

*На правах рукописи*

*С.Занинц*

**ЗАНИЯНЦ**  
**Светлана Рафаэлевна**

**Миграционная политика Российской Федерации**  
**(1991-2007 гг.)**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**



**Санкт-Петербург**  
**2008**

Работа выполнена на кафедре политологии  
Северо-Западной академии государственной службы

- Научный руководитель - доктор исторических наук, профессор  
Александр Сергеевич ТУРГАЕВ
- Официальные оппоненты - доктор политических наук, профессор  
Владимир Владимирович ПЫЖ  
- кандидат политических наук, доцент  
Алексей Викторович ЯХЛОВ
- Ведущая организация Санкт-Петербургский государственный  
электротехнический университет «ЛЭТИ»

Защита состоится «10» апреля 2008 года в 17.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.232.14 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора наук при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу 199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, д 5, ауд 141.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им М.Горького Санкт-Петербургского государственного университета (199034, Санкт-Петербург, Университетская набережная, д 7/9)

Автореферат разослан «29» февраля 2008 года.

Ученый секретарь диссертационного совета  
доктор политических наук, профессор

  
И.В. Радиков

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В современном мире миграция населения приобрела небывалый размах, поставив перед человечеством комплекс сложных и многоплановых проблем. Миграция выступает универсальным средством приспособления к происходящим социально-экономическим, политическим и другим изменениям, а роль и значение миграционной политики в международной жизни и обеспечении национальной безопасности государств повышается. Россия относится к числу стран, в которых процессы миграции населения традиционно играли важную роль, обеспечивая освоение территории страны, перераспределяя население и трудовые ресурсы.

Современная миграционная ситуация в России сформирована в результате изменений в политической, социально-экономической, правовой, демографической и иных сферах, происшедших на постсоветском пространстве с начала 90-х годов XX века. Глобальные последствия распада СССР чрезвычайно обострили проблемы миграции в России, качественно изменив ее характер, мотивацию миграционного поведения населения, направления, масштабы и структуру миграционных потоков. Становление новых межгосударственных отношений как с ближним, так и с дальним зарубежьем, национальные конфликты на этнической, политической и экономической почве, резкий переход к политике открытых дверей при одновременном снижении пограничного и иммиграционного контроля – эти и другие факторы сделали российскую территорию достаточно свободной для въезда различных категорий иммигрантов, в том числе незаконных, а также повлекли за собой рост миграции на территории государства.

В разработке государственных концепций социально-экономического развития, национальной безопасности, национальной политики миграции предстоит сыграть роль одного из основных государственных приоритетов в достижении позитивных целей общественного развития



Рассмотрение проблем миграции и необходимость ее эффективного регулирования на государственном уровне приобретают особую значимость и актуальность, что определяется следующими условиями

1 Феномен миграции стал составляющим фактором всех глобальных проблем современности, оказывающих воздействие на направления и интенсивность всех наиболее значимых политических, экономических и социальных процессов в мире, напрямую связанных с проблемами устойчивого развития. Ключевой проблемой проведения миграционной политики в условиях глобализации является проблема повсеместного обеспечения свободы передвижения, выбора места жительства и проживания

2. Процессы миграции имеют повсеместное распространение и оказывают огромное влияние на социально-экономические, политические и демографические характеристики общества и государства. Мигранты превратились в многозначный по своему воздействию фактор современной жизни. Интенсивный миграционный приток вызывает напряжение на рынках труда, усиливает нагрузку на социальную инфраструктуру. Изменения, привносимые миграцией в жизнь принимающих обществ, стали для них испытанием на демократичность, политическую и социально-экономическую стабильность

3 Острая демографическая ситуация в России предопределяет миграционную политику в качестве стратегического направления государственной политики на длительную перспективу. Прогнозы роста численности населения позволяют сделать вывод, что Россия не может опираться только на внутренние демографические ресурсы. В среднем число жителей страны ежегодно уменьшается на 700 тысяч человек<sup>1</sup>. Уменьшение трудоспособного населения уже в ближайшем будущем может негативным образом сказаться как на росте экономики, так и на возможностях исполнения ряда социальных обязательств. Проблема России, как и многих развитых стран, не только в сокращении численности населения, но и в изменении возрастных пропорций, увеличении доли старших возрастных групп. Значительные масштабы территории страны при ограниченно-

---

<sup>1</sup> Письмо Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета, 11 05 2006 – С 2

сти населения на фоне растущего делают реальной геополитическую угрозу государству.

4 Продолжает оставаться серьезной проблемой существование в России большого числа незаконных мигрантов. Приток различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства оказывает все большее воздействие на внутриполитическую ситуацию в России, сказывается на социальной сфере, влияет на национальный рынок труда, усугубляет криминогенную обстановку. При этом связь незаконной миграции и международного терроризма, организованной преступности создает угрозу национальной безопасности страны и становится опасной для всего мирового сообщества.

5 Отсутствие в России целостной миграционной политики, что признается сегодня на самом высоком уровне власти, существенно снижает эффективность деятельности государства в решении существующих в стране проблем. При выработке и реализации миграционной политики недостаточно учтены данности внутренней демографической ситуации, которые характеризуются как кризисные.

Проблемы миграционной политики активно разрабатываются учеными и экспертами, однако исследовательские и аналитические работы в этой области требуют расширения и углубления.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Миграция как явление, миграционные процессы и проблемы их регулирования постоянно привлекали внимание ученых. Развитие научных взглядов на миграцию происходило в рамках различных научных подходов<sup>1</sup>

<sup>1</sup> См например Артюнян Ю В Дробизева П М Сусоколов А А Этносоциология – М Аспект Пресс 1998 Брля С П Кабузан В М Миграционные процессы в России и СССР – М Институт научной информации по общественным наукам РАН 1991 Воробьева О Д Миграционная политика и ее реализация // Народонаселение – 2000 №4, Миграция населения. Приложение к журналу «Миграция в России» / Под общей ред. О Д Воробьевой – М 2001 Гумилев Л Этногенез и биосфера Земли – М Айрис пресс 2003 Денисенко М Б Ионцев В А, Хорев Б С Миграциология – М МГУ 1989 Заичонковская Ж А Приживаемость новоселов в городах Сибири Автореф дис канд геогр наук – М 1968. Новоселы в городах – М Статистика, 1972 Россия: миграция в разном масштабе времени. Науч. доклады. Вып 1 – М 1999 Заславская Т И Рыбаковский Л Л Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования – 1978 №1, Ионцев В А Международная миграция населения: теория и история изучения – М Диалог-МГУ 1999 Международная миграция // Миграция населения / Под общей редакцией О Д Воробьевой. Вып 3 – М, 2001 Кабузан В М Заселение Повороссии (Екатеринославской и Херсонской губерний) в XVIII – первой половине XIX века (1719-1858 гг.) М Наука, 1976 Русские в мире – СПб БЛИЦ, 1996 Эмиграция и реэмиграция в России в XVIII-начале XX в – М Наука, 1998 Каuffman А А Переселения и колонизация – СПб Общественная польза, 1905 Миграция сельского населения // Под ред. Т И Заславской – М Мысль, 1970 Моисеев В М Внутренняя миграция населения – М ТЕИС 2004 Переезд денцев В И Миграция населения и трудовые проблемы Сибири – Новосибирск Наука, Сиб отд., 1966, Об управлении ми

Организационно-правовые основы для концепций миграции были заложены в работах английского ученого Е Равенштейна, сформулировавшего правила миграции как ее законы (1885 г.) В концептуальных взглядах российского статистика А А Кауфмана нашла отражение переселенческая политика России конца XIX-начала XX в., получившая развитие в «Учении о колонизации и переселениях» В П Воцинина и И Л Ямзина В последующем были разработаны концепция функций и причин миграции Т И. Заславской (1970 г.), концепция демографического и миграционного перехода американского ученого В Зеллинского (1971 г.), концепция миграционной подвижности населения Б С Хорева (1974 г.); концепция трехстадийности миграционного процесса Л Л Рыбаковского (1987 г.) и др

Кроме того, на степень научной разработанности темы оказали влияние - положения различных направлений в отечественной и зарубежной науке исторического - В.М Кабузана, Д.С. Шелестова и др; географического - В В Пошкишевского, В Н. Чапека и др; экономического - Т Мана, Ж.-Б. Кольбера, А Смита, Т. Мальтуса, К Маркса, В И. Ленина, Дж Кейнса и др; философского - В И Вернадского, Л Н Гумилева; типологического - Хеберле, Парнвелла и др, этнографического - С.И Брука, В.И Козлова, В А. Тишкова; экологического - Р В Татевосова, Стоуффера и др, биологического - В П Казначеева, социологического - Ю В Арутюняна, А А Сусоколова и др, - концепции и теории демографического перехода - А Ландри, Ф. Ноутстейна, Л Таба, мобильного и миграционного перехода - Ж.К. Шенз, Ф Мартина, «двойного рынка труда» - Б.Д Бреева, В Г Костакова, новая экономическая

---

гражданской населения - В сб Миграция населения РСФСР - М Статистика, 1973 Миграция населения и демографическое будущее России / Под общей ред Г Ю Семгины. - М ИСП РАН, 2003, *Пожизненный В В* Население и география Теоретические очерки - М Мысль, 1978 Проблемы миграции населения и трудовых ресурсов / под ред ДИ Валентиса - М Статистика, 1970, *Регент Т М* Миграция в России проблемы государственного управления - М Изд-во ИСЭПН, 1999, *Рыбаковский Л Л* Миграция населения прогнозы, факторы, политика. - М Наука, 1987, Стадии миграционного процесса // Миграция населения / Под общей редакцией О.Д. Воробьевой Вып.5 - М, 2001, Миграция населения (вопросы теории) - М ИСПИ РАН, 2003, *Совет А* Общая теория населения Т 1-2. - М. Прогресс, 1977, Современная демография. / Под ред А.Я Квашин В А. Ионцева. - М Изд-во Московского университета, 1995, *Сусоколов А А* Переселенцы (этносоциальные проблемы превентивной миграции) // Социологические исследования, 1991, №10, *Тюркин М.Л.* Историко-правовой анализ миграционных систем России США, Франции и ФРГ Монография - М ВНИИ МВД России, 2004, Миграционная система России Монография - М Стратегия, 2005 *Хорев Б.С Тимчук Н Ф* Моделирование и регулирование миграционной подвижности населения в системах расселения // Миграционная подвижность населения в СССР / Под ред Б С Хорева, В М Моисеенко - М 1974 *Чапек В Н* Миграция и стабилизация трудовых ресурсов села. - Ростов-на-Дону 1983 *Ямзин И.Л Воцинин В И* Учение о колонизации и переселениях - М.-Л., 1926, *Ravenstein E.* The laws of migration // Journal of the Royal Statistical Society - 1885, N 48 *Zelinsky W* The hypothesis of mobility transition *Geographical Review* - V 61, N 2, 1971, и др

теория миграции – К Тейлора, обратной связи - Б Томаса, общая теория народонаселения - А Сиви, Д И Валентя, А Я Кваши, технологического развития - Дж Саймона, человеческого капитала - Дж Беккера и др

Исследовательскую работу по разработке понятийно-категориального аппарата миграционной теории проводили современные исследователи – ведущие специалисты в области миграционной науки – Г С Витковская, Ж А Зайончковская, Т Н Заславская, В А. Ионцев, В И Моисеенко, В И Переведенцев, Л Л Рыбаковский и др

Отечественными учеными, в частности Б С Хоревым, В А Ионцевым, М Б Денисенко и др , разрабатывается новое научное направление – миграциология, которое позволит придать системность основным понятиям миграционных исследований. Главная идея этого научного направления заключается в разработке общей теории миграционной подвижности населения, базирующейся на комплексном подходе в ее изучении и законе подвижности населения, в соответствии с которым миграционное движение по мере общественного прогресса все более становится социально-экономической необходимостью и в целом, как правило, усиливается.

Проблемам государственного регулирования миграционных процессов посвящены работы О Д. Воробьевой, Ж.А. Зайончковской, В.А. Ионцева, Т М Регент, Л Л Рыбаковского, М Л Тюркина и др.

Несмотря на то, что труды указанных авторов имеют, несомненно, большую теоретическую и практическую значимость, некоторые положения, разработанные ими, требуют значительных корректировок, уточнений, глубокого изучения и исследования в современных российских условиях с учетом политических трансформаций. На данный момент миграционные исследования в целом представляют неструктурированный набор отдельно взятых в зависимости от субъективных интересов направлений. Кроме того, не уделяется должного внимания изучению роли и значения государства в решении проблем, связанных с перемещениями людей. Также в настоящее время недостаточно представлены исследовательские и аналитические работы в области изучения ми-

грационных процессов в субъектах Российской Федерации, а особенности их значительны

**Объект исследования** – современные миграционные процессы в Российской Федерации

**Предмет исследования** – основные направления государственной миграционной политики современной России.

**Целью исследования** является изучение особенностей современной государственной миграционной политики и условий ее совершенствования в контексте государственной политики Российской Федерации в целом.

В соответствии с поставленной целью были определены и в процессе исследования решались следующие задачи:

- рассмотреть теоретические аспекты миграции населения и миграционной политики, выделить основные научные подходы в изучении миграции населения,
- выявить особенности международной миграции в современном мире, изучить опыт миграционной политики зарубежных стран;
- изучить исторический опыт государственного регулирования миграции в России,
- определить специфику современной миграционной ситуации в России, проанализировать основные направления современной миграционной политики Российской Федерации, выявить ключевые проблемы в сфере регулирования миграционных процессов;
- изучить миграционную ситуацию и рассмотреть основные направления и проблемы миграционной политики в Северо-Западном федеральном округе (на примере Санкт-Петербурга, Ленинградской и Псковской областей, Республики Карелия);
- разработать рекомендации по совершенствованию миграционной политики в современных условиях и повышению ее эффективности в области противодействия незаконной миграции.

**Методологической основой исследования** стал системный подход к исследованию проблем, связанных с миграцией населения, что позволило рассматривать миграционную политику как скоординированное взаимодействие составляющих ее элементов, находящихся в определенной социальной среде, а также структурно-функциональный подход к исследованию миграционной системы России. Наряду с системным подходом использовался диалектический подход к исследованию миграции как социального явления и миграционных процессов, что предполагало выявление этапов миграционных процессов и закономерностей возникновения, определение их современного состояния и тенденций развития. В качестве основных научных методов применялись исторический, логический, сравнительный (сравнительно-правовой, сравнительно-исторический). При поиске и обобщении эмпирического материала использованы специальные методы сбора информации (анализ документов, метод экспертной оценки, метод опроса). В процессе изучения полученных информационных массивов применены общенаучные методы (индукция, анализ, синтез) и специальные статистические методы анализа данных.

Эмпирическую базу исследования составили нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, публикации в федеральных и региональных средствах массовой информации в 1991-2007 гг., материалы практической деятельности аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе и Управления Федеральной миграционной службы по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, а также результаты социологического обследования вынужденных мигрантов в Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что в нем

- определены особенности современных процессов миграции населения, а также основные направления, проблемы и перспективы миграционной политики Российской Федерации на современном этапе;
- разработаны рекомендации по совершенствованию современной миграционной политики, в том числе в сфере противодействия незаконной миграции,

- впервые предпринята попытка осуществить исследование проблем, связанных с миграцией населения в Северо-Западном федеральном округе (на материалах Санкт-Петербурга, Ленинградской и Псковской областей, Республики Карелия), и определить основные направления совершенствования региональной миграционной политики,

- выявлены особенности вынужденной миграции и проанализирована эффективность государственной политики, направленной на обустройство вынужденных мигрантов в Санкт-Петербурге и Ленинградской области на материалах проведенного с участием автора социологического обследования этой категории мигрантов

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Совершенствование миграционных процессов необходимо рассматривать как важный резерв социально-экономического развития государства. Миграционная политика занимает особое место в решении серьезных социальных проблем, существующих сегодня в России (оптимизация размещения трудовых ресурсов по территории страны, преодоление негативных демографических тенденций и пр.)

2. Современные миграционные процессы в России неоднородны, характеризуются сложностью, многообразием и имеют ряд особенностей, что во многом определяется наличием трех основных видов миграционных потоков: вынужденная миграция, трудовая (социально-экономическая) миграция, незаконная миграция. Если в начале 1990-х годов основной проблемой государства в миграционной сфере являлось обеспечение прав вынужденных мигрантов, то в настоящее время акцент в миграционной политике государства объективно сместился в сторону противодействия незаконной миграции и ее негативных последствий. В последнее время происходит постепенная трансформация характера миграции: из рефлекторной, вызванной конкретной, ситуационной ситуацией, военным или межнациональным конфликтом, она превращается в эволюционную, обусловленную долгосрочными и комплексными причинами, среди которых основными являются социально-экономические. Развиваются про-

цессы внешней трудовой миграции в виде привлечения и использования в России труда иностранных граждан и лиц без гражданства и выезда российских граждан за границу с целью работы по найму, что ведет к постепенному вхождению России в международный рынок труда

3. Решение задачи сохранения численности населения России, оптимизации его возрастной структуры невозможно без проведения активной миграционной политики по привлечению в страну переселенцев из других государств. Для регионов, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, это является в полной мере актуальным и может быть реализовано в рамках Федеральной миграционной программы как основного инструмента государственной миграционной политики.

4. Основные усилия государства должны быть направлены на выполнение обязательств перед вынужденными переселенцами, привлечение в страну квалифицированных мигрантов и обеспечение трудовыми мигрантами тех регионов, в которых существует острая нехватка трудовых ресурсов, возвращение в страну соотечественников, создание эффективной системы иммиграционного контроля, препятствующей проникновению в страну незаконных мигрантов.

5. Миграционная политика России нуждается в совершенствовании. Разработка и осуществление эффективной миграционной политики предполагают решение основных проблем, существующих сегодня в миграционной сфере: отсутствие комплексного непротиворечивого законодательства и эффективных систем учета мигрантов; недостаточное ресурсное обеспечение существующих программ и планов, слабый иммиграционный контроль, отсутствие системы общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, прежде всего – ФМС России и эффективного механизма депортации мигрантов, нелегально находящихся на территории Российской Федерации, низкий уровень кадровой и технической оснащенности миграционных и служб и др. Решение этих проблем возможно лишь при организующей роли государства на всех стадиях миграционного процесса.

**Практическая значимость исследования.** Материалы диссертации могут быть использованы в практической деятельности федеральных и региональных органов государственной власти для решения актуальных проблем в миграционной сфере. Выводы и рекомендации автора могут применяться при разработке и чтении учебных курсов по политологии, социологии, государственному и муниципальному управлению.

**Апробация результатов исследования.** Положения диссертации были обсуждены и получили одобрение на заседании кафедры политологии Северо-Западной академии государственной службы. Основные результаты исследования отражены в 5 научных публикациях автора. Отдельные положения работы были представлены на нескольких научных конференциях и семинарах, в которых автор принимал участие в 2005-2007 гг. (Санкт-Петербург, Волгоград, Москва). Выводы, полученные в ходе исследования, апробированы в практической деятельности диссертанта в аппарате полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе.

**Структура диссертации.** Цель, задачи и логика исследования позволили определить структуру научной работы. Она состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников и литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **Введении** диссертации обосновывается актуальность темы исследования, выявляется степень научной разработанности проблемы, формулируются объект, предмет, цель и задачи исследования, излагается его методологическая основа, определяется научная новизна результатов исследования, отражается их практическая значимость.

**Первая глава – «Методологические основы исследования миграционной политики»** – состоит из 3-х параграфов.

В **первом параграфе – «Миграция как социальное явление»** – исследуются основные подходы к пониманию миграции населения, приводятся различные

классификации миграций, выявляются их функции и факторы, дается характеристика стадий миграционного процесса, раскрываются особенности миграции населения в условиях глобализации.

Одним из недостатков современных миграционных исследований является отсутствие точного определения общепринятых понятий «миграция» и «мигрант». По-прежнему не установлены расстояние, цель и временной промежуток, в соответствии с которыми перемещение людей будет относиться к миграционному. С учетом целей и задач исследования автор исходит из подхода, согласно которому к миграциям относятся все виды движения населения, имеющие общественную значимость.

К основным функциям миграции относятся ускорительная, перераспределительная и селективная функции. Миграция в различных социально-экономических условиях также выполняет специфически присущие этим условиям функции, наиболее важными из которых являются экономическая, социальная и геополитическая функции.

Миграционная политика является особым направлением государственной политики России. Миграционная политика есть система общепринятых на уровне управления идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых государство, а также его общественные институты, соблюдая определенные принципы, соответствующие конкретно-историческим условиям страны, предполагают достижение целей, адекватных этому и последующему этапу развития общества.

Центральное место в механизме воздействия на миграционные процессы принадлежит изучению факторов миграции населения. Решающую роль в регулировании миграции принадлежит управлению социально-экономическими факторами, т.е. такими условиями жизни людей, которые могут быть изменены в результате экономической деятельности. С позиций управления миграцией значение имеют не факторы уровня жизни, трудоустроенности и др. в их абсолютном выражении, а территориальные различия между ними. Как показано в работе, при регулировании миграционных процессов наиболее рациональным

в плане сочетания бюджетных затрат и положительного эффекта, оказываемого на развитие региона, представляется метод целевого заселения особенно актуальных в социально-экономическом и геополитическом планах территорий.

Разработанная современными исследователями О.Д. Воробьевой, Л.Л. Рыбаковским, В.А. Ионцевым и др. классификация основных научных подходов в изучении миграции населения подтверждает, что миграция является одним из немногих общественных явлений, которое выступает объектом очень большого числа наук и анализ которого уже изначально предполагает комплексность в изучении. Основы будущей науки, предметом изучения которой является миграционное движение в целом, уже заложены в виде миграциологии, что позволит устранить существующую путаницу в толковании основных понятий миграционных исследований и придать последним системность.

Во втором параграфе – *«Зарубежный опыт миграционной политики»* – рассматриваются особенности и основные типы международной миграции, а также ее роль в современном мире, изучаются опыт и модели миграционной политики зарубежных стран.

Актуальность для России научных исследований в области международной миграции подкрепляется двумя обстоятельствами. Одно из них – появление так называемого ближнего зарубежья, превратившего внутреннюю миграцию между бывшими союзными республиками во внешнюю, требующую совершенно других подходов, иной миграционной политики. Второе обстоятельство связано с тем, что в мире нет единства в понимании даже таких основополагающих понятий, как «эмигрант», «иммигрант», «беженец» и др., нет и единого подхода по их учету и статистике. В США практически понятие «иммигрант» подменяется понятием «беженец». Реальная картина развития международной миграции в России искажается в результате расхождения в понимании таких категорий, как иностранное население, вынужденная миграция, «утечка умов», соотечественники и др.

Можно выделить следующие особенности современной иммиграционной политики стран: расширение диапазона ее действия и усиление взаимосвязки ее

разных ветвей; более дифференцированный и в то же время более гибкий подход к различным категориям прибывающих мигрантов; усиленный акцент на оптимизацию объема и структуры иммиграции с учетом ее экономической выгоды, гуманитарных соображений и политической приемлемости, проведение такой миграционной политики, адресатами которой становятся не только прибывающие в развитые государства и проживающие там иностранцы, но и потенциальные мигранты. Развитые государства все большее предпочтение отдают временной миграции. Одной из характерных особенностей современного этапа международной миграции рабочей силы стало активное вмешательство государства в этот процесс.

Современные тенденции в мировом миграционном круговороте проявляются в значительном и постоянном увеличении масштабов миграции, вовлечении в мировой миграционный круговорот практически всех стран мира, иными словами, в глобализации международной миграции.

Огромный интерес для России представляет опыт тех стран, в политике которых сочетается решение проблем приема и интеграции бывших соотечественников, предоставление убежища беженцам и регулирование проблем внутренней миграции. В практике проведения политики в отношении вынужденных мигрантов и внутренней миграционной политики в развитых странах исследователи выделяют три типа: 1) германская модель, которая характеризуется сочетанием политики приема и интеграции переселяющихся этнических немцев с политикой приема и временного обустройства беженцев, 2) модель стран Центральной и Северной Европы, характеризующаяся наличием разветвленной системы по приему, обустройству и интеграции прибывающих иммигрантов и системы регулирования размещения населения на территории этих стран, 3) американская модель, нацеленная на переселение беженцев из стран первого временного убежища на территорию США и содействие их интеграции в американское общество.

В работе делается вывод о том, что для выработки эффективных решений в сфере миграционной политики, необходимо осознать место и роль России в

мировом миграционном круговороте, современные тенденции и закономерности, которые его формируют и определяют Европейский и американский опыт решения миграционных проблем представляет огромный интерес для России. Многочисленные аналогии в миграционных процессах подтверждают необходимость изучения опыта миграционной политики принимающих стран мира с тем, чтобы перенимать положительный опыт, учитывая российскую специфику.

В третьем параграфе – «Исторический опыт государственного регулирования миграционных процессов в России» – исследуются миграционные процессы в России в XVIII-XX вв. и особенности государственной миграционной политики, направленной на их регулирование.

И в дореволюционный, и в советский периоды шло активное расселение разных народов на присоединяемые к России сопредельные территории. История России имеет немало примеров комплексной государственной политики регулирования миграционных процессов. Государственная политика в области переселений в XVIII - начале XX вв. была подвержена изменениям в соответствии с социально-экономическими и политическими условиями развития страны, то признавая полезность внутренних земледельческих миграций на окраины экономически состоятельного крестьянства и поощряя переселения, то отрицая ее.

Для России с ее огромными различиями, обусловленными на значительной части суровыми климатическими условиями, миграция населения всегда имела немаловажное значение как для демографического, так и экономического развития ее отдельных регионов и для страны в целом. В середине XIX - начале XX вв. заселение Дальнего Востока привело к позитивному социально-экономическому эффекту и на длительный период заложило основы успешного саморазвивающегося общества в восточной части страны. Главным условием успеха стал ориентир на долгосрочное закрепление переселенцев на новых территориях.

С 1917 г. политические и идеологические мотивы занимают главное место в миграционной политике, хотя также учитывался и экономический фактор

Усиление тоталитарного режима обусловило использование в национальной политике таких жестких методов, как депортация целых народов и групп населения. В параграфе уделяется внимание рассмотрению этой малонизученной проблемы российской истории. Депортации и предвоенные зачистки приграничных районов явились крайней формой организованной миграции, опиравшейся на весь арсенал силовых средств государства и носившей репрессивный характер.

Особенность миграционной политики России в 20-80-е годы XX века состояла в том, что в условиях фактически закрытой для въезда иностранных граждан страны упор делался на управление внутренними миграционными процессами. Кроме того, регулирование внутренних миграционных процессов опиралось на жесткую систему планов и административных решений, обязательных к исполнению.

Практика государственного регулирования миграционных процессов в России, при всех ее успехах и провалах, имела глубокие исторические корни и разработанную применительно к конкретным историческим и социально-экономическим условиям развития страны теоретическую базу. В ходе реализации дореволюционной переселенческой политики и миграционной политики в советское время был накоплен большой практический опыт, основанный на серьезных теоретических подходах, который необходимо использовать при регулировании миграционных процессов в современной России.

Таким образом, проведенное в первой главе диссертации исследование подтвердило, что миграция является сложным и многоплановым явлением, требующим комплексного изучения и определяющим особое место миграционной политики в системе государственной политики России.

**Вторая глава – «Особенности миграционной политики современной России (1991-2007 гг.)»** – также состоит из 3-х параграфов.

В *первом параграфе – «Современная миграционная ситуация в России»* – на основе статистических данных исследуются миграционные и демографические процессы в России на рубеже XX-XXI вв., проводится анализ современной

миграционной ситуации, изучаются основные проблемы в области учета миграции. Особое внимание в параграфе уделяется рассмотрению вынужденной миграции, отличительной чертой которой является явный перевес выталкивающих факторов над факторами притяжения.

С распадом СССР Россия оказалась в совершенно новой миграционной ситуации, требующей разработки и реализации новой миграционной политики. Переживающая период становления, эта политика неизбежно сталкивалась с такими проблемами, как неадекватность нормативной базы, неоформленность институциональной структуры, нехватка финансов, отсутствие единой концепции и отлаженного механизма воздействия на миграционные процессы. Основная работа миграционных служб сводилась к регулированию последствий вынужденной миграции. Распад СССР сделал проблему миграции одной из самых актуальных.

Анализ механизмов и инструментов реализации миграционной политики, применявшихся в 90-е годы в России, показал, что созданные в тяжелейших условиях экономического кризиса система управления и система учреждений так и не сумели придать процессу переселения однозначно позитивный характер. Не выполнялись государственные обязательства перед отдельными категориями мигрантов. В результате миграционный прирост, обеспечивающий компенсацию «естественных» потерь численности населения, пошел на убыль.

Сокращение прироста постоянного населения в России, по оценкам демографов, будет продолжаться до 2013 года. Однако проблема России, как и многих развитых стран, не только в сокращении численности населения, но и в изменении возрастных пропорций, увеличении доли старших возрастных групп. Прогнозы численности населения позволяют сделать вывод, что Россия не может обеспечить рост численности своего населения, опираясь только на внутренние демографические ресурсы. Сокращение трудоресурсного потенциала не может быть компенсировано за короткий промежуток времени ни за счет роста производительности труда, ни за счет выноса производства в перенаселенные страны с более дешевой рабочей силой.

Острой проблемой продолжает оставаться существование в стране большого числа незаконных мигрантов. Эта проблема во многом возникла из-за несоответствия правовой базы по регулированию иммиграции и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны потребностям реальной обстановки в России, открытости значительной части государственной границы России с государствами, ранее входившими в состав СССР, при отсутствии единообразия национальных законодательств по борьбе с незаконной миграцией.

В условиях, когда регулирование миграционных процессов заявлено в качестве одного из государственных приоритетов России, существуют серьезные проблемы в области учета миграции: Россия практически не имеет нормально работающей национальной системы учета мигрантов, которая давала бы правильное и полное представление о величине потоков и их структурных характеристиках. Проявляется тенденция к подмене открытой государственной статистики закрытыми ведомственными источниками, принципы работы которых не известны, а качество данных не поддается оценке. Главный недостаток современного текущего учета – недооценка реальных объемов внутренней и внешней миграции.

Можно констатировать, что существующая структура и качественный состав миграционных потоков пока еще не отвечают насущным стратегическим государственным потребностям. Сохраняющаяся спонтанная, во многом неуправляемая миграция оказывает негативное влияние на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы как в России в целом, так и в отдельных ее регионах. Результатами такой нерегулируемой миграции являются диспропорции в экономическом и социальном развитии государства и его регионов, в том числе неравномерности развития регионального рынка труда, рост криминогенных очагов; угрозы безопасности приграничным субъектам Федерации, прежде всего на Дальнем Востоке, усиление среди населения антииммигрантских настроений и др. Все это не способствует обеспечению национальной безопасности государства.

Таким образом, перед Россией сейчас стоит задача сформировать новые дополнительные условия для привлечения в Россию людей, способных внести позитивный вклад в развитие страны. Без ежегодного миграционного притока не могут быть достигнуты стабилизация численности населения России и поддержание трудового потенциала на уровне, достаточном для устойчивого экономического развития. Решение этой задачи возможно путем привлечения мигрантов - будущих граждан России, прежде всего из стран нового зарубежья, а также привлечения на разумные сроки трудовых мигрантов, обладающих определенными социальными параметрами, из старого зарубежья. Кроме того, необходима разработка эффективной единой системы учета мигрантов и совершенствование форм регистрации населения.

Во втором параграфе – *«Миграционная политика современной России основные черты, проблемы и перспективы»* – на основе нормативно-правовых актов и других документов анализируется современная миграционная политика России, при этом особое внимание уделяется рассмотрению основных проблем и недостатков, существующих в этой сфере.

Главная задача, стоящая сегодня перед ФМС России, – это организация цивилизованной миграции, которая позволит эффективно использовать человеческий потенциал для решения прежде всего задач социально-экономического развития России. В настоящее время приоритетом в области совершенствования миграционной политики в России признается привлечение из-за рубежа соотечественников.

Масштабные процессы миграции требуют выработки качественного законодательства в области осуществления миграционной политики. Последние годы были достаточно продуктивными в этой сфере. Существенно пополнилась нормативная база на подзаконном уровне. Особое значение имеет принятие федеральных законов «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые вступили в силу с 15.01.2007 г. Эти ключевые законодатель-

ные акты направлены на совершенствование миграционной политики, обеспечение миграционной привлекательности России и формирование нового административно-правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства.

Однако требуется дальнейшее совершенствование действующего миграционного законодательства, особенно в сфере регулирования трудовой миграции, либерализации иммиграционного законодательства при одновременном ужесточении нормативных правовых актов, связанных с противодействием незаконной миграции. Имеющаяся законодательная основа регулирования миграционных отношений все еще не в полной мере отвечает назревшим потребностям правоприменительной практики: она характеризуется значительным отставанием от имеющегося опыта законодательного регулирования зарубежных стран, не в полной мере соответствует международным стандартам, сохраняет фрагментарный характер в регулировании отдельных направлений и видов миграции, значительное количество устаревших норм. На уровне субъектов Российской Федерации, как и в муниципальных образованиях, отсутствует собственная правовая база по вопросам миграции. Для повышения эффективности функционирования миграционной системы России вызрела необходимость в создании отрасли миграционного права.

Современная миграционная политика России имеет ряд недостатков. Излишне жесткая и забюрократизированная политика препятствует притоку мигрантов из СНГ, тем самым усиливая ориентацию внутренних мигрантов на Центр и ускоряя обезлюдение огромных российских просторов не только за Уралом, но и в Приволжье. Существующая политика лишает предприятия мобильности и самостоятельности в вопросах набора рабочей силы, что чревато либо дефицитом работников (а значит замедлением экономического роста), либо игнорированием правил их оформления и расширением нелегальной занятости. Кроме того, не осуществляется и всесторонняя научно-практическая прогнозируемость миграционных процессов в стране в целом и в отдельных регионах. Существует проблема взаимодействия Федеральной миграционной службы

с федеральными и региональными органами власти. Серьезными проблемами в миграционной сфере являются отсутствие жесткой увязки миграционной политики с ситуацией на рынке труда, а также отсутствие увязки внутренних и внешних миграционных потоков.

Миграционная политика страны должна быть полной (включать и внешнюю, и внутреннюю миграцию), более либеральной, а оформление иммигрантов и внутренних мигрантов нуждается в упрощении. Только при этих условиях можно будет реально управлять процессами миграции в интересах позитивного социально-экономического развития страны.

В *третьем параграфе – «Особенности реализации миграционной политики в Северо-Западном федеральном округе»* – на материалах Санкт-Петербурга, Ленинградской и Псковской областей, Республики Карелия проводится анализ миграционной ситуации, исследуются миграционные и демографические процессы и особенности реализации миграционной политики в регионах.

Анализ миграционной ситуации на территории указанных субъектов свидетельствует о динамике роста въезда и выезда иностранных граждан. Вместе с тем в некоторых действующих международных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в Республике Карелия отсутствуют посты иммиграционного контроля. В подразделениях пограничного контроля хранится большое количество не обработанных миграционных карт. Деятельность сотрудников пунктов иммиграционного контроля и пограничного контроля в пунктах пропуска через государственную границу осуществляется неэффективно и без должного взаимодействия. Вызывает определенную тревогу техническое состояние международных пунктов пропуска, которое требует срочной реконструкции, обновления и замены.

Органами исполнительной власти и органами местного самоуправления Санкт-Петербурга, Республики Карелия, Ленинградской и Псковской областей комплексных программных документов, регулирующих вопросы миграционной политики, не принималось.

Отсутствие достоверной информации по комплексу проблем вынужденных мигрантов отрицательно сказывалось на эффективности усилий, предпринимаемых государственными и негосударственными организациями для их решения. В связи с этим РОБО «Ассоциация помощи беженцам», действующая в Санкт-Петербурге с 1991 года, в 1999-2000 гг. при участии автора проводила изучение особенностей обустройства данной категории мигрантов в Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

Проведенное исследование подтвердило вынужденный характер миграции тех лет, вскрыло главные проблемы, с которыми мигрантам пришлось столкнуться на новом месте. Подчеркнем, что большое число вынужденных переселенцев в период 1989-1993 гг. дал Азербайджан, и тот факт, что переселенцы оттуда по-прежнему фигурируют в отчетах о состоящих на учете в Управлении Федеральной миграционной службы по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, очевидным образом свидетельствует о длительности сроков обустройства на территории Санкт-Петербурга и области, а также о недостаточной эффективности деятельности государственных органов.

Миграция населения в настоящее время является единственным источником, смягчающим тяжелые демографические последствия депопуляции в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Однако миграционный потенциал регионов, традиционно снабжавших Санкт-Петербург и Ленинградскую область трудовыми ресурсами (Новгородская, Вологодская, Псковская области), сегодня практически исчерпан. Приток населения из государств Балтии, имевший значительные масштабы в начале 90-х гг., также почти окончательно иссяк. Такие государства как Казахстан и Украина, обладающие большим миграционным потенциалом, находятся на значительном удалении от региона и не могут в обычных условиях рассматриваться как значительные источники притока мигрантов.

В условиях наметившегося в последние годы экономического роста, продолжающегося снижения миграционной активности населения в Санкт-Петербурге и Ленинградской области приводит к нехватке рабочей силы в ос-

новых отраслях хозяйства В связи с этим, целенаправленное и регулируемое привлечение мигрантов, в том числе и трудящихся-мигрантов из-за рубежа, является единственным инструментом решения проблемы острого дефицита трудовых ресурсов

Республика Карелия относится к региону умеренно заселенному, а демографическая ситуация в республике оценивается как наиболее благоприятная, по сравнению с другими регионами Северо-Западного федерального округа Однако республика является северным регионом и не рекомендована для расселения большого количества мигрантов в первую очередь из-за климатических условий

Анализ демографической ситуации в Псковской области свидетельствует о снижении численности населения, что нежелательно исходя из социально-экономических и геополитических реалий В связи с этим оправданно отнесение ее к территории активного государственного вмешательства, на которой будет проводиться политика закрепления населения. Регулирование миграционных процессов с целью улучшения демографической ситуации в области неотделимо от улучшения основных показателей качества жизни населения Область должна быть привлекательной для мигрантов, однако невысокий уровень жизни населения области способствует оттоку населения в другие регионы

Для регионов, входящих в состав Северо-Западного федерального округа, задача активизации миграционной политики является актуальной и может быть реализована в рамках Федеральной миграционной программы как основного инструмента государственной миграционной политики

Для совершенствования миграционной политики в субъектах Северо-Западного федерального округа на основании проведенного анализа представляется целесообразным принять неотложные меры, направленные на безусловное выполнение законодательства по вопросам миграционной политики, усилить президентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти по реализации законодательства, регулирующего вопросы миграционной политики, определить основные направления деятельности территориальных орга-

нов федеральных органов исполнительной власти в сфере миграционной политики с учетом специфики демографической и миграционной ситуации в регионах; разработать региональные программы по осуществлению миграционной политики, совершенствованию межнациональных отношений, принять нормативно-правовые акты по созданию специальных учреждений для иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению, депортации и экстрадиции за пределы Российской Федерации, создать Координационный совет по миграции при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе как структуры, объединяющей и координирующей усилия органов власти и общественности для осуществления комплексного подхода к решению миграционных проблем

Резюмируя основные положения второй главы, автор приходит к выводу о том, что государственная миграционная политика должна стать приоритетным национальным проектом Российской Федерации, который учитывал бы объективные факторы настоящего и будущего развития страны, увязывал все виды миграции и интересы федерального государства, его субъектов и муниципальных образований, а также различных групп населения, включая мигрантов.

**В Заключении** подведены основные итоги и сформулированы выводы диссертационного исследования. Полученные в ходе исследования выводы положены в основу разработанных автором рекомендаций по совершенствованию миграционной политики России в современных условиях, а также для повышения эффективности миграционной политики в области противодействия незаконной миграции

**Основные положения работы изложены в следующих научных публикациях автора:**

1. Миграция в условиях глобализации // Власть и управление в современном мире материалы совместной междисциплинарной аспирантской конференции РАГС-СЗАГС Выпуск 5. / Под общ ред В К Егорова, А С Горшкова и др – СПб: Изд-во СЗАГС, 2005 – С.410-414 – 0,2 п л

- 2 К вопросу об иммиграционной политике в современном мире // Политико-правовая система России: материалы Всероссийской научно-практической конференции / Отв ред. Ф.В Глазырин, А.Г. Егоров - Волгоград Станица-2, 2006. – С 111-114 – 0,2 п.л.
- 3 Основные тенденции иммиграционных процессов в современном мире // Ученые записки Изд-во Санкт-Петербургского филиала Российской таможенной академии. – 2006, №1 (25). – С.214-233. – 0,8 п.л.
- 4 Государственная миграционная политика в России: особенности на современном этапе // Государственная власть и местное самоуправление в России история и современность: Материалы IV Международного научного форума Т 3. / Под общ ред. А.С. Горшкова, В.А. Волкова – СПб· Изд-во СЗАГС, 2006 – С 12-25 – 0,5 п л
- 5 Миграционная политика России в условиях демографического кризиса (на материалах Северо-Западного федерального округа) // Известия Российского Государственного педагогического университета имени А И Герцена – 2007, № 16(40) – С 85-92. – 0,5 п.л.

Подписано в печать 26 02 2008 г Формат 60x84/16  
Бумага офсетная Печать офсетная  
Усл печ л 1,6 Тираж 100 экз Заказ № *110.*

Типография Издательства СПбГУ  
199061, С – Петербург, Средний пр , 41