УДК/UDC 342.51

Органы реализации государственной политики Российской Федерации в сфере миграции: этапы развития

Новиков Николай Николаевич
студент юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: qiotyrutykola@mail.ru

Сикальчук Мария Александровна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: Seka-1996@mail.ru

Федоренко Прасковья Михайловна
студентка юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: Praskovya.fedorenko@mail.ru

Аннотация

Изучение становления системы государственных органов реализации государственной политики России в сфере миграции обосновано необходимостью нахождения ответов на проблемные вопросы, появляющиеся на современном этапе. С такой точки зрения исследование становится действенным средством исторического познания. Это поможет оптимизировать нормативное регулирование деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции с учетом уже накопленного опыта. Процесс формирования государственных органов исследовался рядом зарубежных и российских ученых. При этом среди ученых-правоведов процесс становления и развития системы «миграционных» органов изучается в основном в рамках конкретных исторических периодов. Целью статьи является рассмотрение основных этапов становления органов реализации государственной политики в сфере миграции на про-

тяжении исторического развития нашей страны, производится сравнение системы государственных органов на каждом этапе развития России.

Ключевые слова: миграция, Министерство внутренних дел, Федеральная миграционная служба, миграционная политика, органы исполнительной власти.

Implementation bodies of the state policy of the Russian Federation in the field of migration: development stages

Novikov Nikolaj Nikolaevich
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: qiotyrutykola@mail.ru

Sikal'chuk Mariya Adeksandrovna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: Seka-1996@mail.ru

Fedorenko Praskov'ya Mihajlovna
student of the Faculty of Law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: Praskovya.fedorenko@mail.ru

Abstract

The study of the formation of the system of state bodies for the implementation of the state policy of Russia in the field of migration is justified by the need to find answers to problematic issues that arise at the present stage. From this point of view, research becomes an effective means of historical knowledge. This will help to optimize the regulatory regulation of the activities of executive bodies in the field of migration, taking into account already gained experience. The process of forming government bodies has been investigated by a number of foreign and Russian scientists. Moreover, among legal scholars, the process of formation and development of the system of "migration" organs

is studied mainly within the framework of specific historical periods. The purpose of the article is to consider the main stages in the formation of bodies for the implementation of state policy in the field of migration during the historical development of our country, a comparison is made of the system of government bodies at each stage of Russia's development.

Key words: migration, Ministry of the Interior, Federal Migration Service, migration policy, executive authorities.

Исследование становления системы государственных органов России, в функции которых входило регулирование миграционных процессов, во многом обусловлено необходимостью нахождения ответов на проблемные вопросы, возникающие в современности.

С такой точки зрения исследование становится «действенным средством исторического познания» и позволяет оптимизировать правовое регулирование компетенции государственных органов в сфере миграции с учетом исторических обычаев, ошибок и накопленного опыта [1].

По мнению ряда ученых, проблемы возникновения специализированных органов в роли действенного контрольного инструмента над передвижением населения изучались фрагментарно [2]. В тоже время, успешное решение миграционных проблем возможно непосредственно при организации роли государства на всех стадиях миграционного процесса [3].

Данное исследование осуществляется с делением всего процесса становления на три периода:

— дореволюционный период,
— советский период,
— российский период.

Целенаправленность отечественная миграционная политика начала приобретать с конца XVII в. с момента расширения государственной границы посредством присоединения новых территорий к Российской Империи в период правления Петра I.

Новый виток развития политики в данной сфере проявился в период правления Екатерины II, характеризующийся низким приростом населения и расширением границ посредством колонизации. Непосредственно в данный исторический период начала свое формирование переселенческая политика, которая приобрела особое значение в начале XX в. [4].

Для контролирования перемещения иностранных граждан на территории Российской Империи в структуре государственных управленческих органов было сформировано подразделение, осуществляющее принудительные меры по освоению и заселению малонаселенных регионов. К основным государственным органам регулирования миграционных процессов в дореволюционный период относились:

1. Совет министров Российской Империи (1861–1917 гг.). Функция данного органа заключалась в управлении деятельности ведомств и министров, реализующих миграционную политику, в проведении переселенческой политики.
2. МИД Российской Империи (1802–1917 гг.).Выступало в роли «полиции благосостояния», «полиции безопасности». Так, миграционные функции возлагались на отдельные структурные подразделения МИДа (экспедиция сельского хозяйства).
3. Министерство полиции Российской Империи (1811–1819 гг.), на которое возлагалась функция политической и общей полиции. Так, к задачам данного органа относилась регистрация иностранных подданных, политические функции, надзор за лицами без определенного места жительства.

После упразднения Министерства полиции, в ноябре 1819 года полномочия были переданы в МВД Российской Империи, а 3 июля 1826 г. оно было сокращено, и его функции передали III отделению «Собственной его императорского величества канцелярии»[5].

В СССР начало формирования миграционных подразделений характеризуется передачей иностранных отделов иностранных отделов исполнительных комитетов в ведение НКВД. В соответствии с Постанов-

лением СНК СССР от 04.10.1935 на базе главного управления милиции были созданы группы, отделения и отделы регистраций и виз иностранцев (ОВиР) [6].

Данные структуры функционировали в течение 30–40-х годов XX века самостоятельно. В дальнейшем они неоднократно объединялись с паспортными аппаратами органов милиции в единые структурные подразделения и выделялись из них. Основными государственными органами, реализующими миграционную политику СССР, были:

- Иностранные отделы и столы исполнительных комитетов при НКВД (до 1946 г.) и МВД (до 1950-хгг.);
- Центральная коллегия по делам пленных и беженцев НКВД -МВД РСФСР (до 1950-х гг.);
- Отделы виз и регистрации ОВИР при МВД СССР (с 1970 г. по 1991 г.);
- Комиссия Советов министров РСФСР по оказанию помощи беженцам (с 1987 г. по 1991г.). [7].

Таким образом, основные государственные органы управления Российской империи СССР образовывали систему, представляющую собой целостное единство взаимосвязанных между собой частей с осуществлением конкретных функций.

При этом она не имела такой разветвленной сети дополняющих и вспомогательных органов, какая имелась в Российской Федерации до 2016 г. Главная роль в осуществлении миграционной политики государства, как в дореволюционный, так и в советский период отводилась Министерству внутренних дел, которое являлось основным координирующим органом, выполняющее функции по нормативно-правовому регулированию и государственному контролю и надзору за миграционной деятельностью. Преимущества системы государственных органов, действующей в период Российской империи Советского Союза, заключаются в том числе и в привлечении граждан страны в качестве внештатных сотрудников для успешной реализации миграционной политики [3].

После распада СССР для реализации провозглашенных принципов и решения приоритетных задач и основных направлений миграционной политики Указом Президента Российской Федерации в июне 1992 г. была создана Федеральная миграционная служба России [8], на которую были возложены функции головного и координирующего органа по миграционной политике. Вопросами реализации миграционной политики в рамках своей компетенции помимо ФМС России на тот момент занимались более 25 федеральных органов исполнительной власти. В 2004 году Указами Президента РФ паспортно-визовая служба преобразована в Федеральную миграционную службу в составе МВД России [9]. Далее в 2012 году Указом Президента РФ [10] и Постановлением Правительства РФ ФМС [11] России была выведена из-под юрисдикции МВД России в самостоятельную структуру.

Однако выделение ФМС в отдельную структуру не оправдало себя, и правительство пришло к выводу о необходимости совершенствования государственной функции по миграционным вопросам (с которыми, по мнению государственной власти, УФМС справлялись не в полном объеме) [12]. Упразднение ФМС было осуществлено президентом Российской Федерации 5 апреля 2016 года указом № 156 от 5.04.2016 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» [13].

Рассмотрим подробнее основания, послужившие тому, что перспективы ФМС как независимого учреждения перестали существовать. Среди таковых причин можно обозначить:

— Ужесточение контроля над деятельностью сотрудников, осуществляющих предоставление таких государственных услуг, как регистрация граждан и иностранцев, выдача паспортов и т. д. в связи с участившимися случаями злоупотреблений и др.
— Экономия расходов, т.к. перспективы ФМС не предполагали возможности существенного сокращения штата и тем самым

экономии бюджетных средств, штат ФМС после упразднения был сокращен на 30%.

Упраздненная Федеральная миграционная служба вошла в состав Министерства внутренних дел, которое и стало официальным ее правопреемникам по всем вопросам. Такое положение дел не ново для нашей страны, т. к. еще не столь давно данные функции осуществлялись МВД РФ.

Сложность правового статуса уже упраздненной ФМС России заключалась в том, что полноценное функционирование данной службы невозможно без взаимодействия с органами внутренних дел, так как именно этот орган исполнительной власти обладал необходимыми полномочиями для защиты прав, свобод и законных интересов граждан и не граждан.

Взаимодействие органов ФМС России с органами внутренних дел основывалось на сотрудничестве ФМС и МВД России. Порядок взаимодействия определялся Регламентом взаимодействия МВД России с федеральными органами исполнительной власти, иными специальными нормативными правовыми актами. УФМС не хватало полномочий для осуществления розыска и задержания нелегальных мигрантов, проведения дознания и других действий, поэтому для решения таких вопросов приходилось прибегать к помощи МВД [14].

Это было одной из причин, по которой властью было принято решение о том, что это слишком затратно по времени и средствам и намного эффективнее будет организовать присоединение ФМС к МВД. Одновременно с этим интеграция имеющихся сведений в один банк данных позволило в рамках одного запроса получить информацию из всех подсистем объединенных информационных баз данных, в том числе о паспортных данных, которая используется для уточнения необходимых сведений при проведении различных розыскных и следственных мероприятий. Такие проекты успешно реализуются во многих регионах Российской Федерации и значительно облегчают совместную деятельность данных органов исполнительной власти.

Таким образом, изучение становления системы государственных органов реализации государственной политики России в сфере миграции обосновано необходимостью нахождения ответов на проблемные вопросы, появляющиеся на современном этапе. С такой точки зрения исследование становится действенным средством исторического познания. Это помогает оптимизировать деятельность органов исполнительной власти в сфере миграции с учетом уже накопленного опыта. Также следует отметить преимущество системы государственных органов, действующей в период Советского Союза, которое заключается в привлечении граждан страны в качестве внештатных сотрудников для успешной реализации миграционной политики.

Список литературы

1. Коробеев В. А. Конституционно-правовые основы миграционной политики: автореф.дис. . . . канд.юрид.наук.Владивосток,2008.С.21.

2. Воробьева О. Д., Рыбаковский Л. Л., Рыбаковский О. Л. Миграционная политика России: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры / 2-е изд., перераб. и доп. // Издательство Юрайт М, 2019. 182 с.

3. Хорева О. Б. Подходы к понятию миграции населения // Основы миграционной политики: уч.-метод. пос. / Под общ. ред. И. Н. Барцица, В. К. Егорова, К. О. Ромодановского, М. Л. Тюркина // М.,2010.С.10.

4. Горохов, Д. Ю. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе: дис. ... кандидата юридических наук //Москва, 2011.188 с.

5. Рощин Ю. В. История развития государственного регулирования миграционных процессов в России // Миграционная политика. М., 2011.№ 6. С.18.

6. О передаче в ведение НКВД и его местных органов иностранных отделов и столов исполнительных комитетов, подчинявшихся до этого времени органам ГПУ при НКВД СССР: постановления Совнаркома СССР от 4 октября 1935 года // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

7. Правовые и организационные основы деятельности ФМС России: уч. пос. для студентов / Под общ. ред. А. С. Прудникова //М.:Юнити-дана,2017.С.177.

8. О Федеральной миграционной службе России: Указ Президента РФ от 14.06.1992 № 626 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1422 (утратил силу).

9. Вопросы Федеральной миграционной службы:Указ Президента РФ от 19.07.2004 № 928 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 30. ст. 3150 (утратил силу).

10. О внесении изменения в Положение о Федеральной миграционной службе, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928: Указ Президента РФ от 11.03.2012 № 291 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 12. Ст. 1387.

11. О вопросах Федеральной миграционной службы(вместе с «Положением о Федеральной миграционной службе»): Постановление Правительства РФ от 13.07.2012 № 711 // Собрание законодательства Российской Федерации.2012. № 30. Ст. 4276.

12. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) //Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2071.

13. Масленникова Л. В., Усенко А. С. Порядок предоставления жилья для беженцев и вынужденных переселенцев // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2016. № 118. С. 397-411.

14. Макарова А. А. Проблемы взаимодействия Федеральной миграционной службы с органами внутренних дел // Молодой ученый. 2015. № 23. С.771–773.

References

1. Korobeev V. A. Constitutional and legal foundations of migration policy: author. dis ... cand. legal sciences. Vladivostok, 2008.P.21.

2. Vorobyov O. D., Rybakovsky L. L., Rybakovsky O. L. Migration policy of Russia: textbook. allowance for undergraduate and graduate / 2nd ed., Rev. and add. - Publishing house Yurayt M, 2019 .– 182 p.

3. Khoreva O. B. Approaches to the concept of population migration // Fundamentals of migration policy: Uch.-method. pos. / Under the total. ed. I. N. Bartsitsa, V. K. Egorova, K. O. Romodanovsky, M. L. Turkina, Moscow, 2010.

4. Gorokhov, D. Yu. Constitutional and legal regulation of migration processes in the Russian Federation at the present stage: the dissertation ... candidate of legal sciences: 12.00.02 / Gorokhov Dmitriy Yurevich; [Place of protection: Mosk. humanitarian. un-t] .- Moscow, 2011.- 188 p.

5. Roshchin Yu. V. The history of the development of state regulation of migration processes in Russia // Migration policy. M., 2011. No. 6. P.18.

6. On the transfer to the jurisdiction of the NKVD and its local bodies of foreign departments and tables of executive committees ", subordinated until that time to the GPU under the NKVD of the USSR: Decree of the Council of People's Commissars of the USSR dated October 4, 1935 // "Consultant-Plus"law reference system.

7. Legal and organizational basis of the activities of the FMS of Russia: Uch. pos. for students / Under the total. ed. A. P. Prudnikova, Moscow: Unity-dana, 2017. P. 177.

8. On the Federal Migration Service of Russia: Decree of the President of the Russian Federation dated 06.06.1992 No. 626 // Vedomosti SND and Armed Forces of the Russian Federation. 1992. No. 25. Article 1422 (lost force).

9. Issues of the Federal Migration Service: Decree of the President of the Russian Federation dated July 19, 2004 No. 928 // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2004. No. 30.Art. 3150 (expired).

10. On amending the Regulation on the Federal Migration Service, approved by Decree of the President of the Russian Federation dated July 19, 2004 No. 928: Decree of the President of the Russian Federation dated March 11, 2012 No. 291 // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2012. No. 12. Art. 1387

11. On issues of the Federal Migration Service (together with the "Regulation on the Federal Migration Service"): Decree of the Government of the Russian Federation dated July 13, 2012 No. 711 // Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2012. No. 30. Article 4276.

12. On improving public administration in the field of control over the circulation of narcotic drugs, psychotropic substances and their precursors and in the field of migration: Decree of the President of the Russian Federation dated 04.04.2016 No. 156 (amended on 05/15/2018) // Collection of legislation of the Russian Federation. 2016. No. 15. Art. 2071.

13. Maslennikova L. V., Usenko A. S. The procedure for providing housing for refugees and internally displaced persons // Political-Mathematical Network Electronic Scientific Journal of the Kuban State Agrarian University. 2016. No. 118.P. 397-411.

14. Makarova A. A. Problems of interaction between the Federal Migration Service and the internal affairs bodies // Young scientist. 2015. No. 23. P. 771-773.