

На правах рукописи

Штарёв Павел Валерьевич

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ
ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕССЫ**

Специальность: 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы
и технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ярославль - 2004

Работа выполнена на кафедре социально-политических теорий
Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

Научный руководитель - доктор политических наук, профессор
Головин Юрий Алексеевич

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Бабуркин Сергей Александрович;
кандидат исторических наук, доцент
Винокуров Евгений Александрович

Ведущая организация - Пограничная Академия Федеральной
службы безопасности Российской Феде-
рации

Защита состоится «26» июня 2004 г. в «12» часов на засе-
дании диссертационного совета К 212.002.05 в Ярославском государственном
университете им. П.Г. Демидова по адресу: 150000, г. Ярославль, ул. Совет-
ская, д. 10, комн. 51^а.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ярославского госу-
дарственного университета им. П.Г. Демидова

Автореферат разослан «25» мая 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Титова Л.Г.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы **диссертационного исследования**. Проблема эффективности государственной миграционной политики Российской Федерации является очень актуальной. В настоящее время в официальных документах, научной, публицистической литературе, средствах массовой информации содержатся, в основном, негативные оценки проводимой государством миграционной политики: указывается на неконтролируемый рост численности незаконных мигрантов, ухудшение криминогенной обстановки в регионах, рост националистических настроений (мигрантофобии), неспособность государства оказывать влияние на процессы миграции.

Анализ сложившейся в Российской Федерации миграционной ситуации показывает, что государство в лице органов государственной власти, в том числе региональных, не проводит политику, способную оказать влияние на геополитическое, геоэкономическое, геокультурное будущее России, т.е. быть адекватной складывающейся в мире ситуации. Поэтому, наряду с другими науками, перед политической наукой встала задача изучения политической природы и сущности процесса миграции, причин его существования и изменения, выработки рекомендаций по влиянию органов государственной власти на этот процесс с целью обеспечения позитивного развития общества и государства.

На рубеже XX и XXI веков Россия, как и большинство развитых стран, столкнулась со значительным сокращением численности населения в результате роста смертности и снижения рождаемости. По прогнозу, начиная с 2006 года на всей территории Российской Федерации, в большей степени в Центральной России, в которую и входит Верхневолжский регион, ожидаются значительные изменения в структуре населения, будет сокращаться численность населения трудоспособного возраста - основного источника формирования трудовых ресурсов. Кроме того, в сравнении с другими странами, сокращение численности населения России обостряется геополитическим про-

тиворечием между огромной государственной территорией, обладанием несметными природными богатствами и необходимостью сохранить эту уникальную территорию, население, другие материальные и духовные ресурсы.

На нынешнем этапе развития нашего государства приходит понимание того, что назрела необходимость определения роли миграционной политики Российской Федерации как важнейшей составляющей политики государства (как внутренней так и внешней), обязательно с учетом регионального аспекта и роли региональных органов государственной власти при осуществлении этой политики.

Актуальность определения роли миграционной политики Российской Федерации видится и в том, что при правильном направлении она может оказать существенное влияние на многие жизненно важные процессы в нашем обществе. Это и в экономике, и демографии, и национальной безопасности, и интеграции в международное сообщество, и наконец, построении демократического общества. Но при определении роли миграционной политики особое внимание необходимо обратить на ее региональный аспект.

Таким образом, миграционная политика должна быть исследована в области политических наук.

Степень разработанности проблемы. Рассматриваемая проблема не могла не привлечь к себе внимание исследователей. Так, по мнению великого русского историка В.О. Ключевского¹, вся история России основана на переселении населения, что и является миграцией. В бывшем Советском Союзе до середины 80-х прошлого века годов вектор миграционной политики задавали интересы экономики и производства. Вследствие этого научные исследования миграции в основном касались тех ее форм, которые были связаны с занятостью населения и соответственно с перераспределением трудовых ресурсов. Как часть деятельности государства, миграционная политика тесно связывалась с политикой в области размещения производительных сил, жилищного строительства, воспроизводства населения, и т.д. Одновременно

¹ Ключевский В.О. Русская история. В 5 т. - М. • РИПОЛ КЛАССИК, 2001. -Т. 1

миграционную политику рассматривали в качестве элемента национальной и аграрной политики. Такие точки зрения свойственны Б.С. Хореву, А.У. Хомре, В.М. Моисеенко, Л.Л. Рыбаковскому и др.² С распадом Советского Союза, образованием независимых государств изменилась и миграционная, ситуация, которая стала оказывать значительное влияние на социально-политическую ситуацию в стране. Это влияние выражалось в значительном притоке беженцев и вынужденных переселенцев, нелегальных мигрантов, изменении внутренней миграции - выезде населения из северных и дальневосточных районов в центральную Россию.

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. На основе анализа зарубежной и отечественной литературы наиболее полная классификация была разработана В.А. Ионцевым³, она включает 17 различных подходов к изучению миграции населения, которые объединили; по его оценке, 45 научных направлений, теорий и концепций. Из них на экономический подход приходится 15 теорий, 5 - на социологический, 4 - на чисто миграционный, 3 - на демографический, 2 - на исторический.

По мнению автора диссертационного исследования, в современной отечественной научной литературе можно выделить два основных направления в определении миграционной политики. Первое направление основывается на точке зрения, при которой миграция оказывает влияние на безопас-

² См., например: Моисеенко В.М. Актуальные проблемы миграционной политики в СССР. - М., 1982; Моисеенко В.М. Миграция населения как объект комплексного исследования // Народонаселение, современное состояние и перспективы развития научного знания. - М., 1997; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. - М., 1987; Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграции. - М. - С. 76-106; Хорев.Б.С. Миграционная подвижность населения в СССР. - М., 1974; Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. - Киев, 1979; Переведенцев В.И. Миграция населения и трудовые проблемы Сибири. - Новосибирск: Наука, 1966.

³ Ионцев В.А., Ивахнюк И. Россия в мировых миграционных потоках: особенности и тенденции последнего десятилетия (1992 - 2001 гг.) // Мир в зеркале международной миграции: Научная серия: «Международная миграция населения. Россия и современный мир». - М: Макс-Пресс, 2002. - Выпуск 10.

ность страны в широком смысле слова (геополитическую, экономическую, этнокультурную и др.) и представлено в работах А. Алексеева, В. Гельбраса, Л. Перепелкина, В. Супяна, И. Ушкалова и др.⁴ Авторы второго направления, например А.С. Куликов, Т.М. Регент и др.⁵, считают, что процессы миграции неизбежны и поэтому миграционная политика должна определяться на федеральном уровне, а миграция - контролироваться органами государственной власти. При этом необходимо отметить, что отечественная научная литература по большей части представлена эмпирическими исследованиями, которые освещают лишь отдельные стороны миграционных процессов. Так, в работах Г.С. Витковской рассмотрены вопросы вынужденной миграции, взаимоотношений мигрантов и местного населения, положения русских в странах СНГ и Балтии⁶. Некоторые социальные проблемы, связанные с миграцией населения, и ее исторические аспекты освещаются Ж.А. Зайончковской⁷. Т.В. Герасимова и Т.В. Шилова в своей работе изучают потенциальную мобиль-

⁴ См., например Алексеев А. Адаптация и безопасность: опыт вынужденных переселенцев и принимающего общества в Тверской области // Миграция и безопасность в России / Под ред. Г. Витковской и С. Панарина, Моек Центр Карнеги - М. Интердиалект, 2000, Гельбрас В. Китайский фактор внутренней и внешней почитики России // Перспективы Дальневосточного региона: межстрановые взаимодействия / Под ред. Г. Витковской и Д. Тренина, Моек Центр Карнеги - М. Гендальф, 1999, Перепелкин Л. Миграционные процессы и проблема этнокультурной безопасности в Российской Федерации // Миграция и безопасность в России / Под ред. Г. Витковской и С. Панарина, Моек Центр Карнеги - М. Интердиалект, 2000, Супян В. Миграция и некоторые аспекты экономической безопасности // Миграция и безопасность в России / Под ред. Г. Витковской и С. Панарина, Моек Центр Карнеги - М. Интердиалект, 2000, Ушкалов И. Г., Малаха И. А. Межгосударственные миграции России // Геополитические и геоэкономические проблемы России - СПб, 1995

⁵ См., например Куликов А.С. О некоторых проблемах миграции в Российской Федерации // Право и безопасность - М, 2002 - № 2-3 (3-4), Регент Т.М. Миграция в современной России // Международная научно-практическая конференция «Демографическое развитие и занятость в условиях переходной экономики» - М, 1997, Регент Т.М. Проблемы миграционной политики России на современном этапе // Экономическая наука современной России - М, 1998 - № 3, Регент Т.М. Государственное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации // Проблемы прогнозирования - 1999 - № 1

⁶ См. Витковская Г.С. Вынужденная миграция и мигрантофобия в России // Нетерпимость в России: старые и новые фобии / Под ред. Г. Витковской, А. Малашенко, Моек Центр Карнеги - М, 1999, Витковская Г.С. Вынужденные мигранты в России: Беда или благо? // Человек и труд - М, 1995 - № 11 - С. 9-12, Витковская Г.С. Российские Диаспоры в Центральной Азии: миграционный потенциал // Социологические исследования - М, 1999 - № 2

⁷ См. Зайончковская Ж.А. Миграция населения России: Новейшие тенденции // Проблемы расселения: история и современность - М, 1997, Зайончковская Ж.А. Миграция населения как индикатор социальной ситуации в постсоветском пространстве // Проблемы прогнозирования - М, 1997 - Вып. 3, Зайончковская Ж.А. Развитие внешних миграционных связей России // Социологический журнал - М, 1995

ность населения, проживающего в северных районах страны⁸. Положение вынужденных переселенцев в крупных промышленных городах исследовано Ю.П. Дощициным и Н.Н. Лапиным⁹. В.А. Колосов и А'Д. Криндач рассматривают проблемы миграции населения, связанные с возникновением новых независимых государств после распада Советского Союза¹⁰. В своих работах П.М. Полян исследует принудительные миграции в СССР, делая акцент на исторический и географический аспекты¹¹.

Среди теоретических трудов заслуживают внимания работы зарубежных авторов. Работы Л. Классена и П. Дрю, К. Гордона, Д. Кубата¹², и др. представляют собой пример изучения миграционной политики стран Западной Европы и США. Указанные авторы обобщают опыт изучения отдельных сторон взаимодействия государственных органов в процессе регулирования миграционных процессов и дают общую концептуальную основу для изучения миграционной политики в современной России.

Отмеченные отечественные и зарубежные источники служат теоретической основой для дальнейшего исследования различных аспектов миграционной политики. Вместе с тем, следует признать, что, несмотря на наличие значительного количества работ по различным вопросам миграционной политики, остается практически не затронутым региональный аспект миграционной политики, в частности Верхневолжского региона, который является частью центральной России. Существующие исследования большей своей частью касаются регионов, которые по своему географическому и террито-

⁸ См.: Герасимова Т.В., Шилова Т.В. Потенциальная мобильность северных мигрантов // Социологические исследования. - М, 1994. - № 7.

⁹ См " Дощицин Ю.П., Лапин Н Н Вынужденные переселенцы в крупном промышленном городе Сибири // Социологические исследования - М, 1995. - № 9.

¹⁰ См : Колосов В А., Криндач Л.Д. Россия и бывшие союзные республики: проблемы нового пограничья (на примере Ростовской области) // Политические исследования. - М., 1994-№ 4

¹¹ См.: Полян П М. География принудительных миграций в СССР: Автореф дис. ... д-ра, геогр наук. - М: Институт географии РАН, 1998; Полян П.М. Не по своей воле... История и география принудительных миграций в СССР. - М.: ОГИ; Мемориал, 2001.

¹² См.: Klassen Leo H. and Drew Paul. Migration policy in Europe. A comparative study. Lexington books. - 1973; Clark Gordon. Inter regional migration, national policy and social justice. - N.Y., 1983, Kubat D. The Politics of Migration Policies. - N.Y., 1979. Kubat D. The Politics of Migration Policies.-N.Y., 1979.

риальному расположению граничат с зарубежными странами и в большей степени сталкиваются с миграционными проблемами. Такие исследования проводились на Дальнем востоке - В. Гельбрас¹³, в Приволжском федеральном округе - Ж.А. Зайончковская и др.

Автору диссертационного исследования представляется интересным исследование регионального аспекта миграционной политики, его возможное влияние на политическую, социально-экономическую ситуации региона, который по своему территориально-географическому положению не имеет непосредственных границ с зарубежными странами.

Объектом исследования выступают политические институты и процессы государственной миграционной политики Российской Федерации, роль международного сообщества при проведении государственной миграционной политики.

Предметом исследования является деятельность региональных институтов при осуществлении государственной миграционной политики Российской Федерации, выраженная в форме определенных целей, принципов, задач и направлений развития объекта (системы) в процессе управления.

Гипотеза исследования заключается в том, что на данном этапе исторического развития Российской Федерации и в условиях глобализации мира миграционная политика должна выйти на новый уровень, который способен обеспечить решение геополитических, экономических, социальных, демографических, региональных и других задач, необходимых для развития российского государства. Для достижения этого уровня необходимо оптимизировать структуру и задачи органов государственной власти, занимающихся вопросами миграции населения, усовершенствовать миграционное законодательство.

¹³ Гельбрас В. Национальная безопасность России вызов китайской миграции // Миграция и безопасность в России / Под ред Г Витковской и С Панарины, Моек Центр Карнеги - М Ин-тердиалект, 2000

Целью настоящего диссертационного исследования является осуществление политологического анализа регионального аспекта миграционной политики государства как важной составляющей части всей политики Российской Федерации, исследование роли органов государственной власти в регулировании миграционных процессов

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач:

- исследование исторических аспектов существования миграционной политики на разных этапах общественного развития России;
- определение специфичности и приоритетов необходимой миграционной политики Российской Федерации на данном этапе общественного развития;
- осмысление существующей системы государственного управления в сфере миграции, выявление реальных и потенциальных направлений ее улучшения;
- обоснование необходимости придания приоритетной роли миграционной политики во всей политике Российской Федерации как существенно влияющей на социально-экономическую, геополитическую, демографическую и другие стороны общественного развития государства и регионов.

Методологическая основа диссертационного исследования. Решение поставленных задач осуществлялось с помощью диалектического и исторического методов и основанных на них общенаучных и частнонаучных методов и методик. Основное внимание уделено структурно-функциональному, институциональному, системному, социологическому, нормативно-ценностному и иным подходам и направлениям научного поиска.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют научное наследие классиков философской и политической науки, труды ведущих отечественных и зарубежных ученых, так или иначе затрагивающих вопросы миграционной политики государства. При исследовании данного вопроса автор использовал работы: Л. Алексеева, Г.С. Витковской, В. Гельб-

раса, Т.В. Герасимовой, К. Гордона, Ю.П. Дощицина, П. Дрю, Ж.А. Зайончковской, В.А. Ионцева, Л. Классена, А.С. Куликова, В.А. Колосова, А.Д. Криндача, Д. Кубата, Н.Н. Лапина, В. Ларина, В.М. Моисеенко, П.М. Поляна, Л. Перепелкина, Т.М. Регент, Л.Л. Рыбаковского, В. Супяна, И. Ушкалова, А.У. Хомры, Б.С. Хорева, Т.В. Шиловой и др.

Нормативно-правовую и эмпирическую базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативно-правовые акты, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, информационно-статистические сборники, результаты социологических исследований, материалы периодической печати, в том числе распространяемые в электронном виде.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что в нем определяется важнейшая роль государственной миграционной политики и ее региональной составляющей во всей политике, проводимой Российской Федерацией, предлагаются конкретные меры по оптимизации (унификации) государственного управления миграционными процессами, адекватные существующему уровню общественного развития, исследованы исторические закономерности развития России при разных подходах к миграционной политике. Кроме того, установлено, что миграционная политика должна осуществляться с соблюдением прав мигрантов и граждан государства и в соответствии с нормами международного права, предлагается определение миграционной политики.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Результаты и выводы, вытекающие из политологического анализа проводимой государством миграционной политики в период с 1992 по 2002 год.
2. Определение миграционной политики. По мнению диссертанта, миграционная политика - это направление государственной политики, прово-

димой различными государственными институтами для прогнозирования, управления, регулирования миграции населения, являющейся сложным социальным процессом, целью которой является обеспечение геополитических, социально-экономических, демографических, военно-политических и других приоритетов развития государства и его регионов, с соблюдением прав мигрантов и граждан государства, в соответствии с нормами международного права.

3.' Результаты политологического анализа, на основании которых сделаны выводы о необходимости изменения приоритетов миграционной политики, т.е. она должна проводиться в целях устойчивого геополитического, социально-экономического, демографического развития государства с соблюдением основных прав и свобод человека, а также обеспечивать поддержание безопасности (в широком смысле слова) на высоком уровне.

4.. Предложения по оптимизации (унификации) государственного управления миграционными процессами, адекватные существующему уровню общественного, развития Российской Федерации.

5. Обоснование того, что государственная политика в сфере миграции населения в сложившейся демографической ситуации должна быть иммиграционной.

6. Необходимость проведения региональными институтами, в том числе в Ярославской области, мероприятий по повышению миграционной привлекательности региона.

Практическое значение диссертационного исследования определяется его актуальностью, новизной, научно обоснованными и аргументированными выводами и предложениями. Кроме того, практические рекомендации, результаты и выводы проведенного научного анализа могут быть использованы в целях совершенствования государственного управления миграционными процессами, деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, занимающихся вопросами миграции, при подготовке нормативно-правовых

актов, в том числе ведомственных по вопросам регулирования миграционных процессов, при подготовке современных кадров, осуществляющих руководство и управление в сфере миграционной политики.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации нашли отражение в научных публикациях автора общим объемом более 2 п.л. Материалы диссертации неоднократно обсуждались на заседаниях кафедры социально-политических теорий Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

Структура диссертации. Диссертация состоит двух глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность, степень разработанности избранной темы, определяются цель, гипотеза и задачи исследования, выделены объект и предмет исследования, его теоретическая и методологическая основы, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается их научная новизна и практическая значимость, показываются формы апробации результатов научного поиска.

Первая глава - «Миграционная политика России: генезис, основные понятия, методология» - содержит три части.

Первая часть - «Миграционная политика: понятийный аппарат, генезис, методология» — посвящена анализу понятия миграции, подходов ученых к определению миграционной политики, теории политических систем, взаимодействию государственной миграционной политики с другими направлениями политики государства.

В ходе проведенного анализа установлено временное появление понятия миграции в российской науке. Первое определение миграции, именно как перемещения, переселения *населения*, дается СИ. Ожеговым¹⁴ и относится к

началу XX века. Рассматривая понятие миграция населения, диссертантом отмечается, что современное значение термина чрезвычайно широко и только в отечественных публикациях насчитывает около 36 различных определений¹⁵. Из всех проанализированных понятий выделяется следующее: миграция населения - это сложный социальный процесс, который подпадает под действие политического (ключевое понятие политологической науки) и оказывает огромное влияние на общественное развитие.

При исследовании подходов к термину «миграционная политика» диссертантом рассматриваются определения советского времени, определения, данные современными отечественными и зарубежными учеными. На основе анализа зарубежной и отечественной литературы В.А. Ионцевым была разработана наиболее полная классификация подходов. Данная классификация включает 17 научных подходов (экономический, социологический, демографический, миграционный, географический, системный, типологический, методологический и др.)¹⁶. Рассмотрев указанные определения и подходы, диссертанту представляется необходимым отметить *общее и новое в подходах к определению миграционной политики* является государственной политикой; появление международного контекста, которым является внешняя миграция и соответствие законодательства в сфере миграции нормам международного права; защита прав человека; соотношение интересов государства и личности; не только перераспределение населения по территории государства, но его численность и состав (демографический фактор).

В работе подробно проведена классификация миграционных потоков, воздействующих на Россию, включающих ее в процесс миграции населения, и выделены те, которые, по мнению диссертанта, необходимо взять под кон-

¹⁵ Воробьева О Д Миграционные процессы населения вопросы теории и государственной миграционной политики // Проблемы правового регулирования миграционных процессов на территории Российской Федерации / Аналитический вестник аналитического управления аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации - М, 2003 - № 9 (202)

¹⁶ Ионцев В А, Ивахнюк И Россия в мировых миграционных потоках особенности и тенденции последнего десятилетия (1992 - 2001 гг) // Мир в зеркале международной миграции. Научная серия «Международная миграция населения Россия и современный мир» - М Макс-Пресс, 2002 -Выпуск 10

троль государства, управлять ими, вплоть до жесткого регулирования и регулирования. К ним отнесены: 1) иммиграция их стран ближнего и дальнего зарубежья; 2) миграция внутри России; 3) репатриация русских (добровольное возвращение в Россию).

Анализ факторов, причин, условий и направлений взаимодействия миграционных и экономических процессов позволяет вывести следующую объективную закономерность: направления и объемы миграционных процессов указывают на наличие в регионе относительных преимуществ в условиях жизни населения, прежде всего экономических (наличие рабочих мест, условия занятости, уровень доходов, жилищные вопросы, удовлетворение запросов социального характера, и др.).

Рассматривая миграцию населения как политический процесс, который наряду с правовым, экономическим и др. является одним из социальных процессов, диссертантом отмечается, что при функционировании политической системы управление миграцией населения, как сложнейшим социальным объектом, требует предварительного обоснования и разработки определенной политики, в данном случае миграционной.

Выполненный системный анализ позволяет предложить следующее определение миграционной политики. *Миграционная политика - это направление государственной политики, проводимой различными государственными институтами, для прогнозирования, управления, регулирования миграции населения, являющейся сложным социальным процессом, целью которой является обеспечение геополитических, социально-экономических, демографических, военно-политических и других приоритетов развития государства и его регионов, с соблюдением прав мигрантов и граждан государства, в соответствии с нормами международного права.* Таким образом, сфера государственного регулирования, которая охватывает совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства, и составляет предмет политологического исследования.

В ходе исследования отмечается диверсифицирующий эффект государственной миграционной политики, который состоит в том, что она входит и является составной частью как внутренней, так и внешней политики Российской Федерации. Это проявляется в силу специфических особенностей миграционных процессов, которые зависят от всего комплекса социально-экономических и природных факторов, поэтому государственная миграционная политика находится во взаимодействии - с: 1) социальной политикой; 2) демографической политикой; 3) геополитикой; 4) национальной политикой; 5) экономической политикой.

Такое понимание государственной миграционной политики позволяет выделить следующие функции миграционной политики: 1) регулирования миграционных процессов; 2) рационализации возникающих противоречий; 3) интегративную; 4) мобилизации людских ресурсов.

Во второй части - «Государственная политика в сфере миграции в советский период» - рассматривается деятельность органов государственной власти советского государства по регулированию миграции населения.

В этом периоде выделяется два этапа развития науки о миграции¹⁷. *Первый этап* - довоенный (1920 - 1930-е гг.) характеризуется тем, что в это время существенно возросла роль массовых миграций в социально-экономическом развитии страны. Ученые активно используют статистические методы в исследованиях - данные переписи населения и текущего учета мигрантов. Продолжаются теоретические разработки в области внутрисоветских миграций, хозяйственных и экономических аспектов миграции, связи миграции с геополитическим и экономическим развитием страны, переселенческих концепций. Доминирует экономический подход.

Второй этап - послевоенный (с конца 1950-х до начала 1990-х гг.) характеризуется появлением в стране нескольких новых исследовательских центров. Разрабатывается новый понятийный аппарат и показатели миграции, изучаются последствия миграции и процесс приживаемости новоселов.

¹⁷ Рыбаковский Л.Л. Исследования миграции населения в России. - М., 2000.

Для изучения миграции используются социологический и математические методы. Исследования миграции строятся на основе системного подхода.

В диссертации каждый из указанных этапов развития миграционной науки в советское время рассматривается через призму исторических фактов.

Проведенный диссертантом исторический анализ миграции населения в советский период показывает, что миграция населения сыграла значительную роль в развитии СССР: было произведено интенсивное экономическое освоение районов с трудными природно-климатическими, социальными, бытовыми и другими условиями жизни, к которым относятся дальневосточные, северные и сельские районы. Но наряду с этим положительным фактом отмечается, что деятельность государства по регулированию миграции сводилась в основном к перераспределению трудовых ресурсов по территории государства (внутренняя миграция) и осуществлялась с применением командно-административных методов: институт прописки, спецпоселения, распределение выпускников учебных заведений, стройотряды, создание системы льготной оплаты труда и выслуги лет, и др.

В третьей части - «Миграционная политика Российской Федерации в постсоветский период» - представлена характеристика факторов, под воздействием которых вынужденно меняется миграционная политика Российской Федерации. Также рассмотрены этапы ее становления, мероприятия Федеральной миграционной программы и результаты ее осуществления.

Этапы становления миграционной политики связаны с эволюцией политических решений, которые выражались в деятельности органов государственной власти¹⁸. *Первый этап* (1991 - середина 1992 г.) характеризуется неадекватными реакциями российской политической системы на воздействия окружающей среды, что проявилось в деятельности Комитета по делам населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации, который лишь регистрировал лиц, «временно покинувших места своего

¹⁸ См. Шапаров А. Е. Миграционная политика в современной России. Дис. канд. полит. наук. - М., 1996.

постоянного проживания». *Второй этап* (середина - конец 1992 г.) совпадает с появлением Республиканской долговременной программы «Миграция» и является первой попыткой привнести в регулирование миграционных потоков элементы планирования государственных мероприятий с учетом перспектив. Недостатком данного этапа является то, что мероприятия Программы были направлены только на вынужденных переселенцев и не затрагивали другие категории мигрантов. *Третий этап* (конец 1992 - 1993 г.) отмечается созданием Федеральной миграционной службы Российской Федерации, утверждением положения о ней, формированием территориальных подразделений, что свидетельствует о начальной форме институализации государственной миграционной политики. *Четвертый этап* (начало 1993 - середина 1994 г.) характеризует принятие 19 февраля 1993 года Законов Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Диссертанту представляется необходимым отметить, что данный этап стал началом формирования нормативной базы государственной миграционной политики. *Пятый этап* (середина 1994 - 2001 г.) представлял собой деятельность институтов государства по реализации Федеральной миграционной программы, одобренной Указом Президента Российской Федерации № 1668 от 9 августа 1994 года. На этом этапе были сформулированы цели государственной миграционной политики: «регулирование миграционных потоков, преодоление последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации».

Федеральная миграционная программа являлась основным инструментом осуществления государственной миграционной политики. Это связано с применением программно-целевого подхода в процессе управления. Проблемы разработки и реализации целевых программ достаточно подробно разра-

ботаны в трудах многих ученых¹⁹. По мнению диссертанта, большим недостатком программно-целевого подхода в осуществлении государственной миграционной политики в этот период стало то, что он применялся без утвержденной государственной политики в сфере миграции населения.

Рассмотрев основные направления реализации Федеральной миграционной программы, проанализировав данные, опубликованные в специальных и общедоступных источниках, диссертантом отмечается, что государственная миграционная политика России в постсоветский период осуществлялась в отношении вынужденных мигрантов, вопросы внутренней социально-экономической миграции, репатриации русских, демографического развития по ряду объективных причин (в том числе недостаточное финансирование) были упущены. Это связано в первую очередь с отсутствием Концепции, которая должна четко определять приоритеты государственной миграционной политики и являться политическим решением.

Вторая глава - «Региональные институты и процессы миграционной политики Российской Федерации в современных условиях» - состоит из трех частей.

Первая часть - «Региональная миграционная политика России как составная часть политики государства» - посвящена анализу факторов, повлиявших на изменение приоритетов государственной миграционной политики, рассмотрению вероятных сценариев демографического развития России и ее регионов при различных вариантах миграции населения, миграционному потенциалу населения, проживающего в странах СНГ и Балтии, и потенциальным направлениям иммиграционной политики России.

По мнению диссертанта, поворотной точкой (новым этапом - шестым) в становлении миграционной политики Российской Федерации можно счи-

¹⁹ См., например Агафонов В А Анализ проблем и обоснование их программно решения // Подходы к разработке комплексных программ - М, 1982, Мильнер БЗ Организация программно-целевого управления - М, 1980, Тихомиров Ю А Управление делами общества - М, 1984, Моисеев НИ Есть ли у России будущее // Попытка системного анализа проблемы выбора - М, 1996, Шлычкова ТВ Особенности разработки миграционных программ // Миграция - М.1997 - № 1

тать издание 23 февраля 2002 года Указа Президента Российской Федерации № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики», в соответствии с которым Министерство внутренних дел Российской Федерации наряду с функциями, возложенными на него законодательством Российской Федерации, выполняет также функции федерального органа исполнительной власти по миграционной службе, а также одобрение Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.03.2003 №256-р).

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации определяет своими целями: обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации?⁹. По мнению автора диссертационного исследования, на изменение приоритетов государственной миграционной политики повлияли факторы, которые оказывают значительное влияние на развитие страны и ее регионов. К этим факторам следует отнести:

1. Сокращение иммиграционного притока в Россию.
2. Значительное сокращение численности постоянного населения в результате роста смертности и снижения рождаемости.
3. Необходимость регулирования внутренней миграции населения для рационального размещения населения страны.
4. Удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах. ,

В диссертации подробно раскрывается содержание данных факторов, указываются пути их преодоления.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 10.

В работе рассмотрены группы сценариев демографического развития России в период с 2000 по 2050 год. *Группа I* — сценарии с нулевой нетто-миграцией. Сценарии группы I показывают, что при любых сколько-нибудь реалистических допущениях, касающихся рождаемости и смертности, естественный прирост населения в России в предстоящие 50 лет будет отрицательным, соответственно уменьшится и его численность. *Группа II* - сценарии с неизменной численностью населения на протяжении всего периода 2000 - 2050 гг. Эти сценарии показывают, какой должна быть ежегодная положительная нетто-миграция в Россию, чтобы нейтрализовать последствия отрицательного естественного прироста и обеспечить стабильность численности населения страны до 2050 г. Однако сценарии этой группы также не отвечают интересам страны. *Группа III*- сценарии с растущей численностью населения. Они дают возможность оценить, какой должна быть ежегодная положительная нетто-миграция в Россию, для того чтобы на протяжении ближайших 50 лет ее население ежегодно увеличивалось на 0,5%.

На основании рассмотренных сценариев демографического развития диссертантом сделан вывод о том, что Российской Федерации необходимо проводить такую государственную политику, которая обеспечивала бы стабильную численность населения, а еще лучше увеличивающуюся численность населения. Это возможно только при иммиграционной политике.

Расчеты по миграционному потенциалу стран СНГ и Балтии позволяют предположить, что он составляет 7,5 млн. человек, включая 3,1 млн. русских.

В диссертации представлены три потенциальных направления иммиграционной политики России на современном этапе развития:

- 1) довести иммиграцию до 1 млн. человек в год, что позволит компенсировать ежегодную естественную убыль населения» в 800 тыс. человек, обеспечить минимальный прирост населения на уровне 200 тыс. человек, решить проблему низкой плотности населения в важных в геополитическом значении районах и в какой-то мере обеспечить трудовыми ресурсами;

2) привлекать в страну только трудовых мигрантов, что позволит обеспечить потребности экономики в трудовых ресурсах;

3) привлекая в страну трудовых мигрантов, после нескольких лет работы, при их желании, и при проведении селекции предоставлять российское гражданство, что позволит изменить демографическую ситуацию, удовлетворить потребности экономики страны в трудовых ресурсах, обеспечить населением территории с низкой плотностью населения.»

На взгляд диссертанта, степень неоднородности природно-географических, демографических, национально-культурных показателей, а также показателей, связанных с развитием и ориентацией производственно-хозяйственной инфраструктуры регионов России, в сочетании с федеративным устройством российского государства повышают роль региональных институтов, осуществляющих региональную политику в сфере миграции населения, которая является важной частью государственной миграционной политики.

Во второй части - «Формирование региональных институтов как органов, управления миграционными процессами в Российской - Федерации» - рассматриваются вопросы формирования и деятельности региональных институтов, осуществляющих государственную миграционную политику, функции, которые на них возлагаются.

Региональные институты были сформированы в 1992 году на основе территориальных органов Комитета по делам миграции населения при (Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации).

Диссертантом подробно освещается преобразование региональных институтов как органов управления миграционными процессами, изменение их функций, связанное с передачей полномочий в сфере миграции населения из одного ведомства в другое. В настоящее время руководство миграционными процессами распределено по разным государственным органам в пределах их компетенции, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

В работе подчеркивается, что независимо от того, сосредоточены все миграционные вопросы в одной организационной структуре или распределены между несколькими государственными органами, существует определенный набор функций, осуществление которых государственными органами Российской Федерации необходимо для проведения эффективной миграционной политики, способствующей достижению важнейших общественных целей, таких как развитие рыночных отношений, построение демократического общества и соблюдение прав человека, интеграция Российской Федерации в международный рынок труда, укрепление безопасности страны, и др.

К таким функциям относятся: 1) выдача виз и распространение информации об иммиграционных правилах; 2) пограничный контроль; 3) правовой статус и права внутри страны; 4) беженцы и предоставление политического убежища; 5) социальные услуги; 6) контроль за соблюдением внутреннего законодательства и выдворение из страны; 7) пересмотр административных и судебных решений.

В диссертации обосновывается, что в каждом регионе существует своя специфическая миграционная ситуация, и поэтому вопросы в сфере миграции должны решаться с учетом этой специфики. Спецификой рассматриваемого региона является значительное сокращение численности населения, что повлечет в ближайшем будущем дефицит трудовых ресурсов. Автором диссертации предлагается в таких регионах, наряду с территориальным подразделением ФМС МВД Российской Федерации, создавать органы регионально-го миграционного планирования. Главной задачей указанного органа должно стать планирование мероприятий, которые предусматривают решение вопросов миграции, для включения их в программы социально-экономического, демографического развития, повышение миграционной привлекательности региона. Этот орган должен объединить в своей структуре специалистов по вопросам экономики, демографии, политологии, социологии, религиоведения, занятости населения, этнографии, этнопсихологии, культурологии и т.д.

В третьей части - «Нормативно-правовая база государственной миграционной политики как фактор управления миграционными процессами» - отмечается, что правовое обеспечение миграционных процессов в России охватывает широкий круг проблем: свобода передвижения и выбор места жительства, российское гражданство, визовый режим въезда и выезда, личный статус мигрантов, имущественные и социальные права беженцев и вынужденных переселенцев, судебная защита прав мигрантов, и др. Все эти проблемы регулируются различными отраслями российского права: личный статус мигрантов - это конституционное право; взаимоотношения с органами государства - административное право; имущественные права - гражданское право. Кроме того, проблемы миграции попадают также в сферу регулирования трудового, жилищного, муниципального, таможенного права.

В диссертации рассмотрены основные нормативно-правовые акты, регулирующие миграцию населения, и сделан вывод о том, что правовое регулирование миграции населения осуществляется в основном на федеральном уровне.

В работе обосновывается тесная взаимосвязь государственной миграционной политики и государственной политики регулирования занятости населения и ее региональной составляющей.

В настоящее время федеральное законодательство регулирует лишь часть миграционных проблем и не определяет компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации по регулированию вопросов миграции. Для более четкой и ясной государственной миграционной политики, разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо разработать и ввести в действие ряд нормативных правовых актов.

В заключении сформулированы выводы и результаты диссертационного исследования, подведены итоги и намечены перспективы исследования. Так, требует дальнейшей разработки законодательство в сфере миграции, кото-

рым необходимо всячески поощрять иммиграцию в Российскую Федерацию, как единственную возможность решить проблемы депопуляции населения и обеспеченности экономики трудовыми ресурсами. Регионам, исходя из складывающейся ситуации, необходимо обеспечить воспитание толерантности у населения, проводить мероприятия по увеличению миграционной привлекательности региона. Должно быть проведено исследование по выявлению степени толерантности населения в Ярославской области, на основании которого можно сделать выводы о возможности привлечения иммигрантов той или иной национальности.

Основное содержание диссертации отражают следующие публикации автора:

1. *Штарёв П.В.* Миграционная ситуация и ее влияние на безопасность Российской Федерации // Сборник материалов II городской научно-практической конференции «Вопросы современной социальной политики: региональный аспект». - Ярославль, 2002. - С. 62-64.

2. *Штарёв П.В.* Миграционная политика Российской Федерации: лицом к этническим россиянам // Социальные конфликты: Экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения: Ярославская область. - М.: Институт социологии РАН, 2003. - № 19. - С. 33-45.

3. *Штарёв П.В.* Государственная политика Российской Федерации в сфере миграции в XXI веке // Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной 200-летию Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова / Отв. за вып. проф. Ю.А. Головин. - Ярославль, 2003. - С. 60-64.

Общий объем опубликованных по теме диссертации работ - 2,1 п. л.

Лицензия ПД 00661. Печ.л. 1.
Заказ 966. Тираж 100.
Отпечатано в типографии Ярославского государственного
технического университета
г. Ярославль, ул. Советская, 14 а, тел. 30-56-63.

04 - 14130