



На правах рукописи

ХАФИЗОВА ИЛЬСИЯР ФЛЮОРОВНА

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ПОСТСОВЕТСКОЙ
РОССИИ**

*Специальность - 23.00.02 – Политические институты, процессы и
технологии*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

1 8 ОКТ 2012

Уфа-2012

Диссертация выполнена на кафедре политологии Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Башкирский государственный университет».

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
НИКИФОРОВ Юрий Никифорович

Официальные оппоненты: **ГАЙДУК Вадим Витальевич**
доктор политических наук,
кандидат юридических наук, Башкирский институт социальных технологий – филиал ОУП ВПО «Академия труда и социальных отношений» заведующий кафедрой истории государства и права и конституционного права

ХАСАНОВ Загир Мубаракovich
кандидат политических наук, Башкирский государственный аграрный университет доцент кафедры государственного и муниципального управления факультета информационных технологий и управления

Ведущая организация: Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан

Защита состоится « 15 » ноября 2012 года в 14:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.013.13 при Башкирском государственном университете по адресу: 450074, г. Уфа, ул. З. Валиди, д. 32, ауд. 310.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Башкирского государственного университета.

Автореферат разослан «29» сентября 2012 г.

Ученый секретарь диссертационного совета


А.А. Вальков

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время миграция населения представляет собой глобальный процесс, охвативший практически все континенты и страны и являющийся одной из самых острых и трудно разрешаемых проблем современности. При этом миграционные процессы в разных странах имеют свою специфику.

В современном обществе миграционные процессы стали достаточно распространенным и значимым как с политической, так и с социально-экономической точки зрения явлением, в котором ежегодно участвует более 3 % жителей земного шара. Современная миграция стала более динамичным и многогранным явлением, связанным не только с социально-экономическими причинами: желания и возможности людей перемещаться формируются целым конгломератом факторов (социально-экономических, политических, этнических, религиозных, экологических, демографических и др.).

Обострение миграционной ситуации в России в начале 90-х гг. XX в. явилось следствием распада СССР и сопутствовавших ему проявлений национального экстремизма, резкого снижения уровня жизни в образовавшихся на постсоветском пространстве независимых государствах, нестабильности и социальных конфликтов на территории всех этих государств. На всем постсоветском пространстве миграция приобрела вынужденный характер и этническую составляющую.

До настоящего времени в России отсутствует эффективный правовой механизм использования внешней и внутренней трудовой миграции, что в значительной мере препятствует решению актуальных задач по созданию полноценного рынка труда. Чрезвычайные масштабы незаконной миграции (сегодня на территории Российской Федерации насчитывается по разным оценкам до 12 млн. незаконных мигрантов) представляют угрозу национальной, и особенно экономической безопасности России, стимулируя рост теневой экономики и создавая реальную угрозу изменения демографической ситуации в стране. Потоки незаконной миграции порождают рост националистических настроений среди граждан РФ, создавая почву для межнациональных конфликтов. Также незаконная миграция способствует развитию криминальных структур, связанных с транспортировкой наркотиков, отмыванием теневых капиталов, незаконным оборотом оружия.

Главной причиной перемещения населения служит стремление к более высокому заработку и комфортным условиям труда и жизни. Трудовые мигранты составляют большинство иммигрантов, причем их доля в экономически активном населении, как правило, заметно больше доли иммигрантов во всем населении принимающих стран. Что же касается самих

принимающих стран, то их заинтересованность в трудовой иммиграции объясняется в первую очередь демографической обстановкой (депопуляция, увеличение доли пенсионеров и уменьшение доли трудоспособного населения).

Степень научной разработанности проблемы. Миграционные процессы всегда представляли большой научный интерес. В течение многих десятилетий исследованием проблем миграции занимались в основном экономисты, социологи и демографы, в то время как политологи должного внимания изучению миграционных процессов и их влиянию на государство не уделяли.

Среди зарубежных ученых значительный вклад в исследование различных аспектов международной миграции населения и рабочей силы внесли Х. Амерсфурт, В. Корнелиус, П. Мартин, Ж. Холлифилд, Д. Кубат, Д. Массии, Г. Брошманн, Т. Хаммар и др. Однако предметом изучения большинства зарубежных ученых явились проблемы, характерные для конкретных государств. В современных условиях требуется теоретическое осмысление миграционных процессов, происходящих в мире в целом и в России в частности.

Значительный научный вклад в разработку вопросов международной миграции и миграционных процессов в России, а также теоретических аспектов миграции населения внесли отечественные исследователи Г.С. Витковская, О.Д. Воробьева, Ж.А. Зайончковская, Т.И. Заславская, В.А. Ионцев, А.Н. Каменский, Е.С. Красинец, М.В. Курман, Л.В. Макарова, В.И. Мукомель, В.М. Моисеенко, И.Б. Орлова, В.И. Переведенцев, В.В. Покшишевский, Т.М. Регент, Н.М. Римашевская, Л.Л. Рыбаковский, С.В. Рязанцев, С.В. Соболева, А.В. Топилин, И.Г. Ушкалов, Б.С. Хорев, В.Н. Чапек и др. В трудах этих ученых большое внимание уделяется анализу тенденций и особенностей международной миграции населения, исследуются масштабы нелегальной миграции иностранной рабочей силы и последствия этого явления. Ценность проведенных исследований бесспорна, однако мировые события последних десятилетий (глобализация, экономический кризис и др.) актуализировали современные миграционные процессы, потребовав дальнейшего изучения. Именно поэтому основная задача данного исследования заключается в выявлении структурных особенностей современных миграционных процессов в России, а также форм и методов их регулирования в современных условиях.

В последние годы тему миграционной политики разрабатывают ученые различных научных направлений Г.Е. Алексеев, В.В. Бобылев, Д.В. Брызгалов, С.А. Загребнев, С.Р. Заниянц, Л.А. Крушанова, О.М. Кулаков, О.А. Одарик, Ю.И. Прыткова, Н.А. Ткачева, Д.А. Топкаев, М.Г. Чуркин, А.Е. Шапаров.

Методологическая база исследования. Методологическую основу исследования составляют диалектический метод научного познания,

общенаучные и частнонаучные методы. В ходе исследования миграционной политики используются исторический, системно-структурный, формально-юридический, нормативный, социологический методы. Для разработки теоретических выводов и предложений по совершенствованию законодательства использованы формально-логический, статистический, лексико-грамматический и иные методы научного познания. Комплексный характер исследования основан на сочетании указанных методов с различными приемами анализа, синтеза, аналогии, дедукции, индукции и др.

Объект исследования – современные миграционные процессы в Российской Федерации.

Предмет исследования – современная миграционная политика Российской Федерации, приоритеты и факторы развития.

Цель исследования – изучение особенностей современных миграционных процессов и разработка научно обоснованных предложений по совершенствованию регулирования миграционной политики в Российской Федерации.

Цель достигалась путем решения следующих **задач**:

- исследование понятия и сущности миграционной политики;
- анализ процессов государственного регулирования миграционных процессов в Европе;
- выявление специфики миграционной ситуации в России;
- анализ государственного регулирования миграционных потоков в России на современном этапе;
- оценка правовой базы обеспечения регулирования миграционных процессов;
- оценка привлекательности государственной политики России в современных условиях;
- анализ существующих социально-политических проблем в миграционной сфере;
- представление собственных рекомендаций для совершенствования миграционной политики России.

Теоретическую базу исследования составили положения и концепции отечественных и зарубежных политологов, социологов, демографов, экономистов и др., труды которых посвящены проблемам в сфере миграции населения и миграционных процессов в странах СНГ и ЕС, а также вопросам государственного регулирования миграционных процессов. Диссертационная работа основывается на современном исследовательском материале, статьях, материалах научно-практических конференций, посвященных международной миграции населения и проблемам их регулирования.

Информационную базу исследования составили статистические материалы, литературные источники, данные зарубежных социологических исследований, законодательные акты, информация отечественной и зарубежной прессы. Основными источниками информации стали данные Евростата, Росстата, МВД, Федеральной миграционной службы России, Федеральной службы занятости населения, исследования различных ученых и т.д.

Исследовательская гипотеза заключается в предположении о том, что специфика и этапы развития миграционной политики в постсоветской России обусловлены воздействием взаимосвязанных групп факторов, повлиявших на становление, развитие и направленность миграционных потоков. Рост миграционной мобильности населения вынуждает государственную власть совершенствовать, реформировать миграционную политику и вырабатывать ее стратегию. На сегодняшний момент миграционная политика России является ситуативной, так, потоки эмиграции из России вообще остаются без внимания государственной власти.

Научная новизна диссертационного исследования определяется следующими основными результатами:

- уточнены и дополнены определения понятий миграционная политика (совокупность правил, способов, мер и ограничений целенаправленного и обоснованного воздействия на миграционное движение населения с различными целями, как внутри страны, так и за ее пределы, осуществляемая государственными органами и иными институтами с перспективой на будущее развитие страны) и мигрант (лицо, совершающее перемещение при пересечении государственных границ или границ территориальных образований со сменой места жительства навсегда или на более или менее длительное время, преследуя различные цели);

- сформулированы принципы построения стратегической миграционной политики, предполагающие согласование государственных интересов России, интересов субъектов федерации и граждан страны, защиту законных прав мигрантов, недопустимость дискриминации мигрантов по признаку расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, пола, социальной принадлежности, убеждений;

- выявлено влияние миграции на динамику демографических процессов, на повышение подвижности населения и изменение качественного состава населения;

- выявлена нерешенность проблем нелегальной миграции при разработке государственной миграционной политики России и указаны пути решения этих проблем. В целях совершенствования законодательства в сфере противодействия нелегальной миграции, по мнению диссертанта, следует:

- законодательно закрепить понятия «незаконно находящийся на территории Российской Федерации», «иностранец» и другие понятия, относящиеся к миграционной политике;

- проводить публичные обсуждения проектов федеральных законов, направленных на борьбу с незаконной миграцией с участием представителей Правительства РФ, органов прокуратуры, судебных органов, Общественной палаты, общественных этнических объединений, религиозных конфессий, представителей научного сообщества и других заинтересованных сторон;

- кодифицировать имеющиеся законодательные акты в сфере миграции для упорядоченного и осмысленного регулирования миграции;

- проводить мониторинг (в том числе анализ сведений о незаконной миграции, поступающих в информационную сеть Интернет) и научное прогнозирование миграционной обстановки в России.

Положения, выносимые на защиту:

1. Миграция населения представляет собой глобальный процесс, охвативший весь мир, в том числе и Россию. Миграционные процессы оказывают влияние на все стороны жизни общества.

2. Современная миграционная политика требует совершенствования. Политика в области миграции должна быть логически выдержанной и иметь стратегический характер. Для этого требуется не только совершенствование государственных органов, но и вовлечение в процесс органов местного самоуправления, негосударственных организаций и средств массовой информации. Для совершенствования законодательства в первую очередь необходимо его кодифицировать, что наглядно выявит недостатки.

3. Миграционная политика должна соответствовать тенденциям социально-экономического и демографического развития Российской Федерации при одновременном создании условий, благоприятных для рождения детей, снижения уровня смертности и увеличения продолжительности жизни коренного населения.

4. Привлекательность страны имеет важное значение при построении миграционной политики. Сегодня, когда Россия имеет низкую привлекательность, потоки эмиграции велики. При повышении привлекательности страны потоки эмиграции могут быть сокращены и качественно поменяются потоки иммиграции.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования изложенных в диссертационной работе принципов и приоритетов развития в практической деятельности по совершенствованию и стратегическому планированию миграционной политики России.

Апробация результатов исследования. Тема данного исследования была апробирована на Всероссийской студенческой научной конференции «Студент и

аграрная наука» (Уфа, 2008 г.), на Всероссийских научно-практических конференциях молодых ученых и аспирантов «Молодежная наука и АПК» (Уфа, 2008, 2009), на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридических наук» (Пенза, 2008 г.), на Международной научно-практической конференции молодых ученых и студентов «Экономико-правовые основы функционирования регионов» (Уфа, 2008 г.), на Международных научно-практических конференциях «Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании» (Одесса, 2008, 2009 гг.), «Молодежь и наука: реальность и будущее» (Невинномысск, 2009). Исследования опубликованы в сборниках материалов указанных конференций, а также в журналах «Вестник Башкирского государственного университета» (Уфа) и «Власть» (Москва), рекомендованных ВАК.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования и анализируется степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель, задачи исследования, теоретико-методологические основания и методы исследования, эмпирическая база, сформулирована гипотеза исследования, излагаются основные положения, составляющие научную новизну работы и выносимые на защиту, раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования и предоставляется информация о результатах апробации ее важнейших положений.

Первая глава **«Теоретические основы исследования миграционной политики»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе первой главы **«Теоретико-политологические аспекты исследования миграционной политики»** анализируется категориальный аппарат, приводятся различные определения понятия «миграция населения». На основании этих определений диссертантом выявлены принципиальные различия в толковании этого понятия, которые заключаются в следующем:

- учитываются ли расстояния при перемещении людей, если учитываются, то каково минимальное расстояние перемещения для отнесения его к миграции;
- учитывается ли фактор времени пребывания на территории прибытия и регулярность перемещений и какое минимальное время предполагает миграцию;
- учитывается ли фактор пересечения каких-либо официально установленных рубежей, какие именно рубежи (территориальных пунктов,

административных образований, рубежи субъектов России) следует рассматривать при определении перемещения граждан.

Из всех имеющихся определений понятия «миграция населения» наиболее точным, полным и, с точки зрения автора, отвечающим решению задач разработки методологии миграционной политики является следующее: под миграцией населения подразумевается любое территориальное перемещение населения, связанное с пересечением как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории для осуществления учебы или трудовой деятельности независимо от того, под воздействием каких факторов происходит перемещение – притягивающих или выталкивающих.

Диссертантом также предложено уточненное определение понятия «миграционная политика», которое, на взгляд автора, является более полным: миграционная политика – совокупность правил, способов, мер и ограничений целенаправленного и обоснованного воздействия на миграционное движение населения с различными целями, как внутри страны, так и за ее пределы, осуществляемая государственными органами и иными институтами с перспективой на будущее развитие страны. В диссертации дополнены определения таких категорий, как эмиграция, иммиграция, реиммиграция, внешняя и внутренняя миграция, временная, сезонная и маятниковая миграция; выявлены основные причины миграции, среди которых выделяются экономические и социальные, немалую роль играют также политические, военные и прочие причины.

В работе рассмотрены различные виды миграции. По формам реализации миграция делится на общественно-организованную и неорганизованную. В зависимости от того, предпринимается решение о перемещении по собственным взглядам или независимо от них, миграция делится на добровольную и принудительную.

Формирование эффективного механизма регулирования миграции требует сегодня увязывания ее целей с целями экономической, социальной, культурной, территориальной политики страны; согласования интересов государства, негосударственных организаций, частных структур и самих мигрантов.

По мнению многих ученых, учитывая ход миграционных исследований, допустимо заключить, что их дальнейшее развитие может привести к складыванию новой науки – миграциологии.

На сегодняшний день одним из недостатков исследований миграционных процессов является отсутствие точного определения общепринятых понятий «миграция», «мигрант» и «трудовой мигрант». Диссертант утверждает, что сложность определения понятий «миграция» и «мигрант» объясняется

отсутствием принятых научным сообществом условных обозначений, устанавливающих точность определения и устраняющих существующие противоречия в миграционной терминологии.

Противоречивыми являются статистические данные миграционных исследований. С одной стороны, имеются официальные данные, полученные, например, Госкомстатом, с другой – эти цифры не отображают ситуацию в полной мере, так как официальные источники отображают лишь официальные цифры прибывших и выбывших, не учитывая нелегальную миграцию.

На сегодняшний день неточность статистических данных объясняется сложностью, если не невозможностью отслеживания числа лиц, прибывающих в страну, населенный пункт и т.д. и выбывающих из них. Разработка систем идентификации людей могла бы значительно помочь устранению неточности данных.

За сравнительно небольшой исторический период, в который миграция населения изучалась и рассматривалась как самостоятельное научное направление, возникло достаточно большое количество научных подходов и теорий в изучении этого общественно-экономического явления. Развитие научных взглядов происходило в рамках тех или иных научных подходов, что в каждом случае абсолютно оправдано и справедливо: географического, исторического, политического, экономического, демографического и др. Выбор подхода, как известно, зависит от тех задач, которые ставит перед собой исследователь.

Вопросы международной трудовой миграции для российских исследователей являются одними из самых изучаемых. С большей частью стран СНГ Россия имеет безвизовый режим, что привело к росту нелегальной трудовой миграции, которая, по данным разных специалистов, составляет до 12 млн. чел.

Исследования последних лет включают расчеты положительного и отрицательного эффекта трудовой миграции (и как частной формы ее проявления – «челночной» миграции в странах СНГ), оценки объемов переводов и их учет, в том числе с использованием неофициальных каналов. Активно ведутся исследования принудительной миграции и торговли людьми.

Такое разнообразие теоретических, научных подходов к изучению миграции населения является самым убедительным доказательством того, что миграционные процессы зависят от процессов социально-экономических и влияют на все их стороны.

Во втором параграфе первой главы **«Приоритеты и факторы развития миграционной политики Российской Федерации»** рассматривается государственное управление миграционными процессами, факторы развития миграционной политики и приоритетные направления развития;

рассматривается эволюция изучения миграции и миграционной политики отечественными и зарубежными учеными.

В рамках миграционной политики Российской Федерации отсутствует разделение прибывающих в Россию на собственно иммигрантов, которые приезжают работать наемными рабочими или заниматься собственным бизнесом (временно или навсегда), и репатриантов, подавляющее большинство которых составляют русские беженцы, изгнанные из стран СНГ.

Незаконная миграция стимулирует рост теневой экономики, создает реальную угрозу изменения демографической ситуации в стране, почву для межнациональных конфликтов, способствует криминализации общества (транспортировка наркотиков, отмывание теневых капиталов, незаконный оборот оружия). Данная противоречивость последствий миграционных процессов требуют адекватных управленческих решений. И главную роль в этом должна играть миграционная политика государства, основой которой является законодательная база.

Приоритетными направлениями миграционной политики России являются:

- защита прав и интересов граждан РФ на ее территории и за ее пределами;
- управление миграционными процессами РФ, регулирование въезда и выезда мигрантов, осуществление миграционного контроля, стабилизация и минимизация миграционных потоков;
- содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в РФ путем создания законных и гуманных условий их приема и размещения, оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам;
- осуществление сотрудничества с международными организациями в области миграции населения¹.

По мнению автора, также следует выделить следующие приоритетные направления развития миграционной политики:

- обеспечение свободы передвижения, так как свобода передвижения является одним из главных атрибутов рыночной экономики и демократического общества. Реализация этой конституционной нормы предполагает наличие у человека права выбирать место жительства самостоятельно, для этого необходимо:

а) действительное решение проблемы регистрации – перехода от разрешительной к заявительной: разрешительная регистрация лишает

¹ Технология социальной работы / под ред. И.Г. Зайнышева. – М.: ВЛАДОС, 2002. – С. 172.

человека права на свободу передвижения, так как сегодня предусмотрены штрафы за несоблюдение правил регистрации;

б) отмена ограничений на регистрацию по месту жительства, которые существуют во многих субъектах федерации и городах (чаще всего ограничения распространяются на областные центры, наиболее жесткие ограничения существуют в Москве);

- создание благоприятных условий для репатриации и миграции из стран СНГ и Балтии, т.е. содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Несмотря на то, что в 2012 году заканчивается программа «Содействие добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом», можно смело заявить, что она не дала ожидаемых результатов и следует ее усовершенствовать;

- защита прав русскоязычного населения в странах СНГ и Балтии;

- эффективное противодействие правонарушениям и преступлениям в сфере миграции в системе борьбы с преступностью и терроризмом на международном и национальном уровнях;

- разработка и реализация мер по привлечению в Российскую Федерацию иммигрантов, прежде всего требуемых квалифицированных трудовых ресурсов;

- регулирование иммиграции и трудовой миграции из стран дальнего и ближнего зарубежья;

- формирование системы расселения населения, основанной на демографических показателях, потребности в трудовых ресурсах, прогноза социально-экономического развития.

Российская миграционная политика должна быть гибкой, соответствовать современным условиям. Нужно принимать новые законопроекты, но не в пользу либерализации или ужесточения, а в сторону эффективности.

Грамотное и действенное законодательство позволит целенаправленно воздействовать на миграционные процессы. Миграционная политика государства должна иметь стратегический характер, опираться на демографическую ситуацию и на уже сложившуюся обстановку с прибывшими мигрантами.

В третьем параграфе первой главы **«Международный опыт развития и регулирования миграционной политики»** анализируется миграционная политика зарубежных государств. Констатируется переход европейских государств от эмиграционной политики к иммиграционной с середины XX века.

Государственная миграционная политика на мировом уровне разрабатывается и реализуется в декларациях, конвенциях, других актах, принимаемых прежде всего на уровне Организации Объединенных Наций ее

специализированными организациями: Международной Организацией Труда (МОТ), ЮНЕСКО, специализированными органами – Экономическим и Социальным Советом ООН (ЭКОСОС), Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Международной организацией по миграции (МОМ).

Анализ международных актов, национального законодательства позволяет сделать вывод, что миграционная политика включает или пронизывает такие общепринятые понятия, как экологическая, социальная, национальная и международная политика².

В Европе существует позиция ограничения легального въезда мигрантов, включающая ограничительный подход к обращающимся с просьбой о предоставлении политического убежища, борьбу с незаконной миграцией, повышение внимания органов безопасности к миграции, международную координацию и контроль в странах происхождения иммигрантов и в транзитных странах. Анализ нормативно-правовой базы показал сущность миграционной политики стран Западной Европы. Проанализированы законодательства и миграционные процессы в Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Норвегии, Финляндии, Италии, Франции, Испании, Греции и Португалии. Выявлены схожие черты и особенности в регулировании миграционных потоков.

Национальные иммиграционные законодательства западных стран базируются не только на международно-правовой основе, но и на единых принципах в этой сфере, они закреплены в таких межгосударственных актах, как Шенгенское соглашение, Маастрихтское и Амстердамское соглашения.

В 2011 г. мировое население достигло 7 млрд. чел.³, и, по приблизительным оценкам ООН, около 200 млн. людей (или около 3 % всего населения планеты) живут в странах, не являющихся странами их рождения.

У автора не вызывает сомнений, что европейское сообщество нуждается в иммиграции. Европейцы живут все дольше и рожают все меньше детей. Сейчас в государствах ЕС и странах – кандидатах на вступление проживает 450 млн. человек. Без иммиграции к 2050 году население сократится и составит менее 400 млн.⁴

Вторая глава **«Политико-правовые основы миграционной политики»** также состоит из трех параграфов.

² Мошняга В.П. Технологии социальной работы с мигрантами и беженцами // Технологии социальной работы. – М., 2001. – С. 363.

³ Population seven billion: UN sets out challenges (англ.), BBC (26 October 2011).

⁴ Кофи Аннан. О пользе миграции. URL: <http://www.archipelag.ru/agenda/povestka/povestka-immigration/europadis/anan-евropa/> (дата обращения: 30.07.2011).

В первом параграфе второй главы **«Цели, принципы и задачи регулирования миграционных процессов в Российской Федерации»** рассматриваются цели, задачи и принципы миграционной политики. Основной целью государственной миграционной политики Российской Федерации является эффективное управление миграционными процессами для устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, обеспечения ее национальной безопасности, геополитических интересов, прав и свобод человека и гражданина⁵.

Для претворения в жизнь целей миграционной политики необходимо решить следующие задачи:

1. Подготовка межгосударственных и межправительственных соглашений со странами СНГ.

2. Регулирование миграционных процессов на международном уровне и обмен соответствующей информацией со странами исхода мигрантов в целях предотвращения и пресечения незаконной миграции, обеспечения безопасности государств.

3. Разработка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов «О внутренней миграции населения Российской Федерации», «О временной трудовой эмиграции граждан Российской Федерации». (Названия законов уже говорят о сфере их регулирования, на сегодняшний день вне правового поля находятся как внутренние мигранты, так и эмигранты.)

4. Отработка механизма решения проблем занятости населения и достижения баланса между использованием внутренних трудовых ресурсов и привлечением иностранных работников, механизма определения перспективных либо не рекомендуемых для заселения территорий и населенных пунктов, что позволит гражданам РФ реально оценивать картину в том или ином регионе и решать вопрос с переездом; разработка мер по созданию новых и сохранению имеющихся рабочих мест, созданию условий для развития инфраструктуры и повышения качества жизни населения в районах с его высоким оттоком.

5. Совершенствование нормативной правовой базы в области трудовой эмиграции российских граждан, что приведет к сокращению эмиграции: усовершенствованная законодательная база будет способствовать возвращению в Россию эмигрантов, выехавших за границу на постоянное место жительства или по трудовым контрактам.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 01.03.2003 № 256-р «О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 10.03.2003. – № 10. – Ст. 923.

6. Принятие нормативных правовых актов по вопросам, не урегулированным федеральными законами «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», иных законов, касающихся свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, защиты и обеспечения законных прав мигрантов, беженцев, вынужденных переселенцев и лиц, ищущих убежища.

7. Создание в Российской Федерации системы поддержки в приоритетном порядке квалифицированных специалистов, деятелей науки, культуры, искусства и спорта, которая приведет к сокращению эмиграции этих групп населения.

Государственная миграционная политика Российской Федерации, проводимая с учетом решения всех вышеозначенных задач, будет содействовать устойчивому росту экономики, социальному и демографическому развитию, защите национальных и геополитических интересов Российской Федерации.

Сегодня миграционная привлекательность Российской Федерации для граждан стран СНГ остается высокой, миграционная ситуация продолжает оставаться сложной, хотя довольно прогнозируемой. Общая численность ежегодно прибывающих на территорию Российской Федерации преимущественно из сопредельных государств иностранных граждан составляет более 20 млн. чел. Увеличивается доля иностранных работников в строительстве, сельском хозяйстве, торговле и других отраслях. Экономическая выгода государства растет вследствие увеличения налоговых поступлений в результате легальной трудовой деятельности мигрантов, активизации процесса легализации иностранных работников и снижения доли их занятости в теневом секторе экономики.

В этих условиях весьма актуально определение стратегического вектора миграционной политики государства. В связи с этим автор считает, что в процессе реализации миграционной политики необходимо осуществление следующих основных принципов:

- защиты прав, свобод и интересов граждан России, ограничения прав и свобод человека и гражданина только в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ);
- согласования государственных интересов России, интересов субъектов федерации и граждан страны;
- обеспечения прямого действия Конституции Российской Федерации и применения федеральных законов для защиты законных прав всех мигрантов на территории Российской Федерации;
- единообразного применения в субъектах федерации федеральных стандартов в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина, лиц,

принадлежащих к национальным меньшинствам, защиты законных прав мигрантов;

- недопустимости дискриминации мигрантов по признаку расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, пола, социальной принадлежности, убеждений;

- дифференцированного подхода к регулированию различных видов миграций (добровольных / вынужденных, внешних / внутренних, законных / нелегальных, на постоянное проживание / временное проживание / транзитных, российских граждан / иностранцев и апатридов и др.);

- стимулирования рационального территориального распределения вынужденных мигрантов;

- квотирования приема беженцев и предоставления временного убежища⁶;

- обеспечения национальной безопасности и защиты интересов РФ;

- взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с общественными организациями и средствами массовой информации с целью формирования толерантных отношений между мигрантами и принимающим населением.

Таким образом, первоочередной задачей сегодня становится концептуальное осмысление целей, задач и приоритетов миграционной политики с учетом долгосрочных вызовов, стоящих перед Россией.

Во втором параграфе второй главы **«Система органов государственного регулирования миграционной политики и их функции»** рассматривается система органов государственного регулирования миграционной политики в России, произведен анализ деятельности органов.

Миграционная политика внутри государства предполагает наличие системы органов, обеспечивающих направляющее воздействие на отношения в сфере миграции. Органы власти не только осуществляют нормативное правовое регулирование этих отношений, но и реализуют исполнительные полномочия, связанные с контролем и надзором над процессами перемещения людей, над предоставлением им различных государственных услуг.

Разграничение полномочий в Российской Федерации осуществляется как по «горизонтали», так и по «вертикали». Полномочия всех без исключения федеральных и региональных органов государственной власти и по предметам ведения Российской Федерации, и по предметам совместного ведения, полномочия органов местного самоуправления должны устанавливаться первично только федеральными законами, за исключением прямо указанных в Конституции РФ полномочий конкретных органов государственной власти⁷.

⁶ Проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. URL: http://www.rg.ru/prilog/ES/0710/8_1.htm (дата обращения: 12.05.2011).

⁷ Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. – М., 2008. – С. 43.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет за Правительством РФ полномочия по обеспечению единой государственной миграционной политики. Правительством Российской Федерации в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики в 2009 году образована Правительственная комиссия по миграционной политике⁸.

На сегодняшний день для обеспечения миграционной политики Российской Федерации привлечены федеральные органы исполнительной власти. Для одних из них (Министерство внутренних дел РФ, Министерство иностранных дел РФ, Федеральная миграционная служба) это их прямая задача, включенная в их функциональные обязанности; для других (Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Министерство экономического развития и торговли РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство транспорта РФ, Министерство образования и науки РФ, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба по труду и занятости, Федеральная таможенная служба, Государственный комитет РФ по рыболовству, Федеральное агентство морского и речного транспорта) – она тесно связана с их основными полномочиями.

Кроме вышеуказанных органов, в решении задач государственной миграционной политики принимают участие органы социальной защиты населения, социальные службы помощи семье и детям, службы занятости населения, пенсионные фонды, банки и другие структуры. В связи с этим мигранты попадают под пристальное внимание не только сотрудников Федеральной миграционной службы России, государственных служб, но и социальных работников⁹.

Органы местного самоуправления имеют возможности осуществления полномочий в рамках существующих вопросов местного значения, направленных на реализацию миграционной политики на территории муниципального образования.

Вместе с вышеназванными структурами помощь мигрантам оказывают негосударственные организации в виде некоммерческих организаций – фондов, общественных благотворительных объединений.

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2009 г. № 450 (ред. от 20.12.2010) «О Правительственной комиссии по миграционной политике» // Собрание законодательства РФ. – 01.06.2009. – № 22. – Ст. 2726.

⁹ Основные направления социальной помощи вынужденным мигрантам. URL: <http://www.spf.bsu.ru> (дата обращения: 29.11.2007).

Таким образом, в регулирование миграционной политики вовлечены не только государственные структуры различных уровней, но и местные органы власти и негосударственные организации. Только при полном взаимодействии всех указанных структур представляется возможным наладить эффективное регулирование миграционной политики в стране.

В третьем параграфе второй главы **«Правовые основы миграционной политики Российской Федерации и пути совершенствования законодательства»** диссертант анализирует основные нормативно-правовые акты, регулирующие миграционные процессы в стране, вносит предложения по совершенствованию законодательной базы.

К числу регулирующих процессы миграции относятся международные договоры, соглашения между государствами, Конституция РФ, федеральные законы и подзаконные акты. Основным законом на территории России является Конституция РФ от 1993 г. Согласно Конституции РФ¹⁰, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Развитие новых социально-экономических отношений на территории Российской Федерации требует изменений в законодательстве России. Действующая в настоящее время правовая база не позволяет успешно осуществить системный подход к проблеме миграции.

Дальнейшая разработка законов, регулирующих проблемы миграции, по мнению автора, должна быть направлена на достижение следующих целей:

- управление миграционными процессами в Российской Федерации, включая регулирование въезда и выезда мигрантов путем осуществления четкого иммиграционного контроля, стабилизации миграционных потоков;
- защита прав и интересов граждан России вне зависимости от места (государства) проживания либо пребывания, в том числе трудящихся-мигрантов;
- содействие в социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов на территории Российской Федерации.

В целях совершенствования законодательства в сфере противодействия нелегальной миграции следует:

- законодательно закрепить понятия «незаконно находящийся на территории Российской Федерации», «иностранец» и другие понятия, относящиеся к миграционной политике;
- законодательно уточнить и конкретизировать механизмы административного выдворения и депортации незаконных мигрантов, в том

¹⁰ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 26.01.2009. – № 4. – Ст. 445.

числе путем уточнения оснований для депортации в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и расширения полномочий Федеральной миграционной службы России по применению механизма депортации без решения суда;

- проводить публичные обсуждения проектов федеральных законов, направленных на борьбу с незаконной миграцией с участием представителей Правительства РФ, органов прокуратуры, судебных органов, Общественной палаты, общественных этнических объединений, религиозных конфессий, представителей научного сообщества и других заинтересованных сторон;

- кодифицировать имеющиеся законодательные акты в сфере миграции, для упорядоченного и осмысленного регулирования миграции;

- обеспечить регулирование трудовой миграции, социальную защиту трудящихся мигрантов, создание завершенной законодательной модели привлечения мигрантов к трудовой деятельности;

- проводить мониторинг (в том числе анализ сведений о незаконной миграции, поступающих в информационную сеть Интернет) и научное прогнозирование миграционной обстановки в России;

- организовать меры по адаптации и интеграции мигрантов на новом месте жительства, которые должны сопровождаться реализацией программ воспитания у россиян толерантного, доброжелательного отношения к проживающим и работающим в стране на законных основаниях мигрантам.

Формирование партнерских отношений между государством, бизнесом и гражданским обществом повысит уровень социальной сплоченности нации, укрепит геополитическую роль России как регионального лидера. Создание единого рынка труда повысит устойчивость развития региона, что соответствует геополитическим интересам России¹¹.

Третья глава «Анализ проблем реализации миграционной политики в Российской Федерации».

В первом параграфе третьей главы «Привлекательность страны как фактор влияния на эмиграционные потоки» диссертант рассматривает понятие привлекательности страны, дает оценку привлекательности России, приводит данные лично проведенного социологического опроса населения г. Уфы и Уфимского района, представляет авторскую модель экспертной системы для определения настроения граждан.

Россияне уверены, что Россия не самая удобная страна для жизни, работы и профессионального роста¹². В общем рейтинге стран мира из

¹¹ Фрагменты из доклада «Обретение будущего. Стратегия 2012» (Институт современного развития – ИНСОП). URL:http://rosglobal.polpred.com/upload/pdf/Finding_of_the_Future%20.FULL_.pdf

¹² Злобин Н. Привлекательная страна: гостеприимство для своих. 29 июня 2010. URL: <http://echo.msk.ru/blog/nzlobin/691580-echo/> (дата обращения: 24.02.2012).

110 участвующих в рейтинге стран Россия занимает 63-е место¹³ (между Марокко и Филиппинами), в европейском рейтинге рядом с Россией находятся Белоруссия и Украина. По экономическим показателям Россия опустилась в мировом рейтинге с 39-го места на 64-е.

По мнению диссертанта, для повышения привлекательности России необходимо не только повышать экономические показатели, но и создавать мировые технологические торговые марки, которые будут узнавать и которые будут пользоваться спросом. Также необходимо создавать по всей территории России сверхсовременную инфраструктуру (без этого страна не может быть привлекательной не только для туристов, но и для проживания); реформировать отсталую систему государственного управления и российский бюрократический аппарат; воспитывать толерантное отношение не только к приезжим иммигрантам, но и внутри самого общества.

В ноябре-декабре 2011 г. автором на территории г. Уфа и Уфимского района Республики Башкортостан был проведен социологический опрос, в котором участвовали граждане в возрасте от 18 до 60 лет, мужчин 45,5 %, женщины 54,5 % (в соответствии с их пропорциями в населении г. Уфа и Уфимского района), среди них 99,7 % граждане РФ и 0,3 % не имели российского гражданства. Опрос выявил отношение к миграции местного населения, факторы, влияющие на перемещение населения, отношение к различным категориям мигрантов, проблемы, связанные с мигрантами. Из результатов опроса следует, что мобильность населения невысока; население, решившее изменить место жительства, выбирает для дальнейшего проживания развитые страны; отношение к трудовым мигрантам у большинства опрошенных отрицательное. Выявлены также основные факторы, влияющие на перемещение населения, это низкий уровень жизни и проблема трудоустройства. Устранение этих выталкивающих факторов может значительно снизить эмиграцию и повысить уровень репатриации.

Как показало исследование, необходимо принимать меры и по повышению привлекательности страны, и по повышению мобильности населения (прежде всего для населения, проживающего в стране). Исследование также показало важность адаптации мигрантов на территории въезда, в которой важную роль играет формирование у местного населения толерантного отношения к переселенцам, поскольку построение качественно нового общества возможно только в условиях взаимопонимания. В параграфе представлена авторская модель экспертной системы по определению настроения граждан в социальных сетях, основанная на текстовом анализе Интернет-источников.

¹³ Исследование независимого института Legatum Institute: рейтинг 2011 уровня жизни в разных странах мира. URL: <http://www.7sekretov.ru/world-ranking-2011.html> (дата обращения: 18.01.2012).

Во втором параграфе третьей главы «**Основные тенденции в развитии внутренней и внешней миграции рабочей силы в Российской Федерации**» рассматривается внутренняя и внешняя миграция рабочей силы в России.

Миграция населения, как международная, так и внутренняя, тесно связана с рынком труда, т.к. основную массу перемещения составляют трудоспособные люди, имеющие целью обретение лучших условий труда или заработка. Миграция рабочей силы – перемещение трудоспособного населения через границы тех или иных территорий с переменной места жительства навсегда или на длительное время, это сложный процесс, выполняющий экономические и социальные функции в жизни общества и отдельного человека. В настоящее время мобильность трудовых ресурсов – один из важнейших факторов, способствующих экономическому росту в стране.

Важной частью данного диссертационного исследования является систематизация понятий изучаемой сферы, разработка типологии понятий. Так, диссертантом осуществлены классификации миграционных потоков (в зависимости от территориального охвата, от направления, от законности пребывания мигранта и от мотивов переезда), причин миграции (экономические и неэкономические), типов миграции по степени управляемости (организованная миграция, осуществляемая при участии государственных или общественных органов, и неорганизованная, стихийная, которая осуществляется силами и средствами самих мигрантов)¹⁴.

В России одним из ярких примеров эмиграции служит «утечка мозгов» – международная миграция высококвалифицированных кадров (ученых, редких специалистов, квалифицированных рабочих, иногда «звезд» искусства, спорта), покидающих страну по политическим, экономическим, религиозным или иным причинам. Странам, откуда происходит утечка специалистов, наносится весьма значительный экономический, культурный, а иногда и политический ущерб. В диссертации выявлены и рассмотрены различные формы «утечки мозгов».

Наряду с «утечкой мозгов» в 90-е гг. XX в. появилось новое для России явление – бизнес-миграция, которая представляет собой эмиграцию предпринимателей, вызываемую отсутствием политической и экономической стабильности в России, высокой коррумпированностью общества, стремлением реализовать накопленный потенциал в благоприятных для развития бизнеса странах.

Россия всегда была страной с подвижным населением. Внутренние миграционные процессы проанализированы в работе с дореволюционного периода до современности. В современной России 76 % граждан готовы

¹⁴ Технология социальной работы / под ред. И.Г. Зайнышева. – М.: ВЛАДОС, 2002. – С. 170.

сменить место жительства ради новой, более перспективной работы¹⁵, однако механизм регулирования внутренних потоков не отработан и помощи от государства никто из внутренних мигрантов не получает, поскольку все государственные программы имеют привязку к месту жительства и в них не может участвовать население, совершающее внутрирегиональные миграции. Обеспечение пропорционального развития рынка жилья на территориях, где требуется вливание рабочей силы, приведет к стимулированию внутренней миграции рабочей силы.

Острота миграционных проблем, а также их влияние на перспективы дальнейшего развития России обуславливают насущную необходимость формирования надежной системы государственного регулирования миграционных процессов на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации.

В заключении диссертационного исследования подведены итоги, обобщены основные его результаты и выводы.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих публикациях автора:

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах из перечня, утвержденного ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Никифоров Ю.Н., Хафизова И.Ф. Государственное регулирование внутренних миграционных потоков в Российской Федерации // Вестник БашГУ. – 2012. – № 1. – С. 308–311 (0,43 п.л.).
2. Хафизова И.Ф. Авторская модель экспертной системы для определения настроения граждан в социальных сетях // Власть. – 2012. – № 2. – С. 90–92 (0,25 п.л.).

Другие публикации:

3. Ханнанов Р.А., Хафизова И.Ф. Migratory processes in the Russian Federation // Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании – 2009: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. Т. 23: Юридические и политические науки. – Одесса: Черноморье, 2009. – С. 60–61 (объем вклада Хафизовой И.Ф. – 0,25 п.л.).

¹⁵ Николаева Д. Трудовая миграция у жителей России популярнее эмиграции // Коммерсантъ. – 2011. – 1 апреля.

4. Гимаев И.Р., *Хафизова И.Ф.* Государственное регулирование миграционных потоков в Российской Федерации // Студент и аграрная наука: материалы II Всероссийской студенческой научной конференции. – Уфа: БГАУ, 2008. – С. 215 (объем вклада Хафизовой И.Ф. – 0,25 п.л.).

5. Марварова Р.Ф., *Хафизова И.Ф.* Привлечение иностранных инвестиций в экономику Республики Башкортостан // Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании – 2008: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. Т. 10: Экономика. – Одесса: Черноморье, 2008. – С. 68–69 (объем вклада Хафизовой И.Ф. – 0,25 п.л.).

6. Ханнанов Р.А., *Хафизова И.Ф.* Migratory processes of Russian Federation // Молодежь и наука: реальность и будущее: материалы II Международной научно-практической конференции. В 9 т. – Невинномысск: НИЭУП, 2009. – С. 384 (объем вклада Хафизовой И.Ф. – 0,25 п.л.).

7. Ханнанов Р.А., *Хафизова И.Ф.* Миграционные процессы в России // Современные проблемы и пути их решения в науке, транспорте, производстве и образовании – 2008: сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. Т. 10: Экономика. – Одесса: Черноморье, 2008. – С. 67–68 (объем вклада Хафизовой И.Ф. – 0,25 п.л.).

8. Ханнанов Р.А., *Хафизова И.Ф.* Проблемы миграционной политики в России // Молодежная наука и АПК: проблемы и перспективы: материалы III Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов. – Уфа: БГАУ, 2009. – 0,05 (объем вклада Хафизовой И.Ф. – 0,25 п.л.).

9. Ханнанов Р.А., *Хафизова И.Ф.* Государственное регулирование миграционной политики в Российской Федерации // Молодежная наука и АПК: проблемы и перспективы: материалы II Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов. Ч. 2. – Уфа: БГАУ, 2008. – 160 с. (объем вклада Хафизовой И.Ф. – 0,25 п.л.).

10. Ханнанов Р.А., *Хафизова И.Ф.* Миграционная политика Российской Федерации // Актуальные проблемы юридических наук: сборник статей 4 Всероссийской научно-практической конференции. – Пенза: РИО ПГСХА, 2008. – С. 189 (объем вклада Хафизовой И.Ф. – 0,25 п.л.).

11. *Хафизова И.Ф.* Migration policy of Russian Federation // Экономико-правовые основы функционирования регионов: материалы 4 Международной научно-практической конференции молодых ученых и студентов. – Уфа: РИЦ БашГУ, 2008. – С. 216–217 (0,25 п.л.).

ХАФИЗОВА Ильсияр Флюровна

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РЕГУЛИРОВАНИЯ
МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

*Лицензия на издательскую деятельность
ЛР № 021319 от 05.01.99 г.*

Подписано в печать 28.09 2012 г.
Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 1,38. Уч.-изд. л. 1,51.
Тираж 100 экз. Заказ 557.

*Редакционно-издательский центр
Башкирского государственного университета
450074, РБ, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32.*

*Отпечатано на множительном участке
Башкирского государственного университета
450074, РБ, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32.*