



На правах рукописи

Чуркин Максим Григорьевич

**ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

– 1 ДЕК 2011

Москва

2011

**Работа выполнена в Учреждении Российской академии наук Институте
социологии РАН**

Научный руководитель доктор исторических наук, профессор
МОСКВИН Лев Борисович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
ГУСЕВ Александр Анатольевич

доктор социологических наук
МУКОМЕЛЬ Владимир Изявич

**Ведущая организация – Учреждение Российской академии наук
Институт Европы РАН**

Защита состоится «21» декабря 2011 г. в 14.00 на заседании
диссертационного совета Д 002.011.03 при Учреждении Российской
академии наук Институт социологии РАН по адресу: 117218, Москва, ул.
Кржижановского, 24/35, корп. 5.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института социологии
РАН

Автореферат разослан «21» ноября 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Колосов

В.К. Коломиец

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность диссертационного исследования определяется тем, что оно посвящено одной из острейших проблемных сфер современной России. Речь идет о проблемах формирования эффективной миграционной политики, которые выдвинулись на одно из важнейших мест в политических и социально-экономических процессах нашей страны. До сравнительно недавнего времени процессы миграции в общественно-политической жизни России занимали меньшее место, чем в США, а также в западноевропейских и других государствах. Ситуация в этом отношении существенно изменилась с начала 90-х годов XX века, когда Россия стала активным участником глобальных миграционных процессов. По подсчетам Всемирного банка в 2010 г. Россия заняла второе место по количеству иммигрантов (12 млн. чел.) после США (43 млн. чел.). Далее по списку следует Германия (11 млн. чел.), затем – Саудовская Аравия, Канада, Великобритания, Испания и Франция (по 7 млн. чел.).¹

В условиях расширения миграционных процессов в России появилась настоятельная необходимость выработки новых механизмов политики, направленных на комплексное решение проблем, возникших, в этой связи, в миграционной сфере. На протяжении последних лет в России так и не сложилась инфраструктура, необходимая для массового привлечения трудовых мигрантов из-за рубежа. Это тяжелым бременем ложится на городские и местные бюджеты. Необходимо срочно решать проблемы увеличения пропускной способности дорог, строительства доступного жилья, открытия новых школ, детских садов, пересмотра образовательных программ в сторону ускоренной подготовки специалистов из числа мигрантов, а также подобрать механизмы решения других, порождаемых мигрантами проблем. Не решены наиболее дискуссионные проблемы толерантности, мигрантофобии,

¹ Однако некоторые специалисты придерживаются мнения, что данная методика подсчета неприемлема для постсоветского пространства поскольку, к иммигрантам отнесены все, родившиеся за пределами РФ. Данные о количестве мигрантов взяты из доклада Всемирного банка за 2011 г. См. Пата Д., Мохапатра С., Сивал А. Миграция и денежные переводы: цифры и факты – 2011. – The World Bank, 2011. – С. 14, 38.

существенно влияющие на адаптацию и интеграцию мигрантов в принимающий их социум.

В последнее время получила обоснование разработка стимулов роста демографического, интеллектуального и экономического потенциала государства за счет научно-обоснованной государственной миграционной политики. Согласно оценкам специалистов, в будущем страны мира станут конкурировать за людей в большей мере, чем за природные или экономические ресурсы.

Снижение численности населения, ухудшение здоровья, падение количества людей трудоспособного возраста – лишь неполный перечень проблем, требующих незамедлительного политического решения. В этой связи, огромную значимость приобрела миграционная политика, призванная решить некоторые из данной совокупности проблем. Только целый комплекс усилий по созданию продуманной социальной, демографической и миграционной политики может предотвратить потенциальные тяжелые последствия и переломить ситуацию, сложившуюся в нашей стране, в лучшую сторону.

Изученность темы. Проблемы формирования миграционной политики нашли отражение в трудах таких отечественных исследователей, как И.А.Алешковский, В.А. Ионцев, Н.Т. Вишневской, А. Вишневого, В.А. Волоха, М.Б. Денисенко, О.Д. Воробьевой, Ж.А. Зайончковской, И.В. Ивахнюк, Н.В. Мкртчяна, В.М. Моисеенко, Л.Б. Москвина, В.И. Мукомеля, Л.Л. Рыбаковского, С.В. Рязанцева, Е.В. Тюрюкановой, И.П. Цапенко, Т.Н. Юдиной и др.²

² Алешковский И.А., Ионцев В.А. Тенденции международной миграции в глобализирующемся мире // Век глобализации. 2008. № 2. – С. 77-87; Вишневская Н.Т. Миграция в постсоветской России // Наследие империй и будущее России / Под ред. А.И. Миллера. – М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2008. – С. 340 – 380. Вишневский А. Демографическая модернизация России // Российская модернизация: размышляя о самобытности: (сб. ст.) / Ин-т Кеннана; под ред. Э.И. Паина и О.Д. Волкогоновой. – М.: Три квадрата, 2008. – С. 131 – 144. Волох В.А. Миграционная политика России (состояние и проблемы в свете мирового финансового кризиса) // Власть. 2009. № 4. – С. 81 – 85; Воробьева О.Д. Проблемы и противоречия современной миграционной политики России // Проблемы прогнозирования. 2002. № 5. – С. 114-128; Глушенко В.И., Пономарев В.А. Миграция и развитие. – М.: Изд-во «Экономика», 2009. – 454с.;

Большой научный интерес в изучении проблем миграционной политики вызывают исследования зарубежных специалистов, например, Дж. Борхас, С. Каслз и Дж. Миллер, Х. Козер, Р. Флорида, С.Ф. Мартин, К. Меркель-Хесс и Дж. Уассерстром, Р. Скелдон, Солт. Дж. П. Столкер, Р. Холзмани, Р. Мюнз, Н. Чукури и Д. Мистри, и др.³

Зайончковская Ж.А., Ноздрина Н.Н. Миграционный опыт населения региональных центров России (на примере социологического опроса в 10 городах) // Проблемы прогнозирования. 2008. № 4. – С. 98-111; Ивахнюк И.В. Миграционная политика России: на пути к общему рынку труда на постсоветском пространстве // Управленческое консультирование. 2008. № 2. – С. 88-103; Коробов А. Движущие силы миграционной политики России // Власть. 2007. № 7. – С. 55-61; Методические и практические аспекты изучения интеграции иммигрантов: специфика постсоветского пространства // Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисциплинарное учебное пособие / Под ред. Жанны Зайончковской, Ирины Молодиковой, Владимира Мукомеля. – М.: Центр миграционных исследований, 2007; Москвин Л.Б. Миграционные процессы в России: противоречивые тенденции развития // Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю. С. Оганисян; Ин-т социологии РАН. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. – С. 155 – 168; Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. – М.: Диполь-Т, 2005. – 351 с.; Пальников М.С. Иммигранты и проблемы безопасности: российская действительность (Обзор) // Актуальные проблемы Европы (Сб. научн. тр.) / Ред. кол. Т. Г. Пархалина и др. – М.: ИНИОН РАН, 2008. – С. 148 – 176; Рязанцев С.В. Международная миграция в России: современные тенденции и направления совершенствования миграционной политики // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Социология. 2006. № 1. – С. 5 – 23; Рязанцев С.В., Ткаченко М.Ф. Трудовая миграция женщин из России: выезд, трудоустройство и защита прав / Институт социально-политических исследований РАН. – М.: Наука, 2008. – 215с.; Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран / ИМЭМО РАН. – М.: Academia, 2009. – С. 155 – 189; Шапаров А.Е. Иммиграционная политика как предмет политологического анализа // Вестник Поморского университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. 2010. № 3 – С. 55 – 60; Шапаров А.Е. Управленческие риски миграционной политики России // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2008. № 4 (17). – С. 30 – 37; Юдина Т.Н. Миграционная политика как составляющая демографического будущего России // Социальная политика и социология. 2007. Т. 3. – С. 90 – 101.

³ Borjas G. Friends or Strangers: The Impact of Immigrants on the U.S. Economy. N.Y.: Basic Books, 1990 – 274 p.; Castles S., Miller M.J. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. Palgrave MacMillan, 2003. – 307 p.; Choucri N., Mistree D. Globalization, Migration, and New Challenges to Governance / Current History. Vol. 108, Issue 717. April 2009. – P. 173 – 179; Florida R. The Flight of the Creative Class: The New Global Competition for Talent. N.Y.: Harper Business, 2005. – 336 p.; Koser K. Why Migration Matters / Current History. Current History, Vol. 108, Issue 717. April 2009. – P. 147 – 153; Martin S. F. Waiting Games: The Politics of US Immigration Reform / Current History, Vol. 108, Issue 717. April 2009. – P. 160 – 166; Merkel-Hess K., Wasserstrom J.N. A Country on the Move: China Urbanizes / Current History, Vol. 108, Issue 717. April 2009. – P. 167 – 172; Skeldon R. The Race to Attract Mobile Talent / Current History. Vol. 108, Issue 717. April 2009. – P. 154 – 159; Stalker P. Workers without Frontiers: The Impact of Globalization on International Migration. Boulder: ILO, 2000. – 163 p., et. al.

Большое значение в современной России приобрела проблема формирования продуманной и эффективной миграционной политики. Не случайно, что именно миграционная сфера приобрела такую высокую значимость, определяемая степенью ее влияния на все жизненно важные стороны общества и государства. Наблюдается устойчивый, качественный рост исследований, посвященных созданию наиболее приемлемых и перспективных моделей и механизмов управления миграцией и повышению значимости миграционной политики в общей структуре политических, социальных, экономических, национальных, социокультурных, демографических процессов. Повышается роль стимулирующих факторов в структуре миграционной политики, направленных на реэмиграцию соотечественников из-за рубежа, предлагаются конкретные механизмы по совершенствованию миграционной политики. Особый уклон научных исследований и результаты научных работ говорят об использовании международного опыта в формировании основ, механизмов, моделей эффективной миграционной политики.⁴

⁴ Моденов В. А. Организационно-экономические механизмы управления трудовой миграцией в Российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2007; Лисицкий А. В. Миграционный процесс: тенденции развития, регулирование (политологический аспект): Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. – М., 2008; Одиноква Н. Н. Нерегулируемая трудовая миграция в России: социологический анализ: Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. – М., 2008; Олышанская И. Миграция как фактор развития экономики знаний (на примере Литвы): Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2009; Дибирова Х. М. Миграционные процессы в структуре межнациональных конфликтов Северо-Кавказского региона: социологический анализ: Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. – М., 2008; Жукова И. А. Социальная адаптация мигрантов в социокультурном пространстве региона: Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. – М., 2007; Шлыкова Е. В. Толерантность и миграционные процессы в контексте социологии риска: Автореф. дисс. ... канд. социол. наук. – М., 2008; Будницкая Ю. А. Демографические и миграционные процессы, их этнокультурные особенности в субъектах Северного Кавказа: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2009; Карасева Л. В. Значение норм международного частного права в регулировании трудовых отношений мигрантов из стран СНГ в российской Федерации: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2007; Гребенюк А.А. Миграция соотечественников в Россию и совершенствование миграционной политики: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2008; Бабичев А. М. Совершенствование миграционной политики на основе использования отечественного и зарубежного опыта: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2009; Лукьянец А. С. Иммиграция в США: тенденции и подходы к регулированию: Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М., 2009.

Гипотеза исследования. В условиях современной России в миграционной сфере обнаруживается целая совокупность проблем. Эти проблемы не обосновываются исключительно сложностью социально-экономических и политических трансформаций, но являются результатом видения на высшем политическом уровне способов решения актуальных вопросов, связанных с управлением миграционной сферой в целом. Автор исходит из положения о том, что доминирование на протяжении многих лет рестрикционно-ограничительной модели миграционной политики задает определенный тренд ее развития. Влияние данного тренда имеет далеко идущие неблагоприятные последствия. Исследование проблем миграционной политики свидетельствует о ее серьезном кризисе. Он определяется неадекватностью оценки соотношения возможностей государства решать проблемы уже проводимой им миграционной политики и трудностей формирования механизмов новой более адекватной современному уровню развития эффективной миграционной политики. В связи с этим в исследовании планируется:

а) провести политологический анализ эволюции миграционной политики в России;

б) определить особенности формирования и осуществления миграционной политики на различных политических уровнях;

в) охарактеризовать возможность усовершенствования государственной миграционной политики на основе предложенной Концепции миграционной политики России на период до 2025 года.

Под миграционной политикой мы понимаем совокупность взглядов, принципов, подходов, механизмов формирования, реализации и совершенствования с помощью государственных учреждений и институтов гражданского общества поставленных целей и задач, а также мер по учету, контролю и управлению миграционными потоками в зависимости от уровня политического процесса, что также предполагает осуществление действий по комплексной интеграции мигрантов в принимающие сообщества. При

формировании миграционной политики необходимо полифакторно учитывать глобальные изменения в мире, исходить из ответов на геополитические вызовы, тщательного анализа рисков и угроз, а также моделирования миграционных процессов. Эти условия в совокупности с механизмами комплексного подхода к решению проблем миграционной сферы должны быть направлены на обеспечение интересов России в меняющейся глобальной среде.

Объектом исследования выступают процессы формирования миграционной политики России на современном этапе развития.

Предметом исследования являются структура, институты и механизмы миграционной политики России.

Цель исследования состоит в анализе проблем формирования, функционирования, эволюции и совершенствования миграционной политики в современной России.

Задачи исследования:

- 1) выявить специфику формирования миграционной политики России в условиях геополитических вызовов и в процессе политической и социально-экономической трансформации;
- 2) проанализировать подходы, модели, институты, механизмы современной миграционной политики России;
- 3) показать, в чем заключается специфика эволюции миграционной политики в современной России;
- 4) рассмотреть особенности политических разногласий в процессе формирования основ миграционной политики России;
- 5) оценить политическую и социально-правовую ответственность российских властных структур за реализацию эффективной и конструктивной миграционной политики.

Методологическую основу диссертации составляет совокупность специальных методов, отвечающих предмету, целям и задачам исследования. При изучении проблем миграционной политики России использованы нормативно-правовые акты, а также научные труды – монографии, статьи,

публикации отечественных и зарубежных специалистов-исследователей по избранной проблематике. Особое внимание в работе уделено политологическому анализу процессов формирования, способов реализации и путей совершенствования миграционной политики современной России.

Достоверность результатов исследования обеспечивается применением апробированных методов исследования и научного инструментария, а также обоснованным выбором фактов, результатов исследований и экспертных оценок различных отечественных и зарубежных ученых, специалистов и профессионалов в сфере миграционной политики.

Научная новизна исследования состоит в результатах анализа миграционной политики в современной России, выявлении характера влияния новых подходов управления миграционной сферой на тенденции, модели и механизмы государственной миграционной политики. Учитывая, что большинство опубликованных по данной теме диссертационных исследований посвящены социальным, экономическим и историческим аспектам миграции и миграционных процессов, в настоящей работе предпринята попытка показать специфические особенности формирования миграционной политики России, тенденций ее развития в конце XX – начале XXI века. Новизна работы представлена также:

- анализом подходов, моделей, институтов и механизмов современной миграционной политики России;
- попыткой структурно-функционального обоснования и системного анализа влияния субъектов на формирование миграционной политики;
- рассмотрением сущности политических разногласий в процессе формирования основ миграционной политики России;
- комплексной оценкой реализации миграционной политики России в условиях финансово-экономического кризиса, начиная с 2008 года;
- определением приоритетных путей повышения эффективности миграционной политики в современной России.

Положения, выносимые на защиту:

1) Условия неравномерного территориального распределения населения, вызванного неблагоприятными миграционными тенденциями, привели к перекосам в социально-экономическом и демографическом развитии регионов страны. В этой связи стратегически важной предпосылкой формирования государственной миграционной политики является реализация такой модели территориального распределения населения, которая позволила бы сбалансировать экономику России использованием, прежде всего, внутренних трудовых ресурсов. В результате неподконтрольных миграционных процессов сформировались крупные агломерации, где сосредоточилась огромная часть населения страны и мигрантов. Это привело к территориальной неравномерности народонаселения в стране, когда появились регионы с избыточными трудовыми ресурсами и испытывающие сильный недостаток в трудовых ресурсах. Крупные агломерации создали сильные диспропорции на внутреннем рынке труда. В дальнейшем подобная ситуация способна усугубить сложившуюся совокупность проблем обеспечения регионов России трудовыми ресурсами. В связи с этим необходима эффективная политика в отношении внутренней и внешней миграции, которая бы смогла повысить мобильность отдельных категорий граждан России и одновременно сдерживала бы другие категории эффективными социальными, экономическими и иными стимулами.

2) В результате недостатков государственной миграционной политики в России происходит эскалация проблем в сфере межнациональных отношений. В различных регионах страны стихийно возникают конфликты на почве межнациональной ненависти, межрелигиозной розни и мигрантофобии. Решение проблем межнациональных отношений во многом зависит от того, насколько эффективной являются механизмы государственной миграционной политики. Их необходимо вырабатывать на основе широкого консенсуса всех заинтересованных сторон – представителей этнических общин, а также с помощью политических институтов и институтов гражданского общества. В формировании миграционной политики большое значение имеет создание

системы «сдержек и противовесов», обеспечивающей ее субъектам необходимый баланс политических полномочий и наделяющей их адекватной социально-правовой ответственностью.

3) В миграционной политике России сложился определенный неблагоприятный тренд, который состоит в устоявшемся видении исключительной роли государства не только в формировании миграционных стратегий, но и в регулировании миграционных процессов, в целом. Под воздействием данного тренда сформировался действующий в настоящее время в миграционной политике России государство-центристский подход. Он не предусматривает широкого политического участия институтов гражданского общества в формировании и реализации миграционной политики. Несмотря на то, что на протяжении двух десятилетий такой подход к регулированию миграционных процессов оказался недостаточно последовательным, он и сегодня продолжает действовать. Между тем, в формировании миграционной политики значительно недооцениваются возможности комплексного подхода, который, в этой связи, является более продуктивным. На основании проведенного комплексного анализа проблем формирования миграционной политики, выясняется, что существующий подход может стать причиной формирования больших рисков и более серьезных системных проблем миграционной политики, представляющих непосредственную угрозу национальной безопасности страны. Новая концепция миграционной политики во многом является продолжением действующего подхода.

4) Анализ деятельности субъектов, формирующих и реализующих миграционную политику России, показывает, что процесс принятия решений слишком забюрократизирован. Государственная миграционная политика является заложницей ведомственных проволочек, когда заполнение бумаг часто оттеняет решение насущных проблем в миграционной сфере. Миграционная политика стала предметом острых политических дискуссий. Федеральная миграционная служба (ФМС), призванная формировать и осуществлять миграционную политику, стремится стать единственным полномочным

субъектом. Это четко показывает анализ новой Концепции миграционной политики России на период до 2025 года. Несмотря на то, что роль ФМС значительно повышается, Концепция не предусматривает должной ответственности ведомства за последствия реализации приоритетов, целей и задач новой миграционной политики. В этой связи важно создание механизмов политической и социально-правовой ответственности властных структур в процессе формирования и реализации государственной миграционной политики России.

5) В последние годы миграционная политика России не претерпела существенных изменений. Более либеральный порядок миграционного учета и контроля не был дополнен уравнивающими миграционную политику механизмами – созданием эффективных политических сдержек и противовесов, гибких инструментов управления миграцией, антикоррупционных механизмов, а также экономическими и другими стимулами для иммиграции в Россию высококвалифицированных специалистов. По своему содержанию миграционная политика во многом осталась прежней. Несмотря на новую Концепцию миграционной политики (до 2025 г.), которая до момента своего официального оглашения являлась «ведомственным секретом» ФМС и не подверглась широкому общественно-политическому обсуждению (поскольку проект Концепции нигде не публиковался), рассматривать ее как в полной мере адекватную инновационной экономике вряд ли возможно. Тем более проект Концепции так не и был принят Правительством России до конца текущего года. Сложившаяся система управления миграцией в стране требует создания баланса политических и неполитических сил, облеченных полномочиями и адекватной ответственностью за формирование, реализацию и повышение эффективности государственной миграционной политики.

Теоретическая значимость исследования состоит в том, что оно может быть использовано при разработке научных пособий по актуальным проблемам миграционной политики, а также в преподавании ряда научных гуманитарных дисциплин, предметом которых является изучение миграционной

проблематики. Результаты работы могут быть полезны при проведении дальнейших политологических исследований по избранной теме и способны оказать содействие в выработке междисциплинарных подходов к изучению миграции и миграционных процессов.

Практическая значимость исследования определяется тем, что содержащиеся в нем фактические данные и сформированные в ходе работы над темой выводы могут быть использованы при разработке главных направлений и содержания государственной миграционной политики России. Результаты работы могут также быть полезны при создании сбалансированной системы политических отношений субъектов, участвующих в формировании, осуществлении и совершенствовании государственной миграционной политики.

Апробация диссертационной работы. Основные положения и выводы диссертации представлены в пяти опубликованных научных работах. В том числе, результаты диссертации нашли отражение в выступлениях автора на круглых столах, проведенных в 2009 – 2011 годы отделом исследования социально-политических отношений Института социологии РАН совместно с рядом вузов Москвы и редакцией журнала «Социально-гуманитарные знания». Круглые столы были посвящены следующим темам: «Политика модернизации в современной России» (Москва, 2009 г.), «Антикризисная политика, социально-политические отношения и стратегии преобразования России» (Москва, 2010 г.), «Власть и общество: возможности консолидации и формирования политики согласия» (Москва, 2011 г.). Итоги научного исследования были также представлены диссертантом в виде тезисов на международной научно-практической конференции «Модернизация общества: экономические, политико-правовые и социокультурные аспекты», проходившей 18 – 20 октября 2010 года в г. Кемер (Турция).

Диссертационная работа обсуждена в Центре политологии и политической социологии Института социологии РАН.

Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав (каждая из которых включает три параграфа), заключения, списка источников и использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется его объект и предмет, цель и задачи исследования, хронологические рамки, степень разработанности темы, сделан обзор исследований по теме диссертации, раскрываются методологическая основа, новизна, научно-теоретическая и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, вынесенные на защиту.

В первой главе «Основные факторы возникновения и развития миграционных процессов в России» рассмотрены причины, проблемы и последствия миграционных процессов в России, а также определены геополитические вызовы, с которыми она сталкивается в процессе формирования миграционных стратегий, курсов, программ, лежащих в основе государственной миграционной политики. Дана характеристика основных этапов развития миграционной политики в современной России.

В первом параграфе «Основные типы, масштабы и последствия миграции» выявляются факторы формирования и развития миграционных процессов, которые происходили в условиях политических, демографических, социально-экономических и др. преобразований в России. В этом контексте особое внимание заслуживают проблемы, связанные с острой нехваткой квалифицированных кадров в различных регионах России. Экономически активное население на депрессивных территориях не удается удержать из-за неравномерности регионального социально-экономического развития страны. Результатом такого процесса является создание крупных городских агломераций, где сосредоточена огромная часть населения страны и мигрантов, направляющихся на работу в экономически развитые регионы. Сложившиеся

условия создают сильные диспропорции на внутреннем, региональном рынке труда, что чревато дальнейшим усугублением ситуации, связанной с обеспечением регионов страны качественными трудовыми ресурсами. Население экономически депрессивных регионов стремительно уменьшается. В этой связи, необходима продуманная политика внутренней миграции, которая могла бы содействовать повышению мобильности отдельных категорий граждан России и одновременно сдерживала бы другие их категории гибкими экономическими и иными стимулами.

Во втором параграфе *«Миграционные вызовы России в новом геополитическом контексте»* характеризуется новый геополитический контекст, который сформировался в результате распада СССР и парада суверенитетов на постсоветском политическом пространстве. Новый геополитический контекст привел к широкомасштабным миграционным процессам между бывшими союзными республиками. Миграционные процессы, в свою очередь, создали целую совокупность проблем и способствовали развитию неблагоприятных тенденций, впоследствии ставших вызовами для новой России.

Для формирования эффективной миграционной политики важное значение имеет комплексный подход к анализу миграционных процессов, их причинности, взаимообусловленности и масштаба последствий для России. Не менее важная проблема состоит в том, что проводимая в течение многих лет рестриктивно-ограничительная миграционная политика во многом причинно обусловила: а) рост городских агломераций, где сосредоточены крупные финансово-экономические, инвестиционные, демографические и др. ресурсы, неадекватное перераспределение которых привело к обезлюживанию многих регионов государства; и б) обострение межнациональных отношений внутри России на фоне усиления борьбы за ресурсы, что привело к созданию этнических монополий в отдельных секторах экономики и на внутреннем рынке труда. В этой связи новый геополитический контекст усиливает значимость проблем национальной безопасности и целостности государства.

Таким образом, проблемы в миграционной сфере стали актуальными вопросами политической повестки дня современной России. Возникла также острая необходимость формирования сбалансированной и многовекторной государственной политики в сфере налаживания конструктивного национального диалога и противодействия межнациональной нетерпимости, прежде всего, с помощью механизмов продуманной и конструктивной миграционной политики. Однако, как показывают последние события в стране, связанные с обострением межэтнической напряженности, существующие проблемы в этой сфере во многом обусловлены недостатками проводимой властными структурами миграционной политики.

В третьем параграфе *«Особенности эволюции миграционной политики в конце XX – начале XXI века»* рассматривается специфика формирования и реализации миграционной политики современной России. Наиболее отчетливо эволюция миграционной политики в постсоветской России проявилась в ходе совершенствования ее миграционного законодательства. В процессе эволюции миграционного законодательства можно выделить *два важных этапа*, заложивших фундамент государственной миграционной политики.⁵ Первый этап (с начала 1990 до 2002 гг.) ознаменовался выработкой государственных миграционных программ, которые постоянно совершенствовались и действовали до 2002 г. Миграционные программы 1990-х были направлены на реализацию мер государственной поддержки мигрантов, приезжающих в Россию. Однако в данных программах, например, не предусматривалось механизмов, которые обеспечили бы должную правовую и социальную защиту соотечественникам, находящимся за рубежом. Второй этап (с 2003 по настоящее время) был связан с принятием и последующей реализацией мер в рамках Концепции регулирования миграционных процессов в России (Постановление Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р). На

⁵ Автор полагает, что основные этапы развития миграционной политики характеризуются развитием законодательной базы, которая и определяет основы государственной миграционной политики.

данном этапе развитие миграционной политики России приобретает жесткий рестрикционный характер. Осуществление миграционной политики, согласно положениям Концепции, стало исходить из приоритетов обеспечения национальной безопасности государства.

Несмотря на четко сформулированные положения, Концепция так и не стала в полной мере основой формирования эффективной миграционной политики. В результате отказа от федеральных миграционных программ поддержки мигрантов, произошло ослабление связей между целями и задачами осуществляемой миграционной политики и приоритетами политического, социального и экономического развития страны. На сегодняшний день последствия этого неблагоприятного политического фактора очевидны на всех уровнях непосредственного осуществления миграционной политики, что значительным образом тормозит социально-экономическое развитие страны и затрудняет возможности ее модернизации.

Современное положение дел в миграционной сфере Российской Федерации не позволяет говорить об эффективной и адекватной интересам страны миграционной политике. В лучшем случае, она может быть охарактеризована как находящаяся на этапе формирования и становления. Новая концепция миграционной политики на период до 2025 г. является результатом и продолжением действующего государство-центристского подхода и не создает реальных условий для комплексного решения проблем, возникших в миграционной сфере, а, скорее наоборот, может привести к возникновению еще более глубоких системных проблем, представляющих непосредственную угрозу национальной безопасности России.

Во второй главе «Миграционная политика в современной России» рассмотрены подходы и модели государственной миграционной политики России, дана характеристика политического спектра мнений ученых и специалистов-миграциологов, которые значительно расходятся относительно методов, субъектов, механизмов регулирования миграционных процессов. На примере формирования статистики о нелегальной миграции показано

несоответствие официальных оценок реальным масштабам и последствиям нелегальной миграции в современной России. На основе совокупности институтов, участвующих в процессе принятия политических решений, проанализирована модель формирования миграционной политики в России. Функционирование данной модели рассмотрено на примере г. Москвы. Особое внимание уделено миграционной политике России в ходе финансово-экономического кризиса и последующего периода.

В первом параграфе *«Миграционная политика РФ в процессе политической и социально-экономической трансформации»* рассматриваются приоритеты формирования государственной миграционной политики. Анализ основ миграционной политики России показывает широкий спектр разногласий, сложившийся между учеными, экспертами, специалистами в области миграциологии относительно регулирования миграционных процессов согласно следующей модели: *левое политическое крыло – политический центр – правое политическое крыло*. Модель основана на интерпретации роли и статуса мигранта в России.

На сегодняшний день в России четко обозначилась проблема необходимости формирования эффективной системы миграционной политики. Речь идет о совокупности элементов-составляющих (политико-правовых, институциональных и процедурных), должная упорядоченность которых в структурном и функциональном плане позволила бы эффективно достигать поставленных целей и задач, а также гибко и оперативно реагировать на изменения условий и тенденций миграционных процессов, тем самым обеспечивая необходимую корректировку, контроль и управление миграцией. Трудности в построении целостной и эффективной миграционной системы на основе действующих политических институтов и механизмов миграционной политики обуславливаются нехваткой «сдержек и противовесов», уравнивающих возможности, полномочия и ответственность политических и неполитических институтов в процессе формирования и реализации миграционной политики. Также возникла проблема нехватки

прозрачных и эффективных механизмов частно-государственного партнерства в миграционной сфере.

Необходимо также предпринять меры по формированию прозрачной миграционной статистики. Согласно нашим подсчетам, при ежегодной численности легальных мигрантов в 4 млн. человек, а нелегальных в 3 млн. человек в России, суммарная стоимость их труда (при средней месячной зарплате в 10 тыс. рублей) составляет **825,116 млрд. рублей** или \$ 27,5 млрд. (по курсу 30 руб. за \$ 1). Только за 1 год при общей численности нелегальных мигрантов в 3 млн. человек общая сумма неуплаченного подоходного налога при средней ежемесячной зарплате в 10 тыс. руб. составляет 77,4 млрд. рублей.⁶ Эта сумма, которая была изъята из бюджета России, и это означает, что эти деньги не пошли на социальные нужды и выплаты, не были вложены в реальную экономику страны и модернизацию государства.

Во втором параграфе «*Миграционная политика РФ в постсоветский период: подходы, модели, институты*» рассматривается модель формирования миграционной политики в России. Отмечается, что процесс формирования миграционной политики является моносубъектным, что решающим образом сказывается на *структуре, функциях и механизмах*. Были выделены три группы политических институтов согласно тем функциям, что они выполняют в государственной миграционной политике России – ведомственные, силовые и правоохранительные.

Характеризуя проблемы действующих механизмов миграционной политики на примере Москвы, можно прийти к выводу о том, что миграционная политика крайне сегментирована, ситуативна и недостаточно конструктивна в своей основе. Сказывается нехватка эффективного партнерства политических и неполитических институтов, которое бы позволило формировать, осуществлять и совершенствовать миграционную политику на основе четко разделенных между ними прав, обязанностей и

⁶ Подробности относительно авторской методики подсчета см. главу 2, параграф 1 диссертации

адекватной им ответственности. Подобное политическое партнерство не может «вырасти» в результате отсутствия соответствующей нормативно-правовой базы. Тщательный анализ государственных инициатив в области миграционной политики может отразиться на имидже институтов, реализующих миграционную политику. Более того, стихийно возникающие конфликты на почве мигрантофобии и недостатки проводимой властными структурами миграционной политики уже формируют в российском обществе серьезное сомнение в том, что миграция способна сыграть для России положительную роль, а, скорее наоборот, она вредна и крайне негативно влияет на все сферы жизнедеятельности общества и государства.

Миграционная политика России, как это видно на примере г. Москвы, стала заложницей бюрократического подхода, то есть, подхода ведомственного, узкоотраслевого и непубличного. Действующая сегодня в России система миграционного учета, контроля и оказания государственных услуг в миграционной сфере (под которыми понимается реализация государственной миграционной политики) далеко не в полной мере отвечает национальным интересам. Речь идет о механизмах, позволяющих достигнуть неоспоримых преимуществ – политических, социально-экономических, демографических и др. – с помощью эффективной миграционной политики. Для этого необходимо:

- а) минимизировать или, по возможности, полностью исключить коррупционные практики в миграционной сфере;
- б) обеспечить мигрантам должную правоохрану и
- в) посредством адекватных сдержек и противовесов сделать миграционную политику поистине действенной и эффективной.

В третьем параграфе *«Политическая и социально-правовая ответственность властных структур за проведение эффективной миграционной политики»* дана характеристика инициатив, предпринятых Правительством РФ в последние годы, в области совершенствования государственной миграционной политики. Также рассматривается важность механизмов политической и социально-правовой ответственности властных структур за проведение эффективной миграционной политики. Отмечается, что

миграционная политика России в последние годы претерпела некоторые изменения. Анализ инициатив Правительства России в области формирования миграционной политики показывает, что в целом ряде случаев они носят хаотичный и бессистемный характер. Например, с начала 2011 года в Минэкономразвития РФ были утверждены квоты привлечения иностранцев на работу в России, а уже 18 апреля 2011 руководителем ФМС К. Ромодановским была представлена Концепция миграционной политики России на период до 2025 года. В ней были провозглашены новые приоритеты государственной миграционной политики, которые в совокупности были охарактеризованы как миграционная политика «открытых дверей». Для российского общества это оказалось большой неожиданностью, поскольку общественно-политических дискуссий в российском обществе о пользе нововведений в миграционной политике не было проведено.

Тщательный анализ Концепции показывает, что каждое отдельное нововведение представляет собой всего лишь видимость адекватной ответной реакции государства на существующую проблему, но не является научно и практически обоснованным ее решением. Совокупность предложенных нововведений направлена на привлечение в Россию огромного количества мигрантов из-за рубежа. Учитывая тенденцию иммиграции в Россию неквалифицированной рабочей силы из стран СНГ и других государств, возникает опасность создания ситуации полной неподконтрольности миграционных процессов институтам, реализующим миграционную политику страны.

Анализ проблем формирования миграционной политики дает все основания сказать, что наличие механизмов политической и социально-правовой ответственности властных структур в реализации миграционной политики является обязательным условием создания действенной миграционной системы, без которой невозможно формировать эффективную миграционную политику. Созданию подобных механизмов могло бы содействовать введение института общественного контроля, который

поспособствовал бы формированию баланса интересов субъектов миграционной политики посредством системы «сдержек и противовесов».

В заключении диссертации сформулированы итоговые положения и выводы проведенного исследования.

Анализ проблем формирования миграционной политики показал, что России предстоит реализовать ряд важных геополитических задач, которые состоят в том, что:

а) формирование миграционной политики может осуществляться на основе стратегического видения политическими субъектами фундамента и механизмов модернизации России, призванных последовательно и эффективно решать актуальные проблемы современной России;

б) создание необходимых условий для воспроизводства кадров для инновационной экономики и наращивание интеллектуального капитала было бы возможным с помощью гибких инструментов в структуре миграционной политики;

в) использование селективного подхода, «фильтрующего» миграционные потоки с целью выявления только тех мигрантов, кто наиболее востребован в России, соответствует современному видению решения проблем в миграционной сфере, более того это полностью отвечает приоритетам политики модернизации и национальной безопасности государства;

г) предотвращение рисков эскалации межнациональных конфликтов внутри и у границ России, способных привести к возникновению локальных гражданских войн и созданию зон политической нестабильности внутри и за пределами России.

Политические институты, будучи разрозненными центрами, в процессе формирования миграционной политики сводят ее механизмы лишь к нескольким функциям (ведомственной, силовой и отчасти правоохранительной). В организационном плане четко обозначилась проблема фрагментации функций ведомств, занимающихся сбором и анализом

миграционной статистики, и отсутствия комплексных подходов к анализу данных и открытости методик статистического анализа для общества.

Важное значение имеет формирование широкого консенсуса между специалистами, экспертами, профессионалами и госслужащими в области формирования миграционной политики России. Миграционная политика должна формироваться, исходя из научно обоснованных рекомендаций, и постоянно совершенствоваться с учетом демографических перспектив, текущей ситуации в экономике и внутреннем рынке труда. К сожалению, в условиях современной России предпринимаемых властными структурами мер по созданию эффективной миграционной политики явно недостаточно. Не создано ни одной организации, которая бы комплексно изучала миграционные процессы, вырабатывала подходы и механизмы эффективного миграционного учета и контроля, формировала продуманную и гибкую миграционную политику, создавала способы и средства согласования миграционной политики между субъектами политического и социально-экономического развития.

На основании изученных проблем формирования миграционной политики можно сделать вывод, что России необходима прозрачная, эффективная и действенная миграционная политика исходя из гибких подходов управления миграционными процессами, эффективного миграционного учета и контроля, а также на основе механизмов политической и социально-правовой ответственности властных структур. Миграционным службам необходимо принимать активное участие в решении социально-экономических проблем мигрантов, их сотрудники должны обладать соответствующими социокультурными знаниями и профессиональной квалификацией в вопросах межнациональных отношений, уметь наводить мосты мирного диалога и толерантной коммуникации. Особо значимо в функциях эффективных миграционных служб в условиях современности – это умение оперативно реагировать на возникающие проблемы, вызовы и угрозы.

Для современной России актуальна и необходима комплексная реформа миграционной политики, которая предполагает: во-первых, последовательное

решение проблем формирования и согласования (субъектами модернизации) базовых инициатив в основе миграционной политики, разработанных с учетом мирового опыта миграции; во-вторых, поиск конструктивных методов, средств, механизмов последующего достижения основополагающих целей миграционной политики в долгосрочной перспективе; в-третьих, определение структуры, порядка, форм и способов реализации комплексной миграционной реформы и совершенствования механизмов миграционной политики с учетом национальных особенностей страны.

ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Публикации в изданиях, входящих в список ВАК:

1. Чуркин М. Г. Миграционная политика как отражение проблем модернизации России (материалы круглого стола «Политика модернизации в современной России») / Социально-гуманитарные знания, 2009. - № 6. – С. 137 – 139.
2. Чуркин М.Г. Достижение согласия в вопросах формирования миграционной политики (материалы круглого стола «Социально-политические аспекты согласия по вопросу развития России») / Социально-гуманитарные знания, 2011. - № 4. – С. 144 – 146.

Публикации в изданиях вне списка ВАК:

3. Чуркин М. Г. Проблемы формирования миграционной политики России // Россия в поисках эффективной политики модернизации / Отв. ред. Михайленок О.М. – М., 2010. – 176 – 193.
4. Чуркин М. Г. О практической значимости формирования эффективной миграционной политики для современной России / Вестник Московского государственного социально-гуманитарного института, 2010. - № 3. – С. 58 – 64.
5. Чуркин М. Г. Проблемы модернизации миграционной политики современной России // Модернизация общества: экономические, политико-правовые и социокультурные аспекты: Материалы международной научно-практической конференции. Кемер (Турция) – 18 – 20 октября 2010 г.: Сб. статей / Отв. ред. проф. А.В. Герасимов. – М.: МГСГИ, 2010. – С. 316 – 320.

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»
ПД № 1-00007 от 26.09.2000 г.
Подписано в печать 18.11.2011
Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,5
Печать авторефератов (495)730-47-74, 778-45-60