

Научная статья
<https://doi.org/10.29039/2312-7937-2025-2-77-83>
EDN: <https://elibrary.ru/cfbhlu>

Редкоус Владимир Михайлович

доктор юридических наук, профессор
Институт государства и права РАН (Москва, Россия)
rwmMos@rambler.ru
ORCID: 0000-0002-2585-6388
Web of Science (ResearchID): A-7093-2017
SCOPUS (ID): 57192961948
SPIN-код: 7335-0551

О МЕХАНИЗМЕ КООРДИНАЦИИ В ОБЛАСТИ ДИАСПОРЫ, МИГРАЦИИ И РАЗВИТИЯ (ОПЫТ ГОСУДАРСТВ - УЧАСТНИКОВ СНГ)

Аннотация. Решение задач, поставленных перед органами внутренних дел на расширенном заседании Коллегии МВД России 5 марта 2025 г. Президентом Российской Федерации и Министром внутренних дел страны, требует повышенного внимания к правовому обеспечению всех направлений миграционной деятельности, что позволит в полной мере обеспечить безопасность общества и граждан, сберечь культурную идентичность. Недостаток правовых средств решения проблем в области миграции – достаточно старая и обсуждаемая проблема.

В статье проанализирован положительный опыт правового регулирования координации государственной политики в области диаспоры, миграции и развития (далее – ДМР, если не сказано иное); показаны цель и принципы координации государственной политики в области ДМР; раскрыты полномочия участников отношений в рассматриваемой области. Это позволило определить ряд направлений использования положительного зарубежного опыта в российских условиях. Обращено внимание на перспективность формирования интегрированного подхода в области ДМР.

Ключевые слова: государственная политика, миграция, органы публичной власти, интегрированный подход, диаспора, координация, органы публичной власти, органы внутренних дел, сравнительное правоведение

Для цитирования: Редкоус В.М. О механизме координации в области диаспоры, миграции и развития (опыт государств – участников СНГ) // Вестник ВШЭ МВД России. 2025. № 2(74). С. 77-83; <https://doi.org/10.29039/2312-7937-2025-2-77-83>.

Redkous Vladimir M.

D.Sc. in law, Professor

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia)

ON THE COORDINATION MECHANISM IN THE FIELD OF DIASPORA, MIGRATION AND DEVELOPMENT (EXPERIENCE OF THE CIS MEMBER STATES)

Abstract. The solution of the tasks set before the internal affairs bodies at the extended meeting of the Board of the Ministry of Internal Affairs of Russia on March 5, 2025 by the President of the Russian Federation and the Minister of Internal Affairs of the country requires increased attention to the legal support of all areas of migration activity, which will fully ensure the safety of society and citizens, preserve cultural identity. The lack of legal means to solve problems in the field of migration is a fairly old and discussed problem. The article analyzes the positive experience of legal regulation in the field of coordination of state policy in the field of diaspora, migration and development (hereinafter - DMD, unless

otherwise stated); shows the goal and principles of coordination of state policy in the field of DMD; discloses the powers of participants in relations in the area under consideration. This made it possible to identify a number of areas for using positive foreign experience in Russian conditions. Attention is drawn to the prospects for the formation of an integrated approach in the field of DMD.

Keywords: public policy, migration, public authorities, integrated approach, diaspora, coordination, public authorities, internal affairs agencies, comparative law

For citation: Redkous V.M. On the coordination mechanism in the field of diaspora, migration and development (experience of the CIS member states) // Vestnik Advanced Training Institute of the MIA of Russia. 2025. № 2(74). P. 77-83; <https://doi.org/10.29039/2312-7937-2025-2-77-83>.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 5 марта 2025 года, сказал, что «серьёзные задачи стоят перед МВД в миграционной сфере. Приоритет здесь – безопасность общества и граждан, сохранение нашей культурной идентичности. Необходимо пресекать каналы нелегальной миграции, активнее использовать современные инструменты миграционного контроля ... И конечно, следует развивать имеющиеся механизмы поддержки возвращения на Родину наших соотечественников, а также тех иностранцев, которые разделяют наши традиционные ценности, хотят жить и работать в нашей стране, а уж тем более если имеют соответствующую квалификацию, образование и нужны нашей экономике» [13]. «Эти и другие новации должны найти отражение в обновлённой Концепции государственной миграционной политики, которую нужно принять уже в этом году, как можно быстрее», - сказал В.В. Путин.

Министр внутренних дел В.А. Колокольцев более полно подчеркнул улучшившиеся результаты деятельности органов внутренних дел в миграционной сфере, связав это, в том числе, и с улучшением правового регулирования. По его словам, «полиция получила право самостоятельно принимать решения об административном выдворении выходцев из зарубежья. В отношении незаконно находящихся в России введён режим высылки и создан реестр контролируемых лиц. Совершение преступления нелегальным мигрантом стало отягчающим обстоятельством. Сокращен максимальный срок нахождения въехавших в Россию в безвизовом порядке ... Количество выявленных полицейскими уголовных нарушений, связанных с организацией незаконной миграции, увеличилось за год в 2 раза» [4].

Область миграции, миграционных отношений, миграционной деятельности – и традиционная, и перспективная область правового регулирования отличающаяся многоаспектностью и динамизмом происходящих в ней процессов. Об этом говорят С.И. Агафонов, И.А. Адмиралова, Е.Г. Дудин, А.В. Елисеев, М.М. Зиганшин, А.В. Краюшкин, М.В. Костеников, А.В. Куракин, С.А. Селезнев, и другие ученые [1, с. 236-239; 2; 10, с. 35-46; 11, с. 31-36]. Возникают новые угрозы национальной безопасности в области миграции, связанные, например, с формированием этнических анклавов, о чем пишут в своих работах Е.В. Виноградова, А.А. Гришковец, М.Н. Кобзарь-Фролова, Л.Н. Сморгкова [3, с. 161-174; 8, с. 147-152]. Проводятся научно-представительские мероприятия, посвященные вопросам преодоления проблем и регламентации отношений в области миграции [6; 7].

Все это требует четкой координации деятельности в области миграции. Четкость правового регулирования является важнейшей предпосылкой соблюдения законности в области миграции всех уполномоченных государственных органов, что способствует всемерной охране, защите и соблюдению, прежде всего, органами публичной власти, прав и свобод человека и гражданина.

В государствах – участниках СНГ вопросам правового регулирования в области миграции уделяется большое значение, о чем ранее уже говорилось в работах автора [14, с. 194-198]. Также автор подчеркивал важность проведения сравнительно-правовых исследований в области миграции [15, с. 16-21], использование результатов которых в правотворческой и правоприменительной деятельности будет способствовать

расширению арсенала правовых средств, обеспечивающих миграционную безопасность, миграционную стабильность, обеспечит качественное миграционное прогнозирование.

В контексте заявленной темы статьи заслуживает внимания рассмотрение опыта Республики Молдова (далее – РМ), где постановлением Правительства РМ от 8 сентября 2017 г. № 725 утвержден Механизм координации государственной политики в области диаспоры, миграции и развития (далее – Механизм) [20].

Отметим, что вопросам работы с диаспорой, то есть с выходцами из РМ, проживающими за рубежом, в РМ уделяется важнейшее значение. Это закреплено и на законодательном уровне, например, в Законе РМ от 19 декабря 2003 г. № 546-XV «Об утверждении Концепции национальной политики Республики Молдова» [17], и на уровне подзаконных правовых актов. Так, постановлением Правительства РМ от 26 февраля 2016 г. № 200 утверждена Национальная стратегия «Диаспора-2025» [18]. Постановлением Правительства РМ от 29 декабря 2007 г. № 1521 утверждено Положение о финансовой поддержке деятельности по сохранению национально-культурной идентичности выходцев из РМ, проживающих за рубежом (молдавской диаспоры) [19].

Таким образом, на примере Молдовы мы являемся свидетелями создания целостной организационно-правовой системы обеспечения государственного управления во всех взаимосвязанных областях, связанных с гражданами РМ, как проживающими в стране, так и за ее пределами (диаспорой), иностранными гражданами и лицами без гражданства, находящимися на законных основаниях в РМ. Такое состояние требует налаживания координации государственной политики в области диаспоры, миграции и развития всех уполномоченных субъектов, и прежде всего, органов публичной власти, что и реализовано в постановлении Правительства РМ от 8 сентября 2017 г. № 725.

Рассматриваемый нами Механизм содержит описание основных организационных и методологических аспектов, в соответствии с которыми реализуется интегрированный подход в области диаспоры, миграции и развития. Также Механизм содержит функции ответственных лиц в области диаспоры, миграции и развития на уровне принятия решений и техническом уровне. Целью настоящего Механизма является обеспечение эффективной реализации политики в данной области и способствование увеличению положительного влияния и уменьшению отрицательных последствий миграции.

Интегрированный подход в области диаспоры, миграции и развития (ДМР) – это механизм связи и координации всех вовлеченных сторон (центральных и местных органов власти, гражданского общества, академической среды и частного сектора, международных организаций и т.д.) для реализации стратегических целей государственной политики в области отношений с диаспорой.

Основными принципами координации государственной политики в области ДМР являются: обеспечение верховенства закона и основных прав человека, записанных в конституции и международных договорах; защита прав и интересов граждан страны, находящихся за рубежом; побуждение граждан страны, находящихся за рубежом, к реализации индивидуального человеческого потенциала и потенциала сообществ в осуществлении гражданских обязанностей в интересах государства; расширение возможностей для внесения вклада диаспоры в развитие страны; эффективное координирование деятельности центральных или местных органов публичной власти по вертикали и по горизонтали, при активном участии гражданского общества, академической среды, частного сектора и соответствующих международных структур в реализации политики в области диаспоры, миграции и развития.

Целями координации государственной политики в области ДМР являются: внедрение механизма интеграции в области диаспоры, миграции и развития в стратегии и планы национального развития; применение интегрированного подхода в области диаспоры, миграции и развития на местном уровне; консолидация потенциала ответственных лиц в области диаспоры, миграции и развития в составе центральных и местных органов публичной власти.

В целях эффективного межведомственного сотрудничества учреждается Межведомственный комитет в области диаспоры, миграции и развития (в дальнейшем – Комитет). Задачами Комитета являются: координация разработки и внедрения государственной политики, влияющей на область ДМР; формулирование стратегического

видения в данной области в среднесрочный и долгосрочный периоды; разработка предложений и рекомендаций, которые будут включены в стратегии/планы развития; утверждение стратегии и планов развития, влияющих на область ДМР; обеспечение реализации действий на основании программ национального развития Правительства; формулирование предложений по проектам законодательных и нормативных актов; обеспечение межведомственной коммуникации в данной области.

Установлены права Комитета, которыми являются: запросы от компетентных центральных или местных органов публичного управления информации, необходимой для его деятельности; представление Правительству предложений и рекомендаций в отношении координации и продвижения государственной политики в области ДМР на основании принятых им решений; информирование в соответствии с действующим законодательством о процессе разработки и содержании проектов документов, касающихся позиции государства в области ДМР; требование от центральных и местных органов публичного управления согласование проектов документов, связанных с деятельностью в области ДМР.

Вопросы организации функционирования Комитета включают следующие элементы. Комитет включает в себя по одному представителю, занимающему руководящую должность, от министерств и центральных административных органов (с назначением одного члена-заместителя). Председателем Комитета является генеральный секретарь Правительства РМ. Комитет проводит заседания ежеквартально и по мере необходимости, которые созываются генеральным секретарем Правительства или, путем делегирования полномочий, начальником Бюро по связям с диаспорой. В работе заседаний Комитета могут принимать участие в качестве приглашенных представители Парламента, Президента страны, центральных органов публичного управления, местных органов публичного управления или их ассоциативных структур, международных партнеров, представителей диаспоры, гражданского общества, академической среды и частного сектора.

Заседания Комитета проводятся при условии присутствия большинства членов. Комитет принимает решения большинством голосов членов. Выводы и решения Комитета заносятся в протоколы, которые подписываются лицом, являющимся председателем Комитета.

Комитет представляет Правительству периодически или не реже одного раза в год отчеты о стадии выполнения конкретных программ действий. Комитет учреждает межминистерские рабочие группы на техническом уровне для управления процессом координации, реализации, оценки и мониторинга программ развития. Организация заседаний и делопроизводство в рамках Комитета обеспечиваются Государственной канцелярией (Бюро по связям с диаспорой).

Утверждаются состав и функции Комитета на центральном уровне. Так, Министерства и центральные административные органы: назначают государственного секретаря/заместителя генерального директора, ответственного за продвижение и реализацию политики государства в области ДМР; назначают лицо, ответственное за выполнение обязанностей по координации, применению и реализации вопросов в области ДМР на техническом уровне (контактный пункт в области ДМР в учреждении); разрабатывают по согласованию с Государственной канцелярией (Бюро по связям с диаспорой) изменения для внесения в положения о них в целях включения функций и обязанностей в области ДМР; включают интегрированный подход в области ДМР в должностную инструкцию; совместно с Государственной канцелярией выполняют обязанности в области сотрудничества с диаспорой; анализируют влияние миграции в разрабатываемых ими политиках.

Закрепляются вопросы организации рабочих групп на техническом уровне. Так, рабочие группы обеспечивают оперативную поддержку Комитету в целях выполнения своих обязанностей. Рабочие группы на техническом уровне состоят из представителей министерств и других центральных и местных административных органов.

Министерства, центральные и местные административные органы назначают лиц, ответственных за выполнение обязанностей по управлению процессом координации, внедрения, оценки и мониторинга программ развития (контактный пункт в учреждении). Рабочие группы заседают регулярно или по мере необходимости, в соответствии с

установленным графиком деятельности Комитета. Деятельность рабочих групп координируется начальником Бюро по связям с диаспорой.

Ответственные лица, назначенные в рабочие группы на техническом уровне: активно продвигают политику государства в области ДМР и в смежных областях на уровне органа власти; обеспечивают анализ влияния миграции на политики, разрабатываемые представляемым органом; участвуют в процессе консультаций с диаспорой относительно секторальной политики, новых проектов и услуг, созданных для диаспоры; по согласованию с Бюро по связям с диаспорой выполняют обязанности в области сотрудничества с диаспорой; разрабатывают предложения по внесению изменений в положения об организации и функционировании субъекта и должностные инструкции сотрудников в целях включения функций и обязанностей в области диаспоры, миграции и развития; координируют процесс коммуникации и представления отчетов по секторам деятельности субъекта, которого они представляют; участвуют в заседаниях по консолидации потенциала.

На уровне рабочих групп могут организовываться подгруппы в зависимости от действий, которые необходимы для реализации правительственных программ и политик.

В соответствии с моделью, внедренной на центральном уровне, местным органам публичной власти рекомендуется назначить лиц, ответственных в области ДМР, на двух уровнях: 1) на уровне координации и продвижения политик; 2) на уровне внедрения политик.

Местным публичным органам рекомендуется: назначить заместителя председателя района/заместителя примара по социальным вопросам, ответственного за координацию и продвижение местной политики в области ДМР; назначить лицо, ответственное за выполнение обязанностей по внедрению вопросов, касающихся ДМР, на техническом уровне; инициировать в сотрудничестве с Государственной канцелярией внесение корректировок в свои положения и должностные инструкции с целью включения функций и обязанностей в области ДМР; выполнять обязанности в области сотрудничества с диаспорой и ассоциациями коренных жителей на местном уровне/уровне сообщества.

Назначенные лица: предоставляют информацию для граждан, покинувших свои населенные пункты, и лиц, которых затронула миграция; консультируют вернувшихся на родину граждан и лиц, заинтересованных в осуществлении инвестиций, благотворительных акций, мероприятий по развитию населенного пункта/сообщества, а также направляют их в существующие учреждения; заполняют базу данных граждан, покинувших населенный пункт; организуют совместные мероприятия с диаспорой; поддерживают и развивают связи с диаспорой; включают вопросы миграции в местные стратегии и планы развития.

Рассматриваемый Механизм предусматривает мониторинг, оценку деятельности и отчетность о деятельности. Так, Государственная канцелярия (Бюро по связям с диаспорой): осуществляет согласование директивных документов, мониторинг и обеспечение оперативной поддержки в процессе интеграции вопросов в области ДМР в политики секторального развития; осуществляет мониторинг и оценку деятельности Комитета; обобщает, ежегодно или по мере необходимости, информацию, представленную центральными и местными административными органами в общем отчете. Окончательный отчет публикуется на веб-сайтах учреждений; не реже одного раза в год представляет Правительству отчеты о деятельности в отношении стадии реализации стратегических задач государственной политики в области отношений с диаспорой и конкретных действий.

Таким образом, в данной статье рассмотрен Механизм координации государственной политики в области диаспоры, миграции и развития, позволяющий обеспечить эффективную реализацию политики в области ДМР и способствующий усилению положительного влияния и уменьшению отрицательных последствий миграции. Важным методологическим выводом является констатация необходимости применения интегрированного подхода в области ДМР к рассмотрению миграционных процессов. Эти положения достойны для более пристального рассмотрения в плане их адаптации в подготавливаемую Концепцию государственной миграционной политики нашей страны [16].

Также Молдова является единственным государством СНГ, в котором принят Закон РМ от 27 декабря 2011 г. № 274 «Об интеграции иностранцев в Республике Молдова» [21]. В России проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленный ФАДН России 07.09.2017 [12], до сих пор находится в рамках так называемого «дормантского» законопроекта, как говорят С.И. Захарцев, Е.В. Виноградова и В.П. Сальников [5, с. 183-193].

Поэтому сравнительно-правовые исследования в сфере миграции необходимо продолжать, и положительный опыт Молдовы в области формирования интегрированного подхода в области ДМР еще может и должен быть востребован в российских условиях.

Список источников

1. Агафонов С.И., Адмиралова И.А. К вопросу о борьбе с незаконной миграцией в России // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 5.
2. Адмиралова И.А., Краюшкин А.В. Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности сотрудников полиции при реализации миграционного законодательства в Российской Федерации: учебное пособие. – Домодедово: Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2018.
3. Виноградова Е.В., Кобзарь-Фролова М.Н., Сморгочкова Л.Н. К вопросу о правовом регулировании общественных отношений в сфере противодействия формированию этнических анклавов // Правовая политика и правовая жизнь. 2024. № 1.
4. Выступление Владимира Колокольцева на расширенном заседании коллегии МВД России 05 Марта 2025 года // URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/62189090?year=2025&month=3&day=6> (дата обращения: 6.03.2025).
5. Захарцев С.И., Виноградова Е.В., Сальников В.П. Дормантские законопроекты. Законы, которые не появляются // Юридическая наука: история и современность. 2022. № 7.
6. Интеграция и адаптация мигрантов и беженцев в России: сборник материалов научно-практической конференции (15 ноября 2028 г., г. Санкт-Петербург). – СПб., 2018.
7. Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? / Гл. ред. серии В.А. Ионцев. – М.: Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 2015. (Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Вып. 29).
8. Кобзарь-Фролова М.Н., Гришковец А.А., Сморгочкова Л.Н. Этнический анклав: юридические проблемы новой угрозы национальной безопасности // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия: Экономика и право. 2023. № 11.
9. Костенников М.В. Проблемы правового регулирования миграции // Правовые и организационные проблемы обеспечения миграционных процессов: Междунар. науч.-практ. конф. (Домодедово, 19 июня 2020 г.). – Домодедово: Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2020.
10. Костенников М.В., Елисеев А.В. К вопросу о влиянии миграционных процессов на правонарушения экстремисткой направленности // Актуальные проблемы противодействия терроризму и экстремизму: теоретические и практические аспекты: Междунар. науч.-практ. конф. (Домодедово, 26 октября 2018 г.). – Домодедово: Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2019.
11. К вопросу об обеспечении миграционной безопасности / А.В. Куракин, С.А. Селезнев, М.М. Зиганшин, Е.Г. Дудин // Современное право. 2022. № 12.
12. Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен ФАДН России 07.09.2017) // URL: <https://base.garant.ru/56726605/> (дата обращения: 20.04.2025).

13. Расширенное заседание коллегии МВД. Владимир Путин выступил на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России // URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/76408> (дата обращения: 7.03.2025).

14. Редкоус В.М. Административная реформа как основа совершенствования деятельности органов внутренних дел в сфере миграции // Миграционные процессы в современном мире : Всерос. науч.-практ. конф.: сб. науч. тр. (Москва, 19 мая 2021 г.). – М.: Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации им. В.Я. Кикотя, 2021.

15. Редкоус В.М. Некоторые вопросы развития законодательства в области миграции и миграционной деятельности на правовом пространстве СНГ // Актуальные проблемы законодательного регулирования миграционных процессов на территории государств-участников СНГ : сб. ст. по материалам Междунар. науч.-практ. конф. (Санкт-Петербург, 31 октября 2024 г.). – СПб: Санкт-Петербургский университет МВД России, 2024.

16. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы: указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 45. Ст. 6917.

17. Об утверждении Концепции национальной политики Республики Молдова: Закон РМ от 19 декабря 2003 г. № 546-XV // Monitorul Oficial. 2004. №1-5. 1 января.

18. Об утверждении Национальной стратегии «Диаспора-2025» и Плана действий по ее внедрению на 2016-2018 годы: постановление Правительства РМ от 26 февраля 2016 г.

19. Официальный монитор Республики Молдова. 2016. № 49-54. Ст. 230.

20. Об утверждении Положения о финансовой поддержке деятельности по сохранению национально-культурной идентичности выходцев из Республики Молдова, проживающих за рубежом (молдавской диаспоры): постановление Правительства Республики Молдова от 29 декабря 2007 г. № 1521 // Monitorul Oficial. 2008. № 11-12. 18 янв.

21. О Механизме координации государственной политики в области диаспоры, миграции и развития : постановление Правительства Республики Молдова от 8 сентября 2017 г.

№ 725 // Официальный монитор Республики Молдова. 2017. № 335-339. Ст. 829.

22. Об интеграции иностранцев в Республике Молдова: Закон Республики Молдова от 27 декабря 2011 г. № 274 // Официальный монитор Республики Молдова. 2012. № 48. Ст. 144.

Информация об авторе:

About the author:

В.М. Редкоус, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса

V.M. Redkous, Leading Researcher of the Sector of Administrative Law and Administrative Process

Статья поступила в редакцию 5.05.2025