

© Н.Г. Кузнецов, Н.С. Рязанцев

Научная статья

УДК 314.74

DOI: <http://doi.org/10.15350/2409-7616.2022.4.39>**ВНЕШНЯЯ МИГРАЦИОННАЯ ИНФРАСТРУКТУРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПОНЯТИЕ, ОБЪЕКТЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО  
РАЗВИТИЯ**

Н.Г. Кузнецов, Н.С. Рязанцев

**Кузнецов Никита Григорьевич,**

младший научный сотрудник, Институт  
демографических исследований, Федеральный  
научно-исследовательский социологический центр,  
Российская академия наук; аспирант, МГИМО  
МИД России, Москва, Россия.  
РИНЦ SPIN-код: 3607-6385 / ORCID iD: 0000-0003-0186-0208  
[nick\\_smith@mail.ru](mailto:nick_smith@mail.ru)

**Рязанцев Никита Сергеевич,**

младший научный сотрудник, Институт  
демографических исследований, Федеральный  
научно-исследовательский социологический центр,  
Российская академия наук; магистрант РУДН,  
Москва, Россия.  
РИНЦ SPIN-код: 2654-1867 / ORCID iD: 0000-0001-6835-310X  
[ryazantsev080700@ya.ru](mailto:ryazantsev080700@ya.ru)

**Аннотация.** *Успешность реализации государственной миграционной политики во многом зависит от наличия у страны развернутой и эффективной миграционной инфраструктуры. В свою очередь, необходимость воздействия на первую, подготовительную стадию миграционного процесса, а также продвижения т.н. «мягкой силы» обуславливает потребность в создании внешней миграционной инфраструктуры. Тем не менее, в отечественной литературе практически не уделяется внимание данному понятию, а в нормативных документах ведомств, участвующих в управлении миграцией, отсутствует четкое определение ее составляющих. Данная статья призвана устранить этот пробел и обобщить данные о российской миграционной инфраструктуре за рубежом. Задачей работы также стала первичная оценка эффективности внешней миграционной инфраструктуры и определение потенциальных направлений ее совершенствования. В рамках исследования проведен качественный анализ нормативно-правовых документов, регулирующих российскую миграционную политику, внешнеполитическую деятельность, отдельные аспекты культурного, научного и образовательного сотрудничества. Осуществлена систематизация объектов внешней миграционной инфраструктуры, контент-анализ интернет-сайтов профильных министерств и их зарубежных представительств с целью определения круга решаемых задач и оценки эффективности.*

*Авторы приходят к выводам, что имеющиеся объекты российской внешней миграционной инфраструктуры в целом отвечают численности диаспоры соотечественников за рубежом и позволяют успешно решать задачи отечественной миграционной политики, однако отдельные элементы нуждаются в улучшении. В качестве слабых мест отмечен недостаток координации и межведомственного взаимодействия, а также сомнительные критерии эффективности, не позволяющие, в частности, оценить, оказывает ли реальное воздействие деятельность российской миграционной инфраструктуры на показатели миграционной подвижности населения.*

**Ключевые слова:** миграционная инфраструктура, миграционная политика, управление миграцией, мягкая сила, соотечественники.

**Благодарности:** статья подготовлена при поддержке Совета Президента РФ по поддержке ведущих научных школ Российской Федерации (грант №НШ-53.2022.2).

**Библиографическая ссылка:** Кузнецов Н.Г., Рязанцев Н.С. Внешняя миграционная инфраструктура Российской Федерации: понятие, объекты и перспективы социально-экономического развития // ЦИТИСЭ. 2022. №4. С.423-437. DOI: <http://doi.org/10.15350/2409-7616.2022.4.39>

Research Article

**UDC 314.74**

**EXTERNAL MIGRATION INFRASTRUCTURE OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
CONCEPT, OBJECTS AND PROSPECTS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT**

N.G. Kuznetsov, N.S. Ryazantsev

**Nikita G. Kuznetsov.**

Junior researcher, the Institute for Demographic Research, Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences; Graduate student, MGIMO University, Moscow, Russian Federation.  
ORCID iD: 0000-0003-0186-0208  
[nick\\_smith@mail.ru](mailto:nick_smith@mail.ru)

**Nikita S. Ryazantsev,**

Junior research, the Institute for Demographic Research, Federal Research Sociological Center of the Russian Academy of Sciences, Master degree student, RUDN University, Moscow, Russian Federation.  
ORCID iD: 0000-0001-6835-310X  
[ryazantsev080700@ya.ru](mailto:ryazantsev080700@ya.ru)

**Abstract.** *The success of the state migration policy largely depends on a country's developed and effective migration infrastructure. In turn, the need to influence on the first, preparatory stage of the migration process, as well as the promotion of the so-called "soft power" determines the need to create an external migration infrastructure. Nevertheless, in the Russian science literature, is paid no attention to this concept. And there is no clear definition of its components in the regulatory documents of the departments involved in migration management. This article aims to eliminate this gap and summarize data on the Russian abroad migration infrastructure. The purpose of research is also the primary assessment of the effectiveness of the external migration infrastructure and the identification of potential areas for its improvement. The study made a qualitative analysis of regulatory documents of Russian migration policy, foreign policy activities, certain aspects of cultural, scientific, and educational cooperation. Were carried out the systematization of the objects of external migration infrastructure, content analysis of the websites of relevant ministries and their foreign representative offices, was determined the range of tasks to be solved and was evaluated the effectiveness. The authors conclude that the existing objects of the Russian external migration infrastructure generally correspond to the number of the diaspora of compatriots abroad and make it possible to successfully solve the tasks of the domestic migration policy, but some elements need improvement. A lack of coordination and interdepartmental interaction, as well as questionable performance criteria, which do not allow to assess whether the activities of the Russian migration infrastructure have a real impact on the indicators of migration mobility of the population, are noted as weaknesses.*

**Keywords:** *migration infrastructure, migration policy, migration management, soft power, compatriots.*

**Acknowledgments:** *the article was prepared with the support of the Council of the President of the Russian Federation for the support of leading scientific schools of the Russian Federation (grant №NSh-53.2022.2).*

**For citation:** *Kuznetsov N.G., Ryazantsev N.S. External migration infrastructure of the Russian Federation: concept, objects and prospects of socio-economic development // CITISE, 2022, no. 4, pp. 423-437. DOI: <http://doi.org/10.15350/2409-7616.2022.4.39>*

**Введение.** В России на государственном уровне уделяется значительное внимание реализации миграционной политики, направленной на стимулирование въездной миграции, что связано со многими факторами и условиями, определяющими социально-экономическое и культурное развитие страны. Для этого реализуются различные меры, побуждающие иностранных граждан и проживающих за рубежом соотечественников к переезду на постоянное место жительства в Россию. Осуществление мер, предусмотренных российской миграционной политикой, требует наличия соответствующей инфраструктуры, к которой можно отнести пункты пропуска на границе, центры оказания государственных услуг мигрантам и т.д.

При этом часть инфраструктуры размещается за пределами страны, что обусловлено двумя факторами. Во-первых, одной из целевых групп российской миграционной политики являются соотечественники, проживающие за рубежом (к ним относят российских граждан и иностранных граждан, сделавших свободный выбор в пользу связи с Россией)<sup>1</sup>, то есть оказание им государственных услуг, включая предусмотренные программой содействия

<sup>1</sup> Федеральный закон от 24.05.1999 г. №99 «О государственной политике в отношении соотечественников за рубежом». URL:// <http://www.kremlin.ru/acts/bank/13875> (Дата обращения: 18.10.2022 г.)

переселению в Россию, осуществляется за пределами страны. Во-вторых, осуществлению самого акта миграции, т.е. переезду, как правило предшествует определенная подготовка, оценка перспектив со стороны будущего мигранта, на которую возможно оказывать влияние, формируя т.н. «миграционную подвижность».

На сегодняшний день российская внешняя миграционная инфраструктура является довольно разрозненной и несистематизированной, а само понятие – недостаточно устоялось в научной среде и нормативных документах. Это обуславливает актуальность исследуемой темы и определяет цель работы – обобщить данные о российской миграционной инфраструктуре за рубежом и сделать первичные выводы о ее эффективности, определив возможные направления совершенствования.

**Методологическая основа исследования.** С точки зрения методологии исследование базируется на качественном анализе нормативно-правовых документов, регулирующих российскую миграционную политику, внешнеполитическую деятельность, отдельные аспекты культурного, научного и образовательного сотрудничества. Проведена систематизация объектов внешней миграционной инфраструктуры, контент-анализ интернет-сайтов профильных министерств и их зарубежных представительств с целью определения круга решаемых задач и оценки эффективности.

**Обсуждение результатов исследования.** Результаты проведенного исследования изложены в логическом порядке в виде теоретических блоков, каждый из которых имеет своё обозначение. В своей сути и сущности все теоретические блоки взаимосвязаны логикой исследования.

*Понятие внешней миграционной инфраструктуры и определение ее объектов*

В основополагающем документе, «Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.»<sup>2</sup> (далее – Концепция), не содержится прямого определения понятия «миграционная инфраструктура», что несколько размывает данное понятие, приводит к различным трактовкам как в научной среде, так и при реализации госполитики. В наиболее общем смысле, под миграционной инфраструктурой подразумевается комплекс государственных и негосударственных сервисных институтов, обеспечивающих легитимность, информированность и безопасность мигрантов на разных этапах миграции (информационно-консультационные центры, услуги по трудоустройству, юридические услуги и т.д.) [4]. В качестве более прикладного определения под инфраструктурой внешней миграционной политики (миграционной инфраструктурой) следует понимать совокупность официальных представительств российских государственных органов, культурных, социальных, гуманитарных и иных объектов за рубежом, деятельность которых направлена или частично включает в себя задачи, сформулированные в Концепции государственной миграционной политики РФ и других документах, определяющих внешнюю миграционную политику государства.

Под такое определение внешней миграционной инфраструктуры подпадают Посольства и Консульства Российской Федерации (занимаются комплексом задач, от выдачи въездных виз до продвижения положительного образа России за рубежом и содействия переселению соотечественников и иностранных граждан в Россию), представительства Федерального агентства по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничество, полное название достаточно точно отражает круг задач ведомства, несомненно позволяющий отнести его к миграционной инфраструктуре), представительства МВД по вопросам миграции (сотрудничество с местными органами власти по вопросам миграции, содействие легальной миграции в Россию и пресечению нелегальных миграционных потоков).

<sup>2</sup> Указ «О Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 годы» URL // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986> (Дата обращения: 18.10.2022 г.).

Также к миграционной инфраструктуре следует отнести российские культурные и языковые центры за рубежом, как финансируемые напрямую из бюджетных средств (как правило, через Россотрудничество), так и через некоммерческие организации, университеты и т.д. Такие представительства ставят перед собой задачи по продвижению отечественной культуры за рубежом, содействие изучению иностранцами (а также соотечественниками и членами их семей, недостаточно владеющими языком) русского языка, формированию положительного образа России, содействию формированию горизонтальных связей между гражданами, общественными организациями, учебными заведениями и т.д. В конечном счете они расширяют круг иностранных граждан, рассматривающих временный или постоянный переезд в Россию, увеличивают спрос на получение высшего образования среди иностранцев, способствуют более активному вовлечению соотечественников в программу переселения. Наконец, такие организации зачастую служат диаспороформирующими площадками, местом регулярных встреч соотечественников, членов их семей, а также людей, интересующихся Россией, стремящихся больше узнать о стране.

Следует отметить, что в ряде стран, где присутствие вышеперечисленных организаций ограничено, отдельные функции могут выполнять другие официальные представительства государственных органов РФ, НКО, неформальные сообщества, религиозные общины и т. д. Так, торговые представительства РФ за рубежом зачастую реализуют мероприятия по продвижению российской культуры, а приходы Русской православной церкви за рубежом являются местом встреч соотечественников, изучением русского языка и в целом отвечают представлениям об институтах гражданской (народной) дипломатии. Тем не менее, рассматривать данные организации в качестве объектов российской внешней миграционной инфраструктуры было бы нецелесообразно. Их основные цели и задачи иные, и продвижение русской культуры может быть либо косвенным средством достижения иной цели (в случае с торгпредствами – это, как правило, культурное сопровождение промышленных выставок, визитов делегаций), либо частной инициативой сотрудников или членов диаспоры (так, распространённая практика существования воскресных школ при приходах РПЦ за рубежом, где дети от смешанных браков могут изучать русский язык, является, по сути, волонтерской деятельностью). В любом случае, рассматривать подобные организации как формально относящиеся к миграционной инфраструктуре было бы ошибочным, хотя подобные практики и заслуживают внимания при изучении, например, особенностей формирования российских диаспор за рубежом.

#### *Связь миграционной политики РФ с другими составляющими внешней политики страны*

Как уже было отмечено, отнесение тех или иных объектов за рубежом к внешней миграционной инфраструктуре может иметь спорный характер, поскольку задачи, стоящие перед ними, в равной степени могут быть отнесены к реализации миграционной политики или к другим элементам внешней политики Российской Федерации. Утверждение 5 сентября 2022 г. Концепции гуманитарной политики РФ за рубежом<sup>3</sup> принесло дополнительную актуальность этому тезису. Так, часть направлений российской гуманитарной политики, зафиксированной в Концепции, по сути, дублирует аналогичный раздел Концепции миграционной политики. В первую очередь это касается такого направления как продвижение российского образования за рубежом, которое напрямую пересекается с аналогичной задачей миграционной политики. Другие направления гуманитарной политики за рубежом (продвижения русского языка, продвижения русской культуры) не сформулированы напрямую в тексте Концепции миграционной политики, однако их можно

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 5 сентября 2022 г. № 611 "Об утверждении Концепции гуманитарной политики РФ за рубежом" // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/405140851/> (Дата обращения: 18.10.2022 г.)

отождествлять с задачами, сформулированными в п.23 – формирование институтов и механизмов социальной адаптации иностранных граждан. Кроме того, они напрямую следуют из п.15 Концепции, где утверждается, что миграционная политика РФ должна быть направлена на создание благоприятного режима для переселения в Россию иностранных граждан.

Задачи по продвижению русского языка, культуры, а также другие элементы политики, влияющие на образ страны в восприятии ее иностранцами, являются достаточно важными при реализации миграционной политики. Миграцию со второй половины XX века исследователи рассматривают как трехстадийный процесс [12] – то есть кроме самого факта перемещения важна подготовительная стадия, в ходе которой возникает миграционная подвижность населения, а также завершающая стадия, в ходе которой происходит адаптация мигрантов.

Зачастую фокус государственной миграционной политики смещен на вторую и третью стадии миграционного процесса. В зависимости от того, придерживается государство рестриктивной или стимулирующей миграционной политики, это может быть, соответственно, ограничения и контроль за въездом-выездом из страны и ограничения в сроках проживания и порядке трудоустройства для приезжих, либо напротив – создание привлекательной въездной инфраструктуры и развитие мер адаптации мигрантов в стране. Вместе с тем, подготовительному процессу, как правило, уделяется не так много внимания.

Однако, среди мер, стимулирующих въездную миграцию, высокой эффективностью обладают именно те, которые заранее формируют у потенциального мигранта намерения сменить место жительства. Учитывая закрепленную в Концепции государственной миграционной политики РФ направленность страны на привлечение мигрантов из-за рубежа (которые должны компенсировать естественную убыль населения), для нашей страны особенно актуальными становятся меры миграционной политики, реализуемые еще до момента перемещения. Именно для реализации этих мер необходимо развивать внешнюю миграционную инфраструктуру.

К сожалению, зачастую практически невозможно оценить эффективность работы учреждений, задачи которых лежат в плоскости гуманитарного сотрудничества (такие как продвижение культуры и языка), поскольку они направлены на решение наиболее «фоновой» задачи российской миграционной политики: стимулирование миграционных намерений населения по переезду в Россию. Понятными критериями успешной работы здесь могут быть результаты исследований, посвященных уровню распространенности русского языка за рубежом, узнаваемости и отношения к России среди местного населения, наличию научных и образовательных связей между РФ и странами, где функционируют подобные организации. При этом «традиционными» отчетными показателями, которыми часто оперируют чиновники (количество и посещаемость проведенных мероприятий, число учащихся в центрах русского языка, заключенные двусторонние соглашения между вузами, учреждениями культуры и т. д.), невозможно объективно оценить, достигнут ли необходимый эффект именно с точки зрения воздействия на миграционную мобильность местного населения. Как представляется, заметный потенциал повышения результативности государственной миграционной политики за рубежом кроется во внедрении новой, более совершенной системы ключевых показателей, в т. ч. посредством проведения исследований по миграционной мобильности не только в ключевых странах-донорах мигрантов для Российской Федерации, но и в тех государствах, которые рассматриваются в качестве потенциальных «точек роста» отечественной миграционной политики.

*Объекты внешней миграционной инфраструктуры РФ (представительства федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) и другие учреждения)*

Наиболее полный спектр задач по реализации внешней миграционной политики за рубежом возложен на посольства и консульства РФ. Сравнение Концепции миграционной политики и Положения о Посольстве Российской Федерации<sup>4</sup> позволяет убедиться в том, что Посольства РФ участвуют в выработке правовых механизмов, способствующих переселению соотечественников и въезду иностранных граждан в Россию (параграф 21-а Концепции), принимает участие в практической реализации разработанных мер, через информационную работу с местным населением участвует в создании условий для адаптации потенциальных мигрантов и создании условий для снижения диспропорции расселения (параграфы 21-б и 21-г Концепции), поддерживает постоянные деловые контакты с органами государственной власти, общественными объединениями и научными кругами, что позволяет решать задачи по созданию режима свободного перемещения обучающихся и научных и педагогических работников (параграф 21-в) и развитию механизмов выявления и предотвращения нарушений миграционного законодательства (параграф 21-д), имеет право принимать от граждан страны пребывания ходатайства, реализуя их возможность получения защиты на территории РФ (параграф 21-е).

Таким образом, все задачи миграционной политики в той или иной степени находят отражение в деятельности российских посольств. Консульские учреждения (Генконсульства, консульства и т.д.) в первую очередь занимаются визовыми вопросами и оказанием государственных услуг соотечественникам (например, выполняют функции нотариата, органов загс за границей), участвуя в содействии переселению в Россию соотечественников и иностранных граждан, то есть также относятся к внешней миграционной инфраструктуре.

Посольства РФ размещены в 146 странах мира, в том числе в 45 странах Европы, 39 странах Азии, 20 странах Южной и Северной Америк и 40 странах Африки. В ряде стран, где посольства РФ отсутствуют, их функции выполняют послы по совместительству, постоянно находящиеся в одной из соседних стран. В некоторых случаях Посольства располагают офисами в странах, где они выполняют свои задачи по совместительству.

Консульства Российской Федерации размещены в 52 странах мира, в том числе в 23 странах Европы, 19 странах Азии, 4 странах Южной и Северной Америк и 3 странах Африки. Всего в этих странах действует 81 генеральное консульство. Как правило, консульства размещаются в тех странах, где велико число проживающих российских граждан и/или соотечественников – категории, к которой относят иностранцев, сохраняющих устойчивые связи с Россией и отождествляющие себя с нашей страной. К соотечественникам относят детей от смешанных браков граждан РФ и иностранцев, бывших граждан России или СССР, сменивших гражданство, этнических русских (или представителей других национальностей, традиционно проживающих на территории России или стран бывшего СССР), поддерживающих связь с Россией, интересующихся культурой, историей, общественной жизнью страны. Также консульства могут открывать в странах, имеющих высокую степень интенсивности миграционного обмена с Россией для оказания местным гражданам визовых услуг в крупных городах.

Всего дипломатические отношения у России установлены со 193 странами. В тех странах, где отсутствуют российские посольства и консульства, к внешней миграционной инфраструктуре можно отнести почетные консульства. Институт почетного консульства предусматривает назначение на эту должность местного гражданина (реже – гражданина России, постоянно проживающего за рубежом), не состоящего на государственной службе Российской Федерации, занимающего достойное общественное положение в государстве пребывания и осуществляющего некоторые консульские функции. Традиционно в качестве почетных консулов назначают местных предпринимателей, общественных и культурных

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 28 октября 1996 г. № 1497 «Об утверждении Положения о Посольстве РФ» // URL: [https://www.mid.ru/ru/activity/shots/civil\\_service/law\\_on\\_service/1745332/](https://www.mid.ru/ru/activity/shots/civil_service/law_on_service/1745332/) (Дата обращения: 18.10.2022 г.).

деятелей, юристов и т. д., чья основная деятельность (например, торговая) связана с Российской Федерацией. В настоящее время около 80 почетных консулов России осуществляют свои функции в более чем 50 странах мира.

Представительство Российской Федерации в виде Посольств и консульских учреждений является достаточно стабильным на протяжении многих лет, поскольку базируется на нормах дипломатических отношений между странами. Более часто встречающимся шагом является понижение уровня отношений до временных поверенных (взаимный отзыв послов). Например, Посольстве России на Украине с 2016 г. до конца февраля 2022 г. функционировало под руководством временного поверенного, однако выполняло весь спектр стоящих перед ним задач, в т. ч. как объект внешней миграционной инфраструктуры. После разрыва дипломатических отношений Украиной 24 февраля 2022 г. посольство было эвакуировано и временно закрыто. Тем не менее, учреждения, подчиненные МИД России, остаются наиболее стабильными и востребованными объектами внешней миграционной инфраструктуры, представленными в подавляющем большинстве стран мира, выполняющими наиболее полный перечень задач по реализации российской миграционной политики.

Среди других федеральных министерств свои представительства за рубежом, относящиеся к объектам внешней миграционной инфраструктуры (напомним, что торговые представительства, находящиеся в ведении Министерства промышленности и торговли Российской Федерации, например, не следует относить к таким объектам), имеет Министерство внутренних дел России. До 2016 года те представительства, которые непосредственно отвечают за вопросы миграции, находились в ведении Федеральной миграционной службы РФ (до момента ее упразднения).

Представительства ФМС за рубежом стали открываться с 1996 г. Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 г. были учреждены 15 представительств ФМС России: 1 – в Китае, и 14 – в бывших союзных республиках. Задачами представительств являлось решение проблем, связанных с миграцией иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию России. Первые представительства, созданные на базе российских посольств, появились в Армении, Киргизии, Латвии, Таджикистане, и Туркменистане. Штатная численность устанавливалась в количестве 3–4 сотрудников.

После упразднения ФМС как самостоятельной структуры работающие представительства были преобразованы в представительства МВД РФ, что несколько расширило их функции, однако их по-прежнему следует относить к внешней миграционной инфраструктуре.

В настоящее время штатным расписанием росзагранучреждений в 29 странах мира предусмотрены 30 представительств МВД (2 – в США). Как правило, речь идет об одном представителе МВД, аккредитованном в составе посольства (или постоянного представительства России в международных организациях). В 8 странах мира (все – бывшие союзные республики) также существуют представительства МВД по вопросам миграции. Эти специализированные учреждения непосредственно занимаются взаимодействием с местными властями по вопросам миграции, содействуют легализации потоков мигрантов, гармонизации национальных законодательств в этой области, ведут работу по предотвращению и отслеживанию потоков нелегальных мигрантов между странами аккредитации и Российской Федерацией.

Важным инструментом реализации российской внешней политики за рубежом, включая ее миграционную составляющую, является поддержка сообществ соотечественников, развитие культурного сотрудничества, продвижения русского языка и другие задачи, зачастую описываемые в политологии как примеры «мягкой силы». Безусловно, часть подобных задач возлагается и на Посольства России, однако в последние



годы наблюдается активное развитие самостоятельного органа власти - Федерального агентства по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству (Россотрудничества). Несмотря на подчинение МИД России, ведомство пользуется достаточной автономией и его представительства (а также подведомственные организации за рубежом) являются хорошим примером внешней миграционной инфраструктуры.

Россотрудничество было создано 6 сентября 2008 г.<sup>5</sup>, хотя свою историю ведомство ведет от Всесоюзного общества культурной связи с заграницей (ВОКС, создано в 1925 г.). ВОКС, преобразованный затем в 1958 г. в Союз советских обществ дружбы и культурных связей с зарубежными странами (ССОД), решал комплекс задач по укреплению культурных, общественных и научных связей между СССР и другими странами. Таким образом, организацию-предшественник Россотрудничества в полной мере можно отнести к инструментам «мягкой силы» и объектам внешней миграционной инфраструктуры.

В настоящее время в цели и задачи агентства входит осуществление государственной политики по поддержке соотечественников, содействие развитию общественных, научных и деловых связей с другими странами, продвижение российского образования за рубежом, популяризация русского языка, сохранение мемориалов и наследия РФ за рубежом, координация сотрудничества городов-побратимов и т.д.

В 2022 г. Россотрудничество представлено 93 различными организациями (представительство, информационно-культурный центр, центр науки и культуры и т.д.) в 81 стране мира (11 – на постсоветском пространстве, 29 странах Европы, 23 в Азии, 10 в Северной и Южной Америке, 8 – в Африке. За пределами СНГ наиболее масштабно Россотрудничество представлено в Индии, где функционирует 5 региональных отделений российского центра науки и культуры.

Уровень представленности Россотрудничества в разных странах зависит от численности диаспоры соотечественников и уровня развития гуманитарных контактов между странами. Наиболее крупными объектами, решающими широкий спектр задач, являются центры науки и культуры (также часто упоминаются как «Русские дома»). В функции данных объектов входит продвижение российской культуры (выставки, кинофестивали, организация гастролей театров и т. д.), организация приема заявлений на получение квот на высшее образование (и продвижение российского образования за рубежом в целом), реализация гуманитарных проектов со странами пребывания, содействие развитию научного сотрудничества между странами и поддержка соотечественников (от информационной до, в некоторых случаях, материальной). На базе «русских домов» организуются курсы изучения русского языка, что также является важным инструментом российской внешней миграционной политики, поскольку позволяет иностранным гражданам, заинтересованным в переезде в Россию, в будущем легче адаптироваться к проживанию в стране.

В последние годы одной из важнейших функций представительств Россотрудничества за рубежом стало формирование тесных связей внутри русскоязычного сообщества соотечественников. Традиционно считается, что русскоязычное население за рубежом, несмотря на свою многочисленность, не всегда имеет признаки диаспоры, размывает связи между представителями сообщества, не поддерживает тесных контактов. В задачи Россотрудничества входит формирование у соотечественников общих интересов, взглядов, поддержка таких форм взаимодействия, которые и создают из разрозненной группы людей крепкую диаспору. Этому способствуют такие проекты, как организация за рубежом

---

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 06.09.2008 г. №1315 «О некоторых вопросах государственного управления в области международного сотрудничества» // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/28020> (Дата обращения: 18.10.2022 г.).

«Тотального диктанта» или «Диктанта Победы», шестивий «Бессмертного полка», проведение иных мероприятий, включая регулярные встречи соотечественников. Такие мероприятия с одной стороны призваны продвигать русский язык, сохранять историческое или иное наследие нашей страны, а с другой – направлены на укрепление связей внутри сообщества соотечественников, служат площадкой для знакомства, общения, возникновения диаспоральных сетей, поддерживающих их членов на постоянной основе.

С учетом того, что в последние годы Россия стала уделять все большее внимание привлечению образовательных мигрантов, Россотрудничество в настоящее время является не только проводником культурного влияния нашей страны, но и полноценным элементом внешней миграционной инфраструктуры, в чьи обязанности входит работа с талантливой молодежью и привлечение ее в Россию.

Кроме представительств российских федеральных органов исполнительной власти за рубежом действуют и другие объекты, которые могут быть отнесены к внешней миграционной инфраструктуре РФ. Критерием отнесения к таковым следует считать соответствие задач, стоящих перед данными организациями, задачам российской миграционной политики. На практике к объектам внешней миграционной инфраструктуры можно отнести агентства, занимающиеся организованным набором рабочей силы для трудовой миграции в Россию, представительства НКО, продвигающие русскую культуру и язык за рубежом и другие аналогичные объекты.

Несмотря на закрепленный в Концепции тезис о необходимости развития организованных форм миграции, а также неоднократные попытки запустить масштабный оргнабор трудовых мигрантов хотя бы в странах Центральной Азии, на сегодняшний день Россия не располагает собственной внешней инфраструктурой, способной решать такие задачи. В качестве примера можно рассматривать ситуацию в двусторонней миграционной повестке с Узбекистаном.

В 2017 г. было подписано и ратифицировано Соглашение об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории РФ<sup>6</sup>, устанавливающее порядок данной процедуры и определяющее перечень ФОИВ и других учреждений, участвующих в оргнаборе мигрантов из Узбекистана. Кроме федеральных ведомств, вырабатывающих нормативно-правовую базу и осуществляющих контроль, в реализации соглашения участвуют Союз «Международный альянс «Трудовая миграция»» (МАТМ), Ассоциация по правовому содействию трудовым мигрантам (с российской стороны) и Агентство внешней трудовой миграции (АВТМ, со стороны Узбекистана). Несмотря на то, что непосредственную деятельность на территории Республики Узбекистан осуществляет АВТМ, такой формат двустороннего сотрудничества является хорошим примером создания внешней инфраструктуры и работы с потенциальными мигрантами на первой стадии трехстадийного миграционного процесса. Приоритетность такого подхода подтверждает и позиция Президента РФ, заявлявшего о необходимости «начала работы по социокультурной адаптации еще на родине потенциальных мигрантов»<sup>7</sup>.

Тем не менее, несмотря на положительные отзывы о реализации программы оргнабора и предложении расширить круг отраслей, в которые привлекаются мигранты, доля

<sup>6</sup> ФЗ о ратификации Соглашения об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории РФ. URL: <http://legallabor.ru/normativno-pravovaya-biblioteka/item/279-federalnyj-zakon-ot-05-12-2017-n-366-fz-o-ratifikatsii-soglasheniya-mezhdu-pravitelstvom-rossijskoj-federatsii-i-pravitelstvom-respubliki-uzbekistan-ob-organizovannom-nabore-i-privlechenii-grazhdan-respubliki-uzbekistan-dlya-osushchestvleniya-vremennoj-tr> (Дата обращения: 18.10.2022 г.).

<sup>7</sup> Президент России. Встреча с руководителем Федерального Агентства по делам национальностей И. Бариновым. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/69223> (Дата обращения: 18.10.2022 г.).

прибывших через такой канал остается невысокой – в I полугодии 2022 г. лишь 3909 мигрантов из более чем 1,5 млн граждан Узбекистана прибыло в РФ через контракт с АВТМ.<sup>8</sup> Отмечаются и конфликтные ситуации между работодателями и работниками, прибывающими по оргнабору. Первые сталкиваются с прибытием сотрудников с недостаточной квалификацией или вообще не имеющих необходимого опыта, вторые жалуются на нарушения прав, обман относительно уровня заработной платы и бытовые проблемы.

Таким образом, внешняя российская миграционная инфраструктура, связанная с оргнабором, на сегодняшний день создана в ограниченном числе стран и в недостаточном масштабе, функционирует плохо, нуждается в дополнительном внимании со стороны профильных ведомств. Тем не менее, сама идея оргнабора и работе с потенциальными мигрантами еще на их родине, является перспективной как минимум в основных странах-донорах рабочей силы для России.

Примером НКО, располагающими объектами, относящимися к внешней миграционной инфраструктуре, можно считать Фонд «Русский мир». Фонд создан в 2007 г. для популяризации русского языка и поддержки программ изучения русского языка за рубежом<sup>9</sup>.

В настоящее время Фонд располагает 119 русскими центрами в 52 странах за рубежом, деятельность которых направлена на предоставление иностранным гражданам и соотечественникам художественной, образовательной и методической литературы на русском языке, организацию курсов русского языка (большинство центров действуют на базе местных вузов и используют их возможности для проведения занятий), а также создание коммуникационной площадки (диаспороформирующая функция). Как было отмечено выше, наибольшей проблемой в деятельности подобных организаций являются ограничения в оценке их эффективности, а следовательно, в оценке целесообразности расходования бюджетных средств (Фонд финансируется как из частных средств, так и из бюджета РФ). Так, годовая отчетность фонда по сути является перечнем наиболее значимых проведенных мероприятий, отчетом о числе открытых русских центров и тематике выданных грантовых средств<sup>10</sup>.

**Заключение, выводы и рекомендации.** Российская миграционная инфраструктура за рубежом – ее полнота, эффективность, соответствие институциональных форм стоящим перед государством задачам – достаточно сложно поддается оценке. Вместе с тем, миграционная политика выступает важным фактором социально-экономического и культурного развития России.

С одной стороны, Россия располагает широкими возможностями по предоставлению услуг соотечественникам (консульские услуги, различные формы поддержки, информационные услуги, сопровождение процесса переселения по государственной программе, поддержка образования на русском языке и т.д.), а также иностранным гражданам, заинтересованным в переезде в Россию. По числу дипломатических представительств всех видов за рубежом наша страна занимает 5 место<sup>11</sup>, что вполне соответствует численности русскоязычной диаспоры в мире и потребностям государства. Другой сильной стороной российской миграционной инфраструктуры является большое число культурно-образовательных проектов, реализуемых за рубежом, постоянно

<sup>8</sup> Spot. Минтруд России корректирует условия оргнабора граждан Узбекистана. 7.09.2022. URL: <https://www.spot.uz/ru/2022/09/07/migrants-numbers/> (Дата обращения: 18.10.2022 г.).

<sup>9</sup> Официальный сайт Фонда «Русский мир» URL: <https://russkiymir.ru/> (дата обращения: 18.10.2022)

<sup>10</sup> Отчет Фонда «Русский мир» за 2020 г. URL: <https://russkiymir.ru/fund/docs/report2020.pdf> (Дата обращения: 18.10.2022 г.)

<sup>11</sup> Global Diplomacy Index 2019. URL: [https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country\\_rank.html](https://globaldiplomacyindex.lowyinstitute.org/country_rank.html) (Дата обращения: 18.10.2022 г.)

действующих офисов Россотрудничества, центров Фонда «Русский мир», продвигающих образ страны и выполняющих функции т.н. «мягкой силы». Наконец, наличие специализированных представительств МВД по вопросам миграции в основных странах-донорах рабочей силы для России также можно считать признаком развитой внешней миграционной инфраструктуры.

Однако, одновременно с этим, просматриваются слабые стороны указанного направления, которые не позволяют говорить об эффективной реализации российской миграционной политики за рубежом. Главной проблемой является отсутствие комплексного подхода – дипломатические представительства являются обособленными институтами, для которых задачи именно миграционной политики не входят в число приоритетных. Само рассматриваемое понятие внешней миграционной инфраструктуры не сформулировано четко на уровне нормативно-правовых документов и, соответственно это направление работы находится на периферии внимания государственных структур. Путем решения этой проблемы могли бы стать усилия по координации деятельности ведомств, участвующих в реализации государственной миграционной политики. Хорошим примером является экономическая экспансия российских (в первую очередь – государственных) компаний – их деятельность (инвестиционная активность, создание дочерних или совместных предприятий за рубежом, реализация масштабных инфраструктурных проектов) могла бы приводить к созданию очагов «русскоязычной экономики», напрямую влияя на миграционную подвижность местного населения за счет роста спроса на российское высшее образование (и подготовку других специалистов со знанием русского языка), получения возможности продолжения карьеры в головном офисе российских компаний, общем повышении информированности о России и привлекательности страны в глазах местных граждан. Тем не менее, при осуществлении экономической экспансии указанные последствия не рассматриваются профильными ведомствами, не входят в их показатели эффективности, а в лучшем случае используются российскими дипмиссиями в частном порядке в пропагандистских целях.

В целом идея трехстадийности миграционного процесса, а, следовательно, и возможности влиять на миграционную подвижность населения стран российского присутствия не заложена в задачи государственных структур. То есть продвижение отечественной «мягкой силы», как правило, осуществляется ситуативно, отсутствуют критерии эффективности. Как было отмечено выше, вместо количественных показателей (число проведенных мероприятий, количество изучающих русский язык и т.д.) целесообразно внедрять критерии, основанные на результатах исследований, посвященных уровню распространенности русского языка за рубежом (относительные показатели, а не абсолютные), узнаваемости и отношения к России среди местного населения, наличие и интенсивности научных и образовательных связей между РФ и странами, где функционируют подобные организации.

Отдельным аспектом должно стать улучшение информационной работы с иностранцами и соотечественниками за рубежом. Большинство российских госучреждений используют устаревшие web-сайты, лишь эпизодически присутствуют в социальных сетях, не уделяют должного внимания современным методам доведения информации до целевой аудитории. Следует также отметить, что государственные учреждения за рубежом зачастую не имеют в штатном расписании специалистов по социальному менеджменту и PR, а также располагают крайне ограниченными бюджетами для расходов на этом направлении. Таким образом, иностранные граждане и соотечественники плохо осведомлены о наличии и работе объектов российской внешней миграционной инфраструктуры, пользуются альтернативными источниками информации, которая может не соответствовать задачам отечественной миграционной политики.

Примером информационных «провалов» является ситуация вокруг сертификата ТРКИ (TORFL) – теста по русскому языку как иностранному. С 1995 г. в России введен сертификат по русскому языку, который можно сдать в ведущих отечественных вузах, на некоторых площадках за рубежом, а также онлайн. Вместе с тем, уровень информированности иностранных граждан, а также востребованность данного сертификата остается на низком уровне, в отличие от аналогов (TOEFL (английский), DELE (испанский) и др.). Продвижение сертификата за рубежом должно сопровождаться работой по расширению его использования внутри страны – при приеме в вузы, при трудоустройстве и т.д.

Представляется целесообразным также проводить работу по созданию российских агентств по содействию миграции. В ряде стран, имеющих устойчивые миграционные связи с Россией, действуют учреждения, отвечающие за оргнабор трудовых мигрантов (пример – Агентство по вопросам внешней трудовой миграции (АВТМ) в Узбекистане), однако организаций, нацеленных на прием и облегчение адаптации мигрантов в России, действующих с позиций государственной миграционной политики РФ, практически не существует. При этом создание подобного института, являющегося координационной структурой, объединяющей всю отечественную миграционную инфраструктуру за рубежом, могло бы комплексно решить сразу многие вопросы, остающиеся на сегодняшний день вне фокуса российской миграционной политики.

#### Список источников:

1. Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. - М.: Норма, 2019. - 392 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37341208>
2. Городнов А.В. Влияние миграционных процессов на развитие политики и экономики в России в условиях современного глобального кризиса // Экономическая безопасность. 2022. Т. 5, № 4. С. 1565-1582. DOI: [10.18334/ecsec.5.4.116284](https://doi.org/10.18334/ecsec.5.4.116284)
3. Джойс Э.А., Симаков А.А. Миграция и экономическая безопасность // Аудиторские ведомости. 2022. № 1. С. 101-105. DOI: [10.24411/1727-8058-2022-1-101-105](https://doi.org/10.24411/1727-8058-2022-1-101-105)
4. Ивахнюк И.В. Миграция в России: экономические аспекты. Учеб.-метод. материалы. - М.: Российский совет по международным делам, 2015. - 56 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35421930>
5. Клевцова М.Г., Положенцева Ю.С., Ярошенко А.А. «Утечка умов» как экономическая проблема России // Известия Юго-Западного государственного университета. 2020. Т. 10, № 2. С. 27-38. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43031738>
6. Краюшкин А.В. К вопросу о концепции регулирования миграционных процессов // Российская юстиция. 2019. № 12. С. 2-6. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41443947>
7. Матвеева Ю.С. Состояние и тенденции развития миграционной политики Российской Федерации // Молодой ученый. 2020. № 43 (333). С. 241-242. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44139057>
8. Михайлищева В.Д. Миграционная политика в контексте национальных интересов Российской Федерации // Modern Science. 2021. № 4-3. С. 449-458. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45669990>
9. Морозова Н.М., Алымова А.Г., Яковлева Е.С. Иммиграция и миграционная политика в странах Северной Европы // ДЕМИС. Демографические исследования. 2021. № 1. С. 87-96. DOI: [10.19181/demis.2021.1.1.10](https://doi.org/10.19181/demis.2021.1.1.10)
10. Потапенкова И.В. Сущность миграционной амнистии как правового явления // Миграционное право. 2019. № 4. С. 6–10. DOI: [10.18572/2071-1182-2019-4-6-10](https://doi.org/10.18572/2071-1182-2019-4-6-10)

11. Шурухнова Д.Н. Миграционная амнистия в системе мер миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. 2019. № 4. С. 3–6. DOI: [10.18572/2071-1182-2019-4-3-6](https://doi.org/10.18572/2071-1182-2019-4-3-6)
12. Рыбаковский Л.Л. История и теория миграции населения. Кн. 3: Теория трех стадий миграционного процесса. - М.: Экон-Информ, 2019. - 218 с.
13. Рыжова Н.П. Миграционные политики, инфраструктура и экстралегальное миграционное поведение на восточных границах России: описание проекта и стратегия исследования // Ученые записки: Сборник статей / Под редакцией О.М. Прокапало. - Хабаровск: Институт экономических исследований Дальневосточного отделения РАН, 2019. - С. 90-98. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=39161082>
14. Рязанцев С.В. Миграция в Евразии до и во время пандемии COVID-19: тренды, последствия, миграционная политика. - М.: Экономическое образование, 2021. - 302 с.
15. Скоробогатова, В. И. Миграционная политика России в контексте экспорта образования. - М.: Перспектива, 2021. - 180 с. DOI: [10.51285/migpol2020](https://doi.org/10.51285/migpol2020)
16. Украинская Ю.А. Новые инициативы российской миграционной политики. Миграционная инфраструктура // Economics. 2015. №6 (7). URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24348835>
17. Федорова И.В., Ушаков М.А., Гуликян А.А. Миграционная политика российской федерации: проблемы, тенденции, перспективы развития // Вестник Московского университета МВД России. 2022. № 1. С. 304-308. DOI: [10.24412/2073-0454-2022-1-304-308](https://doi.org/10.24412/2073-0454-2022-1-304-308)
18. Düvell F., Preiss C. Migration Infrastructures: How Do People Migrate? In: Scholten, P. (eds) Introduction to Migration Studies. IMISCOE Research Series. Springer, Cham. 2022. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_4)
19. Del Savio L., Cavaliere G., Mameli M. Migration and Cooperative Infrastructures // Philos. Technol. 2019. Vol. 32. P. 425-444. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13347-018-0305-7>

## References:

1. Andrichenko L.V., Plugina I.V. *Migration legislation of the Russian Federation: development trends and application practice*. Monograph. Moscow, Norma Publ., 2019. 392 p. (In Russian). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=37341208>
2. Gorodnov A.V. Influence of migration processes on the development of politics and economics in Russia in the current global crisis. *Economic security*, 2022, vol. 5, no. 4, pp. 1565-1582. (In Russian). DOI: [10.18334/ecsec.5.4.116284](https://doi.org/10.18334/ecsec.5.4.116284)
3. Joyce E.A., Simakov A.A. Migration and economic security. *Auditor's sheets*, 2022, no. 1, pp. 101-105. (In Russian). DOI: [10.24411/1727-8058-2022-1-101-105](https://doi.org/10.24411/1727-8058-2022-1-101-105)
4. Ivakhnyuk I.V. *Migration in Russia: economic aspects*. Moscow, Russian International Affairs Council Publ., 2015. 56 p. (In Russian). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35421930>
5. Klevtsova M.G., Polozhentseva Yu.S., Yaroshenko A.A. "Brain drain" as an economic problem in Russia. *Bulletin of the South-Western State University*, 2020, vol. 10, no. 2, pp. 27-38. (In Russian). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=43031738>
6. Krayushkin A.V. To the question of the concept of regulation of migration processes. *Russian Justice*, 2019, no. 12, pp. 2-6. (In Russian). URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41443947>
7. Matveeva Yu.S. Status and trends in the development of the migration policy of the Russian Federation. *Young scientist*, 2020, no. 43 (333), pp. 241-242. (In Russian). URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44139057>
8. Mikhailishcheva V.D. Migration policy in the context of the national interests of the Russian Federation. *Modern Science*, 2021, no. 4-3, pp. 449-458. (In Russian). URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=45669990>

9. Morozova N.M., Alyмова A.G., Yakovleva E.S. Immigration and migration policy in the Nordic countries. DEMIS. *Demographic research*, 2021, no. 1, pp. 87-96. DOI: [10.19181/demis.2021.1.1.10](https://doi.org/10.19181/demis.2021.1.1.10)
10. Potapenkova IV Essence of migration amnesty as a legal phenomenon. *Migration law*, 2019, no. 4, pp. 6–10. (In Russian). DOI: [10.18572/2071-1182-2019-4-6-10](https://doi.org/10.18572/2071-1182-2019-4-6-10)
11. Shuruhnova D. N. Migration amnesty in the system of measures of the migration policy of the Russian Federation. *Migration law*, 2019, no. 4, pp. 3–6. (In Russian). DOI: [10.18572/2071-1182-2019-4-3-6](https://doi.org/10.18572/2071-1182-2019-4-3-6)
12. Rybakovsky L.L. *History and theory of population migration. Book. 3: The theory of three stages of the migration process*. Moscow, Ekon-Inform Publ., 2019. 218 p. (In Russian).
13. Ryzhova N.P. *Migration policies, infrastructure and extralegal migration behavior on the eastern borders of Russia: project description and research strategy*. Khabarovsk, Russian Academy of Sciences Publ., 2019. pp. 90-98. (In Russian). URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=39161082>
14. Ryazantsev S.V. *Migration in Eurasia before and during the COVID-19 pandemic: trends, implications, migration policy*. Moscow, Economic education Publ., 2021. 302 p. (In Russian).
15. Skorobogatova V.I. *Migration policy of Russia in the context of education export*. Moscow, Perspective Publ., 2021. 180 p. (In Russian). DOI: [10.51285/migpol2020](https://doi.org/10.51285/migpol2020)
16. Ukrainian Yu.A. New initiatives of the Russian migration policy. Migration infrastructure. *Economic*, 2015, no. 6 (7). (In Russian). URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=24348835>
17. Fedorova I., Ushakov M.A., Gulikyan A.A., Klokoва D.S. Migration policy of the Russian Federation: problems, trends, development prospects. *Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2022, no. 1, pp. 304-308. (In Russian). DOI: [10.24412/2073-0454-2022-1-304-308](https://doi.org/10.24412/2073-0454-2022-1-304-308)
18. Düvell F., Preiss C. Migration Infrastructures: How Do People Migrate? In: Scholten, P. *Introduction to Migration Studies*. IMISCOE Research Series. Springer, Cham Publ., 2022. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_4)
19. Del Savio L., Cavaliere G., Mameli M. Migration and Cooperative Infrastructures. *Philos. Technol*, 2019, vol. 32, pp. 425–444. DOI: <https://doi.org/10.1007/s13347-018-0305-7>

Submitted: 18 October 2022

Accepted: 09 December 2022

Published: 10 December 2022

