524.

Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁷⁵ также принимает политические решения в рамках своей компетенции с учетом приоритетов в сфере управления миграционными процессами, сформулированных в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному. Так, на основании ст.16 указанного Федерального конституционного закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики

В целях осуществления единой миграционной политики Правительство Российской Федерации обеспечивает согласованное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти по управлению миграционными процессами: определяет приоритеты в вопросах внешней миграции с учетом изменений в развитии этих процессов в Российской Федерации и в иностранных государствах; утверждает целевые программы, концепции регулирования миграционных процессов, заключает межправительственные соглашения по вопросам миграции; заслушивает представителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о работе по выполнению возложенных на эти органы обязанностей⁷⁶.

Правительство Российской Федерации обеспечивает взаимодействие на межправительственном уровне с иностранными государствами, поддерживает контакты с международными организациями, широко развивает международное сотрудничество по вопросам миграции населения, предоставления международной защиты лицам, ищущим убежище, по проблемам противодействия нелегальной миграции; по вопросам возврата и приема нелегальных мигрантов (реадмиссии); по координации деятельности компетентных органов сопредельных государств по выявлению и перекрытию каналов нелегальной миграции; по пресечению деятельности трансграничных группировок, связанных с торговлей людьми, контрабандой, наркобизнесом и другой противоправной деятельностью.

⁷⁵ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 31 декабря 1997 г., 19 июня, 3 ноября 2004 г., 1 июня 2005 г., 30 января, 2 марта 2007 г., 25, 30 декабря 2008 г., 29 января, 22 июля, 28 декабря 2010 г.)

⁷⁶ См.: Правительство Российской Федерации // Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С.271.

Другой уровень институциональной структуры миграционной политики - административный. Как отмечалось ранее, можно отметить, что по нашему мнению, четкой границы между политическим и административным делением государственной системы управления миграционными процессами не прослеживается. Исполнительная власть представляет собой мощный механизм, переводящий политические решения в действительность, и имеет разветвленную структуру вертикали, обеспечивающую прохождение и конкретизацию таких решений по всей системе исполнительных органов.

Административный уровень институциональной структуры миграционной политики представляет собой совокупность государственных органов, отвечающих за реализацию миграционной политики на территории России. Они обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации, Указов Президента и постановлений Правительства в области миграции, а также в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой сфере и передают их для рассмотрения на политический уровень институциональной структуры миграционной политики.

В настоящее время в реализации миграционной политики Российской Федерации участвует целый ряд федеральных органов исполнительной власти: Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации, Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральная служба государственной статистики, Федеральная таможенная служба.

Между государственными органами, обладающими функциями и полномочиями в сфере миграции населения, несмотря на общую задачу, позволяющую объединить их в единую систему, имеются, тем не менее, существенные различия как по месту и роли в системе государственных органов, компетенции, так и по функциональным свойствам.

Основным органом государственной власти по реализации миграционной политики Российской Федерации является Федеральная миграционная служба (ФМС России) подведомственная Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Проанализируем подробно функции и полномочия МВД России и ФМС России, а также некоторых федеральных органов исполнительной власти формирующих и реализующих миграционную политику.

В соответствии с положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248)⁷⁷ МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции. Министерство осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной миграционной службы (ФМС России).

Основными задачей МВД России в части миграционных функций является разработка государственной политики в сфере миграции.

Для реализации этой задачи МВД России осуществляет следующие полномочия:

- формирует на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности, а также миграционных процессов основные направления государственной политики в сфере миграции;
- обеспечивает совместно с ФМС России взаимодействие органов внутренних дел с территориальными органами ФМС России;

⁷⁷ <http://www.mvd.ru/mvd/poloz/>

- принимает участие в разработке и реализации программ кадрового обеспечения, а также в осуществлении подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки кадров ФМС России, а также некоторые другие функции.

В целях осуществления полномочий МВД России в части миграционных функций, Министр внутренних дел Российской Федерации: вносит Председателю Правительства Российской Федерации для последующего представления Президенту Российской Федерации:

- предложения о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей директора ФМС России;

- по предложению директора ФМС России проект положения о ФМС России;

- предложения по представлению директора ФМС России о предельной штатной численности ФМС России, штатной численности ее центрального аппарата, численности сотрудников ФМС России в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;

Министр внутренних дел Российской Федерации утверждает:

- ежегодный план деятельности ФМС России, отчет о его выполнении, а также показатели деятельности ФМС России;

- схему размещения территориальных органов ФМС России, положения (типовые положения) о территориальных органах ФМС России.

Дает по поручению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации указания ФМС России по вопросам, относящимся к сфере миграции, контролирует их исполнение и осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В МВД России образуется коллегия, в состав которой входит по должности директор ФМС России.

Федеральная миграционная служба является в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы»⁷⁸ основным федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции.

⁷⁸ С изменениями от 6 октября 2004 г., 7 мая, 21 декабря 2005 г., 1 августа 2006 г., 21 марта, 20 апреля, 9 мая, 27 июля, 5 декабря 2007 г., 3 марта, 2 сентября 2008 г., 20 мая, 27 июля, 31 октября 2009 г. // <http://base.garant.ru/187224/>

Положение о Федеральной миграционной службе утверждено этим же Указом Президента Российской Федерации (от 19 июля 2004 г. № 928),⁷⁹ в котором установлено, что ФМС России - федеральный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику в сфере миграции и осуществляющий правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. ФМС России подведомственно Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Основными задачами ФМС России в настоящее время являются:

1) реализация общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;

1.1) совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;

1.2) производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации;⁸⁰

2) осуществление регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации;⁸¹

3) оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;⁸²

⁷⁹ с изменениями от 21 марта, 20 апреля, 27 июля 2007 г., 3 марта 2008 г., 31 октября 2009 г.// <http://base.garant.ru/187224/>

⁸⁰ Механизм реализации этой функции установлен в Административном регламенте исполнения ФМС России государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации, утвержденный приказом ФМС России от 19 марта 2008 г. № 64

⁸¹ Механизм реализации этой функции установлен в Административном регламенте предоставления ФМС России государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденный приказом ФМС России от 20 сентября 2007 г. № 208;

⁸² Механизм реализации этой функции установлен в Административных регламентах ФМС России по:

- предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, утвержденный приказом ФМС России от 6 июня 2008 г. № 142;

- предоставлению государственной услуги по оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению и по исполнению государственной функции по аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, утвержденный приказом ФМС России от 8 ноября 2007 г. № 430

4) осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных **правил** проживания и временного пребывания в Российской Федерации;

4.1) осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;⁸³

5) разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

6) исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;⁸⁴

- исполнению законодательства Российской Федерации по предоставлению политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства, утвержденный приказом ФМС России от 5 декабря 2007 г. № 451;

7) осуществление в соответствии с **законодательством** Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации;

8) управление территориальными органами ФМС России, ее загранаппаратом, а также и иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач.

Функции и полномочия ФМС России соответствуют установленным задачам и обеспечивают возможность их выполнения.

ФМС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами

⁸³ Механизм реализации этой функции установлен в Административном регламенте по предоставлению ФМС России государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации, утвержденный приказом ФМС России от 6 июля 2009 г. № 159;

⁸⁴ Механизм реализации этой функции установлен в Административных регламентах ФМС России по исполнению государственной функции по:

- предоставлению статуса вынужденного переселенца, продлению срока его действия, утрате и лишению статуса вынужденного переселенца, а также по учету вынужденных переселенцев, утвержденный приказом ФМС России от 20 декабря 2007 г. № 465;

- исполнению законодательства Российской Федерации о беженцах, утвержденный приказом ФМС России от 5 декабря 2007 г. № 452;

Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, актами Министерства внутренних дел Российской Федерации по вопросам координации и контроля деятельности ФМС России, а также утвержденным Положением.

ФМС России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, заграничный аппарат, а также иные входящие в ее систему организации и подразделения в соответствии со схемой размещения территориальных органов ФМС России, утвержденную приказом МВД России от 30 декабря 2010 г. № 899.

ФМС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Таким образом, МВД России и ФМС России - те федеральные органы, на которые непосредственно возложены функции по осуществлению миграционной политики и управления миграционными процессами. Особое значение в данной системе имеет взаимодействие ФМС России и ее территориальных органов с МВД России, с органами внутренних дел. Поскольку в соответствии с административной реформой федеральные министерства определены как органы, проводящие государственную политику и осуществляющие нормативное правовое регулирование в установленной сфере деятельности, функции и полномочия МВД России носят общий координационный характер. В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации формирование государственной политики в сфере миграции возложено на Министерство внутренних дел Российской Федерации.

В тоже время ФМС России в отличие от структурных подразделений МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, а также разработку нормативных правовых актов по регулированию общественных отношений в установленной сфере деятельности.

Как видим, Федеральная миграционная служба, как специализированный в сфере миграции орган исполнительной власти обладает весьма широкими полномочиями. Для организации своей

деятельности она создает территориальные органы, а также иные организации и подразделения, входящие в ее систему⁸⁵.

3.3. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти в вопросах формирования и реализации миграционной политики (на примере анализа функций и полномочий ряда ведомств)

В настоящее время реализация миграционной политики предусматривает разграничения функций органов исполнительной власти, их межведомственного взаимодействия. В этом процессе, помимо федеральных ведомств, рассмотренных выше (ФМС России и МВД России), принимают участие, как отмечалось ранее МИД России, Минздравсоцразвития России, Минэконом России, Минобрнауки России, Минсвязи России, Минкульт России, Минтранс России, МЧС России, Минрегион России, Минфин России, Минюст России, ФСБ России, СВР России, ФТС России, Роструд, Росгосстат. Большая роль в реализации государственной миграционной политики принадлежит органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При решении своих задач ФМС России тесно взаимодействует с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Например, изданы совместные приказы: МИД России и ФМС России от 12 октября 2009 г «Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства»; Федеральной миграционной службы, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства связи массовых коммуникаций Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной налоговой службы от 2 марта 2009 г «О Типовом соглашении об информационном обмене сведениями в

⁸⁵ В настоящее время представительства ФМС действуют в 5 государствах: в Республике Армения, в Киргизской республике, в Латвийской Республике, в Республике Таджикистан, в Республике Туркменистан

государственной информационной системе миграционного учета» и др.

Подобное взаимодействие решающим образом помогает наладить эффективное государственное управление миграционными процессами, поэтому очевидно, что необходимо и дальше расширять практику заключения актов о координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в данной сфере, поскольку наряду с названными в реализации миграционной политики принимают участие и другие федеральные органы.

Более подробно остановиться на деятельности некоторых из них в сфере миграции населения.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) в соответствии с положением о министерстве⁸⁶ является федеральным органом исполнительной власти, который осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере трудовой миграции,

Для выполнения этой функции министерство осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации;

- Министерство самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты, в которых устанавливает:

- перечень инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации, а также порядок подтверждения их наличия или отсутствия;

⁸⁶ См.: Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321(в ред. Постановлений Правительства РФ от 31.12.2004 №904, от 28.04.2006 № 254, от 13.03.2008 № 168, от 07.04.2008 № 248, от 02.06.2008 № 423, от 13.10.2008 № 753, от 07.11.2008 № 814, от 20.11.2008 № 870, от 29.12.2008 № 1052, от 29.12.2008 № 1059, от 27.01.2009 № 43, от 10.03.2009 № 216, от 17.03.2009 № 232, от 08.08.2009 № 651, от 12.08.2009 № 656, от 17.10.2009 № 812, от 31.10.2009 № 877, от 31.12.2009 № 1148, от 09.03.2010 № 137, от 09.06.2010 № 404, от 15.06.2010 № 438, от 26.07.2010 № 553, от 20.08.2010 № 650)

- правила определения среднемесячного дохода иностранного гражданина или лица без гражданства, временно проживающих в Российской Федерации, и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина или лица без гражданства;

- форму акта, определяющего случаи осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание);

- правила определения исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников.

Минздравсоцразвития России осуществляет функции компетентного органа, уполномоченного издавать акты, имеющие обязательную силу в отношении найма и трудоустройства российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства для работы в составе экипажей морских судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации.

Находящаяся в ведении Минздравсоцразвития России Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении положения о Федеральной службе по труду и занятости»⁸⁷ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров.

Роструд осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Роструд участвует в подготовке предложений о потребности в привлечении иностранных работников и формировании квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в

⁸⁷ В ред. постановлений Правительства РФ от 05.09.2007 № 559; от 08.08.2009 № 649

Российской Федерации, а также функции, касающиеся в целом сферы труда, независимо от того касается это иностранных граждан или нет.

Основным внешнеполитическим органом является Министерство иностранных дел Российской Федерации, осуществляющее, как определено в Положении о министерстве, «функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации»⁸⁸.

Основными задачами Министерства иностранных дел Российской Федерации являются: 1) разработка общей стратегии внешней политики Российской Федерации и представление соответствующих предложений Президенту Российской Федерации; 2) реализация внешнеполитического курса Российской Федерации в соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации; 3) обеспечение дипломатических и консульских отношений Российской Федерации с иностранными государствами, сношений с международными организациями; 4) обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности Российской Федерации, других ее интересов на международной арене; 5) защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации за рубежом; 6) содействие взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения участия этих органов, их должностных лиц в международной деятельности, соблюдения принципа единства внешней политики Российской Федерации и реализации ее международных прав и обязательств; 7) координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств

⁸⁸ Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 (в ред. Указов Президента РФ от 19.10.2005 № 1218, от 26.01.2007 № 70, от 06.09.2008 № 1315, от 23.10.2008 № 1517, от 28.12.2008 № 1870, от 07.11.2009 № 1255, от 05.02.2010 № 145, от 09.07.2010 № 854)

Российской Федерации; 8) содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом.

МИД России осуществляет большую часть функций Российской Федерации через посольства и консульства. В сфере реализации миграционной политики большой объем работы связан с делами иностранных граждан, желающих въехать в Россию. К консульским функциям за границей относится выдача российских виз. В государстве установлена и действует постоянная полномасштабная визовая система.

Виза выдается дипломатическим представительством, консульским учреждением Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, его представительством на территории Российской Федерации, а также федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальным органом.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 19 июня 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» и в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 607 «Об учреждении Представительств Федеральной миграционной службы России при посольстве Российской Федерации за рубежом»⁸⁹ при посольствах Российской Федерации еще в 1995 году были созданы представительства Федеральной миграционной службы.

В настоящее время основу их деятельности в сфере реализации миграционной политики определяет Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2008 г. № 301 «О Представительствах и представителях Федеральной миграционной службы за рубежом».⁹⁰ Необходимо отметить, что заграничный аппарат ФМС России расширен и в него входят не только представительства ФМС России за рубежом (представительства), а также и представители ФМС России в составе дипломатических представительств Российской Федерации (представители).

⁸⁹ СЗ РФ. 1995. №27. С.2578

⁹⁰ См.: Указ Президента РФ от 19.07.2004. № 928 (ред. от 03.03.2008) «Вопросы Федеральной миграционной службы» // Консультант Плюс, Собрание законодательства РФ от 26.07.2004, № 30, ст. 3150, Указ Президента РФ от 03.03.2008 № 301 «О Представительствах и представителях Федеральной миграционной службы за рубежом» // Собрание законодательства РФ, 10.03.2008, № 10 (2 ч.), ст. 906.

В соответствии с Соглашением между Федеральной миграционной службой и Министерством иностранных дел Российской Федерации о взаимодействии по вопросам обеспечения интересов Российской Федерации во взаимоотношениях с иностранными государствами в области миграции, подписанного 6 мая 2008 года представительства и представители ФМС России осуществляют свою деятельность под общим руководством и контролем Чрезвычайного и Полномочного Посла Российской Федерации в государстве пребывания. Оперативное руководство за деятельностью представительств и представителей осуществляет ФМС России.

В настоящее время работают представительства Федеральной миграционной службы в: Республике Армения, Республике Таджикистан, Киргизской Республике, Латвийской Республике и Туркменистане, направлены представители на Украину и в Республику Молдова.

В соответствии с положением «О представительстве и представителе Федеральной миграционной службы за рубежом», утвержденным приказом ФМС России от 9 февраля 2009 г. № 22⁹¹ основными задачами заграничного аппарата ФМС России являются: участие в реализации государственной политики Российской Федерации в сфере миграции, представление интересов ФМС России в государствах пребывания; осуществление мер по реализации международных договоров Российской Федерации в области миграции; участие в рамках своей компетенции в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; сбор, изучение и анализ информации о миграционной ситуации в государстве пребывания и проводимой им миграционной политике, а также о законодательстве государства пребывания в области миграции.

В функции сотрудников представительств, в частности, входит прием и рассмотрение ходатайств о предоставлении статуса беженца от заинтересованных лиц.

К органам, участвующим в обеспечении миграционной политики, относятся также и ведомства «силового» блока, например

⁹¹ Приказ Федеральной миграционной службы от 9 февраля 2009 г. N 22 "Об утверждении Положения о представительстве и представителе Федеральной миграционной службы за рубежом" (с изменениями от 30 мая 2011 г.) // <http://base.garant.ru/195567/#1000>

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России),

К ведению ФСБ России, в соответствии с Положением о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 11.08.2003 г. № 960 (в ред. от 14.05.2010 № 589)⁹² к основным задачам отнесены вопросы организации в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами государственной власти борьбы с незаконной миграцией.

Функции ФСБ России предусматривают, что Служба разрабатывает в пределах своих полномочий во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти меры по борьбе с незаконной миграцией и другими противоправными деяниями.

Отдельной функцией ФСБ России по реализации миграционной политики является реализация законодательства в сфере миграции, на границе Российской Федерации, при осуществлении въезда иностранных граждан, которая возложена на Пограничную службу Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ПС ФСБ России).

Защита и охрана государственной границы является частью системы обеспечения миграционной политики. Она возложена на Пограничную службу ФСБ России, которая является головным координационным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим осуществление государственной пограничной политики Российской Федерации в сфере защиты и охраны государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.⁹³

Для непосредственной защиты Государственной границы, обеспечения миграционной политики пограничная служба, ее органы и войска наделены рядом прав, которые можно разделить на следующие группы:

1. Права на осуществление режимно-пропускной деятельности и применение мер административного воздействия,

⁹² Указ Президента РФ от 11 августа 2003 г № 960 (в ред. Указов Президента РФ от 11.07.2004 № 870, от 31.08.2005 № 1007, от 01.12.2005 № 1383, от 12.06.2006 № 602, от 27.07.2006 № 799, от 28.12.2006 № 1476, от 28.11.2007 № 1594, от 28.12.2007 № 1765, от 23.10.2008 № 1517, от 17.11.2008 № 1625, от 22.04.2010 № 499, от 14.05.2010 № 589) // <http://www.referent.ru/1/84617>

⁹³ См.: Закон «О государственной границе Российской Федерации» № 118-ФЗ ст. 30

задержание и личный досмотр лиц, если имеются основания подозревать их в нарушении режима, и доставку их в органы внутренних дел; административное задержание лиц на срок до трех часов для составления протокола, а в необходимых случаях для установления личности и выявления обстоятельств правонарушения - до срока восьми часов, и содержать их в специально оборудованных для этих целей помещениях; временно ограничивать или запрещать движение лиц и транспортных средств; входить в любое время суток в жилые и иные помещения граждан, кроме имеющих дипломатический иммунитет.

2. Права, связанные с войсковой, разведывательной, контрразведывательной и военно-технической деятельности (возведение инженерно-технических сооружений)⁹⁴.

Контроль за деятельностью ФСБ России осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство и судебные органы, прокуратура в пределах их полномочий, определяемых Конституцией и федеральными законами.

Отдельно необходимо обозначить роль органов местного самоуправления в регулировании процессов миграции и обеспечения прав мигрантов. Именно муниципальная власть ближе всех к нуждам населения конкретной территории; иммиграция напрямую затрагивает интересы муниципальных образований. Но природа миграционных отношений, обуславливает их универсальное регулирование на всей территории Российской Федерации и не позволяет отнести данные вопросы к уровню местного значения. Тем не менее, нельзя исключать возможности осуществления органами местного самоуправления полномочий в рамках существующих вопросов местного значения, направленных на реализацию миграционной политики на территории муниципального образования. Так, например, социальное обустройство мигрантов во многом зависит от того, как органы местного самоуправления осваивают свои полномочия в социальной сфере (развитие муниципального, жилищного фонда, дошкольных и общеобразовательных учреждений, учреждений социальной защиты).

Итак, институциональные преобразования в системе органов исполнительной власти, которые имели место в 2004 и последующие годы, повлияли и на деятельность ведомств, реализующих полномочия в сфере миграционной политики. Они сменили свой

⁹⁴ Там же

статус и объем полномочий. Однако в системе федеральных органов исполнительной власти (федеральные службы, федеральные агентства) имеют неполную самостоятельность. В первую очередь, это касается, Федеральной миграционной службы, входящей в систему МВД России, основное предназначение которого - борьба с правонарушениями. В связи с этим ФМС России не может не испытывать давления этого ведомства. Поэтому представляется целесообразным расширить полномочия Федеральной миграционной службы в связи с возложением на нее задач государственной миграционной политики, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Это позволит оперативно и динамично реагировать на изменение миграционной обстановки в стране, устранить излишние бюрократические процедуры, повысить ответственность данного органа за реализацию иммиграционной политики. Необходимо продолжить процедурную детализацию полномочий органов исполнительной власти в административных регламентах.

Таким образом, можно констатировать, что федеральные органы и, в определенной степени, муниципальные органы исполнительной власти обладают широким кругом полномочий в обеспечении миграционной политики. Значительный объем регулятивных полномочий в этой сфере закреплен за Правительством Российской Федерации; полномочия по оперативному исполнению законодательства, контролю и надзору - за федеральными органами исполнительной власти, основным из которых является Федеральная миграционная служба.

3.4. Развитие институтов гражданского общества, их роль в формировании и реализации миграционной политики

В обществе, как и в любом сложном развивающемся организме, существует два взаимосвязанных механизма, совокупность которых обеспечивает его сохранение и развитие, – это механизмы управления и самоорганизации. Причем сохранение, или системную стабильность, обеспечивает, главным образом, первый механизм, а развитие – второй.

Общественные науки выделяют два основных общественных явления, находящихся в постоянном взаимодействии, а иногда и в противостоянии: государство и гражданское общество.

Понятие государства достаточно подробно рассмотрено в современной научной литературе. Что касается понятия гражданского общества, то существует много определений этого понятия. Впервые термин «гражданское общество» был введен Гегелем в его работе «Философия права». Гегель предложил рассматривать общество как диалектическую совокупность отношений между семьей, гражданским обществом и государством.⁹⁵ Как считал великий философ, гражданское общество есть множество граждан государства, взаимодействующих между собой вне семьи с целью удовлетворения своих общих интересов, а государство по Гегелю - есть синтез семьи и гражданского общества. В результате гражданское общество возникло из диалектических противоречий между семьей и государством. Оценки гражданского общества со времен классика немецкой философии существенно изменились.

По мнению автора, наиболее полное определение гражданского общества в современной научной литературе предложено профессорами Г.Р. Латфуллиным и Н.В. Новичковым, которые пишут, что «... гражданским обществом можно считать совокупность личностей, их взаимодействие, а также их социально значимую деятельность, в том числе через различные организационные формы».⁹⁶ Реализованные через различные организационные формы, направления деятельности граждан, ориентированные на решение социально значимых задач представляют собой институты гражданского общества.

В Российской Федерации в политических дискуссиях о проблемах гражданского общества преобладает мнение, что в России слишком громоздкое государство и слабое, развивающееся гражданское общество. Однако без сильного гражданского общества не может быть сильное государство. Поэтому надо не только укреплять государство, но и развивать институты гражданского общества.⁹⁷

⁹⁵ Гегель Г. Философия права. М., 1990. С. 228

⁹⁶ Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация. Учебное пособие.- СПб.: Питер, 2007. С 78

⁹⁷ Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество № 12 (78) 2010. С. 4-12; он же Миграционная политика: участие общественных организаций в управлении миграционными процессами // Служба занятости 2009 №2. С. 75-80; он же Развитие институтов гражданского общества в сфере миграции: Общественный совет при ФМС России - два года работы // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. ст. / Под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. - М.: ФМС России, 2009. (319 с.). С. 49 – 62

В этой связи важную роль в формировании и реализации миграционной политики играют общественные, неправительственные и другие негосударственные организации.

Как справедливо отмечает Т.И. Куценко, особую озабоченность общественности вызывает все более явная монополия высокопоставленных государственных чиновников на формулирование миграционной политики вне механизмов общественного обсуждения и поиска общественного согласия, обязательных для гражданского общества.

Резкие колебания политического курса, волюнтаризм при определении стратегии общественного развития, непродуманные акции региональных лидеров в угоду сиюминутным политическим интересам, могут стать нормой. В результате это может привести:

- вместо преемственности и последовательного эволюционного развития к новым революциям;

- вместо взвешенной долгосрочной стратегии к псевдопатриотической фразеологии;

- вместо поиска и внедрения эффективных механизмов регулирования миграции к забытым обязательствам и невыполнимым запретам;

- вместо общественной правозащитной экспертизы проектов основополагающих документов и трудного поиска общественного согласия к келейному нормотворчеству, административному продвижению законов через управляемую Думу, а в конечном итоге к нарушению гражданских прав миллионов людей.⁹⁸

Международная практика показывает, что если вопросы определения правового положения иностранных граждан относятся к компетенции государства, то вопросы интеграции, адаптации и оказание им правовой помощи во многом решаются при самом активном участии неправительственных организаций. Одним из стратегических направлений миграционной политики страны на современном этапе, по нашему мнению, должно стать совершенствование создания и развития институтов гражданского общества, при этом целесообразно перенести акценты на политику закрепления востребованных мигрантов в стране.

⁹⁸ Куценко Т.И. Через усиление взаимодействия институтов власти и гражданского общества к формированию эффективных механизмов управления миграционными процессами./ Реформы в России и проблемы управления-2008. Материалы 23-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. Вып.2. ГУУ. М-2008.

Много лет на территории Российской Федерации успешно работают такие общественные, неправительственные и международные организации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», «Сеть «Миграция и право», «Международная правозащитная ассамблея», Российское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции» и ряд других.⁹⁹ Они оказывают помощь беженцам, вынужденным переселенцам, трудовым и другим категориям мигрантов, в том числе методическую, финансовую, юридическую, медицинскую, консультативную, осуществляют научно-исследовательскую деятельность в сфере миграции и многое другое. Доктор юридических наук, профессор М.Л. Тюркин в монографии «Миграционная система России» отмечает необходимость взаимодействия государства с неправительственными организациями, играющими важную роль в решении проблем беженцев, реально способными обеспечить социокультурную адаптацию и обустройство этих лиц на территории России¹⁰⁰.

Многие общественные организации осуществляют проекты по мониторингу нарушений прав человека. Показательно, что в результате этой деятельности, по отзывам самих мигрантов, случаи нарушений прав человека в России сокращаются¹⁰¹.

Одним из новых институтов гражданского общества в нашей стране является впервые созданный в 2007 г.. Общественный совет при Федеральной миграционной службе,¹⁰² В состав Совета вошли видные ученые и общественные деятели, профессионально знающие проблемы миграции населения. Проводятся ротации членов Общественного совета. Так, в июле 2010 г. состав Совета был существенно обновлен – выведены 2, включены 17 новых членов

⁹⁹ Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009. С.162

¹⁰⁰ Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография. – М.: Издательский дом «Стратегия», 2005. С. 251

¹⁰¹ Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России. // Права человек и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина – СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс, 2003. С.298

¹⁰² Приказ Федеральной миграционной службы от 10 апреля 2006 г. № 114 «Об Общественном совете при Федеральной миграционной службе (в ред. приказа ФМС России от 31 июля 2008 г. № 203) // <http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf>

Совета¹⁰³, во 2-м квартале 2011 г. состав Совета был частично изменен¹⁰⁴.

В соответствии с утвержденным положением Общественный совет является совещательно-консультативным органом при Федеральной миграционной службе и создан с целью оказания содействия ФМС России в подготовке предложений по выработке и реализации мероприятий по совершенствованию государственной миграционной политики в Российской Федерации. Решения Общественного совета носят рекомендательный характер.

Исходя из основных задач и функций, Общественный совет осуществляет свою работу в соответствии с планами, которые утверждаются на очередной год. В качестве приоритетных направлений, Общественный совет определил следующие вопросы: развитие взаимодействия ФМС России с общественными объединениями, научными и учебными учреждениями; рассмотрение инициатив общественных объединений, научных и учебных учреждений, связанных с решением наиболее сложных проблем миграции; подготовка предложений по формированию государственной миграционной политики Российской Федерации и совершенствованию действующего законодательства в сфере миграции; освещение проблем миграции в СМИ; участие негосударственного сектора в решении вопросов внешней трудовой миграции; совершенствование системы банковских переводов мигрантов; проведение научных исследований и подготовка экспертных заключений по основным направлениям миграционной политики.

В заседаниях Общественного совета принимают участие директор ФМС России К.О. Ромодановский, ответственные работники центрального аппарата и территориальных органов миграционной службы, что позволяет оперативно принимать решения по рекомендациям Общественного совета.

Работа членов Общественного совета при ФМС России проводится по 3-м направлениям: а) подготовка и участие членов Совета в заседаниях Общественного совета при ФМС России, на которых рассматриваются наиболее сложные проблемы миграции; б)

¹⁰³ Приказ ФМС России от 21 июля 2010 г. № 227 // <http://www.fms.gov.ru/>

¹⁰⁴ Приказ ФМС России от 16 мая 2011 г. № 202 // <http://www.fms.gov.ru/>

проведение и участие членов Совета в общественно-значимых мероприятиях по проблемам миграции населения, при этом уделяя особое внимание совершенствованию работы общественно-консультативных советов в субъектах Российской Федерации; в) индивидуальная работа членов Совета по оказанию консультативной помощи ФМС России по вопросам правового статуса различных категорий мигрантов, их социальной поддержки, реабилитации и адаптации; участие в подготовке информационно - аналитических материалов по различным проблемам в сфере миграции, в том числе выступления в средствах массовой информации; проведение научных исследований, конференций, круглых столов, семинаров, в том числе международных, подготовка научных докладов и сообщений по проблемным вопросам в сфере миграции населения, вызвавшим повышенный общественный резонанс, и выработка предложений по их урегулированию и т.п.

На заседаниях Общественного совета при ФМС России рассматриваются наиболее сложные проблемы миграции. Всего проведено 19 заседаний Общественного совета, на которых рассмотрено более 60 важных вопросов и приняты соответствующие решения.

Необходимо особо отметить, что все заседания Общественного совета при Федеральной миграционной службе проходят неформально в расширенном составе с активным участием большого числа представителей неправительственных, общественных организаций и социально ответственного бизнеса. На эти заседания приглашаются и присутствуют представители средств массовой информации, материалы Совета размещаются на сайте ФМС России.

Опыт работы Общественного совета при Федеральной миграционной службе дает основания полагать, что данная практика является конструктивным элементом развития институтов гражданского общества при формировании государственной миграционной политики Российской Федерации. Деятельность Общественного совета способствует формированию новых тенденций в управлении миграционными процессами, позволят с учетом общественного мнения оперативно решать проблемы, возникающие в ходе реализации программных мероприятий и развивать взаимодействие ФМС России с общественными объединениями, научными и учебными учреждениями.

3.5. Правительственная комиссия по миграционной политике

В целях выработки единой государственной миграционной политики, совместных конструктивных решений в области миграции автор неоднократно в своих работах и публичных выступлениях вносил предложения и созданию Правительственной комиссии по миграционной политике¹⁰⁵.

Такая комиссия была образована в мае 2009 года в задачи которой входит координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также взаимодействие с заинтересованными организациями и общественными объединениями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

В 2010 году состоялось три заседания Правительственной комиссии, на которых рассматривались вопросы предоставления гражданства детям, прибывшим в Россию на постоянное проживание и не имеющим подтверждения гражданства иного государства, перехода к оказанию государственных услуг и исполнению государственных функций в сфере миграции в электронном виде, межведомственного взаимодействия в сфере противодействия незаконной миграции, о первых результатах реализации Федерального закона от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», о формировании толерантных межнациональных отношений в российском обществе и другие.

В связи с назначением Председателем Правительственной комиссии Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова 20 декабря 2010 года

¹⁰⁵ Волох В.А, секретарь Общественного совета при Федеральной миграционной службе // Единство и многообразие России: материалы Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам толерантности и свободы совести / Под ред. В.А. Тишкова – М.: Общественная палата Российской Федерации. 2007. С.203; Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции // Власть. 2007 № 10 С. 91; он же Совершенствование законодательства о беженцах как важнейший фактор формирования государственной миграционной политики Российской Федерации // Право и политика 2007 № 11 С. 30; он же Глобализация и вопросы совершенствования государственной политики в сфере миграции // Глобализация и терроризм: противоречия и угрозы XXI века. Статьи и доклады Международной конференции. Москва, 13-15 мая 2008 г. / Под. ред. В.В. Минаева (отв. ред.), М.В. Опариной, М.Р. Деметрадзе, А.В. Мельцова. М.: РГГУ, 2008. С. 346.

распоряжением Правительства Российской Федерации № 2348-р утвержден новый состав Правительственной комиссии.

В рамках деятельности рабочей группы Правительственной комиссии рассмотрены вопросы, выносимые на Комиссию, проекты решений по рассматриваемым вопросам, а также плана работы Комиссии на I полугодие 2011 года. Всего в 2010 году состоялось 14 заседаний рабочей группы Комиссии. В 2010 году продолжена работа над проектом Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

3.6. Возможные пути совершенствования государственной миграционной политики Российской Федерации: новый концептуальный подход к её формированию и реализации в современных условиях

Анализ современного состояния миграционной ситуации в Российской Федерации, дает основание полагать, что в процессе формирования миграционной политики имеет место ряд существенных недостатков, препятствующих эффективному управлению миграционными процессами.

Наиболее острыми из них являются следующие: отсутствие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации; несовершенство институционального, инструментального и законодательного обеспечения миграционной политики; нерешенность проблемы кадрового состава миграционных служб, в части подготовки профессиональных кадров центрального аппарата, территориальных органов, представительств Федеральной миграционной службы за рубежом, способных управлять этими процессами в новых глобальных, социально-экономических условиях; преобладание, в ряде случаев, «силового» подхода в регулировании вопросов миграции; недостаточное развитие институтов гражданского общества, их роли в формировании и реализации миграционной политики; имеющие место факты бюрократизации и коррумпированности, влияющие на характеристику и содержание миграционной политики; слабое взаимодействие миграционных служб с научно-исследовательскими и общественными организациями.

Существующая Концепция регулирования миграционных процессов, одобренная распоряжением Правительством Российской Федерации от 1 марта 2003 г. не носит нормативного характера.

Кроме того, Концепция не в полной мере отражает государственные стратегические интересы, не подкреплена финансовым ресурсом.

Необходима скорейшая разработка и принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, в которой комплексно рассматривались проблемы, как внутренней миграции, так и иммиграции и эмиграции. Базисом для Концепции должно быть согласование общегосударственных интересов и интересов отдельной личности, обеспечение и защита конституционных прав человека и гражданина.

Нельзя не согласиться с мнением Т.И. Куценко и В.В. Куценко о том, что значимость Концепции трудно переоценить, т.к. именно она должна стать основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур при решении задач в области миграции населения.¹⁰⁶

Идеология Концепции, по нашему мнению, должна строиться на том, что стратегический курс Российской Федерации в сфере миграции направлен на повышение благосостояния российских граждан, стабилизацию общей численности населения страны, ее поступательное социально-экономическое развитие, реализацию национальных и геополитических интересов на период до 2025 г. и является системой взглядов на содержание и основные направления реализации стратегического курса Российской Федерации в сфере миграции федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

При разработке Концепции необходимо сформулировать и раскрыть принципы целостности и системности государственной миграционной политики. На наш взгляд, реализация принципа целостности предполагает обозначение отдельными разделами: *иммиграционной политики* государства (включая трудовую и безвозвратную иммиграцию); *эмиграционной политики* (включая трудовую и безвозвратную эмиграцию), *политики регулирования внутренней миграции*, а также *политики противодействия незаконной миграции*. Отдельным подзаголовком было бы целесообразно обозначить *государственную политику в отношении таких категорий мигрантов*, как беженцы, образовательная и

¹⁰⁶ Куценко Т.И., Куценко В.В. Интеллектуальная миграция в современной России. Монография. // М.: Изд-во «Спутник+», 2011.С.105.

академическая миграция, воссоединение семей и пр. В этом случае Концепция примет структурную логичность и целостность.

Концепция должна не только учитывать международный опыт в сфере регулирования миграционных процессов, но и, главное исходить из необходимости преемственности развития отечественной миграционной политики. В ней должны быть четко определены принципы, цель, приоритетные направления, основные задачи, механизмы, этапы и ожидаемые результаты реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.¹⁰⁷

Очень важно, чтобы в Концепции была дана объективная оценка современной миграционной обстановки в Российской Федерации и обозначено ее стратегическое значение. В частности, должно быть четко определено, что перспективы развития Российской Федерации уже сегодня в значительной мере определяются усилением влияния миграционных процессов на эффективность социально-экономических преобразований, во многом обусловлены демографическими проблемами, связанными с увеличением потребностей страны в трудовых ресурсах.

В проекте Концепции необходимо обозначить субъекты миграционной политики, чтобы определить какие органы государственной власти будут формировать миграционную политику, и участвовать в ее реализации. Без понимания этого государственная миграционная политика принимает беспредметный характер.

На наш взгляд, в проекте концепции целесообразно отразить вопросы участия в миграционной политике ветвей и уровней государственной власти. Особо необходимо отметить участие конкретных ведомств федеральной исполнительной власти, ответственных за формирование и реализацию миграционной политики. Центральной идеей Концепции должна стать идея о необходимости формирования межведомственного системного подхода к регулированию миграционных процессов, что предполагает совместную работу федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, целью, которой должно стать дальнейшее совершенствование миграционной политики, основанное на всестороннем учете различных факторов.

¹⁰⁷ В.А. Суворова «Концепция государственной иммиграционной политики Российской Федерации как основа ее эффективной реализации» Власть. 2009. №1

Отдельной строкой целесообразно осветить роль ФМС России в миграционной политике Российской Федерации и вопросы взаимодействия ведомств при реализации миграционной политики.

В этом же контексте важно указать роль и значение государственных органов субъектов Российской Федерации в реализации миграционной политики, отметить необходимость концептуализации региональной миграционной политики.

Основной целью государственной миграционной политики Российской Федерации должно стать обеспечение эффективного управления миграционными процессами для устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, ее национальной безопасности, геополитических интересов, прав и свобод человека и гражданина.

Целесообразно также, что бы в Концепции были четко прописаны механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, основные этапы и ожидаемые результаты реализации государственной миграционной политики в ближайшей (2012 - 2015 гг.) среднесрочной (2016 - 2020 гг.) и долгосрочной перспективе (2021 - 2025 гг.).

Очевидно, что каждая страна, в том числе и Российская Федерация, исходя из национальных интересов и стратегических целей, формирует миграционную политику, адекватную своему геополитическому статусу.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило выявить новые тенденции политических взаимоотношений государства с процессами миграции населения. Миграция является одним из многих феноменов, которые составляют социальную среду политической системы и оказывают непосредственное влияние на процессы, проходящие в ее рамках, а также иницирующим и влияющим на политические институты, процессы и технологии, касающиеся формирования и реализации государственной политики в этой сфере общественных отношений.

В общественных науках имеются многочисленные исследования по миграции населения, однако они не позволяют в полной мере осуществлять обоснованное прогнозирование государственной политики на среднесрочную и долгосрочную перспективу с точки зрения социально-экономического и демографического развития государства, социальной стабильности принимающего мигрантов общества, а также учета ряда угроз и рисков национальной безопасности. Соответственно встает вопрос о создании метатеории, позволяющей осуществлять научное сопровождение принимаемых правящей элитой решений в вопросах миграции населения.

Под давлением рыночной интернационализации, технологических модернизаций, инноваций и роста диверсификации работников, существующая в настоящее время система отношений подвергается коренному изменению. Поэтому необходимо выявление системных дисфункций реализации миграционной политики и разработка и реализация в современных условиях государственной миграционной политики Российской Федерации.

Превращение миграции населения в системный элемент политического, социально-экономического и демографического развития страны проявляется, в частности, в отчетливо наметившемся в последние годы изменениях в отношении к проблеме миграции населения. На смену скептическому отношению, типичному для 1980-х – 1990-х гг., когда доминировала тенденция ужесточения миграционной политики и пессимистический взгляд на возможности интеграции мигрантов в принимающем обществе, на рубеже XX и XXI веков приходит более оптимистическое представление, указывающее на позитивный потенциал миграции.

В России отсутствует концепция государственной миграционной политики, которая нужна ей сегодня, причем, научно обоснованная и взвешенная. Неотъемлемым звеном в разработке

продуктивной модели такой концепции, является анализ миграционных процессов в стране в целом и принимающих территориях, в частности. Предложенные в работе аналитические модели изучения миграционных процессов могут стать серьезной теоретической и методологической основой исследования проблем, а также разработки и внедрения конкретных технологий по оптимизации миграционных институтов, процессов и технологий в современных российских условиях.

Предлагая новый концептуальный подход к формированию государственной миграционной политики Российской Федерации и основные пути её реализации в современных условиях, автор исходит из того, что в современных условиях нарастания масштабов миграции, усложнения структуры миграционных потоков, формирования миграционной взаимозависимости стран осуществление миграционной политики на национальном уровне является лишь одним из элементов управления миграцией. Для реализации потенциала миграции населения в конкретном историческом контексте принципиально важным является формирование и реализация новой государственной миграционной политики Российской Федерации в новых современных условиях.

Литература

1. Анфимов А.М. П.А.Столыпин и российское крестьянство. М., 2002.
2. Архипов Ю.А., Регент Т.М. Миграция населения. Вып. 4: Система иммиграционного контроля. М., 2001
3. Беженцы и вынужденные переселенцы в государствах СНГ. Под редакцией В.И.Мукомеля, Э.А.Панина. М., 1996.
4. Бондырева С.К., Колесов Д.В. Миграция (сущность и явление). Москва - Воронеж, 2004.
5. Бугай Н.Ф. Депортация народов. Война и общество, 1941-1945 книга вторая. - М.: Наука, 2004.
6. Брук С.И., Кабузан В.М.Миграционные процессы в России и СССР. М., 1998.
7. Верт Н. История советского государства: 1900-1991 гг. М.: Прогресс-академия, 1992.
8. Вернадский Г.В. Древняя Русь. М.,1996.
9. Витковская Т.С. Вынужденная миграция, М.1993.
10. Водарский Я.Е. Население России за 400 лет (XVI – XX века). – Москва, 1973г.;
11. Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России. // Права человек и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина – СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс, 2003.
12. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009.
13. Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2010
14. Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество № 12 (78) 2010
15. Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции // Власть. 2007 № 10
16. Волох В.А. Глобализация и вопросы совершенствования государственной политики в сфере миграции // Глобализация и

терроризм: противоречия и угрозы XXI века. Статьи и доклады Международной конференции. Москва, 13-15 мая 2008 г. / Под. ред. В.В. Минаева (отв. ред.), М.В. Опариной, М.Р. Деметрадзе, А.В. Мельцова. М.: РГГУ, 2008.

17. Волков А.И., Павлов И.В. Правовое регулирование сельскохозяйственного переселения в СССР, Госюриздат, М., 1959

18. Воробьева О.Д. Миграционная политика России. М. 2001 г.

19. Вынужденные мигранты в Центральной России. Правовые основы и практика регулирования вынужденных миграций в субъектах РФ // Под ред. В.Мукомеля, Э.Панина. М., 1999.

20. Вынужденные мигранты и государство // Под ред. В.А.Тишкова. М., 1998.

21. Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение // Под ред. В.А.Тишкова. М., 1997.

22. Гегель Г. Философия права. М., 1990.

23. Гурьянов Л.Э. Масштабы депортации населения в глубь СССР в мае-июне 1941 г. // Материалы НИПЦ «Мемориал»

24. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб.- М.: 1991 г.

25. Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003

26. Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. М., Альфа-М, 2006..

27. Жогин Б.А., Маслова Т.Ф., Шаповалов В.К. Интеграция вынужденных мигрантов в местное сообщество. Ставрополь, 2002.

28. Зайончковская Ж.А. Рынок труда как регулятор миграционных потоков // Миграция и рынки труда в постсоветской России. М., 1998.С. 10-29

29. Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: Учебное пособие. – М.: экономический факультет МГУ, ТЕИС. 2005.

30. Ионцев В.А. Международная миграция населения: Теория и история изучения. М., 1999.

31. Ионцев В.А. Мировые миграции. М., 1992.

32. Ионцев В.А. Эмиграция и репатриация в России. М., 2001.

33. Кабузан В.М. Народонаселение России в XVIII – первой половине XIX вв. М., 1963.

34. Каменский А.Н. Проблемы международного трудового обмена и Россия. М., 1999

35. Куценко Т.И., Куценко В.В. Интеллектуальная миграция в

современной России. Монография. // М.: Изд-во «Спутник+», 2011.

36. Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Официальное издание. – М.: Юрид. лит. 2009

37. Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация. Учебное пособие.- СПб.: Питер, 2007.

38. Лиходед В.Д. Развитие маятниковой миграции в СССР. М., 1977г.

39. Марианьский А. Современные миграции населения. М., 1969.

40. Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вып.4. / Под ред. В.А.Ионцева. М., 2000.

41. Миграции населения. Вып.1-6. М.,2001.

42. Миграционные тенденции в СНГ. М. 1997.

43. Миграция в постсоветском пространстве: Политическая стабильность и международное сотрудничество // Под редакцией Д.Р.Азраэла, В.И.Мукомеля, Э.А.Панина. М., 1996.

44. Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения.- Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2004.

45. Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М.: Теис, 2004.

46. Моисеенко В.М.Территориальное движение населения. М., 1985.

47. Москвин Д.Д. Население СССР: вопросы миграции. М., 1991.

48. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты // Институт социологии РАН.- Диполь - Т., 2006

49. Народонаселение: Энциклопедический словарь. М.1994. г

50. Павел Полян. Не по своей воле: история и география принудительных миграций в СССР - М.: О.Г.И.-Мемориал, 2001 г

51. Покшишевский В.В. Факторы, влияющие на процессы внутренних миграций. М., 1972.

52. Полян П.Н. География принудительных миграций в СССР. М.,1998.

53. Правовое и социальное положение вынужденных мигрантов в России. Минимальные международные правовые гарантии / Правозащитный центр «Мемориал». М., 2001.

54. Регент Т.М. Миграция в России: проблемы государственного управления, М.1999.

55. Роцин Ю.В. Миграция населения и Россия. М. 2007

56. Роцин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М: Авангард, 2008.
57. Роцин Ю.В. Эмиграция в судьбе России М: Авангард, 2009.
58. Роцин Ю.В., Волох В.А., Куценко Т.И. Управление международной трудовой миграцией. Учебное пособие. М., 2006
59. Рыбаковский Л.Л. Исторический опыт регулирования миграции населения в России. М., 1994.
60. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). М., 2003.
61. Рыбаковский Л.Л. Проблемы новой миграционной политики в России, М. 1995.
62. Суворова В.А. Опыт России в области противодействия торговле людьми // Вестник университета. ГУУ. М.: ГУУ, 2011. № 11
63. Стенограмма выступления первого заместителя Председателя Правительства РФ Шувалова И.И. 4 февраля 2010 г. на Международном форуме «Россия 2010»
64. Топилин А.В. Рынок труда России и стран СНГ: реалии и перспективы развития. Экономика 2004.
65. Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития –М.: «Зимогляд», 2009.
66. Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография.- М.: издательский дом «Стратегия», 2005.
67. Щеров И.П. Миграционная политика в России 1914 – 1922гг. Смоленск, 2000.
68. Юдина Т.И. Социология миграции. М., 2005.
69. Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая) Сборник документов. // Под общей редакцией д.ю.н., профессора Тюркина М.Л. М.- 2004.

ОБ АВТОРЕ

Волох Владимир Александрович

Образование высшее, окончил: в 1975 г. вечернее отделение Московского факультета Всесоюзного юридического заочного института; в 1987 г. - Московский институт народного хозяйства им. Плеханова; в 1999 г. - Российскую Академию государственной службы при Президенте Российской Федерации. В 2007 г. защитил диссертацию на тему «Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции (на примере института предоставления убежища)» и ему присвоена ученая степень кандидата политических наук, а в 2010 г. - ученое звание «доцент».

Специальность по образованию: 1-я – правоведение; 2-я - планирование народного хозяйства; 3-я - государственное и муниципальное управление. Действительный член Академии изучения проблем национальной безопасности. Автор трех монографий и более 125 научных статей и публикаций по проблемам миграции, труда, занятости, национальной безопасности. Постоянно принимает участие в телевизионных и радиопередачах по миграционной проблематике.

Указом Президента Российской Федерации в 2000 году присвоен классный чин действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса. Имеет ряд государственных, ведомственных и зарубежных наград.

Трудовую деятельность начал в 1961 г. слесарем на авторемонтном заводе в г. Вышнем Волочке Калининской области, затем работал инструктором РК, ГК ВЛКСМ, с 1963 - 1971 гг. проходил воинскую службу в Вооруженных Силах СССР.

С 1971 г. экономист Управления по использованию трудовых ресурсов Мосгорисполкома, с 1972 по 1990 г. работал в Госкомтруде РСФСР, где прошел путь от старшего инспектора Управления переселения до заместителя начальника Главного управления социального развития.

В 1990 г. назначен начальником Главного управления по делам трудящихся-мигрантов Министерства труда СССР, а с 1992 по 1993 г. - начальник Управления по делам трудящихся-мигрантов Министерства труда и занятости населения Российской Федерации.

С 1993 по 2000 г. - статс-секретарь - заместитель Руководителя Федеральной миграционной службы России, 2000 - 2002 гг. - член Коллегии Министерства по делам федерации, национальной и

миграционной политики Российской Федерации - руководитель Департамента иммиграционного контроля и по вопросам убежища, а в 2002 - 2005 гг. - руководитель аналогичного Департамента Федеральной миграционной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации. Является одним из основателей создания в стране миграционной системы.

С 2005 г. по настоящее время - заместитель заведующего кафедрой управления миграционными процессами Института государственного управления и права Государственного университета управления. Член экспертного совета Комитета по делам СНГ Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Председатель Общественного совета при Федеральной миграционной службе, член Научного совета ФМС России, член редакционных коллегий журналов «Российская миграция», «Служба занятости», «Власть» и «Земляки».

Неоднократно возглавлял делегации Российской Федерации на международных переговорах, принимал участие в работе и выступал с докладами на международных форумах и конференциях.

