

Административное и муниципальное право*Правильная ссылка на статью:*

Попова С.М., Яник А.А., Карпова С.Ф. — Трансформация миграционной политики России: этапы, особенности, проблемы (1989-2023) // Административное и муниципальное право. – 2023. – № 4. DOI: 10.7256/2454-0595.2023.4.43666 EDN: VBXQFC URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=43666

Трансформация миграционной политики России: этапы, особенности, проблемы (1989-2023)

Попова Светлана Михайловна

ORCID: 0000-0002-1348-4492

кандидат политических наук

ведущий научный сотрудник, Институт демографических исследований ФНИСЦ РАН

119333, Россия, г. Москва, ул. Фотиевой, 6, оф. 1



✉ sv-2002-1@yandex.ru

Яник Андрей Александрович

ORCID: 0000-0002-1599-6280

кандидат технических наук

ведущий научный сотрудник, Институт демографических исследований ФНИСЦ РАН

119333, Россия, г. Москва, ул. Фотиевой, 6, оф. 1



✉ cpi_2002_1@yahoo.co.uk

Карпова Светлана Федоровна

младший научный сотрудник, Институт демографических исследований ФНИСЦ РАН

119333, Россия, город Москва, г. Москва, ул. Фотиевой, 6, оф. 1



✉ karpova2@yandex.ru

[Статья из рубрики "АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ"](#)

DOI:

10.7256/2454-0595.2023.4.43666

EDN:

VBXQFC

Дата направления статьи в редакцию:

29-07-2023

Дата публикации:

09-08-2023

Аннотация: В статье представлены результаты анализа основополагающих документов миграционной политики Российской Федерации последних 30 лет, целью которого было выявление изменений в принципиальных подходах органов власти в отношении миграции и соответствующих перемен правового и институционального характера. В качестве источников использован массив нормативных правовых актов Российской Федерации с 1989 по 2023 годы (около 100 документов), концепции миграционной политики, материалы выступлений Главы государства, заседаний различных межведомственных комиссий и профильных рабочих групп высокого уровня. В исследовании применялись сравнительный правовой анализ; контент-анализ; синхронный анализ; общелогические подходы и методы. Полученные результаты позволили выделить семь этапов эволюции российской миграционной политики. Определены границы, в которых происходит «колебание курса» миграционной политики. Показано, что приоритеты, которым должна соответствовать миграционная политика, являются равно значимыми, но конкурирующими, что ведет к противоречивости принимаемых мер. Отмечено, что в последние годы миграционная политика все шире использует технологии адаптивного управления, что содержит риски для долгосрочного целеполагания. Дано определение понятию «пределы изменчивости политики». Сделан вывод о необходимости разработки долгосрочной Стратегии государственной миграционной политики, которая будет учитывать системный характер феномена миграции и многоуровневые эффекты, которые возникают в результате воздействия на миграционную ситуацию.

Ключевые слова:

Миграционная политика, Миграционный поток, Коэффициент чистой миграции, Демографический кризис, Рынок труда, Трудовая миграция, Мигрант, Цифровизация, Адаптивное управление, Россия

Введение

Российская Федерация является одной из пяти стран – лидеров, как по числу мигрантов, так и по количеству эмигрантов [1].

По состоянию на 2023 г. коэффициент чистой миграции (net migration rate) для России составляет 0,621 на 1000 чел. населения, что на 16,98 % ниже, чем в 2022 г., и почти в три раза меньше, чем в 2016 г. [Примечание: Формула N = (I-E) / M x 1000, где N – коэффициент чистой миграции, I – количество иммигрантов, прибывших в страну; E – число эмигрантов, покинувших страну; M – среднегодовая численность населения страны. Позволяет оценить влияние миграции на население страны].

Несмотря на снижение коэффициента чистой миграции, особенно за годы после начала пандемии (см. Таблица 1), Российская Федерация по-прежнему остается страной с активной миграционной ситуацией: численность населения постепенно прирастает за счет иностранных граждан. При этом ежегодное среднее количество иммигрантов примерно равно или чуть превышает число российских граждан, живущих за границей, и составляет около 11-12 млн. чел.

Таблица 1. Динамика коэффициента чистой миграции в Российской Федерации, 2016-2023 гг.

Год	Коэффициент чистой миграции	Снижение коэффициента в сравнении с предыдущим годом, %
2023	0.621	16.98
2022	0.748	14.42
2021	0.874	12.69
2020	1.001	11.18
2019	1.127	10.13
2018	1.254	16.57
2017	1.503	14.16
2016	1.751	12.45

Источник: United Nations - World Population Prospects; Russia Net Migration Rate 1950-2023 /Population. URL: <https://www.macrotrends.net/countries/RUS/russia/net-migration>

Эффективное управление миграционными ресурсами – одна из актуальных и нетривиальных задач для современного государства, поскольку миграция является одновременно как одним из важных инструментов содействия экономическому развитию в условиях демографического кризиса и дефицита трудовых ресурсов, так и источником рисков для общественно-политической стабильности. В этом контексте представляет интерес анализ документов миграционной политики на длительном промежутке времени с целью её периодизации (выделения этапов, отличающихся своим содержанием) и выявления факторов, определяющих стабильность и изменчивость системы управления миграционными потоками.

Периодизация современной российской миграционной политики

Источниковой базой исследования стал массив правовых актов Российской Федерации с 1989 по 2022 годы (около 100 документов) – федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, концепции миграционной политики, акты министерств и ведомств, а также материалы выступлений Главы государства, заседаний различных межведомственных комиссий и профильных рабочих групп высокого уровня.

Анализ источников показал, что, начиная с 1989 г., можно выделить семь этапов эволюции миграционной политики в Российской Федерации, критерием для выделения которых является изменение приоритетов в отношении органов власти к миграции (см. Таблица 2).

Каждый этап отличается своими особенностями в подходах к целям и задачам миграционной политики. А изменение подходов, точнее – уточнение акцентов в приоритетах, влечёт за собой перемены правового и институционального характера, поскольку для реализации принятых политических решений необходимы соответствующие механизмы. Речь идёт о принятии новых или уточнении действующих законов и других нормативных правовых актов, о создании или реорганизации профильных органов, разработке информационных и иных цифровых систем, разного рода стандартов и правил.

Таблица 2. Этапы в изменении подходов органов государственной власти к целям и задачам миграционной политики России (1989-2022)*

Этап	Годы	Содержание	Механизмы реализации
I	1989-1992	Либерализация миграционной политики: поощрение прибытия соотечественников и беженцев с постсоветского пространства на фоне роста эмиграции россиян.	Принят Закон РФ «О гражданстве Российской Федерации»(1). Учреждена Федеральная миграционная служба (ФМС) России(2) Создана зона свободного передвижения в рамках СНГ(3). Ратифицирована Женевская конвенция 1951 г. о статусе беженцев(4).
II	1993-2001	Переход к умеренно жесткой стратегии, предполагающей ограничение приема беженцев и вынужденных переселенцев. Причины: сокращение эмиграции, рост иммиграции.	Приняты Закон РФ о государственной границе(5) и Федеральный закон о порядке въезда и выезда(6). Начата реализация федеральных миграционных программ(7). Сформулирована государственная политика в отношении соотечественников за рубежом(8).
III	2001-2006	Ужесточение миграционной стратегии, переход к практике селективного обора партнеров в рамках СНГ на двухсторонней основе. Основа - доктрина взаимосвязи миграционного контроля и национальной безопасности.	Приняты Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»(9); Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»(10); Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»(11). Правительство РФ получило право ежегодно устанавливать допустимую долю иностранных работников в различных

			<p>сферах экономики.</p> <p>ФМС передана в состав МВД России(12).</p> <p>Принята Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселения соотечественников(13).</p> <p>Впервые разработана Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации(14).</p>
IV	2007-2012	<p>Возвращение к умеренно-жесткой политике в отношении миграции, которая стала пониматься как инструмент для решения текущих социально-экономических проблем в условиях демографического кризиса и дефицита трудовых ресурсов.</p> <p>Приоритеты миграционной политики:</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) обеспечение национальной безопасности; (2) стабилизация и увеличение численности основного населения России; (3) содействие обеспечению потребностей национальной экономики в рабочей силе, модернизации и инновационном развитии. 	<p>Утверждена Концепция демографической политики(15).</p> <p>Принята новая редакция Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселения соотечественников(16).</p> <p>ФМС выведена из состава МВД России и передана в непосредственное ведение Правительства РФ(17).</p> <p>Утверждена новая Концепция миграционной политики РФ(18).</p>
V	2013-2018	<p>Возврат к жесткому варианту миграционной стратегии в условиях роста международных санкций.</p> <p>В силу высокой адаптационной способности мигрантов, рост числа иммигрантов</p>	<p>Частично реализована и досрочно прекращена подпрограмма «Внешняя трудовая миграция» (2013-2016) (19). Введены специальные меры регулирования (в том числе, квоты) в отношении работников, являющихся иностранными гражданами</p>

		<p>трактуется как угроза.</p> <p>Приоритеты охранительные тенденции, централизация регулирования миграции.</p> <p>Миграция – вспомогательный инструмент для решения демографических проблем.</p>	<p>или лицами без гражданства(20). Принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации(21).</p> <p>ФМС упразднена, а ее полномочия переданы в МВД России(22).</p> <p>Досрочно принятая новая концепция государственной миграционной политики России(23).</p> <p>Расширены полномочия Президента РФ в части определения в гуманитарных целях иностранцев, апатридов и участников Государственной программы содействия переселению, которые вправе получить российское гражданство в упрощенном порядке(24).</p>
VI	2019-2022	<p>Попытка соединить жесткий и умеренно-жесткий подходы к миграции за счет цифровизации миграционной сферы.</p> <p>Идея ускорить реформирование миграционных режимов и института гражданства с целью повышения эффективности предоставления государственных услуг и государственного контроля в сфере миграции за счет упрощения процедур и широкого использования информационных технологий.</p>	<p>Создана рабочая группа высокого уровня по реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 гг. (25).</p> <p>Принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» (26).</p>
VII	2022 - н/в	Дальнейшие поиски баланса между потребностями экономики	Принят Указ Президента РФ от 12 мая 2023 г. № 342 «О внесении изменений в

	<p>(расширение масштабов трудовой миграции) и национальной безопасности.</p> <p>Миграционная сфера – «крайне чувствительна для национальной безопасности, для стабильного развития России и нашего общества» [2].</p> <p>Приоритетная поддержка носителей русского языка, расширение мер по адаптации иностранных граждан.</p> <p>Противодействие формированию этнических анклавов.</p>	<p>Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622» (28).</p>
--	---	---

* Примечание: перечень источников, упоминаемых в таблице и далее в тексте (нумерация в скобках), – см. в Приложении в конце статьи

Особенности последних этапов миграционной политики

Представляется целесообразным более детально обратиться к последним двум этапам адаптации российской миграционной политики к новым вызовам. Так, шестой этап очередной смены в приоритетах миграционной политики страны начался в 2019 году и был связан с серьезными изменениями во внешних и внутренних социально-экономических и политических условиях, в которых происходило регулирование миграционных потоков.

Весной 2019 г. органы государственной власти, приняв во внимание критический экспертный обзор миграционной ситуации в стране, заявили о необходимости принятия срочных политических решений. Среди факторов, повлиявших на позицию государства, стали отрицательный естественный прирост населения и резкое сокращение показателей чистой миграции [3-5]. Решая задачи роста экономики в условиях высокой демографической нагрузки на трудоспособное население и межрегиональных социально-экономических диспропорций, Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию пространственного развития страны(28) и обновило Государственную программу «Содействия занятости населения»(29).

Впервые в истории российской миграционной политики Глава государства создал рабочую группу высокого уровня по реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 гг. В состав группы вошли руководители всех ветвей власти государственных органов – от подразделений Администрации Президента Российской Федерации до профильных министерств и ведомств(30). Такого рода управленические инструменты, объединяющие руководителей высокого уровня, позволяют оперативно разрабатывать, согласовывать и принимать стратегические решения.

Формально старт шестому этапу был дан решением Президента Российской Федерации форсировать работу органов государственной власти страны по реформированию миграционных режимов и института гражданства в рамках существующей Концепции и на основе предложений, разработанных рабочей группой(31). Личное участие Главы государства стало своего рода стимулом, чтобы ускорить работу по устраниению перекосов и недостатков в системе управления миграцией, среди которых основными стали: (а) непоследовательность миграционной политики, (б) отсутствие прозрачного (и не коррупционного) механизма получения вида на жительство и гражданство, а также (в) отсутствие понятной системы дифференцированного отбора мигрантов(26).

В основу предложенного похода легли идеи унификации существующих миграционных правил (прежде всего, чтобы снизить эффекты нелегальной и скрытой временной трудовой миграции) и резкого повышения эффективности предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля в сфере миграции за счет быстрого и широкого использования информационных технологий.

Принципиальная возможность масштабной цифровой трансформации миграционной сферы основывается на таких объективных обстоятельствах, как высокие темпы цифровизации и наличие позитивного опыта использования все возрастающего числа цифровых сервисов в нашей стране. Например, в 2020 г. количество зарегистрированных пользователей на Едином портале государственных услуг составляло более 78 млн. человек (почти 2/3 всех граждан России старше 14 лет) [\[6\]](#), а в первом полугодии 2022 г. превысило 97,5 млн. человек [\[7\]](#). В уточненных национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года, важное место занимает цель «цифровой трансформации» - достижения «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, а также государственного управления(32).

Согласно рекомендациям рабочей группы высокого уровня, на протяжении последних лет последовательно создаётся новая компонента государственной информационной инфраструктуры в виде цифровой платформы, которая содержит и обрабатывает информацию об иностранных гражданах и миграционных потоках и предназначена для использования всеми заинтересованными государственными органами. В рамках такой платформы должны решаться все вопросы оформления, выдачи и применения единого идентификационного документа иностранного гражданина при условии его регистрации с использованием биометрической идентификации. Предполагается, что важным элементом мониторинга миграционных потоков в режиме реального времени должна стать геолокация персональных мобильных устройств мигрантов. Однако на текущий момент эта идея пока не реализована. Частично вопросы цифровой трансформации миграционной сферы решаются за счет использования возможностей портала Государственных услуг. Например, уже в январе 2022 г. с помощью нового сервиса «Уведомления по трудовым мигрантам» работодатели получили возможность отправлять в соответствующие структуры МВД России электронные уведомления по различным аспектам трудовых отношений с иностранными гражданами [\[8\]](#).

Представляется значимым обстоятельством тот факт, что в 2020-2022 годах тема трудовой миграции как ресурса для экономического развития вошла в политическую повестку дня на федеральном уровне. Например, в апреле 2020 г. Агентство стратегических инициатив публично предложило Правительству Российской Федерации комплекс мер в сфере труда и занятости с использованием ресурса трудовых мигрантов. В частности, предлагалось приравнять трудоустроенных мигрантов к гражданам России

для получения ими пособий по безработице и запустить процедуры подготовки мигрантов под высвобождающиеся рынки и для рынков обслуживания ИТ-инфраструктуры за счет перераспределения средств национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» [9]. Промежуточные итоги развития этой темы подвел в июле 2020 г. Президент Российской Федерации, когда заявил о том, что дефицит работников становится реальным ограничителем экономического роста России, а потому страна нуждается в притоке мигрантов, в особенности тех, кто является носителем русской культуры. «Что касается экономики, то совершенно очевидно, что с развитием экономики в России нам уже не хватает, а скоро это будет очень заметно, не будет хватать рабочих рук. Это становится реальным, объективным ограничителем экономического роста в стране. Это одна из серьезных проблем», - заявил В.В. Путин [10].

По состоянию на июль 2023 г. ключевые решения Правительства Российской Федерации по выполнению Перечня поручений Президента Российской Федерации от 6 марта 2020 г. № Пр-469 реализованы следующим образом(33) (см. Таблица 3):

Таблица 3. Состояние выполнения Правительством РФ мероприятий из Перечня поручений

Президента РФ от 6 марта 2020 г. № Пр-469

Мероприятие (извлечение из Плана)	Срок	Результат
Институт гражданства Российской Федерации. Порядок пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Переселение в Российскую Федерацию		
Подготовка проекта новой редакции Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» на основе предложений по реформированию института гражданства Российской Федерации	I кв. 2022	Исключен
Подготовка предложений в проект нормативного правового акта в сфере миграции, (...) содержащих формулировки правовых норм, включающих в себя: - основы формирования и ведения информационной системы; - правила осуществления иностранными гражданами трудовой, предпринимательской, инвестиционной и иных видов деятельности; - механизмы регулирования	II кв. 2021	Предложения Минцифры, Минэкономразвития, Минтруда, Минздрава, Минобрнауки, Минпросвещения, Минюста России направлены в МВД России

<p>рынка труда иностранных работников;</p> <ul style="list-style-type: none"> - механизмы осуществления медицинского освидетельствования иностранных граждан и лиц без гражданства; - механизмы проверки уровня владения иностранными гражданами русским языком, знания основ законодательства и истории России; - механизмы контроля соблюдения временного ограничения прав иностранных граждан 		
Подготовка проекта нормативного правового акта в сфере миграции	IV кв. 2021	Проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» внесен в Правительство РФ (подготовлен МВД России, ID проекта 02/04/03-21/00113698; не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 03.09.2021)
Совершенствование законодательства, регулирующего порядок привлечения к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан в качестве высококвалифицированных специалистов	IV кв. 2020	Приказ МВД России от 01.08.2020 № 541 (ред. от 02.03.2021) «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства» (Зарегистрировано в Минюсте России 01.09.2020 № 59604)
Актуализация перечней	IV кв.	Приказ Минтруда России от

<p>профессиональных (специальностей, должностей) иностранных граждан - квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются, а также указанных граждан, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке</p>	IV кв. 2021	<p>14.02.2022 г. № 58н «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан - квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.03.2022 г. № 67787)</p>
<p>Установление допустимой доли иностранных работников, используемых в различных отраслях экономики хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Российской Федерации</p>	ежегодно	<p>Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 13.06.2023) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;</p> <p>- (Письмо) Минтруда России от 07.10.2022 г. № 16-4/10/В-13610 (О Постановлении Правительства РФ от 03.10.2022 г. № 1751)</p>
<p>Совершенствование законодательства в части предоставления иностранным гражданам права на получение вида на жительство по экономическим основаниям (особая квалификация, осуществление инвестиций)</p>	IV кв. 2020	<p>Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" в части установления упрощенного порядка выдачи иностранным инвесторам вида на жительство в Российской Федерации № 1160385-7 (внесен Правительством РФ в ГД ФС РФ 26.10.2021 г., принят в первом чтении 16.12.2021 г., 14.03.2023 г. отклонен во втором чтении)</p>

Правопорядок и безопасность

Подготовка предложений о	III кв.	Локлад Минюста России
--------------------------	---------	-----------------------

закреплении в уголовном законодательстве Российской Федерации мер, связанных с принудительной высылкой иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации	III кв. 2020	Правительству Российской Федерации
Внесение изменений в уголовное и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации в части реализации института передачи исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, в отношении лица, осужденного судом Российской Федерации, для исполнения в государстве, гражданином которого оно является, а равно для передачи исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, в отношении гражданина Российской Федерации, осужденного судом иностранного государства, для исполнения в Российской Федерации	IV кв. 2021	Проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части передачи исполнения наказания, не связанного с лишением свободы, а также применения условного осуждения или отсрочки отбывания наказания» (подготовлен Минюстом России, ID проекта 01/05/09-21/00120018, ред. до внесения в ГД ФС РФ, текст по состоянию на дату подведения итогов общественного обсуждения - 21.09.2021 г.)
Ратификация Конвенции государств - участников Содружества Независимых Государств о передаче исполнения наказаний, не связанных с лишением свободы	II кв. 2022	Конвенция подписана Президентом РФ 11.10.2019 г., но не ратифицирована
Внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих дактилоскопическую регистрацию и медицинское освидетельствование иностранных граждан, приывающих на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке, в том числе граждан государств - членов Евразийского экономического союза	III кв. 2020	Федеральный закон от 01.07.2021 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и Федеральный закон "О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5102
Информационное, коммуникационное и техническое обеспечение		
Подготовка стратегии комплексной информатизации государственного управления миграционными процессами	I кв. 2021	Нет данных об описании технических требований и условий создания государственной

			информационной инфраструктуры, необходимой для обеспечения функционирования создаваемых миграционных правил, электронных сервисов и механизмов контроля (по данным СМИ в Правительстве РФ разработана Стратегия комплексной информатизации государственного управления миграционными процессами [11])
Разработка системного проекта инфраструктуры оформления, выдачи и применения идентификационного документа иностранного гражданина	II кв. 2021		Системный проект утвержден президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (п. 1 Протокола заочного голосования от 28.12.2022 г. № 60)
Создание государственной системы планирования и управления миграционными процессами, обеспечивающей увязку миграционной политики с основными направлениями Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, социально-экономическими и инвестиционными потребностями субъектов Российской Федерации	IV кв. 2021		Созданы элементы [12] единой системы управления миграционными процессами: совместно с Евразийским банком развития поэтапно вводится в эксплуатацию мобильное приложение «Работа в ЕАЭС»; принято Постановление Правительства РФ от 29.07.2022 г. № 1352 (ред. от 24.03.2023) «О грантовой поддержке талантливых иностранных граждан и лиц без гражданства, обучающихся в российских организациях, осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации» (34).
Проведение исследования	III кв.		Лонгитюдные опросы ФСО

общественного мнения о миграционных процессах в Российской Федерации	ежегодно	России [13] ; отсутствуют в открытом доступе
Проведение социологического исследования по проблемам межнациональных и межконфессиональных отношений	III кв. ежегодно	Ведомственная статистика ФАДН России; отсутствует в открытом доступе
Адаптация иностранных граждан. Вынужденная миграция. Развитие международного сотрудничества в сфере миграции		
Совершенствование системы государственного тестирования по русскому языку как иностранному, в том числе посредством актуализации, действующей нормативной правовой базы, а также ее продвижение за рубежом	IV кв. 2020	Методические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по актуальным вопросам реализации государственной национальной политики, содействия социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, а также профилактике экстремизма с примерными алгоритмами действий по ликвидации конфликтных ситуаций и их последствий (утв. приказом ФАДН России от 06.08.2020 г. № 114)
Разработка проекта федерального закона, регулирующего порядок предоставления убежища в Российской Федерации	IV кв. 2022	<p>Проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» подготовлен МВД России (ID проекта 01/05/01-22/00124403, не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 25.01.2022);</p> <p>Проект федерального закона «О порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» № 85017-8 представлен 10.03.2022 г. группой депутатов (ответственный за рассмотрение – Комитет ГД по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками) – рассмотрение неоднократно</p>

			переносилось, законопроект ГД не рассмотрен
Подготовка предложений по заключению международных договоров Российской Федерации, продвижению российской повестки на международном уровне, а также по расширению участия Российской Федерации в международных мероприятиях в сфере миграции, в том числе в качестве принимающей (председательствующей) стороны или организатора	III кв. ежегодно	Нет данных (МВД России должно предоставлять доклад в Правительство РФ)	

Текущий, седьмой этап развития миграционной политики характеризуется сочетанием жёсткой публичной риторики в защиту национальных интересов и правопорядка от рисков, возникающих из-за притока мигрантов (речь в частности идёт о попытках «раскачивания» межнациональной стабильности в России через миграционные каналы [14]), с прагматичным снижением барьеров на пути легальной трудовой миграции и созданием условий для увеличения «масштабов организованного привлечения иностранных граждан к осуществлению трудовой деятельности на территории Российской Федерации»(27).

В качестве аргументов в поддержку такой характеристики можно привести ряд событий и решений высокого уровня в сфере миграционной политики. Так, в октябре 2022 г. на заседании Совета Безопасности Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил вновь скорректировать действующую Концепцию государственной миграционной политики, с тем чтобы учесть «новые глобальные и региональные факторы, влияющие на миграционную сферу», отразить «весь комплекс как существующих, так и потенциальных вызовов» [2]. Среди новых факторов: рост в 2022 г. миграционного оттока населения Российской Федерации за рубеж; увеличение в том же году на треть (после ослабления карантинных ограничений) числа иностранцев, прибывающих в Россию с целью трудоустройства, а также большой поток беженцев (в частности речь идет о примерно 5 млн жителей Донбасса и юго-восточных регионов Украины) [15].

В марте 2023 г. по итогам коллегии МВД России была создана специальная межведомственная рабочая группа для разработки предложений, нацеленных на противодействие рискам миграции для общественного порядка. Эти предложения должны содействовать развитию комплексной системы социально-культурной адаптации иностранных граждан.

В мае 2023 г. на заседании Совета по межнациональному отношениям Глава государства, комментируя необходимость корректировки Стратегии государственной национальной политики с целью противостояния новым вызовам и угрозам, которые возникают, в том числе, из-за миграции, создающей острые проблемы для межнациональных отношений в стране, тем не менее, позитивно оценил значение иностранной рабочей силы. Он подчеркнул, что Россия открыта «для специалистов, которые необходимы отечественной

экономике, ... в первую очередь для наших соотечественников, людей, близких по культуре, языку, религии» [14].

Адаптивный характер миграционной политики

Содержательный анализ источников показал, что современная российская миграционная политика постоянно адаптируется к внешним и внутренним вызовам. Однако эта изменчивость имеет свои границы, которые заданы двумя приоритетами, одинаково значимыми (с точки зрения их важности и ценности) для национальных интересов страны. Этими равными по значению приоритетами являются интересы национальной безопасности и интересы стимулирования экономического развития в условиях дефицита трудовых ресурсов и демографического кризиса.

На Рисунке 1 схематично показано, как колебались концептуальные подходы миграционной политики на разных этапах между двумя одинаково значимыми полюсами интересов (приоритетов).



Рисунок 1. «Колебания курса» миграционной политики

Интерес представляет синхронный анализ изменения коэффициента чистой миграции и приоритетов миграционной политики (см. Таблица 3 и Рисунок 2).

Представляется, что гипотеза о том, что «ужесточение» или «либерализация» курса миграционной политики вызывают соответствующий отклик в увеличении или снижении миграционных потоков, не находит достаточного подтверждения. Если на начальных этапах коэффициент чистой миграции с некоторой задержкой увеличивался вслед за либерализацией миграционной политики и снижался – после ужесточения курса, то, начиная с 2009 года он устойчиво падал, несмотря на переход к умеренно жесткому курсу и мерам по стимулированию легальной трудовой миграции.

Таблица 3. Изменение коэффициента чистой миграции на фоне колебания курса миграционной политики Российской Федерации (1989-2023)

Этап, подход	Российская Федерация, коэффициент чистой миграции, 1989-2023 гг.		
	Год	Нетто-миграция, на 1000 населения	Годовое изменение, %
I этап Либ.	1990	2,083	25.94
	1991	2,511	20.55
	1992	2,940	17.08
II этап Ум.Ж.	1993	3,368	14.56
	1994	3,339	-0.86
	1995	3,310	-0.87
	1996	3,282	-0.85
	1997	3,253	-0.88
	1998	3,224	-0.89
	1999	3,070	-4.78
	2000	2,915	-5.05
	2001	2,761	-5.28
III этап Ж.	2002	2,606	-5.61
	2003	2,452	-5.91
	2004	2,610	6.44
	2005	2,768	5.05
	2006	2,925	5.67
	2007	3,083	5.40
IV этап Ум.Ж.	2008	3,241	5.12
	2009	3,092	-4.60
	2010	2,943	-4.82
	2011	2,795	-5.03
	2012	2,646	-5.33
	2013	2,497	-5.63
V этап Ж.	2014	2,248	-9.97
	2015	2,000	-11.03
	2016	1,751	-12.45
	2017	1,503	-14.16
	2018	1,254	-16.57
	2019	1,127	-10.13
VI этап Ум.Ж	2020	1,001	-11.18
	2021	0,874	-12.69
	2022	0,748	-14.42
VII этап Ж.	2023	0,621	+16.98
Источник: UN World Population Prospects. Macrotrends, 2023			

Только за 2020-2023 годы сальдо миграции за период сократилось на 38%, а суммарные среднегодовые темпы изменений (GAGR) чистого коэффициента миграции составили: – 11,3% (отрицательные темпы) (см. Рисунок 2).

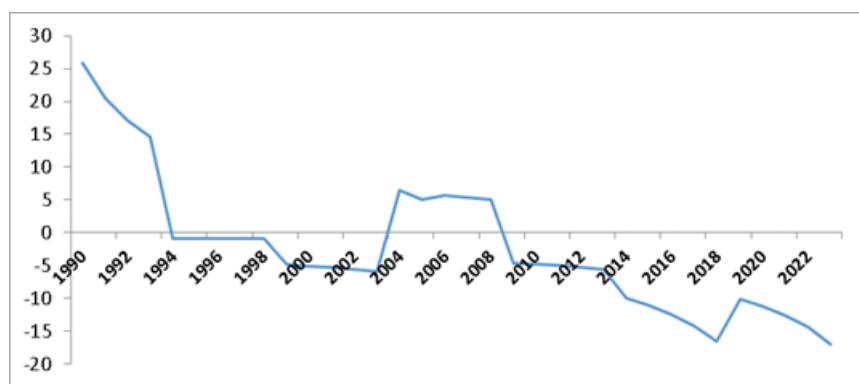


Рисунок 2. Изменение коэффициента чистой миграции (1990-2022)

Нужно отметить, что за последние 8 лет более, чем в два раза сократилось число заявлений от субъектов Российской Федерации на привлечение иностранных работников. Если исключить влияние ограничений на трансграничные перемещения вследствие пандемии COVID-19, то пока нет однозначного ответа на вопрос, означает ли падение интереса к

привлечению иностранных работников свидетельством улучшения ситуации с трудовыми ресурсами на региональных рынках труда, либо оно отражает нежелание региональных властей «усложнить себе жизнь» из-за того, что увеличение числа иностранных работников ухудшает показатель уровня социальной напряженности на рынке труда(35).

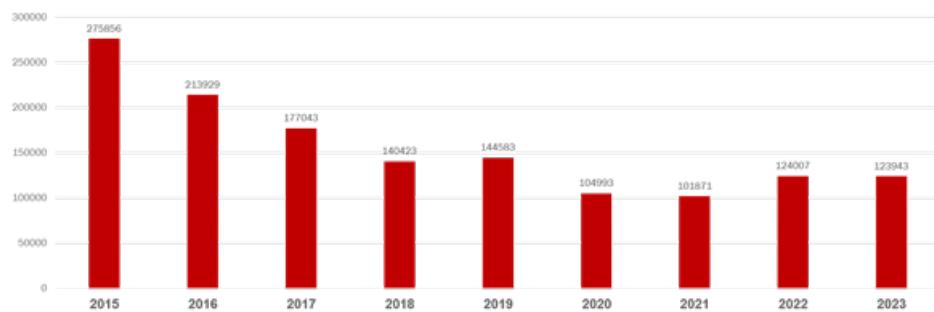


Рисунок 3. Изменение потребностей субъектов Российской Федерации в иностранных работниках (2015-2023), чел.

Со всей очевидностью, предложения рабочей группы высокого уровня (2020) внесли «свежие ноты» в сложившийся дискурс миграционной политики (на фоне уроков пандемии COVID-19), в частности, за счет идеи систематического ограничения избыточных по своей сути процедур, сокращения видов документов на жительство и переноса акцента с особенностей возможной деятельности мигрантов на факт и условия их пребывания на территории России.

Начиная с этого времени, новую модель управления миграционными процессами активно продвигает и Глава государства, постоянно подчеркивая необходимость «оперативно отладить все административные процедуры, связанные с миграцией, максимально перевести их в «цифру», сделать понятными, чёткими и доступными» [\[16\]](#). Однако идея ускоренного прорыва в управлении миграционными потоками за счет внедрения цифровых сервисов, централизации процедур учета и организации на этой основе тотального контроля реализуется не так быстро, как планировалось.

С одной стороны, в силу того, что миграция имеет «правоохранительную» и «экономическую» составляющие, сохраняется традиционная межведомственная разобщенность, на преодолении которой настаивает Глава государства: «очень важно, чтобы у Правительства, его социально-экономического блока и правоохранительных органов здесь были единые подходы, общее понимание результатов работы, которые необходимо достигнуть» [\[16\]](#). Понятно, что без надежного обеспечения интересов национальной безопасности невозможно стабильное экономическое развитие, а без устойчиво развивающейся современной экономики и демографического благополучия состояние национальной безопасности также находится в зоне риска. Однако на практике мероприятия, которые обеспечивают профилактику угроз от притока иммигрантов для общественно-политической стабильности, конфликтуют с мерами, нацеленными на решение проблем с дефицитом трудовых ресурсов за счет привлечения иностранных работников.

С другой стороны, цифровая трансформация миграционной сферы – сложный долгостоящий проект [\[17\]](#), сроки реализации которого объективно удлиняются из-за отсутствия единых концептуальных подходов, трудностей интеграции уже существующих сервисов и баз данных [\[18\]](#), а также технических проблем вследствие влияния западных санкций. Так, например, в начале июля 2023 г. Минцифры России было принято решение о дооснащении системы миграционного и регистрационного учета «Мир»

оборудованием на российских процессорах [\[19\]](#).

Кроме того, замедляет качественный переход ориентация при реализации миграционной политики на чисто административные методы мониторинга и прогнозирования, локализация проблем по «ведомственным квартирам», использование сугубо бюрократических процедур координации, и неразвитость, в конечном итоге, инклюзивных политических и экономических институтов [\[20\]](#).

Выводы

Анализ последних этапов развития миграционного регулирования показывает, что российская политика в области управления миграцией становится все более адаптивной. Адаптивным управлением называется процесс принятия решений в условиях неопределенности методом «проб и ошибок» (с постоянной оценкой последствий). Во всем мире подобные управленческие технологии, в том числе в сфере миграции, стали особенно активно внедряться под влиянием эффектов пандемии COVID-19, когда обстановка существенно менялась в очень короткие сроки при отсутствии надежных прогнозов и ориентиров [\[21\]](#).

Начиная с 1989 года, курс российской миграционной политики колеблется в коридоре, определенном двумя одинаково ценными, одинаково значимыми приоритетами: интересы национальной безопасности и интересы экономического развития. На практике меры, которые позволяют обеспечивать указанные приоритеты, реализуются разными управленческими блоками (правоохранительный и социально-экономический) и конкурируют между собой. Как следствие, российская миграционная политика характеризуется противоречивостью и является «дважды адаптивной». Во-первых, изменения зависят от смещения баланса в стратегических подходах к миграции (выходят ли на первое место представления о том, что миграция является безусловной угрозой, либо начинают доминировать идеи о миграции как ресурсе для решения текущих проблем экономики в условиях дефицита трудовых ресурсов). Во-вторых, миграционная политика адаптируется к воздействию новых, подчас неожиданных вызовов внешней среды (пандемия, СВО, санкции и пр.).

Хронологический анализ показывает нарастание скорости перемен в миграционном регулировании (характерные примеры - резкие изменения под влиянием пандемии COVID-19, эффекты специальной военной операции и международных санкций), что делает актуальным вопрос: а каковы пределы изменчивости миграционной политики? (Под пределами изменчивости политики целесообразно понимать её способность адаптироваться к неожиданным сильным вызовам внешней среды без ущерба для её сущностных, стратегических целей).

В настоящее время отсутствуют исследования, позволяющие понять, как сказываются быстрые (по историческим меркам) колебания курса миграционной политики на социально-экономических реалиях. Однако без такого рода работ трудно оценить пределы адаптивности миграционной политики. Это важный сюжет, потому что в условиях неожиданных внешних вызовов миграционная политика может потерять свою цель и субъектность, стать инструментом решения локальных задач. Например, в период пандемии миграционное регулирование, нацеленное на ограничение трансграничных и внутристранных перемещений, в течение нескольких лет играло подчиненную роль, решая, скорее, санитарные задачи государств, а отнюдь не экономические. Необходимо оценить и подсчитать, к каким последствиям это привело. Связь между динамикой изменения подходов к задачам миграционной политики и социально-экономическими

эффектами этих перемен требует специальных исследований.

В целом, происходящие в настоящее время процессы прагматизации и рационализации миграционной политики при неизменной декларации ценностей приверженности идеям развития и защиты «цивилизационного кода» страны являются, безусловно, позитивными. Однако текущая работа по совершенствованию механизмов управления миграционными потоками не исключает поиска ответов на вопрос о долгосрочных целях такой деятельности. Формирование «миграционной ситуации», которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства» формально не может быть конечной целью, поскольку, согласно Концепции, миграционная политика «является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем» (см. пп. 14 и 15 Концепции(23)).

Понятно, что в любом сценарии социально-экономического развития, предполагающем устойчивый экономический рост не ниже среднемирового уровня, необходимо задействование новых факторов роста. В свою очередь, это требует структурных изменений в направлениях возрастания качества человеческого капитала и максимизации вклада знаний людей в развитие, технологического прорыва для выхода на новые рынки и расширения способности государства (capacity) быстро изменять институциональные условия развития [22-23].

Однако, в условиях объективного спада экономической активности в мире, в том числе, под влиянием пандемии COVID19, на смену глобальным подходам к управлению миграционными потоками приходят процессы регионализации, связанные со стремлением государств использовать ресурс миграции для решения проблем национального развития. В таком контексте эффективная миграционная политика является производной от ясного формулирования целей национального развития и методов их достижения. На текущий момент концептуальные попытки найти место и роль, прежде всего, трудовой миграции в стратегии развития новой России носят пока довольно схематичный и формальный характер.

Это происходит потому, что все редакции отечественной Концепции миграционной политики, несмотря на совершенствование, по своему статусу являются не документами стратегического планирования, а своего рода краткосрочными «дорожными картами» текущего миграционного регулирования. Эксперты не раз отмечали, что в отличие от стратегий, концепция, по своей сути, является творческим документом, содержащим последовательное изложение политического замысла и системы взглядов на решение значимой общественной проблемы, и не предполагает программных мер [24]. Эта позиция подтверждается и тем фактом, что в федеральном законе о стратегическом планировании, содержащем исчерпывающий список документов стратегического планирования, не содержит актов под названием «концепция»(36).

Представляется, что для повышения эффективности управления миграционной сферой, Российской Федерации необходима долгосрочная Стратегия государственной миграционной политики, которая будет учитывать системный характер феномена миграции и многоуровневые эффекты, которые возникают в результате воздействия на миграционную ситуацию. Стратегия должна основываться на долгосрочных прогнозах социально-экономического и демографического развития страны, поскольку многие текущие процессы, влияющие на принимаемые решения в миграционной сфере,

изменятся уже в среднесрочном периоде.

Например, сценарии развития трудовой и образовательной миграции показывают, что к моменту реализации соответствующих задач миграционного регулирования (2024-2025) при сохранении текущих социально-экономических условий привлекательность российского рынка труда и образования для основных доноров, прежде всего, стран СНГ снизится, что потребует разработки других решений, связанных, в частности, с новой политикой интеграции [5]. Также к 2025 году может исчерпать себя политика привлечения соотечественников и мигрантов из стран, близких в этнокультурном отношении, но сохранится большое число иностранцев, обладающих необходимыми профессиональными навыками и готовыми к интеграции, что потребует специального комплекса социально-политических мер по снижению возможной социальной напряженности.

Особого внимания требует вопрос беженцев и вынужденных переселенцев. Очевидно, что миграция по гуманитарным соображениям должна быть контролируемой и законной (легальной) и быть «неотъемлемой частью сбалансированной и всеобъемлющей миграционной политики [25-26]. Поскольку мигранты, прибывающие в Российскую Федерацию по гуманитарным соображениям, отличаются по своим характеристикам и жизненным сценариям от трудовых мигрантов, необходимы специальные мероприятия по их социальной реабилитации. Рассуждая в экономических категориях, гуманитарная миграция – это расходная статья бюджета, трудовая – доходная. Стратегия государственной миграционной политики должна содержать меры, нацеленные на балансирование расходов на мигрантов и доходов от миграции, а также на предупреждение рисков миграционного кризиса.

Приложение. Перечень процитированных нормативных правовых источников

1. Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 (ред. от 06.02.1995, с изм. от 16.05.1996) «О гражданстве Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 6. Ст. 243.
2. Указ Президента Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1422.
3. Соглашение о безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников (г. Бишкек, 9 октября 1992 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 10. Ст. 34 (утратило силу).
4. Постановление Верхового Совета Российской Федерации от 13 ноября 1992 г. № 3876-1 «О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 49. Ст. 2863.
5. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-І (ред. от 27.12.2019) «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.
6. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.
7. Указ Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 1668 (ред. от

13.06.1996) «О федеральной миграционной программе» // СЗ РФ. 1994. № 18. Ст. 2065. (утратил силу); Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы» // СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5406; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2000 г. № 1034 «О продлении срока реализации некоторых федеральных целевых и иных программ» // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 183.

8. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

9. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

10. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

11. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

12. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 12.04.2019) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945.

13. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (ред. от 12.01.2010) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р (О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации) // СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 923. (утратило силу).

15. Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2007. № 42. Ст. 5009.

16. Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 (ред. от 24.07.2020) «О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // СЗ РФ. 2012. № 38. Ст. 5074.

17. Указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 21.01.2000) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754.

18. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г. № Пр-1490) (утратила силу).

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 298 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Содействие занятости населения"» // СЗ РФ. 2014. № 18. Ст. 2147.

20. Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 409-ФЗ «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 13 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" изменений, связанных с особенностями регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства» // СЗ РФ. 2014. № 49 (ч. VI). Ст. 6918.
21. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.
22. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.
23. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // СЗ РФ, 2018. № 45. Ст. 6917.
24. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. N 544-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8470.
25. Распоряжение Президента Российской Федерации от 6 марта 2019 г. № 58-рп (ред. от 06.07.2020) «О рабочей группе по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 957.
26. Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 134-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» // СЗ РФ. 2020. № 17. Ст. 2712.
27. Указ Президента РФ от 12 мая 2023 г. № 342 «О внесении изменений в Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202305120003> (дата обращения: 11.07.2023).
28. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 31.08.2019) (Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года) // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.
29. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2019 г. № 348 (ред. от 30.03.2020) «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Содействие занятости населения"» // СЗ РФ. 2019. № 14 (ч. II). Ст. 1538.
30. Распоряжение Президента Российской Федерации от 6 марта 2019 г. № 58-рп (ред. от 06.07.2020) «О рабочей группе по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // СЗ РФ. 2019. № 10. Ст. 957.
31. «Предложения по реформированию миграционных режимов и института гражданства Российской Федерации» // Приложение к перечню поручений по вопросам реализации

Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы (утв. Президентом РФ 6 марта 2020 г. № Пр-469).

32. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

33. Распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р (ред. от 20.12.2022) (О плане мероприятий по реализации в 2019 - 2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы) // СЗ РФ. 2019. № 9. Ст. 869.

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2022 г. № 1352 (ред. от 24.03.2023) «О грантовой поддержке талантливых иностранных граждан и лиц без гражданства, обучающихся в российских организациях, осуществляющих образовательную деятельность на территории Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 32. Ст. 5829.

35. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2015 г. № 1106 (ред. от 13.10.2017) «Об утверждении Правил проведения мониторинга ситуации на рынке труда Российской Федерации по субъектам Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 43. Ст. 5965.

36. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

Библиография

1. Россия входит в пятерку лидеров как по числу мигрантов, так и по числу граждан страны, проживающих за рубежом // Новости ООН. 15 января 2021 г. URL: <https://news.un.org/ru/story/2021/01/1394392>
2. Заседание Совета Безопасности Российской Федерации 19 октября 2022 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/69636>
3. OECD International Migration Outlook 2019. Paris: OECD Publishing, 2019. – 409 р.
4. Комаровский В.В. Концепция миграционной политики и трудовая миграция: что можно или нужно сделать? // Общественные науки и современность. 2019. № 5. С. 132–141.
5. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения / Деменцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. М.: Центр стратегических разработок, 2018 – 54 с.
6. Количество граждан, которые воспользовались сервисами единого портала Госуслуг в 2020 году, составило 56 млн человек // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. 2021. 12 мая. URL: https://digital.gov.ru/events/40942/?utm_referrer=https%3a%2f%2fyandex.ru%2f (дата обращения: 11.07.2023).
7. Число пользователей «Госуслуг» выросло за I полугодие 2022 года до 97,5 млн // ТАСС. 2022. 22 июля. URL: <https://tass.ru/ekonomika/15286447> (дата обращения: 11.07.2023).
8. Сообщить МВД о заключении или расторжении трудового договора с мигрантами можно через Госуслуги // Официальный сайт Минсвязи России. 2022. 17 января. URL: <https://digital.gov.ru/events/41409/> (дата обращения: 11.07.2023).
9. АСИ предложило Мишустину приравнять мигрантов к россиянам для получения

- пособий // ТАСС. 2020. 20 апреля.
10. Встреча Президента Российской Федерации с рабочей группой по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию. 2020. 3 июля. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63599> (дата обращения: 01.08.2020).
 11. Заместитель Председателя Совета Безопасности Российской Федерации Дмитрий Медведев провел первое заседание Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по вопросам совершенствования государственной миграционной политики // Совет безопасности РФ. 2022. 15 апреля. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/3222/> (дата обращения: 01.08.2023)
 12. Дмитрий Вольвач: Проект «Россия – привлекательная для учебы и работы страна» даст возможность создать единую систему управления миграционными потоками // Минэкономразвития России. 2022. 2 февраля. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/dmitriy_volvach_proekt_rossiya_privlekatelya_dlya_ucheby_i_raboty_strana_dast_vozmozhnost_sozdat_edinuyu_sistemuy_upravleniya_migracionnymi_potokami.html (дата обращения: 11.07.2023).
 13. Кабмин поручил ФСО исследования общественного мнения о миграционных процессах в РФ // ТАСС. 2020. 05 ноября. URL: <https://tass.ru/obschestvo/9922947> (дата обращения: 11.07.2023).
 14. Заседание Совета по межнациональным отношениям // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 2023. 19 мая. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/71165> (дата обращения: 11.07.2023).
 15. Изменения в концепцию миграционной политики России внесут до конца года // Известия. 2022. 19 октября. URL: <https://iz.ru/1412750/2022-10-19/izmeneniiia-v-kontseptciyu-migracionskoi-politiki-rossii-vnesut-do-konta-goda> (дата обращения: 11.07.2023).
 16. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на Расширенном заседании коллегии МВД // Официальный сайт Президента РФ. 2023. 20 марта. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/keywords/6/events/70744> (дата обращения: 11.07.2023).
 17. НИИ «Восход» получил контракт Минцифры на развитие государственной системы миграционного и регистрационного учёта // TADVISER. 2022. 2 февраля. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Минцифры_РФ_\(Развитие_Государственной_системы_миграционного_и_регистрационного_учёта,_ГС_Мир\)](https://www.tadviser.ru/index.php/Проект:Минцифры_РФ_(Развитие_Государственной_системы_миграционного_и_регистрационного_учёта,_ГС_Мир)) (дата обращения: 11.07.2023).
 18. Попова С.М. Цифровизация миграционной сферы в России: состояние и перспективы // Право и политика. 2021. № 9. С. 118-132. DOI: 10.7256/2454-0706.2021.9.36488. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=36488 (дата обращения: 11.07.2023),
 19. Государственная система миграционного и регистрационного учёта (ГС Мир) // TADVISER. 2023. 6 июля. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Государственная_система_миграционного_и_регистрационного_учёта_\(ГС_Мир\)](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Государственная_система_миграционного_и_регистрационного_учёта_(ГС_Мир)) (дата обращения: 11.07.2023).
 20. Аджемоглу Д., Робинсон Д.А. Почему одни страны богатые, а другие бедные. Происхождение власти, процветания и нищеты. М.: ACT. 2015. – 693 с.
 21. Попова С. М., Храмова М. Н., Чжан Ч. Адаптивная миграционная политика в условиях цифровой экономики (по материалам российско-китайского круглого стола) // ДЕМИС. Демографические исследования. 2023. Том 3. № 2. С. 182-190. (С.

- 184). DOI: <https://doi.org/10.19181/demis.2023.3.2.15>. URL: <https://www.demis-journal.ru/index.php/demis/article/view/9036> (дата обращения: 11.07.2023).
22. Цхададзе Н.В., Скрябина К.А. Особенности институциональной миграционной среды в России // Актуальные аспекты реализации стратегии модернизации России: поиск модели эффективного хозяйственного развития. Сб. стат. Международной науч.-практич. Конф. / Ред. Г.Б. Клейнер, В.В. Сорокожердьева, З.М. Хашевая. М.: Научно-исследовательский институт истории, экономики и права, 2019. С. 326-332.
23. Чепель С.В., Бондаренко К.А. Является ли внешняя трудовая миграция фактором экономического роста: Эконометрический анализ и выводы для стран СНГ // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. Т. 4. № 28. С. 142-166.
24. Кононов Л.А. Роль официальных документов: концепций, доктрин и стратегий в политическом управлении Российской Федерации // Право и современные государства. 2017. № 2. С. 55-66.
25. Communication from the commission to the European Parliament and the Council "Enhancing legal pathways to Europe: an indispensable part of a balanced and comprehensive migration policy". Brussels, 12.9.2018. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2018:635:FIN> (дата обращения: 11.07.2023).
26. Commission Communication on "A European Agenda on Migration". Brussels, 13.5.2015. URL: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-09/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (дата обращения: 11.07.2023).

Результаты процедуры рецензирования статьи

В связи с политикой двойного слепого рецензирования личность рецензента не раскрывается.

Со списком рецензентов издательства можно ознакомиться [здесь](#).

Предметом исследования в представленной на рецензирование статье является, как это следует из ее наименования, трансформация миграционной политики России. Особое внимание автор уделил этапам таковой, ее особенностям и проблемам, охватив временной период с 1989 по 2023 гг. Заявленные границы исследования полностью соблюdenы ученым.

Методология исследования в тексте статьи не раскрывается, но очевидно, что ученым использовались всеобщий диалектический, логический, статистический, исторический, формально-юридический методы исследования.

Актуальность избранной автором темы исследования обоснована им следующим образом: "Эффективное управление миграционными ресурсами – одна из актуальных и нетривиальных задач для современного государства, поскольку миграция является одновременно как одним из важных инструментов содействия экономическому развитию в условиях демографического кризиса и дефицита трудовых ресурсов, так и источником рисков для общественно-политической стабильности. В этом контексте представляет интерес анализ документов миграционной политики на длительном промежутке времени с целью её периодизации (выделения этапов, отличающихся своим содержанием) и выявления факторов, определяющих стабильность и изменчивость системы управления миграционными потоками". Дополнительно ученыму необходимо перечислить фамилии ведущих специалистов, занимавшихся исследованием поднимаемых в статье проблем, а также раскрыть степень их изученности.

Научная новизна исследования проявляется в выделении автором семи этапов

еволюции миграционной политики в Российской Федерации и ряде его заключений - "Анализ последних этапов развития миграционного регулирования показывает, что российская политика в области управления миграцией становится все более адаптивной"; "Начиная с 1989 года, курс российской миграционной политики колеблется в коридоре, определенном двумя одинаково ценными, одинаково значимыми приоритетами: интересы национальной безопасности и интересы экономического развития. На практике меры, которые позволяют обеспечивать указанные приоритеты, реализуются разными управленческими блоками (правоохранительный и социально-экономический) и конкурируют между собой. Как следствие, российская миграционная политика характеризуется противоречивостью и является «дважды адаптивной»; "Хронологический анализ показывает нарастание скорости перемен в миграционном регулировании"; "Представляется, что для повышения эффективности управления миграционной сферой, Российской Федерации необходима долгосрочная Стратегия государственной миграционной политики, которая будет учитывать системный характер феномена миграции и многоуровневые эффекты, которые возникают в результате воздействия на миграционную ситуацию" и др. Работа выполнена на достаточно высоком академическом уровне, поскольку основывается на значительном количестве разнообразных источников. Таким образом, статья вносит определенный вклад в развитие отечественной правовой науки и заслуживает внимания читательской аудитории.

Научный стиль статьи выдержан автором в полной мере.

Структура работы вполне логична. Во вводной части статьи автор обосновывает актуальность избранной им темы исследования. Основная часть работы разбита на несколько разделов: "Периодизация современной российской миграционной политики"; "Особенности последних этапов миграционной политики"; "Адаптивный характер миграционной политики". В заключительной части статьи содержатся выводы по результатам проведенного исследования.

Содержание статьи полностью соответствует ее наименованию и не вызывает особых нареканий.

Библиография исследования представлена 36 нормативными правовыми актами, а также 26 теоретическими и эмпирическими источниками (монографией, научными статьями, аналитическими и статистическими данными), в том числе на английском языке. Как указывает сам автор, в целом "Источниковой базой исследования стал массив правовых актов Российской Федерации с 1989 по 2022 годы (около 100 документов) – федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, концепции миграционной политики, акты министерств и ведомств, а также материалы выступлений Главы государства, заседаний различных межведомственных комиссий и профильных рабочих групп высокого уровня". С формальной и фактической точек зрения этого вполне достаточно. Характер и количество использованных при написании статьи источников позволили ученому раскрыть тему исследования с необходимой глубиной и полнотой.

Апелляция к оппонентам имеется и носит общий характер в силу направленности исследования. Научная дискуссия ведется автором корректно. Положения статьи аргументированы в необходимой степени и проиллюстрированы таблицами и рисунками. Выводы по результатам проведенного исследования имеются ("Анализ последних этапов развития миграционного регулирования показывает, что российская политика в области управления миграцией становится все более адаптивной"; "Начиная с 1989 года, курс российской миграционной политики колеблется в коридоре, определенном двумя одинаково ценными, одинаково значимыми приоритетами: интересы национальной

безопасности и интересы экономического развития. На практике меры, которые позволяют обеспечивать указанные приоритеты, реализуются разными управленческими блоками (правоохранительный и социально-экономический) и конкурируют между собой. Как следствие, российская миграционная политика характеризуется противоречивостью и является «дважды адаптивной»; "Хронологический анализ показывает нарастание скорости перемен в миграционном регулировании"; "Представляется, что для повышения эффективности управления миграционной сферой, Российской Федерации необходима долгосрочная Стратегия государственной миграционной политики, которая будет учитывать системный характер феномена миграции и многоуровневые эффекты, которые возникают в результате воздействия на миграционную ситуацию" и др.), обладают свойствами достоверности и обоснованности. Таким образом, они заслуживают внимания читателей.

Интерес читательской аудитории к представленной на рецензирование статье может быть проявлен прежде всего со стороны специалистов в сфере конституционного и административного права при условии ее небольшой доработки: дополнительном обосновании актуальности избранной темы исследования и раскрытии его методологии.