

Риск-ориентированный подход в государственном управлении внешней миграцией

Волох Владимир Александрович¹

Д-р полит. наук, проф. каф. государственного управления и политических технологий

ORCID: 0000-0003-1292-7631, e-mail: v.volokh@yandex.ru

Дмитриева Татьяна Николаевна²

Канд. полит. наук, доц. каф. теории государства и права, трудового и социального права

ORCID: 0009-0001-5384-910X, e-mail: fortetete@mail.ru

¹Государственный университет управления, 109542, Рязанский пр-т, 99, г. Москва, Россия

²Московский гуманитарный университет, 111395, Юности ул., 5, г. Москва, Россия

Аннотация

Наличие проблематики возникновения рисков социально-политического конфликта, угроз сохранению российской идентичности при включении инокультурных групп международных мигрантов в российский социум является следствием недостаточной эффективности государственного управления при реализации государственной миграционной и национальной политики. Применяя структурно-функциональный метод, авторы исследуют государственное управление в сфере внешней миграции на предмет соответствия его сущностным характеристикам. Преимущественная направленность государственного управления в сфере миграции на обеспечение кадровой составляющей российского рынка труда, а также на контроль за миграционными потоками сочетается с недостатками модели государственного управления в сфере включения мигрантов в принимающее сообщество. Государственное управление внешней миграцией должно быть направлено на решение задач социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности и в то же время минимизировать потенциальные риски социального и культурного характера. Авторы предлагают риск-ориентированный подход в государственном управлении миграционными процессами, основанный на комплексном учете напряженностей, которые возникают как на рынке труда иностранной рабочей силы, так и при включении иностранцев в российское общество. В целях реализации предложенного метода целесообразно определение единого субъекта государственного управления, который сможет осуществлять властные полномочия с учетом целостности миграционного процесса.

Ключевые слова: внешняя миграция, государственное управление, национальная политика, социальные риски, факторы конфликтогенности, инструменты регулирования, институт квотирования, этнокультурный баланс, риск-ориентированный подход

Для цитирования: Волох В.А., Дмитриева Т.Н. Риск-ориентированный подход в государственном управлении внешней миграцией // Управление. 2024. Т. 12. № 1. С. 5–15. DOI: 10.26425/2309-3633-2024-12-1-5-15



Risk-based approach in external migration public management

Vladimir A. Volokh¹

Dr. Sci. (Polit.), Prof. at the Public Administration and Political Technologies Department

ORCID: 0000-0003-1292-7631, e-mail: v.volokh@yandex.ru

Tatiana N. Dmitrieva²

Cand. Sci. (Polit.), Assoc. Prof. at the Theory of State and Law, Labor and Social Law Department

ORCID: 0009-0001-5384-910X, e-mail: fortetete@mail.ru

¹State University of Management, 99, Ryazansky prospekt, Moscow 109542, Russia

²Moscow University for the humanities, 5, Yunosti ul., Moscow 111395, Russia

Abstract

The presence of risks emergence problem of socio-political conflict, threats to the preservation of Russian identity in the process of including foreign cultural groups of international migrants in Russian society is a consequence of public administration insufficient efficiency when implementing state migration and national policy. Applying the structural-functional method, the authors study public administration in the external migration sphere for compliance with its essential characteristics. The predominant focus of state management in the migration sphere on ensuring the human resources component of the Russian labor market, as well as on control over migration flows is combined with the state management model shortcomings in the sphere of migrants' inclusion in the host community. External migration state management should be aimed at solving the socio-economic development problems in Russia and ensuring national security and at the same time should minimize potential risks of social and cultural nature. The authors propose a risk-oriented approach in the migration processes state management, based on a comprehensive consideration of tensions that arise both in the labor market of foreign workers and the foreigners' inclusion in the Russian society. In order to implement the proposed method, it is advisable to define a single subject of state management, which will be able to exercise authority considering the migration process integrity.

Keywords: external migration, public administration, national politics, social risks, conflict factors, regulatory instruments, institute of quotas allocation, ethnocultural balance, risk-based approach

For citation: Volokh V.A., Dmitrieva T.N. (2024). Risk-based approach in external migration public management. *Upravlenie / Management (Russia)*, 12 (1), pp. 5–15. DOI: 10.26425/2309-3633-2024-12-1-5-15



Введение / Introduction

Проблематика гармонизации межнациональных отношений в российском обществе на фоне активного восполнения трудовых и демографических ресурсов за счет прибывающих в страну инокультурных групп все чаще становится темой общественного и управленческого дискурса. Формирование этнических сообществ закрытого типа, экстремистские проявления со стороны представителей второго поколения иммигрантов, попытки родителей-иностранцев навязать свои традиции в учебных заведениях — все это порождает рост уровня конфликтогенности в обществе, несет угрозу стабильности и общественному порядку.

В связи с этим возникает вопрос об эффективности государственного управления в сфере миграции, адекватности его реагирования на современные вызовы, сочетающими необходимость социально-экономического развития и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации (далее — РФ, Россия) при сохранении ее идентичности и национального культурного кода. Необходимо проанализировать текущие тенденции в сфере включения иностранных граждан как в российский рынок труда, так и в целом в российское общество с точки зрения прогнозируемых рисков возникновения социально-политического конфликта, а также рассмотреть потенциальный ответ на них в рамках соответствующего государственного управления. В противном случае при развитии ситуации в негативном ключе мы рискуем получить миграционный кризис, подобный европейскому, но не единовременный, а постепенно развивающийся его аналог.

Обзор источников и методологии исследования / Research sources and methodology review

К теме государственного управления миграционными процессами обращаются многие эксперты. Ряд ученых рассматривают принципы, функции и полномочия государственного управления в миграционной сфере, проблемы разграничения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ, в том числе в контексте обеспечения национальной безопасности (А.Н. Жеребцов, Е.А. Малышев, В.В. Гриценко и О.А. Сазонова). Вопросы повышения эффективности реализуемой государственной миграционной политики при снижении конфликтного потенциала внешней миграции находятся в области научного интереса М.А. Бурды. Метод политического прогнозирования в управ-

лении миграционными процессами в качестве процедуры комплексной оценки социальных последствий политических и экономических решений в рассматриваемой сфере предлагают Е.Л. Рябова и Т.М. Бормотова.

Полагая, что для снижения конфликтного потенциала международной мобильности в российском обществе государственное управление должно быть состоятельным не только при реализации государственной миграционной политики, но и при осуществлении государственной национальной политики, авторы настоящего исследования рассмотрели соответствие властного воздействия на процессы внешней миграции основным признакам государственного управления.

Государственное управление в миграционной сфере изучено с применением структурно-функционального анализа, для исследования совокупности потенциальных рисков как факторов конфликтогенности использованы диалектический и институциональный методы.

Риски конфликтогенности в миграционной сфере / Conflict risks in the migration sphere

Международная мобильность, являясь имманентным признаком глобализации и трансформируя общества национальных государств, детерминирует комплекс социальных угроз экономического, культурного и политического характера. При рассмотрении международной миграции как фактора экономической стабильности общества-реципиента целесообразно учитывать риски дефицита кадров на рынке труда. Несмотря на то что международная миграция в стратегических документах признается лишь вспомогательным средством улучшения демографической ситуации в России, естественная убыль населения частично компенсируется миграционным приростом. Кроме того, для РФ положительный потенциал международной миграции заключается в укреплении сотрудничества со странами-донорами миграции, в том числе при создании региональных межгосударственных объединений. В связи с этим необдуманные ограничительные меры в отношении миграционных потоков могут повлечь за собой неопределенности в отношении конкурентоспособности России на международной арене.

Негативные аспекты международной миграции основательно изучены экспертами в различных междисциплинарных изысканиях. Принимая во внимание формирующуюся неопределенность и возможность негативного миграционного воздействия на принимающее сообщество в части

нарушения нормального хода социальных процессов, Д.О. Труфанов и Т.А. Феньвеш определили миграционный риск как «показатель вероятности негативной деформации социального пространства в результате миграционных процессов» [Труфанов, Феньвеш, 2020, с. 29]. С учетом сформулированной дефиниции учеными произведена системная оценка миграционных рисков на региональном уровне и определена их совокупность в миграционном пространстве.

Весь комплекс рисков дифференцирован по трем уровням.

Первый уровень напряженностей, обусловленный социальными характеристиками миграционного контингента, включает:

- 1) конкуренцию между приезжими и местными жителями за дефицитные ресурсы социального блока;
- 2) появление мест компактного проживания приезжих, формирование закрытых этнических общин;
- 3) низкий уровень образования и личностных компетенций;
- 4) наличие в регионе диаспоры, которая катализирует прибытие новых соотечественников.

На втором уровне рисков, характеризующимся социальными практиками и взаимодействием между мигрантами и постоянными жителями, расположены:

- 1) сложности в функционировании различных миграционных сервисов, что может мотивировать обращения прибывших в альтернативные (теневые) организации и группы;
- 2) неэффективное управление в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан;
- 3) конфликтный характер коммуникаций вследствие существенных культурных различий.

Третий уровень формирования смыслов и нарративов как результата социального взаимодействия характеризуется наличием этнических стереотипов, увеличивающих социальную дистанцию между местными жителями и приезжими [Труфанов, Феньвеш, 2020].

Согласимся с Ю.А. Дроздовой, которая утверждала, что миграционные риски как социогенные риски наиболее значимы для функционирования общественного организма в период его трансформации и в ходе поступательного развития. Исследуя риски, связанные с сезонной миграцией в полиэтничном регионе, эксперт выделил ряд факторов напряженности, которые приносят иностранные работники:

- 1) ухудшение криминогенной ситуации в регионе;

2) проблемы в экономической сфере (теневая занятость, снижение налоговых поступлений, нагрузка на социальную инфраструктуру);

3) снижение интеллектуального потенциала общества;

4) рост конфликтного потенциала в обществе, в том числе, на религиозной почве [Дроздова, 2021].

По мнению В.Т. Сакаева, миграционные риски в полиэтничном и успешно развивающемся регионе, состоят в следующем:

- 1) нарастание миграционных потоков из стран со сложной эпидемиологической обстановкой;
- 2) пространственная сегрегация иностранных работников, формирование этнических анклавов;
- 3) создание предпосылок для распространения радикальной идеологии в среде мигрантов;
- 4) избыточное давление на рынок труда и социальную инфраструктуру [Сакаев, 2020].

Существует необходимость выстраивания эффективной управленческой модели в миграционной сфере, в связи с чем прогнозируемые риски для принимающего сообщества вследствие привлечения значительного контингента международных мигрантов следует сгруппировать следующим образом:

- 1) риски, связанные с теневой экономической деятельностью, а именно неуплата налогов, демпинг средней заработной платы, нарушение прав иностранных граждан и криминализация их деятельности;
- 2) социальные и культурные риски, включающие нарушение этнокультурного баланса в обществе, формирование закрытых сетевых и территориальных этнических сообществ, повышенную нагрузку на объекты социальной инфраструктуры.

В совокупности, указанные факторы, являясь рисками конфликтогенности, повышают уровень межэтнической напряженности в обществе-реципиенте, провоцируют противоправные экстремистские действия со стороны не только иностранных граждан, но и со стороны российских граждан с миграционными корнями. Отсутствие системных мер, направленных на купирование обозначенных вызовов в комплексе, уменьшает позитивный эффект экономической миграции и дестабилизирует общество.

Следует отметить, что негативные проявления конфликтного характера в области взаимоотношений мигрантов и местных жителей были достаточно редки еще несколько лет назад. В 2018 г. были приняты новая Концепция государственной миграционной политики до 2025 г. (далее – Концепция) и новая редакция Стратегии государственной национальной политики (далее – Стратегия), основные направления которых должны

были реализовываться посредством государственного управления. Рост числа подобных конфликтов на современном этапе позволяет констатировать, что цель государственной миграционной политики по созданию миграционной ситуации, обеспечивающей решение задач социально-экономического и демографического развития и в то же время гарантирующей поддержание межнационального и межрелигиозного мира, а также защиту основ ее цивилизационного кода, пока не достигнута. Кроме того, нельзя сказать о реализации целеполагания государственной национальной политики в сфере социальной и культурной адаптации иностранных граждан и их интеграции в российское общество.

Актуально высказывание Святейшего Патриарха Кирилла: «Помимо экономической выгоды, существуют важнейшие стратегические вопросы бытия государства и общества, наши традиции, язык, законы, культура и обычаи. Ценность при- были не может быть выше ценности государства, готового отстаивать интересы государствообразующего народа»¹.

Характеристики и механизмы государственного управления в сфере миграции / Public administration characteristics and mechanisms in the field of migration

Проблема видится в преимущественной ориентированности государственного управления в сфере миграции на обеспечение кадровой составляющей российского рынка труда. Сопутствующие трудовой миграции процессы включения иностранных граждан в российское общество, а именно гармонизация взаимоотношений между мигрантами и местными жителями, соблюдение этнокультурного баланса в обществе, оптимизация нагрузки на социальные институты, практически исключены из сферы государственного управления. Элиминация указанных процессов из сферы государственного управления обуславливает возникновение комплекса рисков как социально-политического, так и экономического характера.

Однако согласимся с Т.М. Бормотовой, которая утверждала, что не существует предопределенности в направлении развития общественных процессов

и что качество управления является одним из факторов социального развития [Бормотова, 2015].

И.У. Аубакирова сформулировала ряд сущностных характеристик государственного управления, которые выделяют его из других видов социального управления:

- 1) особый актор, собственно государство, действующий через органы государственной власти;
- 2) материальные ресурсы, специально выделенные из государственного бюджета в целях осуществления управленческих функций;
- 3) наличие особого профессионального слоя, принимающего и реализующего управленческие решения;
- 4) многоуровневая и разветвленная структура;
- 5) особое нормативно-правовое обеспечение управления;
- 6) наличие механизмов государственного принуждения к исполнению управленческих решений [Аубакирова, 2016].

Указанные признаки государственного управления четко прослеживаются при реализации задачи Концепции по совершенствованию правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих порядок въезда в РФ, пребывания (проживания) на ее территории иностранных граждан, в том числе в целях осуществления трудовой деятельности, а также приобретения гражданства РФ.

Государственное управление осуществляется через отраслевой федеральный орган исполнительной власти — Министерство внутренних дел РФ (далее — МВД России). Министерство располагает материальными ресурсами, выделенными из бюджета для осуществления соответствующих управленческих функций. Его штат укомплектован сотрудниками полиции и государственными гражданскими служащими, в должностные инструкции и должностные регламенты которых, включены обязанности по реализации определенных направлений государственной миграционной политики.

В полномочия сотрудников входит предоставление государственных услуг иностранным и российским гражданам, а также исполнение государственных функций в сфере миграции. Профессиональная подготовка и повышение квалификации кадрового состава осуществляются на базе профильных учебных заведений Министерства. Таким образом, сформирован особый профессиональный слой, который принимает и реализует управленческие решения в рассматриваемой сфере.

Многоуровневая и разветвленная структура представлена территориальными органами МВД

¹ Доклад Святейшего Патриарха Кирилла на пленарном заседании XXV Всемирного русского народного собора. Режим доступа: <http://www.patriarchia.ru/db/text/6080946.html?ysclid=lr4bkgyzc700478102> (дата обращения: 25.01.2024).

России и их структурными подразделениями, что позволяет обеспечивать системное властное воздействие на всей территории РФ.

Особое нормативно-правовое обеспечение государственного управления в сфере миграции состоит из комплекса федеральных законов и соответствующих административных регламентов, регулирующих деятельность профессионального слоя. Необходимо отметить, что миграционное законодательство постоянно и поступательно совершенствуется в направлении обеспечения простоты и прозрачности административных процедур.

Разработаны механизмы государственного принуждения к исполнению управленческих решений в виде уголовной и административной ответственности за неисполнение законодательства в сфере миграции всеми субъектами миграционного процесса, а также дисциплинарной ответственности, предусмотренной нормативно-правовыми актами, регламентирующими как прохождение службы в органах внутренних дел, так и прохождение государственной гражданской службы.

Представляется, что соответствие в полной мере необходимым характеристикам государственного управления обеспечивает постоянное совершенствование его качества в целях достижения национальных приоритетов. Эволюция нормативно-правового регулирования процессов внешней трудовой миграции демонстрирует направленность государственно-властной деятельности на достижение, с одной стороны, максимального экономического эффекта от осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территории РФ, а с другой — всеобъемлющего контроля миграционных потоков посредством создания автоматизированных информационных баз персональных данных иностранных граждан, в том числе биометрических, в целях минимизации нелегальной миграции.

Изначально введенный в 2015 г. институт патентов для трудовых мигрантов из стран с безвизовым режимом въезда рассматривался как инструмент выведения в легальное поле самого многочисленного контингента трудящихся иностранцев, упрощения налогообложения, фиксации их биометрических данных. Кроме того, патентная система обеспечивает наиболее простой алгоритм заключения трудовых взаимоотношений между иностранцем и российским работодателем в отличие от более затратного по времени и документообороту механизма трудоустройства иностранцев из стран с визовым режимом въезда, где действует институт квотирования.

Создание Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) и заключение соответствующих международных договоров позволили трудящимся мигрантам из государств-членов осуществлять трудовую деятельность без ограничений на российском рынке труда (без учета допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами), а также членам их семей находиться на территории страны на срок действия трудового договора супруга. Итогом осуществления управленческих мер стало создание правового режима, привлекательного для иностранной рабочей силы из стран с безвизовым режимом въезда в РФ. В значительной степени нивелированы риски, связанные с теневой экономической деятельностью иностранных граждан и обеспечены условия для пресечения противоправной деятельности в сфере миграции.

Однако М.А. Бурда делает справедливый вывод о современном характере внешней миграции в Россию как о масштабных потоках неквалифицированной рабочей силы в основном из государств Центральной Азии, что не способствует повышению роста производительности и технологичности российской экономики, ориентируя ее на дешевый, неквалифицированный труд [Бурда, 2022].

Кроме того, эксперты, сопоставив данные МВД России и Федеральной службы государственной статистики, выделяют отдельные российские регионы, имеющие критическую долю внешних мигрантов по отношению к постоянно зарегистрированному населению: Москва (27,5 %), Санкт-Петербург и Ленинградская область (21,5 %), Московская область (20,5 %), Калужская область (20,1 %) и др. Данное обстоятельство неизбежно ведет к росту конфликтного потенциала вследствие культурных и ментальных различий и образования этнических анклавов в крупных городах, которые стали точками миграционного притяжения [Бурда, Иванова, 2022].

Как было отмечено выше, российское законодательство поступательно развивается в направлении контроля за миграционными потоками. Тем не менее с учетом возникающих рисков государственное управление должно более эффективно использовать имеющиеся нормативно-правовые механизмы в целях совершенствования структуры миграционных потоков и ограничения рисковомых контингентов иностранных граждан.

Положениями федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской

Федерации» предусмотрен ряд инструментов регулирования рынка труда иностранных работников².

Одним из таких механизмов является право Правительства РФ устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в РФ на основании визы, разрешений на работу. Посредством механизма квотирования обеспечивается потребность в иностранной рабочей силе по определенным профессионально-квалификационным группам как на территории всей страны, так и в ее регионах.

Второй инструмент — право Правительства РФ устанавливать допустимую долю иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами в различных отраслях экономики. Эта мера касается мигрантов из стран и с визовым, и с безвизовым режимом въезда.

Третий механизм — право глав субъектов РФ устанавливать запрет на привлечение иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, работодателями на территории этого региона по конкретным видам экономической деятельности.

Следует отметить, что на современном этапе имеется преобладающий перевес контингента работающих по патентам над имеющими разрешения на работу, что, по нашему мнению, создает неоправданную асимметрию в структуре миграционных потоков. Согласно сведениям МВД России, в 2023 г. оформлено 99,1 тыс. разрешений на работу и 2,3 млн патентов³. С одной стороны, квотная кампания — это трудоемкий и длительный процесс, а с другой — иностранные работники, прибывшие в РФ на основании визы, а значит, имеющие конкретную приглашающую сторону, являются в значительной степени более контролируемым контингентом по сравнению с иностранцами, осуществляющими трудовую деятельность по патенту. При надлежащем исполнении своих обязанностей приглашающей стороной такие работники имеют определенный срок пребывания в России, обеспечены жилищными гарантиями, а также минимизируются их контакты

с принимающим населением. Можно подытожить, что привлечение к трудовой деятельности визовых иностранцев нивелирует риски как экономического, так и социокультурного характера.

Понимание рисков, сопряженных с неконтролируемым прибытием граждан из стран безвизового блока, вынуждают губернаторов российских регионов использовать свое право на ограничение сфер экономической деятельности, в которых могут осуществлять трудовую деятельность иностранные работники на основании патента. Так, губернатором Краснодарского края введен запрет на работу указанных лиц в 2024 г. по 85 видам экономической деятельности. Кроме строительства, утвержденный перечень содержит практически все отрасли хозяйствования, в которых преимущественно трудоустраиваются мигранты на основании патентов⁴. Ранее запреты на привлечение иностранных граждан по определенным профессиям, указанным в патентах, введены в Калининградской, Калужской, Тюменской и ряде других областей.

Тем не менее представляется, что ограничения для мигрантов на рынке труда не решат всего комплекса проблем, связанных с включением в российский социум иностранных граждан. Вызывают вопросы интеграционные возможности временно и постоянно проживающих иностранных граждан, а также новых россиян, недавно получивших гражданство. Именно в этой области, на наш взгляд, сосредоточен конфликтный потенциал социокультурного характера. Иностранные граждане, приобретшие гражданство РФ, имеют собственную этническую и национально-государственную идентичность. От того, насколько они станут отождествлять себя с российским обществом в социокультурных измерениях в части языка, ментальности, картины мира и норм поведения и идентифицировать себя с российским государством в политическом измерении, зависит степень социальной интеграции общества в целом.

Логика исследования предопределяет необходимость анализа соответствия государственного управления интеграционными процессами в российском обществе признакам, присущим государственному управлению в целом.

² Российская Федерация. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/a713943e504d9ca387760e413d845247675fae71/ (дата обращения: 25.01.2024).

³ Министерство внутренних дел Российской Федерации. Результаты деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России за январь—декабрь 2023 года. Режим доступа: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/47183542/> (дата обращения: 25.01.2024).

⁴ Российская Федерация. Постановление Губернатора Краснодарского края от 11 января 2024 г. № 1 «Об установлении на 2024 год запрета на привлечение хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории Краснодарского края, иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности». Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/2300202401190002?ysclid=lrutz36qgx948155426&index=3> (дата обращения: 25.01.2024).

Основным отраслевым актором, через который осуществляется государственное управление при реализации государственной национальной политики в части адаптации и интеграции иностранных граждан, определено Федеральное агентство по делам национальностей (далее – ФАДН России). Согласно Положению о Федеральном агентстве по делам национальностей, на которое возложено осуществление функций по выработке и реализации государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ, а также по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в этой сфере⁵.

Агентство является главным распорядителем и получателем бюджетных средств в целях реализации возложенных на него полномочий.

Система властной вертикали в сфере реализации государственной национальной политики организована таким образом, что основой политический субъект (ФАДН России) осуществляет методическое обеспечение, а также оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления, на которые возложена непосредственная реализация государственной национальной политики в части укрепления межнационального и межконфессионального согласия, сохранения и развития языков и культуры народов РФ, социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактики межэтнических конфликтов⁶.

Таким образом, федеральный орган государственной власти не располагает многоуровневой и разветвленной структурой в виде территориальных подразделений. Деятельность подведомственного предприятия ФАДН России Федерального государственного бюджетного учреждения «Дом народов России», а также территориальных подразделений (Юго-западное управление и Межрегиональное управление ФАДН России по Северо-Кавказскому федеральному округу, Республике Крым и Севастополю) направлена на гармонизацию межэтнических отношений и профилактику экстремизма в субъектах РФ. Полномочий в сфере содействия социальной и культурной адаптации и интеграции

иностранцев граждан для подведомственной организации и территориальных органов Федерального агентства не предусмотрено^{7,8,9}.

В действующей институциональной структуре организационный метод властного воздействия реализован посредством принятия профессионального стандарта «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» (далее – Профессиональный стандарт)¹⁰.

Однако требования к компетенциям, знаниям и умениям специалиста при выполнении трудовых функций Профессионального стандарта достаточно высоки. Как правило, в штатном расписании органов местного самоуправления имеется ограниченное число соответствующих единиц, что препятствует успешному формированию особого профессионального слоя, принимающего и реализующего управленческие решения в рассматриваемой сфере.

Касательно применения нормативно-правовых методов властного воздействия, приходится признать, что нормативно-правовые механизмы государственного управления процессами адаптации и интеграции в виде совокупности федеральных законов, нормативных актов регионального и местного уровня не соответствуют существующей рискованной ситуации. В связи с этим следует обратить внимание на требования федерального законодательства о сдаче комплексного экзамена и получения сертификата о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства РФ приобретении иностранными

⁷ Федеральное агентство по делам национальностей. Подведомственные организации. Режим доступа: <https://fadn.gov.ru/agency/podvedomstvennyie-organizaczii> (дата обращения: 25.01.2024).

⁸ Российская Федерация. Приказ Федерального агентства по делам национальностей Российской Федерации от 31 июля 2023 г. № 124 «Об утверждении Положения о Межрегиональном управлении Федерального агентства по делам национальностей по Северо-Кавказскому федеральному округу, Республике Крым и Севастополю». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_466864/ (дата обращения: 25.01.2024).

⁹ Российская Федерация. Приказ Федерального агентства по делам национальностей Российской Федерации от 4 августа 2023 г. № 126 «О создании Юго-западного управления Федерального агентства по делам национальностей». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_466897/e3e681a4ee2273617b16b6c890bfd3fe0cda437/ (дата обращения: 25.01.2024).

¹⁰ Профессиональный стандарт «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений». Режим доступа: https://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/natsionalnyy-reestr-professionalnykh-standartov/reestr-professionalnykh-standartov/index.php?ELEMENT_ID=74578 (дата обращения: 25.01.2024).

⁵ Российская Федерация. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 г. № 368 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по делам национальностей». Режим доступа: <https://fadn.gov.ru/agency/polozhenie-ob-agentstve> (дата обращения: 25.01.2024).

⁶ Российская Федерация. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035> (дата обращения: 25.01.2024).

гражданами различных правовых статусов, что оказалось недостаточно эффективным инструментом адаптации и интеграции иностранных граждан. Особенности практического внедрения указанного норматива, в том числе тестовый характер экзамена, длительный период (с января 2015 г. по декабрь 2020 г.) неурегулированности с определением организаций, уполномоченных на выдачу сертификата, а также отсутствие правовых механизмов профилактики злоупотреблений в этой сфере отрицательно сказались на достижении заявленных целей.

Показателен также комплекс мероприятий по реализации в 2024–2025 гг. Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 гг. в части содействия адаптации иностранных граждан. В качестве инструментов государственного управления предложены рекомендации, разработанные на региональном уровне¹¹. Однако они не только не обязательны к исполнению органами власти, но и не могут служить механизмами государственного принуждения к исполнению управленческих решений.

Кроме того, за рамками нормотворческой деятельности основных государственных акторов национальной политики остается фактор мотивирования или стимулирования иностранных граждан к участию в адаптационных и интеграционных практиках, без учета которого все инфраструктурные решения в сфере включения мигрантов в те или иные сферы жизнедеятельности российского общества неэффективны. Поддерживаем экспертное мнение о том, что «реализация принципов, функций и полномочий государственного управления обладает преимущественно императивным, принудительным характером, особенно в тех сферах, где высока вероятность социальных рисков и опасностей» [Гриценко, Сазонова, 2020, с. 102].

С учетом вышеизложенного можно утверждать, что организационно-управленческие действия властной государственной вертикали при реализации государственной национальной политики в направлении социальной и культурной адаптации иностранных граждан и их интеграции в российский социум недостаточны для преодоления имеющихся напряженностей и предотвращения вероятной негативной деформации социального

пространства как результата воздействия внешней миграции.

Особенности риск-ориентированного подхода / The risk-based approach features

В результате исследования приходим к выводу о том, что для эффективного государственного управления внешней миграцией необходимо использовать комплексный подход, при котором целостное видение всей совокупности потенциальных рисков как экономического, так и социального характера позволит купировать выявленные напряженности посредством совершенствования организационного и нормативно-правового обеспечения управленческих мер. Представляется, что такой подход к управленческой деятельности в сфере миграции можно обозначить как риск-ориентированный подход.

В российской правовой системе риск-ориентированный подход рассматривается как основной метод организации и осуществления государственных контрольно-надзорных функций с учетом дифференциации объектов контроля по категориям риска¹².

Целеполагание государственной политики в сфере внешней миграции, отраженное в стратегических документах, направлено на предотвращение рисков, следовательно, стоит распространить подобный принцип учета рисков на государственное управление в рассматриваемой области. Указанный принцип должен быть применен как при институциональной организации властной вертикали, так и при нормативно-правовом регулировании общественных отношений в сфере миграции. Нормативно-правовая база должна гарантировать, с одной стороны, управление миграционными потоками с учетом востребованности различных категорий мигрантов, сохранения этнокультурного баланса в российском обществе, обеспечения внешнеполитических интересов РФ, а с другой — управление процессами социальной и культурной адаптации и интеграции иностранцев при включении в принимающее сообщество.

¹¹ Российская Федерация. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 января 2024 г. № 30-р «О плане мероприятий по реализации в 2024–2025 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202401190035?ysclid=lrxeep1v3747451151> (дата обращения: 25.01.2024).

¹² Российская Федерация. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/?ysclid=ltfl7e6tf5828569803 (дата обращения: 25.01.2024).

Заключение / Conclusion

В ходе анализа государственного управления в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан складывается устойчивое мнение об определенной неорганичности включения задачи адаптации и интеграции иностранных граждан в целеполагание государственной национальной политики. Представляется, что государственная национальная политика, призванная обеспечить гражданскую интеграцию российского общества и сформировать гражданскую нацию, направлена прежде всего на регулирование отношений россиян. В то же время процесс адаптации и последующей интеграции мигрантов — это часть миграционного процесса, и политика в этой сфере направлена на регулирование отношений иностранцев, их сообществ и российского общества. Полагаем, что управленческое воздействие на общественные отношения столь отличающихся в правовом плане субъектов должно быть соответствующим образом дифференцировано.

С другой стороны, действующее сегодня отношение политики адаптации и интеграции мигрантов к национальной политике обуславливает наличие двух государственных субъектов, осуществляющих государственное управление внешней

миграцией, — МВД России и ФАДН России, — что препятствует комплексному и системному властному воздействию на управляемый объект. Следовательно, реализация предлагаемого нами принципа риск-ориентированного подхода в государственном управлении в рассматриваемой сфере представляется затруднительным.

На современном этапе объективно актуален тезис Президента РФ В.В. Путина о том, что «нужен специальный орган, который бы смотрел на эту проблему в комплексе и своевременно находил решение по каждому аспекту этой проблемы»¹³. Создание подобной структуры позволит осуществить риск-ориентированный подход в государственном управлении внешней миграцией. При этом объектом управленческого воздействия станет весь миграционный процесс от подготовки к прибытию на территорию РФ до приобретения гражданства, что создаст условия для купирования рисков конфликтности, сопутствующих массовой миграционной мобильности.

¹³ Итоги года с Владимиром Путиным. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/72994> (дата обращения: 25.01.2024).

Список литературы

- Аубакирова И.У. Современная евразийская модель государственного управления: политико-правовое измерение. М.: ИКД «Зерцало-М»; 2016. 416 с.
- Бормотова Т.М., Рябова Е.Л., Шикун А.Р., Радченко А.Ф., Суздалева Т.Р. Управление миграционными процессами современной России: политическое прогнозирование. Международный издательский центр «Этносоциум»; 2015. 128 с.
- Бурда М.А. Миграционные процессы на постсоветском пространстве: Россия и особенности внешней трудовой миграции. Проблемы постсоветского пространства. 2022;9(4):399–407. <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2022-9-4-399-407>
- Бурда М.А., Иванова М.М. Миграционная политика современной России: условия обеспечения общественно-политической стабильности. Россия и мир: научный диалог 2022;2(4):238–245. [https://doi.org/10.53658/RW2022-2-2\(4\)-238-245](https://doi.org/10.53658/RW2022-2-2(4)-238-245)

References

- Aubakirova I.U. Modern Eurasian model of public administration: Political and legal dimension. Moscow: Zertsalo-M; 2016. 416 p. (Un Russian).
- Bormotova T.M., Ryabova E.L., Shikula E.R., Radchenko A.F., Suzdaleva T.R. Migration processes management in modern Russia: Political forecasting. Etnosotsium International Publ. Center; 2015. 128 p. (In Russian).
- Burda M.A. Migration Processes in the Post-Soviet Space: Russia and the Peculi. Post-Soviet Issues. 2022;9(4):399–407. (In Russian). <https://doi.org/10.24975/2313-8920-2022-9-4-399-407>
- Burda M.A., Ivanova M.M. Migration policy of modern Russia: conditions for ensuring socio-political stability. Russia & World: Sc. Dialogue. 2022;2(4):238–245. (In Russian). [https://doi.org/10.53658/RW2022-2-2\(4\)-238-245](https://doi.org/10.53658/RW2022-2-2(4)-238-245)
- Drozдова Y.A. Migration risks in the poly-ethnic region: Sociological and managerial analysis. Volgograd: Volgograd Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration Publ. House; 2021. 296 p.

Гриценко В.В., Сазонова О.А. О механизме государственного управления в сфере миграции. Вопросы российского и международного права. 2020;8А(10):101–107.

Дроздова Ю.А. Миграционные риски в полиэтничном регионе: социолого-управленческий анализ. Волгоград: ВИУ РАНХиГС; 2021. 296 с.

Труфанов Д.О., Феньвеш Т.А. Миграционные риски как объект исследования. В кн.: Фахрутдинов Р.Р., Сакаев В.Т., Измайлов Р.И. (ред.) Миграционные риски как фактор возникновения конфликтов: евразийский и европейский опыт решения. Казань: Изд-во Казанского университета; 2020. С. 28–48.

Gritsenko V.V., Sazonova O.A. About the mechanism of public administration in migration sphere. Matters of Russian and International Law. 2020;8A(10):101–107. (In Russian).

Trufanov D.O., Fenvesh T.A. Migration risks as an object of the study. In: Fakhrutdinov R.R., Sakaev V.T., Izmailov R.I. (eds.) Migration Risks as a Factor of Conflict: Eurasian and European Experience of Solution. Kazan: Kazan University Publ. House; 2020. Pp. 28–48. (In Russian).