

УДК 342.9

Смашникова Т. Б.

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Smashnikova T. B.

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE REFORM OF MIGRATION AUTHORITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

В статье рассмотрены особенности реформирования органов управления миграционными процессами в Российской Федерации. Стоящая перед Россией демографическая проблема, решить которую без привлечения внешних мигрантов невозможно, требует современного эффективного государственного управления в сфере проведения миграционной политики, направленной на экономическое и социальное развитие государства. Автор обращается к истории становления и развития миграционных органов современной России, анализирует основные компетенции различных миграционных органов, выявляет проблемы действующей структуры исполнительной власти в части регулирования миграционных отношений, приводит предложения по совершенствованию системы государственных миграционных органов России.

Ключевые слова: миграционная политика, федеральная миграционная служба, мигранты, административная реформа.

The article discusses the peculiarities of reforming migration authorities in the Russian Federation. The demographic problem facing Russia, which cannot be solved without the involvement of external migrants, requires modern effective state management of migration policy focused on the economic and social development of the state. The author explores the history of establishment and development of migration authorities in Russia, analyzes key competencies of migration authorities, identifies problems of the current structure of executive power related to the regulation of migration relations, and gives suggestions for improving the system of the state migration authorities in Russia.

Keywords: migration policy, federal migration service, migrants, administrative reform.

Современное правовое государство требует оптимальной структуры органов исполнительной власти, способных осуществлять эффективное управление всеми общественными процессами, качественно решать срочные и перспективные задачи, своевременно отвечать на негативные вызовы, возникающие перед государством. В основу цели реформирования государственных органов положена политика государства, направленная на экономическое развитие и социальное процветание России.

Остановившись на процессах реформирования органов государственного управления Российской Федерации в сфере миграции населения, хотелось бы отметить следующие особенности и проблемы.

Тема миграции крайне актуальна для настоящего времени. Россия находится в глубокой «демографической яме». Обеспечить воспроизводство населения страны собственными силами не представляется возможным. Увеличение населения России за счет притока мигрантов из-за рубежа так же задача непростая и трудновыполнимая. Россия теряет свою привлекательность для иммигрантов. По данным Росстата, за январь—октябрь 2019 года число умерших в России оказалось на 259,6 тыс. больше числа родившихся. По сравнению с аналогичным периодом предыдущего 2018 года естественная убыль населения значительно ускорилась (было 183,9 тыс.), что объясняется сокращением рождаемости (с

135

Проблемы
и мнения





1,3532 млн до 1,2506 млн). Естественная убыль населения происходит такими темпами, что приток мигрантов ее уже не покрывает, что ведет к сокращению общей численности населения России¹.

Для проведения четкой, взвешенной и результативной миграционной политики Российской Федерации необходимо наличие компетентных государственных органов управления в сфере миграции.

Органы исполнительной власти, проводящие в жизнь миграционное законодательство России, имеют историю своего становления и развития и были созданы как только начались массовые движения народов через границы Российской Федерации. Такие органы в разное время имели различные названия: объединение, министерство, комитет, совет, служба, департамент, но не обладали самым главным свойством – стабильностью и долговременностью существования, а соответственно постоянными и развивающимися компетенциями в сфере регулирования миграционных отношений.

Преобразования органов государственного управления имеют своей целью создание реально действующей единой системы исполнительной власти, работающей в «автоматическом режиме» в интересах общества.[1, 81] Однако, такая система к настоящему моменту не создана.

Говоря о любой реформе, в общем виде следует отметить ее краеугольные составляющие, а именно: цель реформы, средства и пути проведения реформы, сроки планируемого завершения реформы и получения конкретных результатов реформирования. Выстраивая новую или совершенствуя действующую вертикаль исполнительных органов власти в результате реформирования необходимо строго придерживаться принципа четкого и жесткого распределения функций и властных полномочий органов исполнительной власти.

Анализ результатов деятельности полномочных федеральных органов исполнительной власти в период 1996–2019 гг. убеждает в том, что управление миграционными процессами в России осуществлялось без обоснованной концептуальной основы, не скоординировано и едва ли эффективно. Система государственных органов, занятых управлением, регулированием и контролем миграционных процессов в Российской Федерации, не была консервативной, претерпевала частые изменения, и, к сожалению, не полу-

¹ <https://www.rbc.ru/society/13/12/2019/5df359459a79473ba3df8b63>(дата обращения 14.12.2019)

чила своей идеологической, правовой и структурной завершенности.

После развала СССР, в начале и середине 90-х годов XX века - миграционные перемещения масс населения были связаны с притоком на территорию России мигрантов из соседних государств, бывших республик Советского Союза. Эти явления послужили основанием для создания органа государственного управления в сфере миграции.

Первым самостоятельным органом исполнительной власти, который подчинялся Правительству Российской Федерации и регулировал миграционные отношения, стала Федеральная миграционная служба (ФМС России), созданная Указом Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 года № 626 «О Федеральной миграционной службе России». ФМС России выступала федеральным органом исполнительной власти, имеющим полномочия в части организации встреч и размещения огромного количества жителей бывшего СССР, покинувших места своего проживания из-за ломки политического и социального строя в своих новых государствах. Вынужденные переселенцы того времени массово перемещались в Россию, поэтому данная задача была главной и можно сказать единственной для федеральной службы. Трудовая и образовательная миграция регулировалась законодательством Советского Союза. С 1995 года появились внутренние вынужденные мигранты - переселенцы из Чеченской Республики.

В 1999 году происходят организационные изменения ФМС России. Указом Президента РФ от 15 мая 2000 г. № 867 Федеральная миграционная служба России упразднялась, а ее функции передавались Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации, которое образовалось на базе Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации.[2]

Анализируя происходящие изменения, напрашивается вывод, что появилась новая отрасль государственного управления, а именно, – управление процессами миграции. Но Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации уже в 2001 году было упразднено. [3] Его полномочия разделили: Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации и Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Согласно Указа Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 года № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» - МВД России являлось 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.

В результате такого преобразования государственных органов управления четко прослеживался уход миграционных интересов с политического стратегического уровня на уровень внутренних дел государства (на второй план).

Комментируя данную ситуацию, хочется отметить, что миграционная политика любой страны, и Российская Федерация не исключение, сосредоточена не только на внутригосударственном уровне, и уж тем более не на уровне внутренних дел, но направлена и вовне. Ярким примером внешней заинтересованности государства может служить такая миграционная задача как привлечение на постоянное жительство в страну соотечественников, проживающих за рубежом (что предусмотрено Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы).

МВД России и без вопросов миграции имело огромный спектр направлений деятельности. Передача в ведомство МВД России нового стратегически важного и самостоятельного направления деятельности – выработки миграционной политики логически непонятно.

Система миграционных органов, однако, не приобрела статичность и снова претерпела изменения. В 2004 году вновь была создана Федеральная миграционная служба, которой были переданы функции паспортно-визовой службы МВД России в части правоприменения, контроля, надзора, оказания государственных услуг в сфере миграции.[4] Кроме того, названная служба непосредственно регулировала процессы добровольной временной и постоянной миграции граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства; вынужденной миграции, осуществляла противодействие незаконной миграции.

МВД России выступало вышестоящей структурой по отношению к Федеральной миграционной службе и выполняло ряд контрольных и координационных полномочий. Несмотря на такую подведомственность, ФМС России являлся самостоятельным органом исполнительной

власти, формирующим миграционную политику Российской Федерации.

В правовом положении Федеральной миграционной службы прослеживались явные противоречия в части определения места Федеральной миграционной службы в системе органов исполнительной власти России, а также в части компетенций службы. С одной стороны, Федеральная миграционная служба занималась вопросами в сфере как внутренней, так и внешней миграции населения, с обратной стороны, служба являлась органом правоохранительного характера, что подтверждалось наличием на вооружении боевого оружия. Полномочия, которыми была наделена Федеральная миграционная служба, были значительно шире классических полномочий федеральной службы как органа системы исполнительной власти.

Через непродолжительное время статус Федеральной миграционной службы был изменен. С 22 мая 2012 года Указом Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФМС России из ведения МВД России была передана в ведение Правительства Российской Федерации. ФМС России стало самостоятельным федеральным органом исполнительной власти с высоким управленческим статусом, ФМС России принадлежали функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю, предоставлению государственных услуг в сфере миграции.

Самостоятельная политическая роль ФМС России была недолгой. Уже в 2016 году весь спектр вопросов по управлению миграционными процессами в России снова передан Министерству внутренних дел Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». ФМС России была упразднена. В структуре МВД России создано Главное управление по вопросам миграции, к которому перешли основные функции бывшей Федеральной миграционной службы.

Основными задачи Главного управления по вопросам миграции МВД России в соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Мини-





стерства внутренних дел Российской Федерации установлены: участие в определении основных направлений государственной политики в сфере миграции; обеспечение улучшения правового регулирования миграционных отношений. Главное управление должно осуществлять функции в сфере государственной миграционной политики, паспортизации и регистрации по месту жительства и пребывания граждан России, миграционного учета и контроля иностранных граждан и лиц без гражданства.[5] К Главному управлению перешли функции по работе с вынужденными мигрантами. В качестве основного рычага воздействия на правонарушителей в сфере миграционных отношений выступает функция Главного управления по административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации. Управлению поручено разрабатывать и реализовывать превентивные и охранительные меры в области незаконной миграции.

Произошел возврат, разработка и реализация миграционной политики России снова была передана на уровень внутренних дел государства.

Миграционные служащие МВД РФ, работающие в регионах, отмечают значительное понижение своего профессионального статуса и статуса всех миграционных органов по сравнению с ранее действовавшей системой во главе с Федеральной миграционной службой, подчиненной напрямую Правительству Российской Федерации. Причиной этого называется отсутствие административно-правовой самостоятельности органа исполнительной власти, компетентного в сфере управления миграционными процессами в Российской Федерации. Напрашивается вывод, что с упразднением ФМС России понизился статус соответствующей сферы деятельности (проведения миграционной политики государства, управления миграциями населения), которая в настоящее время рассматривается как один из видов сферы внутренних дел государства. На силовое ведомство возложены новые, не свойственные функции, относящиеся к стратегической позиции государства, имеющие огромное значение для демографического и экономического развития регионов России.

Снижению темпов миграции и сложностям в разрешении демографической ситуации посредством привлечения внешних мигрантов - проблемам, которые имеют яркое негативное проявление в настоящее время, способствует несовер-

шенство институциональных структур управления миграцией. Согласно демографическому прогнозу Росстата, естественная убыль населения в Российской Федерации будет нарастать и с 2025 года превысит 400 тыс. человек ежегодно, замедление сокращения численности населения прогнозируется только ближе к 2030-м годам. Международная миграция (по прогнозу приток мигрантов составит менее 300 тыс. человек в год) не сможет компенсировать сокращение населения².

Напрашивается вывод о недостигнутых целях реформирования и модернизации миграционных органов управления России, главным направлением которых должны быть повышение эффективности и результативности деятельности конкретного органа исполнительной власти.

Органы управления миграционными процессами в Российской Федерации до настоящего времени не представляют собой стройной системы, не отвечают современным вызовам, имеющим место в сложившейся демографической и миграционной ситуациях. Государству необходимо вернуться к административной реформе миграционных органов (четко определив цель и сроки ее достижения) в части создания федеральной структуры, занимающейся исключительно вопросами миграции населения.

Размышляя над реформой органов управления миграционными процессами, хотелось бы отметить возможные направления в изменении структуры органов исполнительной власти.

Целесообразно вернуться к созданию Министерства народонаселения, гражданства и миграции Российской Федерации, подчинив его Президенту Российской Федерации и наделив полномочиями в части определения основных направлений миграционной политики, совершенствования правового регулирования процессов миграции, определения направлений демографической политики и народонаселения территорий государства.

Создать Федеральную миграционную службу, подчинив ее Министерству народонаселения, гражданства и миграции Российской Федерации. Наделить ФМС контрольно-надзорными и правоохранительными функциями в сфере миграционных отношений.

Создать Федеральное агентство по гражданству и миграции, подчинив его Министерству народонаселения, граж-

² Демографический срыв: URL<https://www.rbc.ru/newspaper/2018/01/30/5a6ef6f59a7947507175ce75>(дата обращения 14.12.2019)

данства и миграции Российской Федерации. Передать названному агентству функции оказания государственных услуг в сфере получения гражданства Российской Федерации, предоставления статуса соотечественника, паспортизации, регистрационного учета населения, миграционного учета иностранных граждан и

лиц без гражданства, оформления виз для иностранцев и т.д.

Миграционная политика любого государства направлена на внесение существенного вклада в экономическое развитие государства, демографическую ситуацию в стране, сохранение интересов национальной безопасности.

Литература

1. Кирсанов С.А. Организация и регламенты муниципальных услуг в Российской Федерации : монография / С. А. Кирсанов, В. В. Яновский. - Москва: Ruscience, 2016
2. Указ Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 года № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации от 31 мая 1999 г. - № 22. - Ст. 2727
3. Указ Президента РФ от 16 октября 2001 года № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 4, Ст. 4071
4. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета от 11 марта 2004 г., № 3425
5. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 апреля 2016 года № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации». Текст приказа официально опубликован не был

References

1. Kirsanov S.A. Organizaciya i reglamenty municipalnyh uslug v Rossijskoj Federacii : monografiya / S. A. Kirsanov, V. V. Yanovskij. - Moskva : Ruscience, 2016
2. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 17 maya 2000 goda № 867 «O strukture federalnyh organov ispolnitelnoj vlasti» // Sobranie zakonodatelstva Rossijskoj Federacii ot 31 maya 1999 g. - № 22. - St. 2727
3. Ukaz Prezidenta RF ot 16 oktyabrya 2001 goda № 1230 «Voprosy struktury federalnyh organov ispolnitelnoj vlasti» // Sobranie zakonodatelstva Rossijskoj Federacii, 2001, № 4, St. 4071
4. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 9 marta 2004 goda № 314 «O sisteme i strukture federalnyh organov ispolnitelnoj vlasti» // Rossijskaya gazeta ot 11 marta 2004 g., № 3425
5. Prikaz Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii ot 15 aprelya 2016 goda № 192 «Ob utverzhenii Polozheniya o Glavnom upravlenii po voprosam migracii Ministerstva vnutrennih del Rossijskoj Federacii». Tekst prikaza oficialno opublikovan ne byl

СМАШНИКОВА Татьяна Борисовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории государства и прав, конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет). 454080, г. Челябинск, пр. им. В.И. Ленина, 76. E-mail: smashnikovatb@susu.ru

SMASHNIKOVA Tatiana, Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Theory of State and Law, Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University). 454080, Chelyabinsk, etc. IN AND. Lenin, 76 E-mail: smashnikovatb@susu.ru

