На правах рукописи

ВОЛОХ ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ

ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ИНСТИТУТА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА)

Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук

003174113

Москва - 2007

Диссертация выполнена на кафедре государственного управления и политики Государственного университета управления.

Научный руководитель Омельченко Николай Алексеевич
доктор исторических наук, профессор

Официальные оппоненты Воробьев Владимир Владимирович
доктор политических наук, профессор
Трофимова Ирина Николаевна
кандидат политических наук

Ведущая организация
Институт социально-политических исследований РАН

Защита состоится «31» октября 2007 г в 14 00 часов на заседании диссертационного совета К 212 049 03 в Государственном университете управления по адресу 109542, Москва, Рязанский пр д 99, зал Ученого совета

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного университета управления по адресу 109542, Москва, Рязанский пр д 99

Автореферат разослан « 28 » сентября 2007 г

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат философских наук, доцент А В Лопарев

I ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность представленного к защите диссертационного исследования определяется, прежде всего, необходимостью объективного анализа совокупности проблем касающихся деятельности органов государственной власти в процессе формирования и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции в частности - предоставления убежища

Актуальность диссертационного исследования обусловлена тем, что для Российской Федерации после распада СССР абсолютно новым и экстремальным по своему характеру явлением стали значительные потоки беженцев, перемещенных лиц и вынужденных переселенцев Присоединившись к Конвенции ООН 1951 г о статусе беженцев[1] и Протоколу 1967 г, касающегося статуса беженцев[2], Россия взяла на себя обязательства о предоставлении защиты лицам, ищущим убежище Однако в настоящее время существующая система и методы государственного управления вынужденной миграциеи населения нуждаются в серьезном совершенствовании, поскольку во многом не обеспечивают достижения задекларированных целей государственной миграционной политики, а процедуры рассмотрения ходатайств лиц, ищущих убежище, нередко сопровождаются нарушениями Сложность ситуации усугубляется тем, что в СССР вопросы предоставления убежища иностранным гражданам решались в исключительных случаях в основном в отношении видных деятелей коммунистических партий преследуемых по политическим мотивам и поэтому, ни миграция как таковая ни институт убежища не получили своего развития

Такая ситуация чревата различными негативными последствиями, предотвращение которых требует научного обоснования и совершенствования Важным приоритетом в этом направлении должно стать формирование и реализация четко выверенной государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции основанной на соблюдении дуалистического подхода к решаемым проблемам так как с одной стороны миграционная политика изначально носит гуманитарный характер а с другой - связана с проблемой безопасности страны

---

[1] Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая) Сборник документов М - 2004 С 163

[2] Международные договоры Российской Федерации по вопросам миграции (часть первая) Сборник документов М - 2004 С 188

Степень научной разработанности проблемы

Сегодня разработкой проблем миграции занимаются представители различных наук - политологи, философы, социологи, психологи, экономисты, этнографы, демографы экологи, правоведы, историки, что вполне оправдано комплексным характером проблемы

Вынужденная миграция в мире продолжает оставаться одной из наиболее исследуемых тематик на протяжении трех последних десятилетий[1] К числу важных зарубежных работ, исследующих проблемы глобальных процессов миграционной политики следует отнести труды таких авторов, как Д Пападемиетриу[2], А Инкельса Д Левинсона[3] Гая С Гудвина-Гилла[4] и других

В начале 1990-х гг в Российской Федерации отмечается качественный и количественный рост теоретических и прикладных исследований по вопросам вынужденной миграции, обусловленный возникшими новыми для страны миграционными проблемами В этот период сложился ряд профессиональных научных коллективов специализирующихся на изучении современных миграционных явлений В первую очередь это относится к научно-исследовательским институтам РАН Институту международных экономических и политических исследований, Институту народнохозяйственного прогнозирования, Институту социально-политических исследований, Институту социологии, Институту этнологии и антропологии и др Крупнейшим в России центром изучения международной миграции, осуществляющим с 1998 года выпуск научной серии «Международная миграция населения Россия и современный мир» стала кафедра народонаселения МГУ им М В Ломоносова

Большой вклад в исследование проблем миграции внесли Центр этнополитических и региональных исследований, Московский центр Карнеги, Независимый Совет по вынужденной миграции, Центр стратегических исследовании Приволжского федерального округа, а также неправительственные и международные организации «Форум переселенческих организаций», «Сеть Миграция и право», «Партнерство по миграции» «Союз переселенческих организаций», УВКБ ООН, МОМ, Красный крест и другие

С точки зрения методики исследования государственной политики регулирования и управления миграционными процессами, помощь в подготовке диссертации оказали труды ученых, комплексно рассматривающих вопросы государственного и муниципального

---

[1] См например, Marrus, M R The Unwanted European Refugees in the Twentieth Century, Oxford University Press Oxford, 1985,

[2] Demetrios G Papademetriou, Debora Waller Meyers (eds) Caught in the Middle Border Communities in the Era of Globalization/ Wash/ Carnegie Endowment for International Peace, 2001

[3] Inkeles A , Levinson D J National Character the Study of Modal Personality and Socio--cultural systems // *Handbook of Social Psychology/ Ed By Lindzery* Vol 2 Cambridge, 1954

[4] Гай С Гудвин-Гилл Статус беженца в международном праве М , ЮНИТИ, 1997

управления, политологии, теории, истории государства и права, конституционного международного, административного права Г В Атаманчука, А Г Вишневского Н И Глазуновой А В Дмитриева О Е Кутафина, Г Р Латфуллина, Е А Лукашовой С Е Метелева, В И Мукомеля, Н В Новичкова, Н А Омельченко, С В Рязанцева, В А Тишкова Г Я Хабриевой [1] и др

Говоря об отечественных научных исследованиях, специально посвященных изучению проблем миграции, следует отметить, что в большинстве случаев анализ миграционной политики осуществляется в них в трех аспектах институциональном нормативном, процессуальном

Институциональная теория подходит к институциализации миграционных процессов с точки зрения функционирования организаций, оказывающих помощь и различные услуги потенциальным и реальным мигрантам Научный анализ миграционной политики проводится через совокупности институтов, в рамках которых осуществляется властвующая и управленческая деятельность Данный подход нашел свое отражение в работах российских ученых О Д Воробьвой, М Б Денисенко, В А Ионцева В А Каламанова Т И Куценко В И Переведенцева Ю В Рощина, О А Хараевои О С Чудиновской [2] и др

Нормативный подход акцентирует внимание на анализе норм международного и внутригосударственного права и нацелен на разработку нормативных правовых актов, регулирующих основные права и обязанности мигрантов для осуществления

---

[1] См Атаманчук Г В Теория государственного управления Курс лекций М Юрид лит , 1997 Вишневский А Г Альтернативы миграционной стратегии//Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации М 2005 Глазунова Н И Государственное и муниципальное (административное) управление учеб М ТК Вельби, Изд-во Проспект 2007, Дмитриев А В Миграция конфликтное измерение М Альфа-М, 2006 Кутафин О Г Российское гражданство М Юристъ 2004, Латфуллин Г Р , Новичков Н В Политическая организация Учебное пособие СПб Питер 2007 Лукашева Е А Права человека и политическое реформирование М 1997 Метелев С Е Международная миграция и социально-экономическое развитие России М 2007 Мукомель В И Миграционная политика России Постсоветские контексты/Институт социологии РАН – М Диполь-Т 2005 Омельченко Н А История государственного управления в России учеб М ТК Велби Изд-во Проспект 2007 Рязанцев С В Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы современные тенденции//Ставропольское книжное изд 2001, Тишков В А Этнология и политика Научная публицистика - М Наука 2001 Хабриева Т Я Нарышкин С Е Административная реформа в России научно-практическое пособие М контакт 2006 Хабриева Т Я Основные направления развития миграционного законодательства//Миграция права человека и экономическая безопасность современной России состояние проблемы эффективность защиты Сборник статей/Под ред д ю н проф , акад РАЕН и ПАНИ, засл деят науки РФ В М Баранова Н Новгород 2004 и др

[2] Воробьева О Д Миграция населения Вып 6 Миграционная политика М 2001 Денисенко М Б Харасва О А Чудиновских О С Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада М 2003 Переведенцев В И Миграция населения и демографическое будущее России/ Под общей ред Г Ю Семигина - М ИСП РАН 2003, Ионцев В А Международная миграция населения теория и история изучения - М Диалог МГУ 1999, Мир в зеркале международной миграции Сб статей М63 / Гл ред Ионцев В А - М МАКС Пресс 2002, Управление миграционными процессами Учебное пособие / Каламанов В А (отв ред) Лахарева Н В Моисеенко В М Рощин Ю В С Б Ягодин и др ГУУ - М , 2003, учебное пособие / ГУУ - М 2003, Управление международной трудовой миграцией, вып 1 учебное пособие//Рощин Ю В , Волох В А Куценко Т И МОТ ГУУ М Авнгард 2006, и др

целенаправленной политики, защищающей интересы различных сторон, исследует вопросы определения правового статуса разных категорий мигрантов Такой подход широко представлен в исследованиях М Г Арутюнова, Н А Ворониной, С А Ганнушкинои, В А Каламанова, Л И Котиевой, К Д Крылова, С П Ломтева, В П Лукина, О О Миронова, Э А Паина М Л Тюркина, Ягодина С Б , Ястребовой А Ю , и др [1]

Процессуальный подход рассматривает миграцию в неразрывной связи трех ее стадий формирование миграционных намерений, реальные перемещения и приживаемость мигрантов и широко освещен в работах российских ученых Г С Витковской И В Ивахнюк А Н Каменского, Е С Красинца, Н В Лахаревой, В М Моисеенко Н В Мкртчяна, Л Л Рыбаковского, А В Топилина[2] и др

В тоже время анализ проведенных исследований выявил, что, несмотря на большой вклад ученых в изучение проблем миграции населения на рубеже XX-XXI веков исследование многих аспектов миграционной политики в Российской Федерации находится пока что в начальной стадии Нуждаются в дальнейшем изучении вопросы формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции, предоставления убежища и выполнения международных обязательств России в отношении беженцев и лиц, ищущих убежище

---

[1] См Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека//Международная правозащитная ассамблея Отв ред Арутюнов М Г М , 2002 Воронина Н А Обеспечение прав человека в области миграции международные и национальные стандарты и механизмы//Права человека итоги века тенденции перспективы/Под общ ред чл -корр РАН Е А Лукашевой -М НОРМА 2002, Ганнушкина С А Приоритеты УВКБ ООН в России и возможности их реализации//Система международного убежища и ее состояние в России Актуальные проблемы мигрантов М «Р Валентъ 2006 С 100-108, Каламанов В А (отв ред), Ломтев С П Теоретические и организационно-правовые основы управления научно-педагогической деятельностью в системе МВД России Автореф дис д-ра юрид наук М , 1997, Каламанов В А , Моисеенко В М и др Управление миграционными процессами Учебное пособие//ГУУ - М , 2003, Котиева Л И Правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации Автореф дис к ю н М 1999 Крылов К Д Правовое регулирование процесса трудовой миграции на территории России//Сборник материалов Первая Международная конференция «Повышение роли цивилизованной трудовой миграции в развитии экономики России и стран ближнего зарубежья роль и место работодателей и частных агентств занятости»/Ред гр Курдюмов Н В Гитяков В Г и др , Лукин В П Проблемы миграционной политики в РФ и соблюдение прав человека// Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации Материалы конференции Москва 19-20 апреля 2005 г М - 2005 Миронов О О Права человека//М 2007 Паин Э А Этнополитический маятник Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России//Институт социологии РАН М 2004 Тюркин М Л Миграционная система России Монография М издательский дом «Стратегия», 2005 Ягодин С Б Переселенцы Чьи они?// Журнал российского права 2001 № 2 Ястребова А Ю Вынужденная миграция и международное право//Отечественные записки 2004 № 4

[2] См Мировой опыт миграционной политики ретроспектива и новейшие тенденции/ Под редакцией Г Витковской М Гендальф, 2004, Ивахнюк И В Международная трудовая миграции учебное пособие - М Экономический факультет МГУ, ТЭИС, 2005 - 286 с , Каменский А Н Проблемы международного трудового обмена и Россия Серия «Научные доклады» № 95 М 1999 Красинец Е С Незаконная миграция на южных рубежах России//Проблемы незаконной миграции в России реалии и поиск решений М Гендальф 2004 Лахарева Н В Беженцы в современном мире и в России// Управление миграционными процессами Учебное пособие/Отв ред Каламанов В А ГУУ - М , 2003, Моисеенко В М Внутренняя миграция населения М ТЕИС 2004 Мкртчян Н В «Западный дрейф» внутрироссийской миграции//www archipelag ru/authors/mkrtchyan Рыбаковский Л Л Стадии миграционного процесса М , 2001, он же Региональный анализ миграции, М 1973 он же Миграция населения прогнозы, факторы, политика М 1987, он же Миграция населения Вып 5 Топилин А В Рынок труда России и стран СНГ реалии и перспективы развития Экономика 2004 , и др

Все это определило выбор темы диссертационного исследования

Объектом настоящего исследования является государственная политика Российской Федерации в сфере вынужденной миграции

Предмет диссертационного исследования – институт убежища как один из инструментов реализации государственной миграционной политики

Цель исследования – на основе комплексного анализа современной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища выявить особенности и существующие проблемы в ее реализации а также предложить возможные направления ее совершенствования

Для достижения поставленной цели потребовалось решить ряд исследовательских **задач**

1 Изучить теоретико-методологические подходы к исследованию вынужденной миграции как политического и социального процесса уточнить понятийный аппарат определить причинно-факторный механизм ее возникновения, развития и динамики

2 Исследовать общепринятые системы сбора данных по беженцам с целью определения алгоритма разработки государственной миграционной политики

3 Исследовать природу, особенности становления, развития и современное состояние международного и российского институтов вынужденной миграции, механизм предоставления убежища

4 Выявить наиболее эффективные методы регулирования вынужденной миграции в мировой практике и возможности их применения в России

5 Проанализировать основные этапы и проблемы формирования государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции ее институционального и законодательного обеспечения

6 Разработать и научно обосновать предложения и рекомендации по совершенствованию государственной миграционной политики в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища в Российской Федерации

Научная гипотеза диссертационного исследования В современных условиях особое значение приобретает разработка концептуальных основ государственной миграционной политики Российской Федерации, внесение изменений в ее институциональное и законодательное обеспечение, что в перспективе должно стать важнейшим ресурсом в совершенствовании политики государства в сфере вынужденной миграции и механизмов предоставления убежища

Теоретическо-методологическая база исследования В качестве теоретической основы диссертационного исследования использован широкий спектр российской и

зарубежной литературы социально-политической направленности, работ по теории государственного управления

Методической основой исследования послужили общенаучные принципы познания общественных явлений, прежде всего системности, целостности, противоречевости развития Были использованы системный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, типологический методы анализа, включающие синтез, анализ, обобщение и интерпретацию теоретических и эмпирических данных, междисциплинарный подход, а также статистический и контекст-анализ документов по проблемам формирования и реализации миграционной политики в области вынужденной миграции и механизмов предоставления убежища

Нормативную базу диссертационного исследования составили 1) международные правовые акты в сфере миграции населения, прав человека и предоставления убежища 2) Конституция Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, законы Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по этим вопросам

Эмпирическую базу исследования составили данные прикладных политологических, экономических, социологических, правовых, исторических исследований, широкий статистический материал официальных российских и зарубежных источников, а также практический опыт, накопленный автором диссертационного исследования в вопросах формирования и реализации государственной миграционной политики в части предоставления убежища

Основные результаты исследования, полученные лично автором, их научная новизна заключается в том что данная работа является одним из первых комплексных исследований в области политологии, посвященных анализу теоретических и практических аспектов формирования и реализации государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции на примере института предоставления убежища Автором сформулированы критерии предоставления статуса беженца, разработана процедура признания лица беженцем уполномоченным органом исполнительной власти при рассмотрении ходатайства, обоснована возможность использования новейших достижений и разработок, успешно применяемых в мировой практике, для формирования и развития эффективной отечественной государственной миграционной политики

Исследование реализуется в следующих научных результатах

- уточнен понятийный аппарат в сфере вынужденной миграции и исследованы системы сбора данных по беженцам,

- исследованы современные подходы к регулированию процессов предоставления убежища,

- дан анализ современного состояния российской миграционной системы институциональной структуры, действующих механизмов регулирования миграционных потоков и правовой базы,

- выявлены имеющиеся недостатки, препятствующие полноценному функционированию миграционной системы,

- обозначены центральные вопросы, требующие неотложного рассмотрения и принятия решений, адекватных современным потребностям российского общества и международных обязательств,

- выдвинут и обоснован довод о необходимости сочетания выполнения международных обязательств с защитой интересов безопасности общества и государства в процессе формирования и реализации государственной миграционной политики,

- научно обоснована необходимость разработки и принятия на общегосударственном уровне Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации предложены возможные пути совершенствования ее институционального и законодательного обеспечения

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту

1) Вынужденная миграция как одна из тенденций, характеризующих современные мировые миграционные потоки, приобрела глобальный характер На Россию приходится значительная часть вынужденных мигрантов - беженцев, лиц, получивших временное или политическое убежище вынужденных переселенцев Ввиду специфики их социального статуса они особо нуждаются в защите своих прав и свобод Поскольку миграция носит международный характер, изолированная разработка национальной стратегии в области миграции вряд ли позволит добиться желаемых результатов Обязательным условием эффективного управления международной миграцией является межгосударственное сотрудничество

2) На современном этапе развития миграционная политика реализуется на мировом международном (региональном) уровнях и на уровне отдельного государства, эффективное регулирование процессов вынужденной миграции возможно только путем проведения сбалансированной миграционной политики

3) Основная ответственность за защиту лиц, ищущих убежища, ложится на принимающие их государства Решение проблемы убежища требует от государства не только дуалистического подхода, но и выработки и реализации четко выверенной государственной политики в этой сфере деятельности Поскольку, с одной стороны, она, прежде всего, носит гуманитарный характер, а с другой – выдвигает в качестве определяющего вопрос обеспечения и сохранения безопасности принимающего государства

4) Современная миграционная система Российской Федерации имеет ряд недостатков, препятствующих эффективному выполнению поставленных задач в области государственного регулирования вынужденной миграции и убежища Наиболее острыми из них являются следующие ограничительная направленность многих правовых норм преобладание силового подхода в регулировании вопросов миграции, информационная закрытость миграционной службы для широких слоев населения и слабая интеграция с другими государственными органами, проблема кадрового состава миграционных служб, высокий уровень бюрократизации и коррумпированности в обществе, недостаток взаимодействия с научно-исследовательскими и общественными организациями

Преодоление названных ограничений и недостатков в функционировании российской миграционной системы представляется первостепенным условием успешного осуществления государственной миграционной политики в стране

5) Федеральная миграционная служба России (ФМС России), при всей сложности и значимости решаемых ею миграционных проблем, неоднократно реформировалась понижался и ограничивался статус самой службы, что отрицательно сказалось на процессе формирования и реализации государственной миграционной политики в целом и в вынужденной миграции, в частности В целях институционального обеспечения государственной миграционной политики Российской Федерации в современных социальных, экономических и демографических условиях необходим самостоятельный федеральный орган исполнительной власти, наделенный полномочиями по формированию и реализации государственной миграционной политики

6) Представляется целесообразным в целях усиления роли гражданского общества в решении проблем миграции совершенствовать взаимодействие органов федеральной и муниципальной исполнительной власти с общественными и неправительственными организациями В связи с этим предлагается создать Правительственную комиссия по миграционной политике, реформировать работу Общественного совета при ФМС России создать аналогичные советы в субъектах Российской Федерации

7) Представляется важным включение ряда дополнений и изменений в существующий Федеральный закон «О беженцах» в части совершенствования процедуры предоставления статуса, либо принятие его в новой редакции Необходимо исключить из закона стадию предварительного рассмотрения ходатайства превратив данную процедуру в одноступенчатую, ввести документирование лиц, обжалующих действия и решения органа миграционной службы до вступления решения суда по делу в законную силу, создать Апелляционную комиссию и пр

8) В целом анализ современной практики предоставления убежища в Российской Федерации дает основания сделать вывод о необходимости серьезного реформирования государственной политики в этой сфере Представляется необходимым 1) разработать и принять на высоком общегосударственном уровне Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации, 2) внести изменения в федеральное законодательство и в соответствующие подзаконные акты, 3) пересмотреть систему критериев для признания лица беженцем или предоставления ему временного убежища 4) ускорить период рассмотрения дел о предоставлении искомых статусов для лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, 5) определить объем ресурсов, выделяемых для помощи беженцам из государственного бюджета, и разработать систему квот для расселения беженцев по субъектам Российской Федерации, 6) уточнить перечень стран из которых не предоставляется статус беженца, временное или политическое убежище в силу их демократического устройства и соблюдения прав человека, 7) разработать программу интеграции беженцев и лиц, получивших временное или политическое убежище в российское общество, 8) совершенствовать межведомственное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, 9) развивать и совершенствовать сотрудничество с другими государствами и международными организациями, в первую очередь с УВКБ ООН, МОМ, Советом Европы в области оказания помощи лицам ищущим убежища,

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования

Выводы и предложения диссертационного исследования могут быть использованы в процессе формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища, как на федеральном, так и региональном уровнях органами федеральной муниципальной законодательной и исполнительной власти, обеспечивающими регулирование процессов вынужденной миграции и предоставление статуса беженца, временного или политического убежища, защиту прав вынужденных мигрантов

Основные положения диссертационного исследования могут найти применение в учебном процессе в курсах по управлению миграционными процессами и других дисциплинах, при подготовке экспертных заключений, индивидуальном консультировании для оценки конкретных случаев при выборе наиболее адекватных мер разрешения проблем в сфере предоставления убежища

Апробация результатов исследования Выводы и рекомендации диссертационного исследования были апробированы автором при подготовке, сопровождении, принятии и внедрении нормативных правовых актов в сфере миграции населения Федеральных законов «О беженцах», «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах», «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О гражданстве» и других, разработке проекта Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища», постановлений Правительства Российской Федерации, принятых в соответствии с Федеральным законом «О беженцах» а также в подготовке ряда межправительственных соглашений по этим проблемам

Основные положения диссертации докладывались на заседаниях палат и комитетов Федерального собрания Российской Федерации, в комиссиях и рабочих группах Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации Совета Безопасности Российской Федерации, на международных и российских конференциях, «круглых столах» и семинарах, проводимых государственными органами, УВКБ ООН, МОМ и другими неправительственными организациями а также использовались при анализе нормативно-правовых актов ряда субъектов Российской Федерации

В 2007 г по запросу Федеральной миграционной службы автором проведена независимая экспертиза проектов административных регламентов Федеральной миграционной службы по предоставлению статуса беженца и политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства

Основные идеи, теоретические и практические положения, изложенные в диссертации, опубликованы в 17 статьях[1]

---

[1] См например Волох В А Беженцы Как им помочь?// Социальная защита 1991 № 3 С 12-19 он же Как получить политическое убежище в России// Миграция в России 2001 № 1-2 С 31-35, он же Международная защита беженцев Российский контекст// Миграционный вестник Общественно-политическая газета 8 04 2003 г № 10 С 3, он же Миграционные процессы и их влияние на экономическую и социокультурную жизнь столицы//Служба занятости 2007 № 5 С 21-23, он же Гражданское общество Общественный совет при Федеральной миграционной службе//Российская миграция 2007 № 6 С 23-24 и др

Положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в преподавательской деятельности автора диссертации в процессе проведения учебных занятий по дисциплинам специализации кафедры «Управления миграционными процессами» со студентами Института государственного и муниципального управления Государственного университета управления, научном руководстве при написании студентами курсовых и дипломных работ по проблемам вынужденной миграции и убежища и при проведения занятий со специалистами Федеральной миграционной службы на курсах повышения квалификации, а также подготовленном к изданию учебном пособии «Предоставление убежища в Российской Федерации»

Структура диссертационного исследования Диссертация состоит из введения трех глав, заключения, списка источников и литературы, приложений

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, исследуется степень ее научной разработанности, определяются цель и задачи, теоретико-методологическая нормативная и эмпирическая основы исследования, раскрывается научная новизна и научно-практическая значимость работы, характеризуется степень апробации полученных результатов в современных условиях

Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования миграционной политики в сфере вынужденной миграции» посвящена исследованию состояния понятийного аппарата в изучении миграционной политики, проблем статистики и учета миграции населения, современных подходов к формированию государственной политики в сфере вынужденной миграции

В первом параграфе *«Анализ устоявшейся терминологии и базовых научных дефиниций»* уточняются и сопоставляются виды миграции, раскрываются базовые дефиниции Основное внимание уделяется анализу общих вопросов, таких как сущность вынужденной миграции, ее содержание, место в жизни общества на основе тех категорий которые выработаны политической наукой С точки зрения автора, проблема классификации, как самой миграции, так и ее субъектов достаточно сложна и неоднозначна Вынужденная миграция – это явление, требующее системного подхода, продуманных скоординированных, целенаправленных решений Государства обсуждают политику в вопросах вынужденной миграции не только на двустороннем, региональном, но и на глобальном уровне

В диссертации указывается, что в зарубежной и российской литературе имеется

множество определений вынужденной миграции населения До настоящего времени определение и классификация вынужденных мигрантов не получили общепризнанного универсального характера даже в отношении уже известных, достаточно стабильных видов вынужденной миграции По мнению автора диссертации, наиболее полное определение вынужденной миграции предложено В А Ионцевым, который характеризует ее как совокупность территориальных передвижений, связанных с постоянным или временным изменением места жительства, имеющих вынужденный характер, обусловленный политическими и национальными преследованиями и угрозами, стихийными бедствиями включающих основные категории беженцы, перемещенные лица (вынужденные переселенцы) лица, ищущие убежища, экологические беженцы, депортированные или принудительно переселяемые мигранты и др [1]

В диссертации обосновывается вывод о том, что хотя сегодня в мире уже в целом разработан соответствующий понятийный аппарат, выработаны определенные концепции и правовые нормы в отношении беженцев, равно как и других категорий вынужденных мигрантов, тем не менее, они нуждаются в дальнейшем осмыслении и уточнении с учетом современных реалий В частности очень часто термин «беженец» используется вместо термина «вынужденный переселенец» и наоборот, что является явной ошибкой По мнению автора диссертации, беженец нуждается в международной защите на основании норм международного права и заключенных международных соглашений и им может быть признан только иностранный гражданин или лицо без гражданства Вынужденный же переселенец – гражданин Российской Федерации и государство обязано оказать ему помощь в соответствии с Конституцией Российской Федерации Неправы, видимо, также те исследователи и специалисты, которые считают, что «вынужденные переселенцы» - это те кто «имеет возможность подготовить свой переезд», а сам переезд осуществляется не в таких экстремальных обстоятельствах, как беженцы Эта распространенная ошибка которая, к сожалению, имеет место не только в популярных статьях, но и в научных работах В последнее время возрастает число лиц, покидающих свою родину, которые отдельными исследователями рассматриваются в качестве беженцев по экономическим причинам Однако по нашему мнению эту категорию нельзя признать беженцами в точном смысле слова, поскольку они не являются жертвами преследования по признакам, установленным Конвенцией ООН 1951 г и российским законодательством Такое «вольное» обращение с отдельными категориями и понятиями, связанными с вынужденной миграцией ведет не только к методологическим ошибкам при анализе этой формы миграционного движения, но

[1] Ионцев В А Миграция населения Вып 3 Международная миграция Приложение к журналу «миграция в России» М , 2001 С 98

и искажает ее реальную картину

Для обеспечения эффективности и функциональности политического курса крайне важно применение правильных дефиниций, используемых в соответствующей ситуации Понимание исходных допущений и различий, положенных в основу категоричного и терминологического аппарата, позволяет осуществлять правильный подход к разработке эффективной государственной политики и управлению миграционными процессами в конкретных условиях

Во втором параграфе *«Современные подходы к формированию государственной миграционной политики в сфере вынужденной миграции»* сделана попытка рассмотрения основных этапов формирования и развития миграционной политики на мировом международном (региональном) уровнях и на уровне отдельного государства Термин «миграционная политика» часто фигурирует в политической, юридической, социологической, экономической и других науках, однако содержание этого термина не определено в достаточной степени В узком смысле миграционная политика понимается как государственное воздействие на регулирование миграционных процессов В широком смысле миграционная политика, как часть социальной политики государства, затрагивает вопросы демографической политики, сферы труда и производства, обеспечения и защиты прав человека и гражданина

Миграционная политика, как и любая иная, зиждется на четырех столпах законодательстве, организационном (институциональном) ее сопровождении, инструментах реализации и финансировании[1] Это определение можно дополнить наличием политической воли и согласованностью вышеперечисленных компонентов

На современном этапе развития миграционная политика формируется и реализуется на мировом международном (региональном) уровнях и на уровне отдельного государства Каждое отдельно взятое государство формирует собственную миграционную политику отвечающую миграционной конъюнктуре конкретной страны Миграционная политика - часть внутренней и внешней политики государства, и немаловажная ее часть От проводимой государством миграционной политики зависит, станет ли миграция позитивным и стабилизирующим фактором, или напротив, будет фактором обострения социально-экономических проблем общества Эффективная государственная миграционная политика должна быть составным, и очень важным, элементом стратегии развития общества

[1] Мукомель В И Миграционная политика России Постсоветские контексты/Институт социологии РАН – М Диполь-Т, 2005 С 114

Практика показывает, что регулирование вынужденной миграции на государственном уровне осуществляется на основе трех типов миграционной политики жесткая миграционная политика, ориентированная на резкое сокращение потока вынужденных мигрантов на территорию государства, мягкая миграционная политика при проведении которой положения Конвенции ООН 1951 г о статусе беженцев толкуются буквально и фактически не устанавливаются какие-либо ограничения в предоставлении статуса беженца и третий тип миграционной политики обеспечивает сочетание интересов государства и защиту прав беженцев Как в любой сфере жизнедеятельности в том числе миграционной, государственное регулирование изначально предполагает рассмотрение таких базовых понятий, как концепция, политика и программа Процесс разработки государственной миграционной политики, включая проблемы убежища, в самом общем виде, состоит из трех последовательных и очень важных этапов, требующих знаний в самых различных областях, а именно 1) проведения всестороннего глубокого анализа миграционных процессов в стране и социально-экономического положения на достаточно длительный период, 2) прогноза развития миграционных процессов, 3) разработки самих инструментов и использования механизмов реализации политики для достижения поставленных целей и задач в соответствии с определенными на первом этапе критериями

Проведенное диссертационное исследование позволило автору сделать вывод что каждая страна, в том числе и Российская Федерация, исходя из национальных интересов формирует государственную миграционную политику, адекватную своему геополитическому статусу

В третьем параграфе *«Особенности и проблемы статистики и учета вынужденной миграции населения»* дается анализ современных систем учета вынужденной миграции, без чего невозможно выстроить реалистическую и эффективную миграционную политику

Сделан вывод, что учет миграции является одним из наиболее трудных видов сбора данных о населении и вызывает у специалистов наибольшее число замечании До настоящего времени результаты учета соответствующих миграционных потоков в странах с однотипными определениями и правилами регистрации мигрантов могут заметно различаться из-за разной степени недоучета вынужденных мигрантов Трудности исследования и сопоставления данных по международной миграции вообще и вынужденной в частности, заключаются, прежде всего, в том, что до сих пор нет единства в определении их основных понятий Как следствие, возникает необходимость в унификации национальных определений вынужденной миграции в целях сопоставимости данных Определенные сложности обусловлены также значительной разнородностью источников данных и систем учета коренного и иностранного населения в различных странах

Основу генерирования информации, требующейся для формирования политики в области вынужденной миграции, обеспечивают общие и специализированные системы сбора данных, как в странах исхода, так и в странах назначения данной категории мигрантов Методология и практика измерения общего количества беженцев, не достаточно точны в большинстве стран В развивающихся странах, где статус беженца определяется на основе принципа отсутствия доказательств в пользу противного, и статистическая информация собирается под углом зрения предоставления помощи беженцам, измерение их общего количества характеризует определенные компоненты изменений лучше чем другие индикаторы В развитых странах данные по совокупной численности беженцев как правило поставляются общими источниками миграционной статистики, такими как регистры населения или регистры иностранцев

В Российской Федерации статистический учет вынужденных мигрантов стал возможен после разработки первичного учетного документа (регистрационной карточки) а также создания системы территориальных органов миграционной службы осуществляющих накопление и хранение первичных учетных документов, сбор и предоставление статистической отчетности Регистрация вынужденных переселенцев началась с 1 июля 1992 г , а беженцев с 20 марта 1993 г В 1992-1993 гг статистическая отчетность о вынужденных переселенцах и беженцах проводилась совместно по обеим категориям мигрантов, а с 1994 г – по каждой категории отдельно Формы отчетности о численности и социально-демографическом составе вынужденных переселенцев и беженцев утверждаются Росстатом, тем самым им придается статус федерального статистического наблюдения Кроме того, ФМС России утверждены формы ведомственной статистической отчетности, например о численности вынужденных переселенцев, прошедших ежегодный переучет С 1992 г данные учета миграции публикуются в статистическом бюллетене «Численность и миграция населения в РФ» Самостоятельным разделом в нем являются данные о вынужденной миграции Однако довольно значительное количество фактически вынужденных мигрантов не учитывается, так как по разным причинам не обратились в миграционную службу Кроме того, оформление статуса беженца и вынужденного переселенца обусловлены достаточно длительным периодом, особенно в случае судебного его доказательства

Исследование показало что, несмотря на наличие в стране обширной информации по вынужденной миграции, ее реальные масштабы имеют более массовый характер, чем это принято считать Это свидетельствует о том, что проблема вынужденной миграции в Российской Федерации не решена в полном объеме, а лишь выведена за пределы официальной статистики

Во второй главе «Становление и развитие института убежища в мировой практике» проанализирована эволюция международных подходов к формированию института убежища, создание и становление Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), правовые основы и современные стандарты определения статуса беженца и предоставления убежища в мировой практике

В первом параграфе *«Мировой опыт и эволюция международных подходов к формированию института убежища»* выявлено, что международное сообщество столкнувшись с проблемой беженцев, из гуманитарных соображений стало брать на себя функции по их защите и оказанию помощи Одновременно с заключением первых международных соглашений в интересах беженцев создавались институты для реализации этих соглашений

В 1921 г по предложению Международного Комитета Красного Креста Совет Лиги Наций учреждает пост Верховного комиссара по делам русских беженцев, в задачи которого входили вопросы определение правового статуса беженцев, организация их репатриации или «направления» в потенциальные страны расселения, а также оказание помощи совместно с частными организациями[1] В 1923—1929 гг оказание некоторых «технических услуг», в основном в сфере помощи беженцам, было поручено Международной организации труда, а Верховный комиссар продолжал нести ответственность за политическую и правовую защиту беженцев В 1933 г было создано Управление Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии а в 1938 г - Управление Верховного комиссара по делам всех беженцев

После Эвианской конференции в 1938 г с участием 32 стран, созванной по инициативе Соединенных Штатов Америки для рассмотрения «вопроса о принудительной эмиграции», был учрежден Межправительственный комитет по делам беженцев (МКБ)[2] В 1946 г Организация Объединенных Наций признала основополагающий принцип согласно которому ни один беженец, представивший веские возражения против возвращения в страну происхождения, не может быть принужден к этому[3] Кроме того, по рекомендации Экономического и Социального Совета

---

[1] Annexe 224 *Minutes of the* 13-th Sessions of the Council of the League of Nations Geneva 17-28 June 1921 цит в Weis P The International Protection of Refugees 48 AJIL 193 2007-2008 (1954)/ В 20-х годах частные организации провели крупномасштабные операции по оказанию помощи множеству людей перемещенных в годы Первой мировой войны и после нее Marrus M *The Unwanted—European Refugees in the Twentieth Century* (1985) 82—86 Тогда же различные страны уделяли большое внимание и оказывали помощь лицам пострадавшим от стихийных принудительных и согласованных перемещений населения на Балканах Об обменах населением между Грецией и Турцией Грецией и Болгарией см Marrus *The Unwanted* 96—109

[2] Функции Комитета были определены в резолюции принятой (4 июля 1938 г текст — в «Исследовании по вопросу о положении апатридов» (выше сноска 1) См Sjoberg T The Powers and the Persecuted The Refugee Problem and the Intergovernmental Committee on Refugees (IGCR) 1938— 1947 (1991) О дальнейших событиях см Salomon K Refugees in the Cold War Toward a Mew International Refugee Regime in the Early Postwar Era (1991)

[3] Рез 8(1) ГА ООН от 12 февраля 1946 г

Организации Объединенных Наций (ЭКОСОС) создана Международная организация по делам беженцев (МОБ), которая определила лиц, подпадавших под действие ее мандата Под эгидой МОБ были расселены десятки тысяч беженцев и перемещенных лиц[1] При этом политика расселения беженцев обеспечивала и более широкие политические интересы государств[2] После Второй мировой войны единственной задачей МОЬ было преодоление последствий этой воины и политических перемен Однако еще в период ее существования Генеральная Ассамблея признала необходимость создать организацию-преемницу Поворотными стали 1950-1951 годы, когда было учреждено Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и была принята Конвенция ООН, касающаяся статуса беженцев В совокупности эти события позволили впервые создать официальную структуру для реагирования на нужды беженцев в соответствии с международным правом

Во втором параграфе *«Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) как основной институт международной системы защиты беженцев и лиц, ищущих убежище»* рассматривается структура и компетенция УВКБ ООН в сфере международной защиты беженцев и лиц, ищущих убежище Автором делается вывод, что в настоящее время функционирует целый ряд специальных органов по защите беженцев, среди которых центральное место занимает Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, являющееся вспомогательным органом Генеральной Ассамблеи ООН и выполняющее решения Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета ООН УВКБ ООН является не только форумом на котором могут быть представлены мнения государств, но и одним из действующих лиц, влияющих на процесс нормотворчества в соответствующей сфере Организация не просто сотрудничает с государствами и рядом международных региональных и национальных организаций, а прежде всего, координирует всю международную защиту лиц, ищущих убежище и беженцев Представительства и уполномоченные УВКБ ООН работают более чем в 120 странах мира

Диссертационное исследование выявило, что УВКБ ООН, наделенное конкретным всемирным мандатом в отношении беженцев, тесно сотрудничает с рядом других подразделений ООН Управлением ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), Мировой продовольственной программой (МПП), Детским фондом ООН (ЮНИСЕФ) Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), Программой развития ООН (ПРООН) Программой ООН по ВИЧ/СПИДу (ЮНАИДС), Управлением Верховного комиссара ООН по

[1] Holborn L Refugees A Problem of our Time (1975) 31
[2] См Loescher, G and Scanlan J , Calculated Kindness, (1986), 15—24

правам человека (УВКПЧ) Кроме специализированных учреждений ООН УВКБ ООН регулярно взаимодействует со многими другими международными организациями В конкретных регионах УВКБ ООН также сотрудничает с региональными организациями а также с неправительственными организациями (НПО)

Статус УВКБ ООН в сфере международной защиты на протяжении ряда лет постоянно подкрепляется соответствующими резолюциями Генеральной Ассамблеи содержащими призывы к государствам мира о поддержании деятельности Верховного комиссара Несмотря на то, что государства продолжают пользоваться определенной свободой принятия решений при формировании и реализации политики в сфере вынужденной миграции, УВКБ ООН с его главной функцией по предоставлению беженцам международной защиты играет центральную роль в аналогичной системе надзора Право УВКБ ООН осуществлять защиту дополнительно подкреплено решением Международного Суда

В третьем параграфе *«Правовая основа функционирования международной системы убежища»* рассматриваются основные международные акты, направленные на защиту беженцев и лиц, ищущих убежища, которые условно можно разделить на две категории первая категория - это документы универсального характера, центральным звеном которых является Конвенция ООН 1951 г о статусе беженцев, а также Протокол к ней 1967 г , вторая категория - это документы регионального характера, которые имеют свою специфику по сравнению с универсальными соглашениями Автором делаются вывод о том, что в универсальных международно-правовых документах необходима более четкая формулировка и трактовка положений, регулирующих статус лиц, на которых эти документы не распространяются и которые изъяты из их сферы действия

В четвертом параграфе *«Современные стандарты определения статуса беженца и предоставления убежища в мировой практике»* автор исследует порядок проведения процедуры определения статуса беженца или предоставления убежища в мировой практике в соответствии с рекомендациями УВКБ ООН В диссертационном исследовании анализируется порядок проведения формальных процедур установления статуса беженца, которые в значительной степени обеспечивают эффективное осуществление и применение Конвенции ООН 1951 г о статусе беженцев и Протокола к ней 1967 г внутри государств Делается вывод, что одной из основных целей УВКБ ООН издавна является создание справедливых и быстрых процедур по установлению статуса беженца, гарантирующих «наибольшую доступность» для тех, кто ищет убежища, и допускающих независимый пересмотр отрицательных решений

В третьей главе «Современная политика Российской Федерации в области вынужденной миграции и пути ее совершенствования» проанализированы подходы к разработке концепции миграционной политики, ее институциональное и законодательное обеспечение, инструменты реализации и предложены пути совершенствования государственной миграционной политики

В первом параграфе *«Разработка концепции и проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики»* автор анализирует процесс разработки концепции государственной миграционной политики Изначально государственная миграционная политика Российской Федерации формировалась путем создания административно-управленческой системы, правовой базы, разработки и реализации миграционных программ, финансируемых федеральным бюджетом Впервые основные направления миграционной политики были сформулированы в 1992 г в республиканской долговременной программе «Миграция» В 1994 г цели, принципы и задачи миграционной политики были отражены в Федеральной миграционной программе В дальнейшем в 1998 – 1999 гг создается межведомственная рабочая группа, которая разработала проект Концепции государственной миграционной политики Как справедливо отмечает В И Мукомель, проект Концепции государственной миграционной политики должен был служить «ориентиром для органов государственной власти Российской Федерации, местного самоуправления и НПО» К сожалению, несмотря на то, что проект прошел все согласования с заинтересованными ведомствами и субъектами Российской Федерации, в конечном итоге он был отклонен Правительством Российской Федерации[1] Сегодня единственным документом, определяющим политику в сфере миграции, является разработанная МВД России и одобренная распоряжением Правительством Российской Федерации «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» Однако этот документ в основном предусматривает борьбу с незаконной миграцией В Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации не дано определение сущности и структуры миграционных процессов в России главная цель не ориентирована на миграционную деятельность, не выделены основные этапы реализации Концепции, а основные концептуальные положения носят декларативный характер[2]

Отсутствие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации приводит к тому, что миграционная политика и принимаемые нормативные правовые акты отличаются полярностью Это либо полная либерализация в сфере

---

[1] Мукомель В И Миграционная политика России Постсоветские контексты/Институт социологии РАН М Диполь-Т, 2005 С 121-122

[2] Тюркин М Л Миграционная система России Монография М Изд Дом «Стратегия», 2005 С 268-269

вынужденной миграции и взятие на себя непомерных обязательств перед мигрантами либо чрезмерное ужесточение позиции государства по отношению к мигрантам и, вследствие этого, нарушения прав человека

Важнейшими проблемами институционального обеспечения государственной миграционной политики является ее сопровождение, полномочия и обеспечение разграничения функций органов исполнительной власти, их межведомственного взаимодействия, а также координации усилий органов государственной власти, местного самоуправления и НПО В диссертационном исследовании рассматриваются этапы создания и становления Федеральной миграционной службы (ФМС России), ее функции и задачи, институциональная структура, механизмы реализации государственной политики в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища По мнению автора диссертационного исследования, частые организационно-структурные изменения и понижение статуса ФМС России негативно сказываются на организации работы с вынужденными мигрантами Так, до 2000 г ФМС России была самостоятельным ведомством государственной власти Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФМС России была упразднена, а ее функции переданы в Минфедерацию России В связи с этим почти пол года не принимались необходимые нормативные правовые акты, регламентирующих деятельность нового ведомства В 2001 г в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» Минфедерация России была упразднена и ее функции в части реализации миграционной политики переданы в МВД России, которое почти полностью сконцентрировалось на борьбе с незаконной миграцией - сфере, привычной для силового ведомства Кроме того МВД России не имело достаточного опыта в разработке и реализации миграционной политики не владело навыками работы с мигрантами По мнению ряда исследователей, перестройка 2001 г привела к тому что деятельность ФМС МВД России перестала быть транспарантной была утрачена преемственность в деятельности миграционной службы, резко снизилась квалификация ее работников, еще более осложнились отношения ведомства с организациями «третьего сектора», оставляло желать лучшего сотрудничество с наукой

Несмотря на то, что сегодня в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральная миграционная служба является федеральным органом исполнительной власти, она в соответствии с новой структурой федеральных органов исполнительной власти по-прежнему находится в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации, которое ответственно за разработку государственной политики в сфере

миграции и осуществляет контроль за деятельностью подведомственной ему Федеральной миграционной службы

Одной из слабых сторон в деятельности ФМС России со дня ее основания являлось отсутствие конструктивного сотрудничества с представителями «третьего сектора» - мигрантских и правозащитных организаций. В последнее время Федеральная миграционная служба уделяет значительно больше внимания вопросам совершенствованию взаимодействия с общественными научными организациями и представителями бизнеса при решении проблем миграции. Создан Общественный совет при Федеральной миграционной службе, аналогичные советы создаются при территориальных органах ФМС России. Успешно работают такие общественные неправительственные и международные организации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие» «Сеть «Миграция и право», «Международная правозащитная ассамблея» Российское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции» и ряд других.

Во втором параграфе третьей главы *«Инструменты реализации государственной миграционной политики»*, рассматриваются основные инструменты реализации государственной миграционной политики - федеральные целевые программы. Республиканская долговременная программа «Миграция», одобренная Постановлением Совета Министров Российской Федерации от 18 мая 1992 г. и Федеральная миграционной программа, одобренная Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. Эти программы представляли согласованный по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение задач в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации.

Исследование показало, что мероприятия по реализации миграционных программ охватывали практически весь спектр проблем, от внутренней миграции до международного сотрудничества, однако, на том этапе миграционная политика России сводилась в основном к расселению беженцев и вынужденных переселенцев, что позволило обустроить большинство вынужденных мигрантов. Однако в 2001 г. было принято решение о нецелесообразности в дальнейшем разработки Федеральных целевых программ в сфере миграции. По мнению ряда авторов, а также с учетом мирового и отечественного опыта переломить негативные тенденции можно лишь путем корректировки государственной миграционной ситуации с использованием программно-целевого метода. Программно-

целевой метод позволяет определить сроки исполнения конкретных мероприятий, круг исполнителей и консолидировать усилия в реализации конкретных задач миграционной политики[1]

Автор делает вывод о том что, несмотря на сложности, связанные с организационно-структурным построением миграционной системы Российской Федерации, в основном разработан и применяется механизм рассмотрения ходатайств лиц о признании их беженцами, предоставления временного или политического убежища

В третьем параграфе *«Особенности законодательного обеспечение деятельности государства в области предоставления убежища»* анализируются этапы становления российского законодательства в сфере убежища, дается анализ норм Федерального закона «О беженцах», закона «О вынужденных переселенцах, Указа Президента Российской Федерации «О порядке предоставления политического убежища в Российской Федерации» постановления Правительства Российской Федерации «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» Делается вывод о том, что в действующем Федеральном законе «О беженцах» имеются существенные недостатки Одним из главных недостатков, по мнению автора является двуступенчитая процедура признания лица беженцем Промежуточные стадии, предусмотренные действующим законодательством, такие как предварительное рассмотрение ходатайства, принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо в отказе в рассмотрении ходатайства по существу только усложняют процедуру Это приводит к неоправданно длительному рассмотрению ходатайства Необходимо также внести и ряд других изменений, касающихся прежде всего, порядка размещения иностранных граждан и лиц без гражданства в центрах временного размещения и местах временного содержания порядка предоставления временного убежища, согласованности с новым законодательством в части правового положения иностранных граждан и правил регистрации по месту пребывания либо жительства

В четвертом параграфе *«Возможности совершенствования государственной миграционной политики»* рассматриваются основные направления совершенствования государственной миграционной политики Российской Федерации В исследовании отмечается, что в Российской Федерации сделано немало, для того чтобы выстроить эффективную государственную политику в сфере предоставления убежища Однако наряду с этим остается огромное количество нерешенных проблем Анализ международной и российской практики в сфере вынужденной миграции и личный опыт автора

[1] См например Воробьева О Д Миграция населения Вып 6 Миграционная политика М 2001 С 80

диссертационного исследования в формирования института убежища позволили подготовить несколько предложений по совершенствованию государственной миграционной политики в этой сфере 1) в концептуальном плане предлагается разработать и утвердить на высоком общегосударственном уровне Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации, 2) с точки зрения институционального обеспечения миграционной политики необходимо рассмотреть вопрос о повышении статуса Федеральной миграционной службы и создании на ее базе министерства, обладающего полномочиями разрабатывать предложения по формированию государственной миграционной политики, проводить единую государственную миграционную политику и осуществлять управление и координацию в сфере миграционного регулирования Министерство могло бы наиболее полно обеспечивать решение вопросов комплексного подхода к проблемам миграции, в том числе и формированию института убежища, 3) предлагается рассмотреть вопрос о создании Правительственной комиссии по миграционной политике, в состав которой целесообразно включить, как представителей органов федеральной законодательной и исполнительной власти, так и представителей общественных и научных организаций, 4) важным направлением должно стать совершенствование работы Общественного совета при ФМС России и взаимодействие органов миграционной системы с неправительственными организациями, что будет также содействовать развитию институтов гражданского общества, 5) с целью совершенствования инструментального обеспечения миграционной политики предлагается применение программно-целевого метода реализации государственной миграционной политики с выделением соответствующих финансовых ресурсов, 6) представляется необходимым внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «О беженцах», либо принятие его в новой редакции, что будет способствовать дальнейшему совершенствованию законодательного обеспечения государственной миграционной политики

В заключении сформулированы основные выводы по результатам диссертационного исследования

По теме диссертационного исследования опубликованы научные работы

1 Волох В А Миграционная политика России и пути ее реализации // Социально-экономические аспекты миграции в современной России Международная научно-практическая конференция 17 декабря 1996 г М , 1997 (0,5 п л),2 Волох В А Деятельность Федеральной миграционной службы МВД России по решению проблем миграции // Материалы международной конференции «Миграция, социальные и межкультурные аспекты устойчивого развития» 10-11 марта 2004 М , 2004 (0,5 п л) ,

3 Волох В А в соавторстве с Рощиным Ю В, Куценко Т И Управление международной трудовой миграцией Вып 1 учебное пособие / МОТ, ГУУ М Авангард 2006 (24,5 п л),

4 Волох В А Проблемы управления миграционными процессами на современном этапе//Вопросы деятельности Федеральной миграционной службы Труды ВИПК МВД России Выпуск 16 Домодедово, 2007 (0,5 п л),

5 Волох В А Правовой статус беженцев в международном и российском праве//Закон и право 2007 № 10 (0,5 п л),

6 Волох В А Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции//Власть 2007 № 10 (0,3 п л),

7 Волох В А Совершенствование законодательства о беженцах как важнейший фактор формирования государственной миграционной политики Российской Федерации//Право и политика 2007 № 11(0,4 п л),

8 V Volokh Ways to obtain political asylum in Russia// Migration in Russia" N 1-2 2001 (0,4 п л)

Подп в печ 27 09 2007 Формат 60x90/16 Объем 1,0п л

Бумага офисная Печать цифровая

Тираж 50 экз Заказ № 891

ГОУВПО "Государственный университет управления"
Издательский дом ГОУВПО "ГУУ"
109542, Москва, Рязанский проспект, 99, Учебный корпус, ауд 106
Тел /факс (495) 371-95-10, e-mail diric@guu ru
www guu ru