



ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

**МАЛЫШЕВ Е.А.**

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности Калининградского юридического института МВД России

malyshev3105@mail.ru

**СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****MALYSHEV E.
CREATION AND DEVELOPMENT OF RUSSIAN FEDERATION
MIGRATION PROCESSES MANAGEMENT SYSTEM****Миграция, государственное управление, правовое регулирование**

В данной статье рассмотрены исторические этапы становления и развития государственного управления миграцией на территории России, а также совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование процессов миграции в РФ.

Исторический опыт показывает, что решение миграционных проблем возможно лишь при организующей роли государства на всех стадиях миграционного процесса. Внешняя миграция и связанные с ней процессы в последние годы стали факторами, оказывающими все более заметное влияние на социально-политическую ситуацию в России. До сих пор открытыми остаются вопросы иммиграционного контроля и, в частности, вопросы реструктуризации органов государственной власти в сфере миграции.

Начиная со второй половины XVI века интересы международной торговли нашего государства требовали обеспечения для иностранцев необходимой правовой базы. В Судебниках 1497 г. и 1550 г. закреплялось правовое положение иностранцев, которые приравнивались в правах к российским подданным. Также правовая сторона регламентировалась в торговых договорах, которые предусматривали отмену старых феодальных обычаев, посягающих на личность и имущество иностранца [1, с. 659].

Петр I не только открыл свободный доступ иностранцам в Россию, но особым манифестом от 16 апреля 1702 г. организовал вызов иностранцев в Россию с обещанием им разных прав, привилегий и свободы вероисповедания. Вызов этот обуславливался стремлением Петра I сделать Россию более могущественной, а народ образованным. В нем содержались положения, отменяющие древние обычаи, согласно которым существовали ограничения на въезд в нашу страну иностранцев [2, с. 1910].

Широкое развитие миграционная политика приобретает в период правления Екатерины II (1762 - 1796 гг.), который характеризуется созданием специальных органов,

занимающихся исключительно вопросами переселения. В декабре 1762 г. издается Манифест «О свободном поселении иностранцев в России». Указанный акт стал правовым регламентом практической деятельности специального государственного органа, образованного в 1763 г. для управления вопросами переселения - Канцелярии по переселению [3, Ст. 11.879]. Помимо Манифеста, был издан Указ об учреждении Канцелярии опекунов иностранных колонистов, подчиняющейся напрямую императрице, президентом которой назначен генерал-адъютант граф Орлов. Главная цель этого учреждения состояла в покровительстве прибывшим иностранцам [3, Ст. 11.881].

С 1826 г. часть функций по реализации миграционной политики передается в Собственную Его Императорского Величества канцелярию. Третье отделение данного ведомства, помимо политического сыска, осуществляло выдачу разрешений на въезд иностранцев в Россию, а также организовывало наблюдение за ними в период их пребывания на территории Российской Империи.

Упорядочение внутренней миграционной деятельности связано с отменой крепостного права, кардинальными государственными реформами 1861 г., а также с изменением прав и свобод жителей России в российском законодательстве второй половины XIX – начала XX в. В данный период создается специальное Переселенческое управление [4] в составе ведомств, занимающихся земельными вопросами. Переселенческое управление (02.12.1896 – 19.09.1905 гг.), предназначалось для заведования переселенческим делом, приравнивалось к департаментам и руководило делами разрешений на переселение, заведовало всеми



кредитами МВД на переселенческое дело, рассматривало дела, возложенные на управление Министерством внутренних дел.

В период до 1917 г. четко прослеживается стремление власти к заселению отдаленных, малонаселенных окраин Империи как за счет собственных подданных, так и за счет иностранцев. В дореволюционный период в регулировании миграционных процессов преобладала тенденция разделения компетенции в данной сфере между различными органами государственной власти. Деятельность государственных органов в вопросах переселения носила чаще принудительный, чем регулирующий характер.

После Октябрьской революции 1917г. в советском Правительстве - Совете Народных Комиссаров (СНК) - полномочиями по регулированию миграции обладали несколько ведомств: Народный комиссариат внутренних дел, Народный комиссариат по делам национальностей, Народный комиссариат земледелия. С 30-х годов XX века в СССР был взят курс на индустриализацию страны. Данный период характеризуется началом массового переселения людей в места крупных промышленных строек. Полномочиями по вербовке, перемещению и обустройству людей был наделен Народный комиссариат труда СССР. При этом на органы НКВД СССР была возложена обязанность по надзору за соблюдением паспортного режима и ограничению свободы передвижения иностранцев.

Таким образом, советская миграционная система представляла собой совокупность административно-управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих организаций, органов, учреждений и средств, функционирующих с целью жесткого государственного партийно-политического регулирования миграционной деятельности.

После распада СССР в Российской Федерации начался процесс формирования новой системы органов, уполномоченных осуществлять управление миграционными процессами, основным органом в сфере регулирования миграционных процессов являлась вновь созданная Федеральная миграционная служба.

За время своего существования Федеральная миграционная служба претерпевала изменения не один раз. Постановлением Правительства РСФСР от 28 декабря 1991 г. № 80 «Вопросы министерства труда и занятости населения РСФСР» был учрежден Комитет по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения РФ - первый орган государственной власти, который был призван регулировать миграционные процессы в России[5, С. 2-5]. В составе респу-

блик Российской Федерации, краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга в структурах местных органов по труду и занятости населения образовались службы миграции населения. Несколько позже, в июне того же года, практически в условиях чрезвычайной ситуации на базе Комитета во исполнение Указа Президента РФ № 626 от 14 июня 1992 г. «О Федеральной миграционной службе»[6] была образована самостоятельная Федеральная миграционная служба России (ФМС России). Ее полномочия, равно как и полномочия других органов федеральной исполнительной власти по вопросам миграции, получили развитие в Указе Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти»[7]. Помимо ФМС, отдельные функции в сфере миграции были возложены на МВД, МИД, Государственный комитет по экономическому сотрудничеству с государствами - участниками СНГ, Государственный комитет по национальной политике и Комитет по социально-экономическому развитию Севера.

Постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 1 марта 1993 г. № 173, утвердившим Положение о Федеральной миграционной службе России[8], на ФМС России были возложены функции головного и координирующего органа по миграционной политике.

Работа Федеральной миграционной службы за более чем семилетний период в качестве самостоятельного федерального ведомства хотя и достигла определенных положительных результатов, но в итоге этого оказалось недостаточно. В условиях кризиса имеющейся системы государственно-управления миграционными процессами Федеральная миграционная служба была упразднена[9], а ее функции были переданы вновь образованному Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ[10]. Однако принятые меры не возымели ожидаемых результатов, и Указом Президента РФ от 16 октября 2001 г. № 1230 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»[11] Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ было упразднено. Его функции в сфере миграционной политики были переданы Министерству внутренних дел РФ. Указом Президента РФ от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»[12] на МВД России были возложены функции федерального органа исполнительной власти по миграционной службе. Тем самым круг полномочий МВД России в сфере миграции был значительно расширен, а для



реализации этих полномочий в структуре Центрального аппарата Министерства внутренних дел РФ была образована Федеральная миграционная служба МВД России[13].

Так, в целях совершенствования государственного управления в области миграционной политики Указом Президента РФ № 314 от 9 марта 2004 г. «О совершенствовании структуры федеральных органов исполнительной власти» была образована Федеральная миграционная служба[14], которой были переданы функции по контролю и надзору, а также функции по оказанию государственных услуг в сфере миграции, а МВД России[15] переданы функции по координации и контролю подведомственной ему Федеральной миграционной службы. Сегодня, согласно Указу Президента РФ от 21 марта 2007 г. № 403 «О внесении изменений в некоторые акты президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в области миграционной политики»[16], Федеральная миграционная служба реализует такие функции, как правоприменение, контроль, надзор, оказание государственных услуг, законотворчество в каче-

стве субъекта бюджетного планирования.

В заключение следует сделать выводы о том, что:

- на протяжении истории Российской Федерации государственное регулирование миграционных процессов было расщеплено между различными ведомствами, каждое из которых осуществляло лишь часть полномочий, что не способствовало созданию единой системы регулирования миграционных процессов;
- совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти в Российской Федерации, возрастание значимости миграционной деятельности для развития страны способствовали образованию в 2004 г. Федеральной миграционной службы РФ с передачей ей ряда функций от МВД России;
- за время существования ФМС России ее правовой статус менялся, он поднимался до уровня министерства, опускался до ведомства при министерстве, в настоящее время ФМС России является подведомственным органом МВД России.

Библиографический список

1. Собрание узаконений и распоряжений правительства. Положение об авторском праве. СПб., 1911. № 61. С. 659.
2. Полное Собрание законов Российской Империи. Т. IV. С. 1910.
3. Свод законов Российской Империи. 1763. Т. XIIV. Ст. 11.879, Ст. 11.881.
4. Об учреждении в составе МВД Переселенческого управления: Высочайшее утвержденное мнение Государственного Совета от 2.12.1896 // 3 ПСЗ. Т. 16. № 13464.
5. Регент Т.М. «Такой стране, как наша, необходимо Министерство по делам миграции» // Миграция. 1997. № 2. С. 2-5.
6. Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1422.
7. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. № 14. Ст. 1091.
8. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 10. Ст. 863.
9. Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. № 867 «О структуре федеральных органов исполнительной власти».
10. Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2000 г. № 740 «Положение о Министерстве по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации».
11. Собрание законодательства РФ. 2001. № 43. Ст. 4071; 2004. № 11. Ст. 945.
12. Собрание законодательства РФ. 2002. № 8. Ст. 813.
13. Приказ МВД России от 31 мая 2002 г. № 522 «О полномочиях МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации».
14. Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы».
15. Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. № 927 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».
16. Собрание законодательства РФ. 2007. № 13. Ст. 1540

Historical stages of migration state management creation and development on the territory of Russia as well as the improvement of the executive authorities system and structure are analyzed.

Migration, state management, legal regulation

Рецензенты:

Ивахов П.И. - кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административно-го права и административной деятельности ОВД;

Голенко Е.В. - начальник ГОВД по Балтийскому городскому округу.