

20



003453752

На правах рукописи

СУВОРОВА Вера Александровна

**СОВРЕМЕННАЯ ИММИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ
И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ**

Специальность 23 00 02 - Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

21 ЯНВ 2008

МОСКВА - 2008

Работа выполнена на кафедре государственного управления и политики
Государственного университета управления

Научный руководитель:

доктор исторических наук, профессор
Омельченко Николай Алексеевич

Официальные оппоненты:

доктор политических наук
Деметрадзе Марине Резоевна

кандидат политических наук
Трофимова Ирина Николаевна

Ведущая организация:

**Институт социально-политических
исследований РАН**

Защита состоится « 21 » ноября 2008 г в 14 часов на заседании диссертационного совета
Д 212 049 13 в Государственном университете управления по адресу 109542, г Москва,
Рязанский проспект, 99, зал заседаний Ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета
управления по адресу г Москва, Рязанский проспект, 99

Автореферат разослан «11» октября 2008 г

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат философских наук, доцент



А В Лопарев

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Актуальность представленного к защите диссертационного исследования определяется, прежде всего, практической значимостью проблемы иммиграции, важность решения которой априори признается всем современным мировым сообществом. Иммиграционные процессы, характер их протекания, методы и способы их государственного регулирования принадлежат к тем проблемам общественной и политической практики, с которыми государства сталкивались с момента своего возникновения. Вопросы регулирования и управления иммиграционными потоками традиционно занимают одно из центральных мест в социальной политике государств. В условиях глобализирующегося мира иммиграционные проблемы, затрагивающие не только отдельные страны, но и целые континенты, находятся в ряду наиболее приоритетных вопросов социально-экономического и культурного развития современных стран и народов.

Как ни одно другое государство в мире, Россия и ее история были тесно связаны с процессами иммиграции населения, что делало особенно значимой проблему их государственного регулирования. Необходимость и значение государственного регулирования иммиграционных процессов особенно усиливаются в современных условиях развития России, что в значительной степени объясняется обострением демографического кризиса в стране. Население России быстро сокращается. Своего максимума - 148,3 млн человек оно достигло в 1992 году. Согласно переписи населения 2002 г., численность населения России составила 145,2 млн человек, т.е. за 10-летие она сократилась на 3,1 млн человек. Эта тенденция сохраняется и сегодня. Так, только за последние шесть лет население страны сократилось на 3,4 млн человек и его численность сегодня составляет 141,8 млн человек. По прогнозу Госкомстата, рассчитанному от базы переписи 2002 г., к 2026 г. население России уменьшится до 134 млн человек, а по расчетам Центра демографии и экологии человека Института народохозяйственного прогнозирования РАН при сохранении сложившихся тенденций его численность может сократиться до 98 млн человек в 2051 году.¹

В стратегическом плане острота проблемы заключается в том, что даже при благоприятном прогнозе, удельный вес населения России может снизиться к тому времени до одного с небольшим процента от населения мира, а плотность его проживания сократится с 9-ти до 6,5 человек на квадратный километр.² С геополитической точки зрения, данное

¹ См. Нужны ли иммигранты российскому обществу? / Под ред. В.И. Мукомеля и Э.А. Паина. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. с. 7.

² Рошин Ю.В. Миграция населения и Россия (роль и значение миграционных процессов и миграционной политики в прошлом, настоящем и будущем Российского государства) М.: ГУУ, 2007. с. 165.

обстоятельство, с учетом прогнозируемого дальнейшего усиления перенаселенности стран, может представлять реальную угрозу национальной безопасности России

В этой ситуации иммиграция может стать одним из элементов сдерживания естественной убыли населения России и важнейшим источником восполнения потерь населения в трудоспособных возрастах. В качестве основного и предпочтительного источника притока иммигрантов в Россию, по мнению аналитиков, следует рассматривать население стран СНГ - людей одной с нами культуры, менталитета, языка

Естественно, что в таких условиях вопрос о формировании эффективной иммиграционной политики, отвечающей национальным интересам России, становится одним из приоритетных. Объективные данные свидетельствуют, что интенсивное развитие страны, ее экономики и культуры, учитывая численность, структуру и размещение ее населения, сегодня невозможно без новожителей, а значит и без взвешенного и объективного решения проблем иммиграции

В современных условиях иммиграция остается политически противоречивым явлением. С одной стороны, представители различных правительственных структур и политических организаций в разных странах мира отмечают позитивное значение миграционных процессов, поскольку они связаны с привлечением высокообразованных иммигрантов, обладающих определенными техническими знаниями, что повышает производительность и конкурентоспособность страны. Так, мигранты-предприниматели способствуют созданию новых производств и открытию новых рабочих мест, а низкоквалифицированные мигранты позволяют удовлетворить спрос на выполнение работ, которые неохотно выполняются местными жителями. С другой стороны, некоторые политические силы внутри стран опасаются того, что иммигранты займут привлекательные для местных жителей рабочие места, либо будут способствовать увеличению расходов государства на социальные выплаты. Существует определенное опасение, что иммигранты, будучи представителями другой культурной среды, будут способствовать усилению конфликтности общества, в том числе росту преступности, распространению наркотиков и терроризма.

Все сказанное составило содержательную часть данной работы и определяет актуальность диссертационного исследования

Степень научной разработанности проблемы.

В течение долгого времени исследованием иммиграции занимались в основном социологи, демографы и экономисты, в то время как политические аспекты иммиграционных процессов, их влияние на структуру и политику современных государств оставались вне поля зрения ученых. Только с середины 80-х годов прошлого века политико-государственная составляющая процессов иммиграции стала предметом изучения зарубежных ученых-

политологов и правоведов¹ К числу важных работ зарубежных авторов, исследующих вопросы воздействия иммиграции на принимающие страны, вопросы интеграции иммигрантов в сообщество, следует отнести труды Г Фримана, А Кесслера², Д Холлифилда А Золберга³

В отечественной науке тема иммиграции и иммиграционной политики была представлена крайне слабо В советское время дело ограничивалось публикацией статистического материала Попытки научного осмысления феномена иммиграции, ее культурного, политического, социального и экономического значения начали предприниматься только в последнее десятилетие Но и сегодня практически отсутствуют масштабные исследования, посвященные иммиграции Преимущественно внимание исследователей сосредоточено на анализе миграционной ситуации и самих миграционных процессов

Из наиболее значимых работ, посвященных проблеме иммиграции и иммиграционной политики России, прежде всего, отметим работы исследователей, занимающихся изучением проблемы взаимоотношения и взаимосвязи демографических и иммиграционных процессов К ним автор диссертации относит исследования Ж А Зайончковской и А Г Вишневого⁴ Исследованию роли и значения иммиграции в постиндустриальных странах посвящены работы В Л Иноземцева⁵ Влияние иммиграционных процессов на межнациональные отношения и проблемы толерантности подробно рассмотрены в исследованиях В А Тишкова, Э Паина⁶ Вопросы правового и политического регулирования иммиграционных процессов рассмотрены в работах Г Г Гольдина⁷

В конфликтологической парадигме проблемы российской иммиграции впервые были исследованы в трудах А В Дмитриева, Н С Слепцова, В Н Петрова и Г А Пядухова⁸

¹ Brettell B and Hollifield J F Migration theory taking across disciplines New-York, 2000

² Freeman G P Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States // Intern Migration Review, 1995, Kessler A E Distributional Coalitions, Trade, and the Politics of Postwar American Immigration, paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 1998

³ Hollifield, J F Immigrants, Markets, and States The Political Economy of Postwar Europe Cambridge, MA Harvard University Press, 1992, Zolberg A R International Migration in Political Perspective // Global Trends in Migration / M M Kritz, C B Keeley, S M Tomasi New-York, 1981

⁴ См Вишневский А Г Перспективы миграции и этнического развития России и их учет при разработке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу М ИЭПП, 2004, Зайончковская Ж А Иммиграция альтернативы нет // Нужны ли иммигранты российскому обществу? / Под ред В И Мукомеля и Э А Паина М Фонд «Либеральная миссия», 2006

⁵ Иноземцев В Л Современное постиндустриальное общество природа, противоречия, перспективы М Логос, 2000

⁶ См Тишков В А Этнология и политика Научная публицистика М Наука, 2001, Паин Э А Этнополитический маятник Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России М Институт социологии РАН, 2004

⁷ Гольдин Г Г Миграция населения Проблемы политико-правового регулирования Диссертация доктора политических наук М, 2001

⁸ Дмитриев А В, Слепцов Н С Конфликты миграции М, 2004, Петров В Н Миграция населения и этнические мигранты в современной России Краснодар, 2004, Дмитриев А В, Пядухов Г А Этнические группы мигрантов и конфликты в анклавных рынках труда // Социс 2005, № 8

Глубокий анализ социально-экономических последствий нелегальной иммиграции дается такими авторами, как Е В Тюрюканова, С Е Метелев, Е С Кубишин, Е С Красинец ¹

Значительный вклад в изучение проблемы интеграции иммигрантов в социальную принимающую среду, снижения социальной напряженности через процесс адаптации иммигрантов к местному сообществу внесли исследования Б Жогина, Т Масловой, В И Мукомеля и др ²

Из других современных исследований необходимо назвать работы С Н Градировского и Л И Графовой, в которых предлагаются практические имплементационные решения для иммиграционной политики России ³

Особо следует отметить монографическую работу А А Коробова «Иммиграционная безопасность России» ⁴ В ней автор исследует механизмы обеспечения политической безопасности Российской Федерации в условиях постоянно протекающих на ее территории крупномасштабных иммиграционных процессов, а также раскрывает социально-политические последствия иммиграции для российского общества

Большой вклад в изучение проблем иммиграции и иммиграционной политики внесли Центр этнополитических и региональных исследований, Центр миграционных исследований, Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа

Представляют научный интерес работы руководителя ФМС России в 1992-1999 гг, д э н, профессора Т М Регент Среди них «Миграция населения Вып 4 Система иммиграционного контроля», «Иммиграция в Россию проблемы регулирования» ⁵

Сформировать целостное представление об иммиграционной политике автору помог труд М Б Денисенко «Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада», в котором анализируется опыт проведения иммиграционной политики в Российской Федерации

¹ Метелев С Е Международная трудовая миграция и развитие российской экономики Омск Ред журн «Омский науч вестник», 2006, Красинец Е, Кубишин Е, Тюрюканова Е Нелегальная миграция в Россию М Academia, 2000

² См Жогин Б Г, Маслова Т Ф, Шаповалов В К Интеграция вынужденных мигрантов в местное сообщество опыт практической и исследовательской деятельности Ставрополь Ставропольсервисшкола, 2002, Новые диаспоры Государственная политика по отношению к соотечественникам и национальным меньшинствам в Венгрии, Украине и России / Под ред В И Мукомеля М Диполь-Т, 2002

³ Графова Л Кому выгодна война с мигрантами Сб публ 2001-2005 гг М Информ агентство «Миграция», 2006, Политика иммиграции и натурализации в России состояние дел и направления развития Аналитический доклад / Под ред С Н Градировского М, 2005

⁴ Коробов А А Иммиграционная безопасность России Саратов Издат центр СГСЭУ, 2006

⁵ См, например Регент Т М Иммиграция в Россию проблемы регулирования М «Гуманитарий», 1997, Регент Т М, Архипов Ю А Миграция населения Вып 4 Система иммиграционного контроля Приложение к журналу «Миграция в России» М, 2001

за последнее десятилетие, а также предпринимается попытка обобщения опыта реформирования иммиграционной политики в странах Запада¹

С точки зрения методологии исследования государственной политики в сфере управления иммиграционными процессами помощь в подготовке диссертации оказали труды ученых, комплексно исследующих рассматриваемые вопросы через призму политологии, конституционного, международного и административного права А Г Вишневского, Ю С Воронова, А А Коробова, С Е Метелева, В И Мукомеля, В А Тишкова, Т Я Хабриевой²

Таким образом, анализ существующей научной литературы по теме нашего исследования показывает, что в последнее время значительно вырос интерес к проблемам иммиграции. Однако всестороннее исследование проблемы далеко от своего завершения, и автор данной диссертации стремится по возможности заполнить некоторые пробелы, приблизить тем самым разработку вопроса иммиграционной политики к более объективному пониманию.

Объектом диссертационного исследования является процесс формирования и эволюции иммиграционной политики Российской Федерации.

Предметом исследования являются концептуальные основы и механизмы политико-правового и институционального обеспечения иммиграционной политики Российской Федерации.

Цель данного исследования состоит в комплексном исследовании содержания и специфики современной иммиграционной политики в Российской Федерации, выявлении проблем, препятствующих ее эффективной реализации, разработке на этой основе предложений и рекомендаций по ее дальнейшему совершенствованию и развитию.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить ряд исследовательских задач:

1. Дать анализ специфики и уточнить понятие иммиграционной политики как системного явления,
2. Рассмотреть и дать аргументированную оценку существующим подходам к формированию эффективной иммиграционной политики,

¹ Денисенко М Б, Хараева О А, Чудиновских О С Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада М. Институт экономики переходного периода, 2003

² Вишневский А Г Перспективы миграции и этнического развития России и их учет при разработке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу М. ИЭПП, 2004, Миграционные процессы и конфликты в этнополитических отношениях / Под ред проф Ю С Воронова Саратов Изд Центр СГСЭУ, 2005, Коробов А А Иммиграционная безопасность России Саратов Издат Центр СГСЭУ, 2006, Метелев С Е Международная миграция и социально-экономическое развитие России М., 2007, Мукомель В И Иммиграционная политика России Постсоветские контексты М. Диполь-Т, 2005, Тишков В А Этнология и политика Научная публицистика М. Наука, 2001, Хабриева Т Я Иммиграционное право России теория и практика М. Юридическая фирма «КОНТАКТ», 2008

- 3 Исследовать особенности иммиграционной политики России в исторической ретроспективе,
- 4 Изучить современное состояние политико-правового и институционального обеспечения иммиграционной политики Российской Федерации, выявить проблемы, снижающие его эффективность,
- 5 Дать характеристику и определить сильные и слабые стороны принятой в России Программы содействия добровольному переселению соотечественников на историческую родину,
- 6 Определить наиболее перспективные направления и разработать научно-методические рекомендации по совершенствованию иммиграционной политики Российской Федерации

Рабочая гипотеза диссертационного исследования В современных условиях развития России необходимо внесение корректив в проводимую сегодня государством иммиграционную политику, в ее политико-правовое и институциональное обеспечение, определение основных приоритетов Российской Федерации в данной области, нацеленных на реализацию жизненно важных государственных интересов и обеспечивающих ее национальную безопасность

Теоретико-методологическая база исследования. Теоретическую основу работы составляют выводы и наработки в данной исследовательской области отечественных и зарубежных ученых. При подготовке диссертации автор опирался, как на общенаучные, так и специальные методы познания: системность, целостность, противоречивость развития, единство исторического и логического, единство теории и практики. Особое внимание было уделено методологии системного, функционального и контент - анализа. В диссертации широко использован метод сравнительно-исторического анализа, необходимый для раскрытия процессов формирования иммиграционной политики в ее динамическом развитии.

Нормативную базу исследования диссертационного исследования составили 1) международные правовые акты в сфере миграции населения, прав человека, 2) Конституция Российской Федерации, федеральные законы «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (от 15 08 1996), «О гражданстве Российской Федерации» (от 31 05 2002), «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (от 25 07 2002), «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (от 18 07 2006), законы Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы», «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом», постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты

Эмпирическую базу исследования составили данные прикладных политологических, исторических, правовых, социологических исследований, статистический материал официальных российских и зарубежных источников

Основные результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна заключаются в следующем

1 Уточнено понятие иммиграционной политики Российской Федерации, необходимыми составляющими которой, по мнению автора, должны быть меры по приему, интеграции и натурализации иностранных граждан и лиц без гражданства.

2 Изучены и систематизированы современные подходы к формированию иммиграционной политики и возможность их адаптации к условиям России

3 Исследованы содержание и особенности иммиграционной политики России в исторической ретроспективе

4 Раскрыты специфика и факторы формирования и эволюции иммиграционной политики в постсоветский период

5 Изучено современное состояние политико-правового обеспечения иммиграционной политики России и предложены меры по его совершенствованию

6 Проведен системный анализ институционального обеспечения иммиграционной политики в современной России, позволяющий сделать вывод о необходимости институциональных преобразований в системе органов исполнительной власти Российской Федерации, реализующих государственную политику в сфере иммиграции

7 Дана характеристика и определены сильные и слабые стороны принятой в России Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников в Россию

8 На основе анализа эмпирических данных, нормативно-правой базы, теоретических и институциональных основ современной государственной иммиграционной политики в России сформулированы основные принципы и возможные направления ее совершенствования

Основные положения исследования, выносимые на защиту.

1 Иммиграция населения является одной из важных составляющих усложняющейся системы внутригосударственных и межгосударственных отношений. В современных условиях транснационализации политического и экономического пространства она оказывает влияние на характер внутренней и внешней политики государства, политическую систему общества в целом. Степень участия иммигрантов, их сообществ и групп в экономической и политической жизни принимающего сообщества может существенно различаться по уровню активности, в связи с отсутствием у иммигрантов статуса гражданина принимающего государства. В то же время, являясь неотъемлемым фактором социальной среды стран прибытия, иммигранты и их

сообщества в виде относительно изолированных компактных поселений, культурных, политических и профессиональных организаций и объединений могут оказывать, как непосредственное, так и опосредованное влияние на социально-экономические и политические процессы, происходящие в этих странах

2 Сегодня Россия отнесена к одной из трех ведущих стран мировой иммиграции. Существует целый ряд факторов, предопределивших усиление влияния иммиграционных процессов на внутреннюю и внешнюю политику России. К наиболее важным из них можно отнести во-первых, произошедшее в постперестроечный период геополитическое переустройство постсоветского пространства, изменение национально-политической ориентации в государствах старого и нового зарубежья, во-вторых, развал в республиках бывшего СССР, крупных промышленных предприятий (особенно в высокотехнологических отраслях), на которых работало в основном русскоязычное население, в-третьих, более прочное экономическое положение и более высокий уровень жизни в России по сравнению со странами СНГ, Азии, Ближнего и Среднего Востока, в-четвертых, развитие на российском рынке труда в условиях перехода к рыночной экономике альтернативных форм занятости, связанных с расширением частного сектора, индивидуальной трудовой деятельности, смешанных форм собственности с участием иностранного капитала. Основная проблема заключается в том, как максимизировать выгоды от иммиграции и минимизировать риски - на это и должна быть направлена современная иммиграционная политика Российской Федерации.

3 С учетом современных реалий и существующих разногласий в оценке целей и содержания государственного регулирования иммиграционных процессов нуждается в уточнении понятие иммиграционной политики, его научная интерпретация. С нашей точки зрения, в сложной иерархии взаимосвязей внутренней и внешней политики любого государства иммиграционная политика занимает самостоятельное место в системе его приоритетов и целей. Как системное явление она не может быть сведена только к управлению иммиграционными процессами. С одной стороны, она тесно переплетена с основными блоками государственной политики (внешней политикой, социальной, демографической, экономической), с другой стороны, непосредственно зависит от них. Иммиграционная политика является элементом национальной безопасности, поскольку направлена на то, чтобы контролировать численность, состав, направления движения, место нахождения мигрантов, влиять на интеграцию мигрантов в принимающее сообщество. Важными структурными элементами иммиграционной политики являются *политика интеграции*, касающаяся проблем включения иммигрантов в жизнь страны своего пребывания, и *политика натурализации*, связанная с условиями и процедурой предоставления гражданства легальным иммигрантам.

4 Как показывает исторический опыт России и других стран, проблема иммиграции может быть решена только при активном участии государства на всех стадиях миграционного процесса. Сложность ситуации в России состоит в том, что проводимая в последние годы государством иммиграционная политика в целом была ориентирована на решение сиюминутных задач и была слабо связана с перспективами политического, экономического и демографического развития России.

5 Иммиграционная политика, отвечающая стратегическим интересам России, предполагает создание в стране благоприятной обстановки для приема и для жизни иммигрантов, включая формирование и поддержание доброжелательного отношения к иммигрантам со стороны населения, равно как и разработку гибкого и простого в реализации законодательства в этой сфере. Сегодня в сложившейся в России ситуации в сфере регулирования иммиграционных процессов есть необходимость принятия отдельного федерального закона «Об иммиграции», способного компенсировать те пробелы, которые существуют в российском иммиграционном законодательстве.

6 В Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере иммиграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере иммиграции формально является Федеральная миграционная служба. Сегодня она по-прежнему находится в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации. Как учреждение, подведомственное МВД России, основной функцией которого является борьба с правонарушениями, Федеральная миграционная служба не вправе самостоятельно разрабатывать политику в установленной сфере деятельности, не может не испытывать давление главной проекционной функции этого ведомства. В связи с этим заслуживает серьезного внимания вопрос о необходимости создания государственного органа, разрабатывающего предложения по формированию иммиграционной политики, проводящего единую государственную иммиграционную политику и осуществляющего управление и координацию в сфере иммиграционного регулирования. Было бы целесообразно, на наш взгляд, создание на базе Федеральной миграционной службы - Министерства иммиграции и натурализации. Подобное министерство могло бы более полно обеспечивать комплексный подход к решению проблем иммиграции, формируя и обеспечивая реализацию иммиграционной политики России.

7 Одной из наиболее острых проблем современной иммиграционной политики во всем мире принято считать проблему интеграции иммигрантов в принимающее сообщество. Представляется целесообразным, используя опыт других стран, сформировать в рамках иммиграционной политики государственную политику интеграции иммигрантов,

обеспечивающую цивилизованное, мирное проживание всех народов, населяющих нашу страну, в том числе и иммигрантов, создание в обществе атмосферы толерантности, недопущение любых форм расовой, этнической, религиозной и иных форм нетерпимости и ксенофобии

Интолерантность принимающего населения является не единственным значимым фактором, обуславливающим напряженность между мигрантами и местным населением. Напряженность также провоцирует низкая способность этнических иммигрантов к адаптации к новой социальной среде - их слабая включенность в повседневный культурный контекст принимающей стороны, отсутствие у них потребности следовать общепринятым образцам и традициям и/или их незнание.

Учитывая, что Российская Федерация - многонациональное государство, и приобретение гражданства в нем не связано с национальной принадлежностью, возможной моделью интеграции иммигрантов может стать мультикультурная модель, направленная на обеспечение условий по сохранению различными этническими и социальными группами их идентичности, культурных и религиозных традиций и успешно реализуемая в таких странах, как Канада, Австралия, Швеция. Крайне важным представляется включение вопросов адаптации и интеграции мигрантов в концепцию государственной иммиграционной политики, федеральные и региональные целевые программы.

8. В целом анализ современной иммиграционной политики дает основания сделать вывод о необходимости серьезного ее реформирования. Представляется необходимым 1) разработать и принять на общегосударственном уровне Концепцию государственной иммиграционной политики Российской Федерации, 2) внести изменения в федеральное иммиграционное законодательство и в соответствующие подзаконные акты, 3) разработать программу интеграции иммигрантов в российское общество, 4) разработать основные механизмы и создать действенную систему мер противодействия нелегальной иммиграции, включая Программу легализации некоторых категорий иммигрантов, 5) совершенствовать межведомственное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти по формированию и реализации государственной иммиграционной политики.

Теоретическая и практическая значимость исследования

В настоящей диссертационной работе синтезированы концептуальные и практические аспекты формирования и реализации современной государственной иммиграционной политики.

Положения и выводы настоящей работы могут оказать практическую помощь органам государственной власти в процессе формирования иммиграционной политики Российской Федерации и реализации стратегически значимых государственных интересов в данной сфере,

могут быть рассмотрены в качестве рекомендаций по дальнейшему совершенствованию и развитию государственной иммиграционной политики Российской Федерации

Материалы работы также могут быть использованы при подготовке научных публикаций, учебной литературы по вопросам иммиграционной политики и национальной безопасности, при подготовке лекций и спецкурсов по политологии, управлению миграционными процессами, при проведении семинарских занятий

Апробация результатов исследования Основные положения и выводы диссертации были изложены в 6 научных публикациях, общим объемом 2,7 п.л., а также апробированы в выступлениях на всероссийских и международных научно-практических конференциях Международной конференции «Миграция, социальные и межкультурные аспекты устойчивого развития» 10-11 марта 2004 г., научно-практической конференции «Миграция населения и актуальные проблемы управления миграционными процессами в современном мегаполисе», 23-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов «Реформы в России и проблемы управления» 26-27 марта 2008 г. в Государственном университете управления, ряде круглых столов по проблемам миграции. Отдельные разделы настоящей диссертации были использованы при подготовке учебно-методических материалов на кафедре управления миграционными процессами ГУУ.

Структура диссертации. Диссертация построена в соответствии с целью и задачами исследования, состоит из введения, трех глав, содержащих 9 параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автор обосновывает актуальность избранной темы диссертационного исследования, степень ее научной разработанности, определяет цель и задачи, характеризует теоретико-методологическую и эмпирическую базу работы, аргументирует ее научную новизну и практическую значимость.

Первая глава - «Государственная политика в сфере иммиграции как объект научного исследования: концептуальное обоснование и исторический опыт осуществления» посвящена анализу категориального аппарата иммиграционной политики, основных подходов к ее формированию, исторического опыта ее осуществления, а также факторов, обусловивших специфику формирования и реализации иммиграционной политики в постсоветский период.

В первом параграфе - «*Понятие иммиграционной политики и основные подходы к ее формированию*» уточняется понятие иммиграционной политики, и рассматриваются подходы к ее формированию. В широком смысле иммиграционная политика представляет собой одно из

направлений государственной политики и определяется целями, которые преследуются государством. Она неразрывно связана с проводимой в стране экономической, социальной, демографической, национальной, культурной политикой. В своей практической части иммиграционная политика направлена на то, чтобы изменить численность, состав, направление движения и расселение иммигрантов, повлиять на их интеграцию, то есть те характеристики, которые тесно связаны с демографической проблематикой.

В парадигме институционального подхода иммиграционную политику следует рассматривать как деятельность органов государственной власти и государственного управления, выражающую государственные интересы (социальные, демографические, экономические, политические) при приеме на территории страны иностранцев и лиц без гражданства, намеривающихся остаться в стране на постоянное или временное место жительства. С этой точки зрения, неизменными составляющими иммиграционной политики, ее атрибутами являются во-первых, наличие в стране официальной государственной стратегии, или концепции относительно понимания значения и роли иммиграции для развития данной страны и данного общества, во-вторых, наличие развитого национального иммиграционного законодательства (законодательства о натурализации, гражданстве, критериях амнистии, правил и условий временного пребывания иностранцев на территории страны, правил предоставления убежища), в-третьих, развитая система институционального обеспечения решения иммиграционных проблем в стране.

В мировой практике широкое распространение получили две основные модели иммиграционной политики государства: *натурализационная модель* (постепенное получение приезжим всей полноты гражданских прав) и *ротационная модель* (правовое разграничение и четкое квотирование потока иммигрантов в зависимости от характера их дальнейшего пребывания - постоянного или временного - и строгая регламентация сроков пребывания нерезидентов в стране приезда). Первая модель присуща государствам Нового Света, Великобритании, Франции. Вторая - Швейцарии и ряду других государств.¹ Среди российских специалистов мнение насчет целесообразности применения той или иной модели в России разделились. Одни считают, что в современных условиях ей больше подходит ротационная модель,² другие - натурализационная.³ По мнению автора диссертационного исследования, в интересах национальной безопасности России, с учетом ее специфики и условий современного

¹ См. Коробов А.А. Иммиграционная безопасность России. Саратов: Издат. Центр СГСЭУ, 2006. с. 33.

² См. Перепелкин Л.С., Стрельмах В.Г. Нелегитимная иммиграция и неофициальная занятость в Российской Федерации: зло, благо или неизбежность? // Общественные науки и современность. 2005. №4. с. 49-62.

³ См. Рязанцев С.В. Трудовая миграция в СНГ: тенденции и проблемы регулирования // Мировая экономика и международные отношения. 2005. №11. с. 65-69.

развития страны, иммиграционная политика Российской Федерации должна основываться на смешанной модели ротационализации и натурализации

Во втором параграфе - *«Особенности иммиграционной политики в дореволюционной и советской России»* сделана попытка рассмотрения эволюции иммиграционной политики России в исторической ретроспективе

В диссертации отмечается, что, так же как и во многих других странах, история России связана с процессами иммиграции населения, которые имели немаловажное значение, как для демографического, так и для экономического развития государства. Своеобразие геополитических условий развития России как континентального государства, формировавшегося на огромном евразийском пространстве, побуждало правительство принимать меры, направленные на заселение присоединенных территорий

Проведенный анализ показал, что в дореволюционный период иммиграционная политика России в целом была селективной. Въезд в Россию разрешался только лицам военного звания, купцам, художникам, правоведам. Иностранцам были гарантированы многие права и привилегии. Характеризуя иммиграционную политику в советский период, следует различать несколько этапов в ее формировании и реализации. В рамках первого этапа (1917-1921гг) иммиграционная политика предопределялась политическими и идеологическими факторами. На втором этапе (1921-1927гг) основной целью иммиграционной политики являлась защита экономических интересов государства. Третий этап (1928-1939гг) характеризуется стремлением власти обеспечить по возможности полную закрытость общества. На четвертом этапе (1960-1990гг) иммиграционная политика по преимуществу предопределялась политическими факторами. В этот период начинает использоваться труд иностранных рабочих из социалистических стран. В целом анализ иммиграционной политики в советский период позволяет сделать вывод о том, что изменения в политической системе советского общества вносили определенные коррективы в правотворческую деятельность в данной области, в то время как выбор стратегии иммиграционной политики был обусловлен социально-экономическими и политическими факторами.

В третьем параграфе - *«Факторы и специфика формирования иммиграционной политики России в постсоветский период»* рассматриваются особенности и основные этапы формирования иммиграционной политики в современной России. Сделан вывод о том, что на иммиграционные процессы в 1990-е годы влияли как деструктивные, так и конструктивные факторы. К деструктивным факторам следует отнести распад СССР и связанные с этим вооруженные этнические конфликты, рост национализма, усиление политической нестабильности, экономический кризис. Конструктивными факторами являлись переход к политике «открытых дверей», вхождение постсоветских государств в сферу международной

миграции Анализ реализации иммиграционной политики в 90-е годы в России показал, что созданные в условиях экономического кризиса система управления и система учреждений так и не сумели придать процессу иммиграции однозначно позитивный характер Система не трансформировалась в соответствии с новыми социально-экономическими и политическими условиями и теми изменениями, которые происходили в иммиграционных процессах Государственные обязательства, взятые перед отдельными категориями иммигрантов, не были выполнены

Во второй главе - «Анализ современного состояния иммиграционной политики Российской Федерации» исследуются состояние и особенности политико-правового и институционального обеспечения современной иммиграционной политики Российской Федерации, рассмотрены плюсы и минусы Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников в Россию

В первом параграфе *«Политико-правовое обеспечение иммиграционной политики Российской Федерации»* автором проведен сравнительный анализ основных нормативных документов, характеризующих отношение государства к иммиграции и его политику в этой сфере В диссертации подробно рассмотрены Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г №256-р, Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г, разработанная на основе Указа Президента России от 10 января 2000 г №24 «О концепции национальной безопасности Российской Федерации», Концепция национальной безопасности, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000г, Указ Президента РФ от 23 февраля 2002 г №232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики»¹, а также законы, непосредственно регулирующие иммиграционные процессы в Российской Федерации - «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г №62-ФЗ, «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г №114-ФЗ, «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г №115-ФЗ, «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от

¹ См Концепция регулирования миграционных процессов в РФ, одобренная распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003г №256-р // СЗ РФ, 10 03 2003, №10, ст 932, Концепция демографического развития РФ на период до 2015 г, разработанная на основе Указа Президента РФ от 10 января 2000 г №24 «О концепции национальной безопасности РФ» // СЗ РФ, 01 10 2001, №40, ст 3873, Концепция национальной безопасности, утверждена Указом Президента РФ от 10 января 2000г // СЗ РФ, 10 01 2000, №2, ст 170, Указ Президента РФ от 23 февраля 2002г №232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // СЗ РФ, 25 02 2002, №8, ст 813

18 июля 2006 г №109-ФЗ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г №195-ФЗ ¹

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что в Российской Федерации законодательство, регулирующее иммиграционные процессы и регламентирующее права иммигрантов, в целом разработано, основное внимание сегодня уделяется внесению изменений и дополнений в действующее законодательство. Важное значение имеет внесение изменений в закон «О правовом положении иностранных граждан», а также принятие нового закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», значительно улучшивших положение дел в этой области (упрощение процедуры регистрации временно пребывающих на территории страны, замена разрешительной регистрации по месту жительства уведомительной регистрацией по месту пребывания, удлинение срока временного пребывания до 180 дней, выдача разрешения на работу в виде трудовой карты лично иммигранту, а не работодателю как было раньше и др.) В то же время, по мнению автора диссертации, назрела необходимость принятия отдельного федерального закона «Об иммиграции», имеющего своим предметом правовое регулирование привлечения и использования иностранной рабочей силы, как самостоятельной категории иммигрантов.

В диссертации дана сравнительная характеристика используемых в современной практике основных типов политико-правовых режимов для иммигрантов *национального режима*, когда иностранные граждане и лица без гражданства приравниваются в правах и обязанностях к собственным гражданам в определенных сферах общественной и гражданской жизни, *специального режима*, предусматривающего установление особых правил поведения для иностранных граждан, в силу которых их правовой статус существенно отличается от правового статуса граждан страны пребывания, *режима наибольшего благоприятствования*, предполагающего, что гражданам договаривающихся государств будут предоставлены такие права, какими пользуются или будут пользоваться граждане любого третьего государства, *привилегированного* («капитуляционного», «дискриминационного», «оккупационного») *режима*, когда иностранные граждане пользуются большим объемом прав, чем граждане данного государства. В современной России ведущее значение имеют национальный, правовой и специальный политико-правовые режимы пребывания иностранцев в стране.

¹ ФЗ от 31 05 2002 № 62-ФЗ (ред. 01 10 2008) «О гражданстве Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 19 04 2002) // СЗ РФ, 03 06 2002, №22, ст. 203, ФЗ от 18 07 2006 №109-ФЗ (ред. от 01 12 2007) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 30 06 2006) // СЗ РФ, 24 07 2006, №30, ст. 3285, ФЗ от 25 07 2002 №115-ФЗ (ред. от 06 05 2008) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 21 06 2002) // СЗ РФ, 29 07 2002, №30, ст. 3032, ФЗ от 15 08 1996 №114-ФЗ (ред. от 22 07 2008) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (принят ГД ФС РФ 18 07 1996) // СЗ РФ, 19 08 1996, №34, ст. 4029

Во втором параграфе - «*Институциональное обеспечение иммиграционной политики*» автор анализирует современную институциональную структуру иммиграционной политики. В диссертации отмечается, что институциональная структура иммиграционной политики Российской Федерации представляет собой иерархичную систему, представленную высшими органами государственной власти (Президент РФ, Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ) и органами власти и управления более низкого уровня (министерства, ведомства, органы власти субъектов Федерации).

В настоящее время в обеспечении иммиграционной политики Российской Федерации участвует целый ряд федеральных органов исполнительной власти. Для одних из них (Министерство внутренних дел России, Министерство иностранных дел России, Федеральная миграционная служба) эта задача непосредственно входит в их функциональные обязанности, для других (Министерство здравоохранения и социального развития России, Министерство экономического развития и торговли России, Министерство регионального развития России, Министерство транспорта России, Министерство образования и науки России, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральная таможенная служба) она тесно соотносится с их основной компетенцией.

Основным органом по реализации иммиграционной политики Российской Федерации является Федеральная миграционная служба. Это единственная из находящихся в ведении министерств служба, наделенная самостоятельным объемом полномочий в части принятия решений практически по всем направлениям своей деятельности. ФМС России были переданы полномочия по нормативно-правовому регулированию, что, безусловно, способствовало более оперативному решению поставленной перед ней задачи совершенствования иммиграционного законодательства, с тем, чтобы оно было ориентировано на положительные социальные результаты и соответствовало международным стандартам.

В то же время, как нам представляется, в современных социальных, экономических и демографических условиях ФМС России в ее нынешнем положении не в состоянии качественно выполнять возложенные на нее задачи. Являясь подведомственным учреждением, находящимся в прямом подчинении МВД РФ, Федеральная миграционная служба не может не испытывать давления этого ведомства, особенно в части проведения единой государственной иммиграционной политики. Поэтому представляется целесообразным создание на базе Федеральной миграционной службы России самостоятельного государственного органа с возложением на него задач формирования государственной иммиграционной политики, координации в этой сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Это не только позволит более оперативно и динамично реагировать на изменение миграционной обстановки в стране,

но и будет способствовать устранению излишних бюрократических процедур, повысит ответственность данного органа за реализацию иммиграционной политики

В третьем параграфе - *«Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников в Россию: основные компоненты и перспективы развития»* дан анализ этого основополагающего документа, определяющего государственные приоритеты в сфере регулирования миграционных процессов, выявляются его сильные и слабые стороны. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г., - единственная государственная иммиграционная программа, реализующаяся в настоящее время в России. Ее стратегической целью является объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов.

Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, опирается на региональные программы переселения соотечественников - они взаимно дополняют друг друга. В настоящее время региональные программы разработаны и согласованы с Правительством Российской Федерации в 12 субъектах. Это так называемые регионы «первой очереди» - Амурская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Липецкая, Новосибирская, Тамбовская, Тверская и Тюменская области, Красноярский, Приморский и Хабаровский края. Аналогичные программы подготовлены еще в 58 субъектах Федерации. Таким образом, можно констатировать постепенное нарастание активности субъектов Федерации в данной сфере.¹

Разработчиками Государственной программы содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, была определена поэтапная ее реализация в течение семи лет (2006 - 2012 гг.). На первом этапе (2006 г.) предусматривались принятие нормативных правовых актов, необходимых для организации добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию в рамках Государственной программы, оценка субъектами Российской Федерации потребности в трудовых ресурсах, а также готовности имеющейся инфраструктуры к приему переселенцев, в том числе в части, касающейся предоставления базовых социальных услуг (образовательных, медицинских) и жилья. Основная цель второго этапа (2007 - 2008 гг.) заключалась в организации добровольного переселения участников Государственной программы и членов их семей в Российскую Федерацию в рамках региональных программ переселения, анализ результатов реализации региональных программ переселения и определение проектов

¹ См. Маняткин Е. Каждый соотечественник - это судьба. ФМС отвечает на актуальные вопросы // Российская миграция 2007 №8 с 31-32.

региональных программ переселения для дальнейшей реализации Государственной программы. В рамках третьего этапа (2009 - 2012 гг.) предполагается завершение в целом реализации региональных программ переселения, оценка их результативности, а также при необходимости - проведение дополнительных мероприятий.

Проведенный анализ предварительных итогов реализации мероприятий Государственной и региональных программ переселения соотечественников позволяет выделить ряд серьезных проблем, возникших уже на ее первых этапах. Так, в связи с нарушением графика выполнения работ первый этап реализации Программы завершился только к началу лета 2007 г. К декабрю 2007 г. в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению переехало на территории России только 82 семьи (207 человек), принять же предполагалось не менее 50 тысяч человек. При этом 61 семья выбрала для переселения относительно благополучную Калининградскую область.¹ По данным ФМС России к началу 2008 г. от соотечественников поступило более 30 тыс. заявлений о намерении участвовать в Госпрограмме, 867 человек уже стали ее участниками, а 850 получили свидетельства на переселение. Всего же регионами, на 2008 г. подано заявок на 12,5 тыс. человек.²

Одной из главных причин, оказавших влияние на численность прибывающих соотечественников, стали недостатки в регулировании вопросов жилищного обустройства (в некоторых регионах даже не были решены вопросы, касающиеся временного заселения переселенцев). Другая проблема заключается в том, что большинство переселенцев вынуждено решать вопросы трудоустройства и размещения самостоятельно, поскольку гарантированное им региональными программами трудоустройство на деле оказалось практически невозможным.

В третьей главе - **«Возможные направления совершенствования иммиграционной политики Российской Федерации»** обосновано авторское видение возможных направлений совершенствования государственной иммиграционной политики в Российской Федерации.

В первом параграфе - **«Разработка концептуальных основ государственной иммиграционной политики Российской Федерации»** сформулированы основные подходы к формированию концепции государственной иммиграционной политики, предлагаются ее возможная структура и теоретические основания.

В диссертации обращается внимание на то, что сегодня единственным документом, определяющим политику в сфере иммиграции в Российской Федерации, является разработанная МВД России и одобренная распоряжением Правительством Российской Федерации от 01.03.2003г. №256-р «Концепция регулирования миграционных процессов в

¹ <http://ombudsman.gov.ru/doc/ezdoc/07>

² Итоги деятельности ФМС России за 2007 г. / Под общ. ред. директора ФМС России М.Л. Тюркина. М.: ОАО «Типография МВД», 2008. с. 8.

Российской Федерации», которая по своему основному назначению в принципе не может в полном объеме отразить проблемы, связанные с регулированием иммиграционных процессов, и пути их решения

Отсутствие специального концептуального документа, закрепляющего приоритеты государства в данной области, приводит к тому, что иммиграционная политика и принимаемые властью соответствующие нормативные правовые акты отличаются крайней непоследовательностью. Как правило, они сводятся либо к полной либерализации внешней миграции и взятию на себя непомерных обязательств перед иммигрантами, либо к чрезмерному ужесточению позиции государства по отношению к иммигрантам, порождающему рецидивы нарушения прав человека. В диссертации делается вывод о необходимости разработки Концепции иммиграционной политики Российской Федерации, которая послужила бы фундаментом при формировании сбалансированной государственной политики в этой сфере общественной жизни.

В диссертационном исследовании предлагается теоретическая модель и подробная структура Концепции государственной иммиграционной политики, которая, по мнению автора, должна включать в себя общие положения, государственные приоритеты, цель и принципы иммиграционной политики, которыми должны руководствоваться федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов федерации, задачи и основные направления реализации иммиграционной политики, методы и формы реализации иммиграционной политики, участие органов государственной власти в реализации иммиграционной политики.

Во втором параграфе - *«Основные направления формирования политики интеграции иммигрантов в принимающее сообщество»* рассмотрен международный и отечественный опыт интеграции иммигрантов, предлагаются меры по формированию сбалансированной политики государства в этой сфере.

В диссертации отмечается, что международная иммиграция наряду с очевидными преимуществами для принимающих сообществ, особенно в части улучшения демографической ситуации, порождает серьезные проблемы, связанные с усилением этнокультурного разнообразия в принимающих странах, что побуждает правительства заботиться об идентичности и социальном единстве общества, по-разному реагировать на культурное многообразие, использовать те или иные модели интеграции иммигрантов.

В исследовании отмечается, что среди россиян преобладает жесткое неприятие необходимости интеграции мигрантов в российский социум. По данным социологических опросов сегодня лишь 10% россиян считают, что страна «нуждается в тех мигрантах, которые приезжают, чтобы остаться здесь навсегда, стать гражданами России», 15% - что она

«нуждается в тех мигрантах, которые приезжают только на заработки, но не остающихся здесь» и лишь 8% - что «Россия нуждается и в тех, и в других мигрантах» Основная часть опрошенных (43%) полагает, что «Россия не нуждается ни в тех, ни в других мигрантах»¹ Раздражение, неприязнь, недоверие и страх доминируют к приезжим из Северного Кавказа - у 57% респондентов, к выходцам из Закавказья - у 51%, к приезжим из Средней Азии - у 48%, к китайцам - у 45% опрошенных Доля относящихся с симпатией, интересом к представителям названных этнических групп варьируется в пределах 2-3%²

Автором диссертационного исследования проанализированы различные подходы к проблеме интеграции иммигрантов, используемые в мировой практике, выявлены их объективная обусловленность, достоинства и недостатки *изоляция* (не допустить возникновения культурного многообразия, лишив посторонних права въезда в страну и проживания в ней), *ассимиляторство* (допускать в страну приезжих, но при этом проводить политику их ассимиляции, ограничивая тем самым масштабы их влияния на культуру принимающего общества), *мягкий мультикультурализм* (широкий доступ всех желающих в принимающее сообщество, степень ассимиляции определяется желанием и способностью каждого приезжего), *жесткий мультикультурализм* (общество должно принимать активные меры для обеспечения таким людям не только полноценного участия в жизни общества, но и максимальных возможностей для сохранения особой идентичности и традиций), *апартеид* (доступ в страну представителям культурных меньшинств не закрывается, но предусматривается полный запрет на их ассимиляцию)

Как показало исследование, в России до настоящего времени не сформулированы и не подкреплены законодательными нормами и конкретными рекомендациями на государственном уровне приоритетные задачи по языковой и социокультурной адаптации иммигрантов Задача адаптации и интеграции прибывающих переселенцев была поставлена в принятой в 2006 г Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом Однако конкретные меры и подходы к решению этой задачи на местах были оставлены на усмотрение региональных властей³

¹ См Мукомель В И Миграционная политика России постсоветские контексты М Диполь-Т, 2005, с 73-75

² Опрос Аналитического Центра Юрия Левады Июль 2005 Формулировка вопроса «Как вы относитесь в целом к приезжим (этническая группа)?» Варианты ответов «С симпатией, интересом», «Спокойно, как к любым другим, без особых чувств», «с раздражением, неприязнью», «С недоверием, страхом», «Затрудняюсь ответить» Опрошено 2107 респондентов

³ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников проживающих за рубежом Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г №637 // СЗ РФ, 26 06 2006, №26, ст 2820

Все это, по мнению автора, актуализирует необходимость разработки в рамках иммиграционной политики государственной политики интеграции, которая должна базироваться на основополагающих ценностях Конституции РФ, закрепившей (статья 62) положение о том, что иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и выполняют обязанности наравне с гражданами Российской Федерации. В диссертационном исследовании рассмотрен опыт реализации политики интеграции иммигрантов, которую проводят ведущие мегаполисы мира и государства. Обращается внимание на то значение, которое придается во всех странах формированию толерантного отношения между представителями различных культур, религий, национальностей. Ключевую роль здесь играет воспитание детей, подростков и молодежи в духе этноконфессиональной терпимости. Не меньшее значение, с точки зрения автора, имеет решение другой проблемы – адаптации иммигрантов к новой социальной среде. В качестве положительного примера в диссертации дан анализ политики в сфере обучения и адаптации детей иммигрантов («Школы русского языка»), успешно реализуемой в последние годы в г. Москве, рассмотрены другие возможные направления социальной адаптации иммигрантов.

В третьем параграфе – *«Пути и механизмы противодействия нелегальной иммиграции»* анализируются последствия нелегальной иммиграции, и предлагаются возможные пути решения данной проблемы.

В диссертации проведен анализ и дана оценка основным типам угроз, которые нелегальная иммиграция несет национальной (и региональной) безопасности современных государств, в том числе России. Если политический аспект этих угроз обычно связывают с ослаблением внутренней целостности общества, его интегрированности, с ростом напряженности в отношениях с другими странами, то экономические угрозы со стороны незаконной иммиграции, очень часто тесно переплетены с криминальным ее аспектом, связанным, с одной стороны, с распространением традиционных видов преступлений, с другой стороны, с коррупцией в органах государственной власти, в первую очередь, тех из них, которые тесно общаются с мигрантами (милиция, миграционные службы, паспортные столы и т.д.). Хотя социальные аспекты вызовов безопасности российскому государству со стороны незаконной иммиграции менее очевидны, поскольку незаконные иммигранты мало пользуются социальной инфраструктурой, включая медицинское обслуживание, они не менее серьезны. Посредством масштабной незаконной иммиграции формируются особые рынки труда – наиболее дискриминированные, неформальные и теневые, которые заняты преимущественно иммигрантами.

В диссертационной работе рассмотрены основные механизмы и методы противодействия нелегальной иммиграции. Делается вывод о том, что усиление пограничного контроля, к

которому часто прибегают многие страны, не всегда приводит к сокращению потоков нелегальных мигрантов. В этой связи одной из действенных мер по сокращению численности нелегальных мигрантов может стать реализация Программы легализации некоторых категорий иммигрантов. Ее основная цель заключается в урегулировании правового статуса тех категорий мигрантов, которые к моменту начала действия Программы незаконно пребывали или работали на территории Российской Федерации, без применения каких бы то ни было санкций к таким работникам - иммигрантам и их работодателям за нарушение иммиграционного режима. Участвующие в Программе иммигранты смогли бы получить право нахождения и работы на территории России на законных основаниях.

Дополнительными мерами, наряду с проведением Программы легализации иммигрантов, по мнению диссертанта, должны стать: 1) разработка и внесение (на федеральном уровне) законопроекта, позволяющего приграничным регионам иметь иммиграционное законодательство более жесткое, чем регионы, не являющиеся приграничными; 2) проведение мер по обустройству государственной границы, превращение всех пунктов пропуска через государственную границу в международные, введение на всех пунктах постов иммиграционного контроля; 3) приведение иммиграционных потоков в соответствие с требованиями рынка труда, при полном соблюдении норм безопасности и только под гарантии (размещения, трудоустройства, законопослушного поведения иммигрантов) со стороны организаций и лиц-нанимателей; 4) изменение порядка регистрации иммигранта, что предполагает внесение в миграционное законодательство ряда изменений, в соответствии с которыми регистрация мигранта должна осуществляться не по месту проживания, а по месту работы, и оформляется на основании официального заявления работодателя в Федеральной иммиграционно-рекрутинговой службе, а не в органах МВД; 5) введение балльной системы организации трудовой иммиграции, согласно которой прием иммигрантов будет проводиться на основе заявок со стороны потенциальных нанимателей и в соответствии с набранными баллами и др.

В заключении сформулированы основные выводы по результатам диссертационного исследования.

По теме диссертационного исследования опубликованы научные работы.

1. Суворова В.А. Концепция государственной иммиграционной политики Российской Федерации как основа ее эффективной реализации // *Власть* 2008. №12 (0,3 п.л.) (в печати);
2. Суворова В.А. К вопросу об иммиграционной политики Российской Федерации // *Вестник университета. Государственное и муниципальное управление. М.: ГУУ, 2008* № 1(9) (0,5 п.л.);

3. Суворова В.А. Интеграция мигрантов в сообщество как одна из составляющих иммиграционной политики // Вестник университета. Государственное и муниципальное управление. М.: ГУУ, 2008. № 2(10) (0,5 п л.);
4. Суворова В А Меры для достижения демографического благополучия // Материалы международной конференции «Миграция, социальные и межкультурные аспекты устойчивого развития» / ГУУ М, 2004 (0,2 п л),
5. Суворова В А Законодательное обеспечение иммиграционной политики Российской Федерации // Актуальные проблемы современной социологии и политологии Сборник статей Вып 2 / Под общ ред Л Н Панковой М МАКС Пресс, 2008 (0,5 п л),
6. Суворова В А Противодействие нелегальной иммиграции как основное направление государственного управления миграционными процессами // Материалы 23-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов «Реформы в России и Проблемы управления -2008» Вып 2 М, 2008 (0,2 п л),
7. Суворова В А Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, как инструмент реализации иммиграционной политики? // Материалы «Ломоносовских чтений», Вып 14 М ПППК МГУ, 2008 (0,3 п л),
8. Суворова В А Концептуальное обеспечение иммиграционной политики России // Материалы 13-ой Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления -2008» Вып 1 М, 2008 (0,2 п л)