

Шлейнинг Александр Вячеславович

магистрант направления подготовки
«Государственное и муниципальное
управление», магистерская программа
«Система государственного и муниципального
управления»
Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
Челябинский филиал
Россия, Челябинск
al.v.sch@yandex.ru

Alexander V. Schleining

master of the direction of preparation «The
public and municipal administration», master's
program "System of state and municipal
management"
Russian academy of national economy and
public service under the President
of the Russian Federation
Chelyabinsk branch
Russia, Chelyabinsk
al.v.sch@yandex.ru

**ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ, ВЛИЯЮЩИЕ НА
ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ, И ПУТИ ИХ
ПРЕОДОЛЕНИЯ**

**THE MAIN PROBLEMS AFFECTING THE
EFFECTIVENESS OF THE IMPLEMENTATION
OF MIGRATION POLICY, AND WAYS TO
OVERCOME THEM**

Аннотация

В статье в результате проведенного исследования организации управления миграционной политикой, представлена характеристика основных выделенных на основе анализа проблем, которые влияют на эффективность реализации миграционной политики на территории России.

Ключевые слова:

миграционная политика, государственное управление, эффективность

Abstract

The article presents a description of the main problems that affect the effectiveness of the implementation of migration policy in Russia.

Keywords:

migration policy, public administration, effectiveness of administration, administration

Если рассматривать вопросы миграционного движения на современном этапе, сегодняшняя миграция в Россию из стран ближнего и дальнего зарубежья в значительной степени носит стихийный, неорганизованный характер. Миграционные процессы непосредственно влияют на структуру населения страны, правильная миграционная политика сможет повысить трудовой потенциал территории, минимизировать негативные последствия, существующих кризисных явлений, таких как отрицательной динамикой численности коренного населения России, уменьшением количества трудоспособного населения и его оттоком из стратегических для страны территорий. Эффективная государственная миграционная политика должна быть составным, и очень важным, элементом стратегии развития общества.

Если не уделять должного внимания роли государственного и муниципального управления в сфере миграционной политики, не устанавливать контроль, не координировать миграционные процессы, это может обернуться не только ухудшающимися

демографическими показателями, это может привести к открытым конфликтам между мигрантами и местным населением, ухудшению криминогенной обстановки в стране. В таких условиях тщательно проработанная государственная миграционная политика, отвечающая долгосрочным тенденциям и целям социально-экономического и демографического развития России в целом – это насущная необходимость.

Можно выделить основные проблемы, которые являются взаимосвязанными, и требуют срочного, но обстоятельного и последовательного решения.

Первая, выделенная проблема, заключается в том, что при разработке решения каких-либо проблем не используют научные разработки в данной сфере, опыт реформирования отечественный и зарубежный. Из-за чего, принятые на бумаге решения не могут быть реализованы на практике. Примером может служить институционализация миграционной политики и проблемы ее формирования в России. Формировалась она поэтапно, а из-за того, что ее приоритетные направления трансформировались, ее проведение было не последовательно и, как следствие, не всегда эффективно.

Потому, важно обратить внимание, на то, что миграционные процессы, происходящие на территории Российской Федерации, имеют свою специфику. Важно помнить, что изучение миграционных процессов характеризуется междисциплинарностью применяемых подходов и проблем, связанных с миграцией: незаконной трудовой миграцией; повышается нагрузка на социальную сферу (здравоохранение, образование, социальную защиту), возникает проблема соблюдения трудовых и иных прав самих иностранных граждан [4], а также ухудшается криминогенная обстановка и наблюдается рост организованной преступности [1, с. 144].

Анализ статистической информации часто представлен в комбинации с данными социологических обследований и анализом законодательной базы. Работы часто носят сравнительный характер и ведутся как в отдающих, так и в принимающих сообществах, что соответствует как западноевропейским, так и американским подходам. Множество исследований проводится на стыке демографии, этнологии и политологии.

Можно частично согласиться с М.Л. Тюркиным, что «... совершенствование миграционные системы – это политическая, общенародная задача, но не ведомственная работа МВД России и ФМС» [7 с. 84]. Действительно, изучение данного вопроса требует комплексного, междисциплинарного подхода, требует изучения вопроса с учетом оценки различного рода показателей, особенно социально-экономических, демографических, в динамике. Для этого должны проводиться

фундаментальные исследования этих областей, таким образом, необходимо наладить тесное сотрудничество с научной сферой деятельности. В качестве примеров такого сотрудничества можно привести Центр Миграционных исследований, созданного по инициативе лаборатории миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН. Также, в качестве примера можно привести Институт изучения миграционной политики, существующий на базе Российской академии народного хозяйства и государственной службы. В данном случае, взаимодействие именно с передовым высшим учебным заведением позволяет не только прогнозировать с высокой долей вероятности возникновение возможных позитивных и негативных последствия тех или иных политических действий, но и направлять управленческие кадры для обучения, профессиональной переподготовки с целью создания высококвалифицированных специалистов своей области.

Следующей проблемой, на которую стоит обратить внимание, является присутствие пробелов в законодательной базе, необходимой для реализации миграционной политики в стране. Перейдя к рассмотрению реформирования законодательства, следует согласиться с мнением о назревшей необходимости кодификации российского миграционного законодательства [2]. Так, например, заместитель Председателя комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками Т.Н. Москалькова отмечала важность разработки и принятия Миграционного кодекса Российской Федерации, который обобщит все многочисленные и разрозненные акты в этой сфере.

Проблема лежит не только в законодательстве, но и в практике его применения. В качестве примера здесь можно привести то, что иностранному гражданину, который был трудоустроен без трудового договора, практически невозможно защитить свои трудовые права. Это является огромной проблемой. Даже такие государственные институты как Уполномоченные по правам человека на эти заявления реагировать не будут, если нет трудового договора.

Большим изъяном представляется то, что изначально наше законодательство не несет в себе идей по защите прав иностранных граждан, а если и несет, то в качестве факультативной вещи, которая обязательно к упоминанию, но не исполнению. В этой связи любые законы, связанные с привлечением иностранной рабочей силы они заведомо уязвимы, потому что они не ведут к интеграции мигранта.

Мигрант интегрирован тогда, когда он идет и пользуется инструментами, принятыми в нашем обществе, для того что бы защитить свои права.

Основные Федеральные законы, регулирующие правовое положение беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации – Конституция Российской Федерации [5], Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. От 22 декабря 2014 г.) «О беженцах» [8] и Закон РФ от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (ред. от 30 декабря 2015 г.) «О вынужденных переселенцах» [3], и разработанные позже нормативные акты о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев и беженцев не отражают объективную ситуацию, складывающуюся из правовых и социальных проблем вынужденных мигрантов. В связи с полным отсутствием финансирования реализация этих законов в сфере материального обеспечения беженцев и вынужденных переселенцев была изначально невыполнима.

Перейдем к проблеме функционирования основополагающего института государственного регулирования миграционных процессов, призванного реализовывать функции по выработке и дальнейшему осуществлению государственной политики, и нормативно-правовому регулированию в области миграции. На данный момент произошли изменения в головном федеральном исполнительном органе власти. С упразднением ФМС России ее функции и полномочия перешли МВД России. На сегодняшний день изменений в полномочиях, задачах и функциях, по сравнению с ФМС России не произошло, однако, данная очередная реорганизация показывает цикличность в развитии основного института миграционной политики. К негативным последствиям данной реорганизации, можно отнести то, что сотрудники МВД России не владеют достаточными знаниями государственного управления миграцией, отсутствие у них, с учетом ведомственной специфики, соответствующего опыта правоприменительной практики, что вызывает необходимость разработки и реализации специальных курсов, профессионального обучения сотрудников органов внутренних дел, на базе образовательных учреждений системы МВД России [6]. В качестве позитивного примера развития нынешней миграционной политик стоит отметить, что основным направлением работы МВД России в 2002-2006 гг. значились лишь пресечение незаконной миграции, сейчас круг задач и функций расширился.

В качестве предложения по нивелированию данной проблемы стоит отметить преемственность в выбранном курсе реализации миграционной политики или же комплексная своевременная разработка плана последовательных действий, в случае реорганизации органа такого масштаба, чтобы сократить время, в течении которого новая структура будет набирать оборот.

Эффективность управления миграционными процессами напрямую зависит от качества функционирования соответствующих институтов и наличия необходимых инструментов и механизмов, от взаимодействия данных структур в системе. В связи с этим, постоянное изменение институционального обеспечения управления миграционными процессами, отсутствие последовательности и преемственности принимаемых решений в этой сфере имели следствием лишь то, что работа миграционного ведомства была, не только существенно ослаблена, но и во многом полностью парализована. Также стоит обратить внимание, что на данный момент сферу миграционной политики регулирует большое количество федеральных исполнительных органов власти, что не является эффективным подходом управлению, поскольку при таком многообразии структур сложно найти, ту, которая имеет низкую эффективность и, потому, все негативные последствия касаются лишь головной федеральный орган исполнительной власти, это связано еще и с тем, что практически нет разграничения между функциями и полномочий между федеральными центрами и органами государственной и муниципальной власти в области миграционной политики, нет и взаимодействия между ними.

Решение проблем, изложенных выше возможно при принятии законодательных поправок на федеральном уровне, в противном случае предложенные меры будут неэффективны. Проблемы не могут быть решены без изменения миграционной политики на федеральном уровне.

Таким образом, российская модель государственно-правового регулирования миграционных процессов может быть качественно улучшена при учете позитивного отечественного и зарубежного опыта через разграничение существующих полномочий между федеральным центром, субъектами Федерации и муниципальными образованиями. Это позволит не только качественно улучшить процесс привлечения в страну иностранных работников, но и осуществлять государственно – правовое регулирование миграционных процессов с учетом потребностей российских регионов.

Список использованных источников

1. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Роль место и значение оперативно-розыскной деятельности по противодействию организованной преступности в сфере незаконной миграции на территории России. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 5. С. 142-145.
2. Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М., Хазов Е.Н., Галузо В.Н. Система органов государственной власти России: учебное пособие. М., 2013. Сер. Magister (3-е издание, переработанное и дополненное).
3. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года №4530-1 «О вынужденных переселенцах» // СЗ РФ. – 1995. – №52. – Ст. 5110.
4. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 27 ноября 2012 г. № 1229 «О Программе «Миграция. Комплексные меры по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» в Санкт-Петербурге на 2012-2015 годы» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] // Режим доступа: URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения 15.04.2017).
5. Российская Федерация. Законы. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (в ред. федер. Конституционных законов от 30 декабря 2008 № 6-ФКЗ и № 8 – ФКЗ) // СПС «Консультант плюс».
6. Румянцев Н.В., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н. Организация и деятельность полиции (милиции) зарубежных государств Учебник/М., 2013; Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России. М., 2014.
7. Тюркин М.Л. Миграционная система России: монография. – М.: Изд. дом «Стратегия», 2015, стр. 84.
8. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. От 22 декабря 2014 г.) «О беженцах». «Ведомости СНД и ВС РФ», 25 марта 1993 г., № 12, ст. 425.