

На правах рукописи



ВОЛОХ ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ

**ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
СОСТОЯНИЕ, ТЕНДЕНЦИИ, ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ**

Специальность: 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук



005060894

6 ИЮН 2013

Москва - 2013

Диссертация выполнена на кафедрах «Управление миграционными процессами и региональным развитием» и «Государственное управление и политические технологии»

ФГБОУ ВПО «ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ»

- Научный консультант:** доктор исторических наук, профессор
Омельченко Николай Алексеевич
- Официальные оппоненты:** член-корреспондент РАН,
доктор философских наук, профессор
Дмитриев Анатолий Васильевич
Советник РАН,
Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт философии Российской
академии наук, главный научный сотрудник
доктор политических наук, профессор
Зорин Владимир Юрьевич
Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Ордена Дружбы народов
Институт этнологии и антропологии им. Н. Н.
Миклухо-Маклая Российской академии наук,
заместитель директора
доктор политических наук
Трофимова Ирина Николаевна
Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт социологии
Российской академии наук, ведущий научный
сотрудник
- Ведущая организация:** Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки Институт социально-
политических исследований Российской
академии наук

Защита состоится « 20 » июня 2013 г. в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д.212.049.13 при Государственном университете управления по адресу: 109542, г. Москва, Рязанский проспект, 99, учебно-административный корпус, зал заседаний Ученого совета Института государственного управления и права (ауд. А-319).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного университета управления по адресу: 109542 г. Москва, Рязанский проспект, 99.

Автореферат разослан 15 мая 2013 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета,
к.филос.н., доцент



А.В. Лопарев

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Конец XX – начало XXI вв. с полным правом называют «Эрой миграции». Можно утверждать, что международная миграция населения представляет сегодня один из динамично развивающихся крупномасштабных, глобальных общественных современных процессов.

По оценке Международной организации по миграции (МОМ), в 2010 г. общее число мигрантов в мире составило 214 млн. При этом удельный вес мигрантов в мировом населении оставался относительно стабильным: в 2010 г. он составлял 3,1% по сравнению с 3,0% в 2005 г.¹ Эти цифры свидетельствуют о том, что кризис не вызвал, как прогнозировалось, массового возвращения мигрантов в государства исхода и не прервал многолетнюю тенденцию к росту их числа. Автор диссертационного исследования ранее неоднократно публично высказывал своё мнение, что финансовый кризис, безусловно, коснется мигрантов, однако драматизировать ситуацию с привлечением и использованием иностранных работников не стоит.² Иммиграция в Россию, в первую очередь трудовая иммиграция - это неизбежный долговременный нарастающий тренд. Следует ожидать, что рост миграции в Российскую Федерацию будет продолжаться в ближайшие годы независимо от устанавливаемых квот, законодательных и бюрократических барьеров. Это обусловлено объективными предпосылками и социально-экономическими потребностями страны.

Сегодня миграция является одним из многих феноменов, составляющих социальную среду политической системы и оказывающих непосредственное влияние на многие её процессы, одновременно формируя новые вызовы и угрозы. Миграция населения позитивно или негативно влияет на социальный, демографический, этнический, конфессиональный состав государств, становится позитивным специфическим процессом общественного развития либо источником социальных конфликтов и противоречий.

В современном мире большинство развитых государств, в число которых входит и Россия, активно включились в борьбу за высококвалифицированных и квалифицированных мигрантов, используя миграцию как важный ресурс не только демографического, но и экономического развития. В сфере миграционной политики развитых государств наблюдается тенденция возрастания требований, предъявляемых к экономическим мигрантам и одновременно дальнейшее ужесточение законодательства по отношению к отдельным категориям миграции.

¹ Мировой доклад по миграции 2010. Международная организация по миграции (МОМ) // http://www.ng.ru/ideas/2011-01-19/5_migration.html

² Волох В.А. Миграционная политика России (состояние и проблемы в свете мирового финансового кризиса) // Власть. 2009 № 5. С. 81-85; он же. Каким образом внешний кризис повлияет на миграционные процессы в России? // MIGRATION – 007 2009 г. № 2. С.8 (общественно-политический журнал); он же. Мировой финансовый кризис и миграционные процессы в России // Интернет-журнал Капитал страны 2009 04.06.2009 <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/50307>

Создается режим наибольшего благоприятствования для высококвалифицированных мигрантов.

Геополитические изменения в современном мире, делая миграцию глобальным явлением, как прямо, так и опосредованно влияют на политическую жизнь в государствах, участвующих в этих процессах. В результате глобализации и активизации миграционных процессов внешняя и внутренняя миграция приобретает значительные политические последствия³. Наиболее злободневными становятся обостряющиеся проблемы национальной безопасности, решение которых представляется возможным только при условии реализации миграционной политики по адаптации и интеграции мигрантов и принимающего сообщества к современной социально-политической ситуации. С политической точки зрения неспособность государства сформировать и реализовать национальную миграционную политику снижает международный престиж страны, т.к. во многих случаях препятствует выполнению принятых международных обязательств.

Следовательно, необходима выработка такой государственной миграционной политики, при которой миграция станет играть позитивную роль в социально-экономическом, демографическом и политическом развитии страны, а ее негативные последствия будут максимально снижены. Миграционная политика является важным политическим инструментом реализации социальных целей в сфере экономики, демографии и национальной безопасности.

Проблемы миграции, как внутренней, так и внешней, особенно актуальны для современной России. Страна долгое время оставалась обществом за «железным занавесом», и лишь, начиная с 90-х годов прошлого столетия, перед страной встала необходимость формирования и реализации государственной миграционной политики. После США, Российская Федерация занимает второе место в мире по численности международных мигрантов. Для России миграция населения является важнейшим ресурсом, за счет использования которого компенсируется естественная убыль населения. «Очевидно, что нам надо на порядок повысить качество миграционной политики государства», - отмечает в одной из своих статей Президент Российской Федерации В.В. Путин.⁴

Для новой, современной России миграция стала проблемой, которая не получила еще достаточно полного осмысления и адекватного государственного реагирования. Практика реализации миграционной политики в постсоветский период показала, что она нуждается в серьезной доработке, поскольку во многом не обеспечивает достижения объявленных целей и стратегических интересов Российской Федерации. Подтверждением тому могут служить масштабы нелегальной миграции,

³ Волох В.А. Глобализация и вопросы совершенствования государственной политики в сфере миграции // Глобализация и терроризм: противоречия и угрозы XXI века. Статьи и доклады Международной конференции. Москва, 13-15 мая 2008 г. / Под. ред. В.В. Минаева (отв. ред.), М.В. Опариной, М.Р. Деметралдзе, А.В. Мельцова. М.: РГГУ, 2008. С. 341-347

⁴ Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html

превышающие по ряду позиций по своим объемам легальную составляющую миграционных потоков в России.

В этой связи, изучая процессы формирования и реализации современной миграционной политики, чрезвычайно важно рассмотреть различные направления их воздействия на социально-экономическое и демографическое развитие России, обеспечения её безопасности и повышения международного престижа. Такой подход, на наш взгляд, позволит сформировать объективное представление о степени соответствия проводимой Российской Федерацией миграционной политики провозглашенным целям по обеспечению национальных интересов страны, на основе которого можно определить основные направления её корректировки, минимизировать возможные риски.

Изучение миграции только сквозь призму исторического, демографического, социально-экономического и других традиционных подходов в отрыве от политических процессов, не позволяет достигнуть полного понимания миграционной ситуации⁵. Необходим комплексный политологический анализ миграционных процессов и разработка на этой основе новой концептуальной матрицы и механизмов реализации государственной миграционной политики во взаимосвязи с политическими институтами, процессами и технологиями, а в конечном итоге формирования нового научного направления в политологии.

Учитывая, что с каждым годом в Россию могут приезжать менее грамотные, хуже знающие русский язык и российские традиции мигранты, особую актуальность приобретают вопросы взаимоотношений местного населения с мигрантами. Многочисленные исследования, проведенные Левада-центром, ВЦИОМ, ФОМ, Кафедрой управления миграционными процессами ГУУ и другими авторитетными научными организациями фиксируют определенное отторжение мигрантов. Такая ситуация чревата различными негативными последствиями.

На 92-й сессии Международной конференции труда справедливо подчеркивалась важность правильного выбора стратегических направлений и системности в их реализации. «Последовательная политика начинается как минимум, с обеспечения того, чтобы мероприятия в области миграции были нацелены на предсказуемые в долгосрочной перспективе требования экономики и общества и оставались неизменными от перемен в правительстве».⁶ Правительства должны отойти от простых функций «привратника» и сделать политику в области миграции неотъемлемым элементом своего планирования, базирующимся на соответствующей идеологии.

Все это подчеркивает актуальность темы данного диссертационного исследования, ориентированного на корректировку направлений

⁵ См. Ефимов Ю.Г. Миграция в современном политическом процессе // Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. Ставрополь, 2007.

⁶ За справедливый подход к трудящимся мигрантам в глобальной экономике. Международная конференция труда, 92-сессия, 2004. С.115.

государственной миграционной политики Российской Федерации, выработку новой стратегии её воплощения в жизнь.

Степень научной разработанности проблемы

Глобальное нарастание миграционных потоков в современном обществе настоятельно ставит задачу разработки новой эффективной государственной миграционной политики для решения проблем, как мигрантов, так и государства и бизнеса, базирующейся на научных разработках в этой области.

Проблемы миграционной политики на глобальном уровне наиболее обстоятельно изучены зарубежными исследователями. К числу известных работ зарубежных авторов, посвященных данной проблематике, следует отнести труды таких ученых, как: Д. Пападеметриу⁷, А. Инкельса, Д. Левинсона⁸, Гая С. Гудвина-Гилла⁹ и других. В них исследуется широкий спектр проблем: от общих проблем переселения, вопросов безопасности, гражданской свободы в эпоху глобализации, национального характера поведенческих личностных характеристик, до законодательного обеспечения в международном праве статуса беженцев.

Широкое освещение в ряде работ зарубежных исследователей (А. Фавелл, С. Кастельс, А. Алейникофф¹⁰) получили наиболее сложные сегодня вопросы политической интеграции мигрантов и связанная с ними проблема влияния этнической миграции на политические процессы в принимающих государствах. Вопросы политического участия и интеграции мигрантов, а также реализации ими политических прав нашли отражение в трудах Р. Баубока, Р. Гайдука, М. Мартинелло, А. Чаглар, Д. Эрнеста, С. Вертовеца¹¹.

Ряд авторов (М. Феннема и Дж. Гимпель¹²), наряду с обстоятельным анализом особенностей политического участия мигрантов, рассматривают также активность антииммигрантских партий и организаций. Разработке и реализации современной миграционной и интеграционной политики в Европе посвящены исследования Э. Геддеса, М. Вейнера, Р. Пеннинкса¹³.

⁷ Demetrios G. Papademetriou, Debora Waller Meyers (eds.) *Caught in the Middle: Border Communities in the Era of Globalization/ Wash/*: Carnegie Endowment for International Peace, 2001

⁸ Inkeles A., Levinson D.J. *National Character: the Study of Modal Personality and Socio-cultural systems// Handbook of Social Psychology/ Ed. By Lindzey. Vol.2. Cambridge, 1954.*

⁹ Гай С. Гудвин-Гилл. Статус беженца в международном праве. М., ЮНИТИ, 1997.

¹⁰ См.: Aleinikoff T. A., Martin D. A. *Immigration Process and Policy*. St. Paul, 1995; Castles S., Miller M. J. *The Age of Migration*. N. Y., 2003; Favell A. *Philosophies of integration. Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. N. Y., 2001.

¹¹ См.: Bauböck R. *How migration transforms citizenship: international, multinational and transnational perspectives*. IWE - Working paper series No.: 24, Februar 2002. Bauböck R. *Transnational Citizenship: Membership and Rights in International Migration*. Aldershot, 1994; Hayduk R. *Non-citizen voting: pipe-dream or possibility?* Drum Major Institute for Public Policy. October 2, 2002; Penninx R., Kraal K., Martinello M., Vertovec S. (eds.) *Citizenship in European Cities. Immigrants, Local Politics and Integration Policies*. Aldershot, 2004; Earnest D. C. *Noncitizen Voting Rights: A Survey of an Emerging Democratic Norm*. Paper prepared for delivery at the 2003 annual convention of the American Political Science Association, Philadelphia, Pennsylvania, August 28-31, 2003; Caglar A. *Hometown Associations, Rescaling of State Spatiality and Migrant Grassroots Transnationalism // Global Networks*. 2006. № 6 (1).

¹² См.: Gimpel J. G. *Latino Voting in the 2008 Election. Part of a Broader Electoral Movement // Backgrounder*. January 2009. Washington D.C.: Center for Immigration Studies; Brug van der W., Fennema M., Tillie J. *Why some anti-immigrant parties fail and others succeed. A two-step model of aggregate electoral support*. Article was offered for publication to *Comparative Political Studies* on the 18th of August 2003.

¹³ См.: Bernstein A., Weiner M. (eds.) *Migration and refugee policies. An overview*. London, 1999; Geddes A. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London, 2003; Doornik J., Penninx R. van Amersfoort H. *A Migration Policy for the Future. Possibilities and Limitations*. Brussels, 1997.

В трудах Я. Сойсал и Н. Глик Шиллер¹⁴, особое внимание обращено на формирование транснациональной политической идентичности мигрантов и развивающееся в связи с этим транснациональное гражданство. В работах У. Кимлики и Ф. Фукуямы, а также К. Джопке¹⁵ подробно рассматриваются особенности политических процессов при этнокультурном многообразии, особенности концепций мультикультурной политики и мультикультурного гражданства.

К числу важных достижений зарубежных ученых следует отнести активное использование междисциплинарного подхода к исследованию проблем миграции населения. Здесь можно назвать таких известных зарубежных авторов, как Дж. Холлифилд, Т. Хаммар, Г. Брокманн,¹⁶ положивших начало комплексного исследования проблем социально-политической интеграции иммигрантов в принимающие общества. Изучению эволюции транснациональных социально-политических пространств, формируемых мигрантами, посвящены работы Т. Файста, А. Портеса, Д. Массея.¹⁷ Активно исследуются проблемы, связанные с влиянием миграционных процессов на межэтнические отношения в принимающих странах.¹⁸

В России активное изучение проблем миграции населения относится к концу прошлого века. Возникшие в начале 1990-х гг. на фоне распада СССР и крушения социалистической системы, постоянно нараставшие и усложнявшиеся миграционные проблемы в Российской Федерации способствовали активизации и расширению спектра отечественных научных исследований в этой области. В этот период сложился ряд научных коллективов, специализирующихся на изучении современных миграционных явлений¹⁹.

Одним из таких центров стала лаборатория анализа и прогнозирования миграции Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, осуществляющая исследования по актуальным для России и всего постсоветского пространства миграционным проблемам. Ученые под

¹⁴ См.: Soysal Y. N. Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe. Chicago, 1994; Glick Schiller N. Beyond the nation-state and its units of analysis: towards a new research agenda for migration studies. Essentials of migration theory. Working Paper № 33, 2007. Bielefeld: Center on migration, citizenship and development.

¹⁵ См.: Kymlicka W., Norman W. (eds.) Citizenship in diverse societies. Oxford, 2000; Fukuyama F. The End of History and the Last Man. N. Y., 1992; Joppke C. Selecting by origin: ethnic migration in the liberal state. Cambridge, 2005.

¹⁶ См.: Hammar T., Brochmann G., Tamas K. Faist T. International migration, immobility and development. Multidisciplinary perspectives. Oxford, 1997; Brettell C. B., Hollifield J. F. (eds.) Migration Theory: Talking Across Disciplines. N. Y., 2008.

¹⁷ См.: Faist T. The transnational social question: social rights and citizenship in a global context. Working Paper № 14, 2007. Bielefeld: Center on migration, citizenship and development; Massey D., Arango J., Graeme H. Worlds in motion. Understanding international migration at the end of the millennium. Oxford, 2005; Portes A. Immigration Theory for a New Century: Some Problems for and Opportunities // International Migration Review. 1997. No. 31.

¹⁸ См.: Rex J. Multiculturalism and Political Integration in the Modern Nation State. Barselona, 2004; Edmonston B., Passel J. S. Immigration and Ethnicity: the Integration of America's Newest Arrivals. Washington D.C., 1994; Bommes M. Transnationalism or Assimilation? URL: http://www.sowi-onlinejournal.de/2005-1/transnationalism_assimilation_bommes.htm

¹⁹ Волох Владимир Александрович. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции на примере института предоставления убежища // Диссертация ... кандидата политических наук. Москва, 2007 185 с.

руководством Ж.А. Зайончковской провели крупномасштабные исследования, в том числе по проблемам вынужденной миграции в Центральной России²⁰.

Существенный вклад в научные исследования по проблемам миграции внесли ученые Института социально-политических исследований РАН и лично руководитель Центра социальной демографии этого института д.э.н., проф. Л.Л. Рыбаковский, автор более двухсот научных трудов, в том числе десяти авторских монографий²¹. В настоящее время Центр социальной демографии и экономической социологии ИСПИ РАН возглавляет известный ученый член-корр. РАН, д.э.н., проф. С.В. Рязанцев.

Институт этнологии и антропологии РАН, под руководством академика РАН, д.и.н., проф. В.А. Тишкова²² проводит большую научно-исследовательскую работу по мониторингу миграционной ситуации в государствах-участниках СНГ, начиная с 1996 г. издает на основании этих исследований периодический «Бюллетень этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов», который пользуется большой популярностью в органах государственной, законодательной и исполнительной власти и среди общественных организаций этих стран.

Активно занимается указанными проблемами другой научный коллектив - Институт международных экономических и политических исследований РАН²³. Институт является одним из немногих коллективов, где приоритетное значение придается исследованию эмиграционного и иммиграционного законодательства в зарубежных странах, а также исследуется широкий круг проблем внешней трудовой миграции²⁴.

Учеными Института социально-экономических проблем народонаселения РАН выполнен ряд исследований по проблемам трудовой и нелегальной миграции, адаптации вынужденных мигрантов и т.д. Среди них работы известных ученых И.Г. Ушкалова, И.А. Малахи²⁵ и других авторов.

Большая заслуга в изучение проблем миграции принадлежит кафедре народонаселения экономического факультета МГУ. Её заведующий, д.э.н., проф. В.А. Ионцев внес фундаментальный вклад в теорию и историю международной миграции²⁶.

²⁰ См. например Зайончковская Ж.А. Миграция населения и рынок труда в России. М., 1994; она же Миграционные связи России после распада СССР// Миграционные процессы после распада СССР: Программа по исследованию миграции. Вып. 5. М., 1994; она же Миграционные тенденции в СНГ//Миграция в постсоветском пространстве: Политическая стабильность и международное сотрудничество. М., 1997 и др.

²¹ См. например Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграции, М.1973; он же Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М. 1987; он же Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграционного процесса. М., 2001 и др.

²² См. например Тишков В.А. Этнология и политика. Научная публицистика. – М. Наука 2001и др.

²³ В июне 2005 года решением Президиума Российской академии наук Институт экономики РАН и Институт международных экономических и политических исследований РАН реорганизованы путем их слияния в единую научную организацию – Институт экономики Российской академии наук.

²⁴ См. например Использование иностранной рабочей силы в России: проблемы и перспективы (материалы круглого стола)//ИМЭПИ РАН. М. 2005. 219 с.

²⁵ См. например Ушкалов И.Г., Малаха И. А. «Утечка умов» - масштабы, причины, последствия. М.: Эдиториал УРСС, 1999

²⁶ См. например Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения.- М. Диалог. МГУ, 1999; Мир в зеркале международной миграции: Сб. статей М63 / Гл. ред. Ионцев В.А. - М.: МАКС Пресс, 2002.

Существенный вклад в развитие отечественной науки о миграции внёс директор Центра Института макроэкономических исследований Минэкономразвития России, д.э.н., проф. А.В. Топилин.

Центр изучения миграционной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, созданный в 2007 г., участвует в осуществлении фундаментальных и прикладных научно-исследовательских работ, оказывает услуги консультативного и научно-методического характера федеральным и региональным органам государственной власти в сфере реализации миграционной политики. В настоящее время в нем работают известные ученые д.филос.н. Т.С. Иларионова, д.полит.н. Л.А. Кононов, к.соц.н. В.Ю. Леденёва, д.и.н., проф. А.Д. Назаров, д.соц.н. Е.А. Назарова и другие. Под общей редакцией д.ю.н., проф. И.Н. Барщикова, д.филос.н., проф. В.К. Егорова, директора ФМС России, к.ю.н., проф. К.О. Ромодановского, д.ю.н., проф. М.Л. Тюркина издано учебно-методическое пособие «Основы миграционной политики».

Кафедрой истории, теории и методологии социологии РГСУ, возглавляемой д.соц.н., проф. Т.Н. Юдиной, проведен ряд исследований, научных дискуссий (в форме конференций, семинаров, «круглых столов») по актуальным проблемам миграции с широким привлечением лиц, принимающих решения, СМИ, преподавателей ВУЗов, исследователей, представителей международных и общественных организаций.

В целях реализации государственной миграционной политики в новых условиях и подготовки высококвалифицированных профессиональных кадров, способных управлять миграционными процессами, в 2000 г. с одобрения Правительства Российской Федерации и по согласованию с Министерством образования Российской Федерации в составе Государственного университета управления была создана Кафедра управления миграционными процессами.²⁷ Это единственный в мире государственный университет, который осуществляет подготовку кадров управленцев с пятилетним сроком обучения с получением высшего образования по специальности «Менеджмент организации» со специализацией «Управление миграционными процессами». Кафедра – активный участник научных исследований.²⁸

Представляют научный интерес работы руководителя ФМС России в 1992 – 1999 гг., д.э.н., проф. Т.М. Регент. Среди них «Миграция в России:

²⁷ В настоящее время – Кафедра управления миграционными процессами и региональным развитием.

²⁸ Волох В.А. Модернизация миграционной политики в год председательства России в Содружестве Независимых Государств // Российская ассоциация политической науки. Изменение России: политические повестки и стратегии. Международная научная конференция. Тезисы докладов. Москва, 25-26 ноября 2010 г. – М.: РАПН, 2010. С. 44-45; он же Миграционная политика: теоретико-методологические и концептуальные подходы // Вопросы политологии. Научный журнал 2012. Выпуск 1(5). С.48-59; Рошин Ю.В. Миграция в судьбе России // Москва-Тверь: Издательский дом «Авангард»: Седьмая буква. 212. -640 с.; Куценко Т.И. Интеллектуальная миграция в Современной России. Монография. // «Спутник+». 2011. -164 с.; Суворова В.А. Опыт России в области противодействия торговле людьми (статья) // Вестник университета. ГУУ. М.: ГУУ, 2011. № 11; Дмитриева Ю.В. Совершенствование системы управления миграционными процессами в современной России на основе концепции управления качеством. – М.: Экон-информ, 2011. – 354 с.

Проблемы государственного управления», «Российское государство - вынужденным переселенцам и беженцам»²⁹ и другие.

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

Следует отметить отечественных ученых, инициировавших появление теоретических исследований и внесших серьезный вклад в создание научно-методологической платформы для более качественного изучения процессов миграции населения: Т.И. Заславской, Ж.А. Зайончковской, В.А. Ионцева, В.И. Переведенцева, Л.Л. Рыбаковского, В.А. Тишкова, А.В. Топилина, Б.С. Хорева, Т.Н. Юдиной и др.³⁰

С изменением в конце 80-х - начале 90-х гг. XX в. структуры миграционных потоков в России и выходом на первый план внешней миграции появились комплексные исследования в области изучения миграции. Среди них работы Г.С. Витковской, А.Г. Вишневского, В.А. Ионцева, В.И. Мукомеля, В.А. Тишкова, и др.³¹ Современными исследователями признается необходимость комплексного подхода, как к изучению международной миграции, так и к формированию миграционной политики.³²

Комплексный анализ и разработка управленческих подходов при формировании миграционной политики и регулированию миграционных процессов представлены в исследованиях С.А. Авакьяна, И.Н. Барцица, О.Д. Воробьевой, Г.И. Глушенко, Г.Г. Гольдина, С.Н. Градиловского, М.Б. Денисенко, А.В. Дмитриева, А.Н. Жеребцова, Н.Н. Зинченко, В.Ю. Зорина, Ю.Г. Ефимова, И.В. Ивахнюк, В.Л. Иноземцева, Л.А. Кононова, Н.В. Мкртчяна, Ю.В. Рощина, С.В. Рязанцева, И.С. Семененко, С.С. Сулакшина,

²⁹ См. например Регент Т.М. Иммиграция в Россию. М., 1997; она же Миграционная ситуация в Северо-Кавказском регионе/Народонаселение. 1998. № 1; она же Миграция в России: Проблемы государственного управления. М., 1999; она же Российское государство-вынужденным переселенцам и беженцам. М., 1998

³⁰ Зайончковская Ж.А. Новоселы в городах. М., 1972. Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе/Социологические исследования. 1978. №1. Ионцев В.А. Направления миграционной политики развитых капиталистических стран. М., 1980. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М., 1999. Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения. М., 1975. Плетнев Э.П. Международная миграция рабочей силы в капиталистической системе мирового хозяйства. М., 1962. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987. Топилин А.В. Территориальное перераспределение трудовых ресурсов в СССР. М., 1975. Хомра А.У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. Киев, 1979. Хорев Б.С., Чапек В.Н. Проблемы изучения миграции населения. М., 1978.

³¹ Демографическая модернизация России, 1900-2000 / под ред. А.Г.Вишневского. М.: Новое изд-во, 2006. Миграция и безопасность России / под ред. Г. Витковской и С.Панарина. М., 2000. Ионцев В.А. Международная миграция населения: Теория и история изучения. М.: Диалог-МГУ, 1999.

³² Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисц. учебн. пос. / Под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. М., 2007.

В.А. Тишкова, А.И. Трейвиша, М.Л. Тюркина, А.С. Чеснокова, А.Е. Шарапова, И.П. Цапенко и др.³³

Исключительно важное место автор представленного диссертационного исследования отводит научным публикациям, посвященным общим проблемам политики, государственного и муниципального управления, теории и истории государства и права, конституционного, международного, административного права, национальной политики и СМИ, что по нашему мнению, позволяет более широко и комплексно исследовать вопросы формирования и реализации государственной политики в сфере регулирования и управления миграционными процессами. В работе были использованы исследования Г.В. Атаманчука, В.И. Буренко, А.Г. Вишневого, Н.И. Глазуновой, А.Е. Дмитриева, Ю.В. Дмитриевой, Ю.Г. Ефимова, А.Н. Жеребцова, О.Е. Кутафина, Г.Р. Латфуллина, В.Г. Ледяева, Е.А. Лукашовой, А.Ю. Мельвиля, С.Е. Метелева, В.И. Мукомеля, Н.В. Новичкова, Н.А. Омельченко, С.В. Рязанцева, М.В. Саввы, В.Д. Самойлова, Л.В. Сморгунова, Ш.С. Сулеймановой, В.А. Тишкова, И.Н. Трофимовой, Т.Я. Хабриевой, А.С.Чеснокова, А.Е. Шарапова³⁴ и других известных исследователей в сфере гуманитарного знания.

³³ Авакьян С.А. Россия: гражданство, иностранцы, внешняя миграция. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. Основы миграционной политики / под общ. ред. И.Н. Барцца. М.: Изд-во РАГС, 2008. Гольдин Г.Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования. Дис. ...докт. полит. наук, М.: 2001. Дмитриев А.В. Миграция: Конфликтное измерение. М., 2006. Ефимов Ю.Г. Политическая миграциология: миграционные процессы в контексте политологических проблем. - М.: 2005. Зинченко Н.Н. Миграция населения: Теория и практика международно-правового регулирования. М.: Внешторгиздат, 2003. Ивахнюк И.В. Евразийская миграционная система: теория и политика. М.: ТЕИС, 2005. Иноземцев В.Л. Иммиграция: новая проблема нового столетия //Социологические исследования. 2003. № 4. Вынужденные мигранты и государство / Под ред. В.А. Тишкова. М., 1998. Перспективы миграции и этнического развития России и их учет при разработке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу / Под ред. А.Г. Вишневого. М.: ИЭПП, 2004. Рошин Ю.В. Миграция населения и Россия. М.: Изд. Дом ГОУВПО ГУУ, 2007 г; Рошин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М., 2008, 284 с.; Рошин Ю.В. Эмиграция в судьбе России. М., 2009, 224 с.; Рошин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М., 2008, 284 с.; Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. М.: Зимогляд, 2009. Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран. М.: Академия, 2009.

³⁴ См. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997; Политология: учебник. Под общей редакцией: В.И. Буренко // М.: Кнорус, 2012; Вишневский А.Г. Альтернативы миграционной стратегии //Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации. М.,2005; Глазунова Н.И. Государственное и муниципальное (административное) управление: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007; Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. М.: Альфа - М, 2006; Дмитриева Ю.В. Совершенствование системы управления миграционными процессами в современной России на основе концепции управления качеством // Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва - 2011; Ефимов Ю.Г. Миграция в современном политическом процессе // Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. Ставрополь – 2007; Жеребцов А. Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики) // Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва 2009; Кутафин О.Е. Российское гражданство. М.: Юрист, 2004; Латфуллин Г.Р., Новичков Н.В. Политическая организация: Учебное пособие. СПб.: Питер, 2007; Ледяев В.Г. Политика и власть как общественные явления. Политическое участие //Политология: учебник / Под общей редакцией: В.И. Буренко. М.: Кнорус, 2012; Лукашева Е.А. Права человека и политическое реформирование. М.:1997; Мельвиль А.Ю. и др. Политология учебник // М.: МГИМО, ТК Велби, Проспект, 2004. - 624 с.; Метелев С.Е. Международная миграция и социально-экономическое развитие России. М. 2007; Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. – М.: Диполь-Т, 2005; Омельченко Н.А. История государственного управления в России: учеб. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007; Рязанцев С.В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции//Ставропольское книжное изд. 2001; Савва М.В. Новые практики связей с общественностью в сфере непосредственного участия граждан в управлении делами государства // История

Глобальные перемещения трудящихся мигрантов, воздействие трудовой миграции на социально-экономическое развитие принимающих государств подробно раскрываются в работах В.А. Волоха, С.В. Рязанцева, И.В. Ивахнюк, И.П. Цапенко, Е.В. Тюрюкановой и Е.С. Красинца³⁵.

Одним из первых среди отечественных конфликтологов, исследующих проблемы миграции населения стал член-корреспондент РАН, д.фил.н., проф. А.В. Дмитриев³⁶. Исследованию конфликтогенной природы миграции посвящены работы Г.В. Аксютченко, А.В. Дмитриева, В.Ю. Зорина, А.А. Казанцева, Н.С. Слепцова и др.³⁷.

Важным достижением современных отечественных исследований по проблемам миграционной политики, свидетельствующим о качественно новом уровне науки о миграции, стало формирование самостоятельного научного направления «миграциологии», базирующейся на идее комплексного подхода в изучении общей миграционной подвижности населения.³⁸ Его основателями стали известные отечественные ученые Б.С. Хорев, В.А. Ионцев, М.Б. Денисенко. В 2012 году издана монография

- образование - коммуникация - связи с общественностью: система и динамика. Т. 2. Коммуникация. Связи с общественностью. КубГУ. Краснодар. 2012. С. 396 – 404; Савва М.В. Власть как фактор гражданской культуры в современной России // Человек. Сообщество. Управление. Научно-информационный журнал. КубГУ. 2011. № 4. С. 80 - 91; Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013г. – 487 с.; Сморгунев Л.В. Сравнительная политология. Учебник. СПб.: Питер, 2012. 448 с; Сулейманова Ш.С. Национальная политика России и СМИ (1990 – 2000): теория и практика. – М.: Издательство РАГС. 2009; Тишков В.А. Этнология и политика. Научная публицистика. – М. Наука 2001; Трофимова И.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы институционального развития // Модернизация и политика в XXI веке / Отв. ред. Ю. С. Оганисян; Ин-т социологии РАН. - М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2011. - С. 27-35; Хабриева Т.Я., Нарышкин С.Е. Административная реформа в России научно-практическое пособие. М., контакт 2006; Хабриева Т.Я. Основные направления развития миграционного законодательства//Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. д.ю.н., проф., акад. РАЕН и ПАНИ, засл. деят. науки РФ В.М. Баранова. Н.Новгород, 2004; Чесноков А.С. Специфика политического регулирования иммиграционных процессов в современном мире // Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. Екатеринбург – 2010; Шараров А.Е. Акторы и механизмы формирования государственной иммиграционной политики развитых стран // Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. Москва – 2010 и др.

³⁵ См.: Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2010 - 252 с.; Рязанцев С. В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. Ставрополь, 2001; Ивахнюк И. В. Евразийская миграционная система: теория и политика. М., 2008; Цапенко И. П. Управление миграцией: опыт развитых стран. М., 2009; Принудительный труд в современной России: нерегулируемая миграция и торговля людьми / Рук. исслед. Международной организации труда Тюрюканова Е. В. М., 2004.

³⁶ Дмитриев А.В. Конфликтология. М.: Гардарики, 2001. Дмитриев А.В. Конфликтность миграции: глобальный аспект // Социс. 2001. № 6.

³⁷ Аксютченко Г.В. Иммиграция как источник вызовов безопасности // Власть. 2007, № 8. Дмитриев А.В., Слепцов Н.С. Конфликты миграции. М.: Альфа-М, 2004. Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. М.: Альфа-М, 2006. Дмитриев А.В., Жуков В.И., Пядухов Г.А. Миграция: конфликт, безопасность, сотрудничество. М.: Ид-во РГСУ, 2009; Дмитриев А.В. Конфликтология: краткий терминологический словарь Издательство: СПбГУП, 2012 г.; Дмитриев А.В. Конфликтология. М.: Издательство: Альфа-М, 2013 г.; Зорин В.Ю., Рудаков А.В. Межнациональные и межконфессиональные отношения в Российской Федерации: проблемы раннего предупреждения и профилактики деструктивных явлений: (на примере Приволжского федерального округа): монография / В.Ю. Зорин, А.В. Рудаков; Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Ин-т ФСБ России. Нижний Новгород: Ин-т ФСБ России, 2008. - 287 с. ISBN 978-5-91616-005-5.

³⁸ Хорев Б.С., Ионцев В.А., Денисенко М.Б. Миграциология. Учебное пособие. М., 1989.

профессора В.Д. Самойлова «Миграциология. Конституционно-правовые основы».³⁹

Как видно из проведенного анализа научных исследований, посвященных изучению проблем миграции населения и государственного регулирования миграционных процессов, подавляющее большинство из них написаны экономистами, социологами и отчасти историками. К сожалению, этого нельзя сказать об изучении проблем миграции с использованием научных методов современной политической науки. В то же время анализ существующих исследований по интересующей нас проблематике выявил ряд нерешенных проблем и лагун в этой сфере, нуждающихся в обстоятельном политологическом анализе. Отечественная политическая наука испытывает сегодня явный недостаток работ, посвященных комплексному анализу институциональных оснований государственной миграционной политики Российской Федерации, равно как и современных политических технологий государственного регулирования миграционных процессов. Нуждаются в дальнейшем изучении вопросы воздействия миграционных процессов на социально-экономическое развитие страны, политический и социальный климат в районах поселения мигрантов, реализации международных обязательств Российской Федерации в сфере миграции и соблюдения прав человека. В немногочисленных кандидатских и докторских работах по политическим наукам раскрыты лишь отдельные аспекты изучаемой проблемы. Кроме того, различные аспекты миграционной проблематики политологами исследованы неравномерно.

Важно отметить, что в диссертационной работе формирование и реализация миграционной политики понимается одновременно и как политика, и как управление миграционными процессами. Формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с разработкой политики и оптимизацией собственной миграционной политики, а управление миграционными процессами, как реализация миграционной политики - деятельность государственных и общественных организаций, связанных с реализацией этой политики и ответную реакцию мигрантов и общества на действия властей.

В данном диссертационном исследовании политическое регулирование миграционных процессов представлено как институт и как процесс. Институциональный компонент включает в себя организационные и нормативные основы деятельности государственных и общественных организаций, связанных с разработкой и реализацией миграционной политики. Процессуальный компонент - миграционную политику, осуществляемую органами власти, и ответную реакцию мигрантов на действия властей.

Автор представленной к защите научной работы, выполненной в контексте общенаучных критериев системного анализа, осмысления и синтеза существующих в настоящее время научных и практических

³⁹ Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы // М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. – 487 с.

наработок по проблемам миграционной политики, ставил своей основной целью концептуальное обоснование и изложение конструктивных рекомендаций, основанных на накопленном автором диссертационного исследования научном и практическом опыте в вопросах формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. Все это определило выбор темы диссертационного исследования.

Объектом настоящего исследования является государственная миграционная политика Российской Федерации как объективно обусловленная деятельность государства по управлению и регулированию миграционных процессов.

Предметом диссертационной работы являются современное состояние, основные тенденции и пути оптимизации процесса формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в контексте мировой и отечественной практики.

Цель исследования – заключается в комплексном изучении и научном переосмыслении традиционных подходов к формированию миграционной политики, выявлении проблемных зон и институциональных противоречий в этой сфере в условиях современной России, разработке на этой основе научно-практических рекомендаций по совершенствованию концептуального, институционального и законодательного обеспечения регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих взаимосвязанных исследовательских задач:

1. Раскрыть содержание концепта государственной миграционной политики и его место в исследовательском арсенале современной политической науки.

2. Провести анализ ключевых понятий, систематизировать виды, модели и типы миграционной политики, сформулировать авторское определение миграционной политики.

3. Раскрыть причинно-факторный механизм миграции населения, определить проблемы, препятствующие формированию эффективной миграционной политики и управлению миграционными процессами в современных условиях.

4. Исследовать природу, особенности становления, развития и современное состояние миграционной политики в интеграционных объединениях (на примере Европейского союза). Выявить наиболее оптимальные модели миграционной политики с целью определения алгоритма разработки государственной миграционной политики Российской Федерации.

5. Проанализировать особенности процессов становления и эволюции миграционной политики в истории России в дореволюционный и советский периоды.

6. Исследовать миграционную ситуацию в Российской Федерации на современном этапе и выявить её основные проблемы.

7. Определить основные этапы и исследовать особенности формирования государственной политики Российской Федерации в сфере миграции населения.

8. Провести анализ нормативно-правового и институционального обеспечения государственной миграционной политики, выявить роль и возможные перспективы участия институтов гражданского общества в формировании и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

9. Разработать научно-практические рекомендации по модернизации государственной миграционной политики Российской Федерации, направленные на совершенствование институционального, правового и инструментального обеспечения миграционных процессов, усиление роли институтов гражданского общества, повышение качества миграционных потоков и управления миграционными процессами, усиление межведомственного взаимодействия и корпоративной социальной ответственности в сфере формирования и реализации государственной миграционной политики, дальнейшее развитие теоретических основ миграционной политики.

Научная гипотеза диссертационного исследования

В условиях глобализирующегося мира обострилась необходимость модернизации государственной миграционной политики Российской Федерации на новом концептуальном уровне как важнейшего ресурса совершенствования внутренней и внешней политики государства, внесения изменений в ее институциональное обеспечение, инструменты и механизмы реализации.

Теоретическо-методологическая база исследования. В качестве теоретической основы диссертационного исследования использован широкий спектр работ по теории формирования государственной политики и государственного управления, российская и зарубежная литература социально-политической направленности.

Методической основой исследования послужили общенаучные принципы познания общественных явлений, прежде всего системности, целостности, диалектики развития. Были использованы системный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, исторический, типологический методы анализа, включающие синтез, анализ, обобщение и интерпретацию теоретических и эмпирических данных, междисциплинарный подход, а также статистический и контент-анализ документов по проблемам формирования и реализации миграционной политики.

Нормативную базу диссертационного исследования составили: международные правовые акты в сфере миграции населения и прав человека; Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, законы Российской Федерации, Указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по этим вопросам.

Эмпирическую базу исследования составили данные прикладных политологических, экономических, социологических, правовых, исторических исследований, обширный статистический материал официальных российских и зарубежных источников, а также личный практический опыт, накопленный автором диссертационного исследования по вопросам формирования и реализации государственной миграционной.

Основные положения, выносимые на защиту.

1. Анализ существующих в отечественной и зарубежной научной литературе подходов к характеристике государственной миграционной политики и личный опыт работы автора диссертационного исследования в этой области позволяют внести существенные уточнения в понятие миграционной политики и управления миграционными процессами. С точки зрения автора, миграционную политику государства можно определить как комплекс политических, организационных, институциональных, нормативных, правовых, финансовых, идеологических и иных мер, осуществляемых международными органами и организациями, государственными и муниципальными органами власти, политическими партиями, общественными организациями и движениями, средствами массовой информации и их представителями по формированию и реализации основных направлений управления миграционными процессами посредством использования власти, в т.ч. политической, либо осуществления влияния на власть в интересах реализации значимых государственных и общественных потребностей, обеспечения и защиты прав человека и гражданина.

2. На современном этапе развития миграционная политика реализуется на мировом, международном, региональном уровнях и на уровне отдельного государства. На мировом уровне миграционная политика осуществляется международными организациями, такими как ООН (в лице УВКБ ООН, МОТ, ЮНФПА и других организаций системы ООН), МОМ и реализуется в принятых ими официальных документах. Как показало проведенное исследование, наибольшей степенью интеграции в миграционной сфере отличается интеграционное объединение Европейский союз, что дает основание автору диссертационной работы сделать вывод о научной и практической значимости критического осмысления и творческого использования опыта формирования унифицированной миграционной политики и механизмов её реализации Европейского союза в российских условиях. Наиболее интересным в этом смысле может оказаться европейская практика привлечения трудовых мигрантов, опыт работы миграционных органов в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища, противодействия нелегальной миграции, а также адаптации, интеграции и натурализации мигрантов. Этот опыт может быть также адаптирован к интеграционным объединениям, участником которых является Российская Федерация (СНГ, ЕврАзЭС, Таможенный союз).

3. Совершенно очевидно, что формирование и проведение эффективной миграционной политики не может основываться только на заимствовании чужого опыта. Каждая страна вырабатывает модель и механизмы миграционной политики с учетом исторических традиций и

национальных особенностей. В этой связи глубоко ошибочным, с нашей точки зрения, следует считать господствующую в нашей современной политической практике недооценку или игнорирование богатейшего отечественного опыта регулирования миграционных процессов, обусловленного историческими особенностями формирования и развития российской государственности на огромном евразийском пространстве. Опыт проведения миграционной политики в царской России и СССР целесообразно использовать при формировании и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, прежде всего в части проведения переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой, развития внутренней миграции граждан Российской Федерации, содействия адаптации и интеграции мигрантов, формирования конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом.

Полезным может также оказаться опыт СССР в сфере межгосударственного организованного обмена рабочей силой, в том числе с точки зрения используемых советским государством инструментов и механизмов привлечения иностранной рабочей силы.

4. Анализ миграционной ситуации в Российской Федерации позволяет выделить ряд особенностей формирования и реализации государственной миграционной политики в постсоветский период, по большей части обусловленных, по мнению автора, политизацией миграционных процессов, что в свою очередь было вызвано распадом СССР, частыми изменениями геополитической обстановки вокруг Российской Федерации, обострением этнополитических и военных конфликтов, породивших проблему вынужденной миграции, и, в конечном счете, ростом конфликтогенности миграционного фактора в целом.

5. Формирование и реализация государственной миграционной политики, ставящие целью обеспечение эффективного управления миграционными процессами, в определяющей степени зависят от качества функционирования соответствующих институтов и наличия необходимых инструментов и механизмов. Острота проблемы институционального обеспечения миграционной политики в современной России в значительной мере связана с тем, что за весьма короткий исторический период с момента своего возникновения Федеральная миграционная служба претерпела целый ряд реорганизаций. Институциональная неустойчивость и противоречивость в целом негативно отразилась на качестве реализации возложенных на службу задач и функций, в том числе на финансировании проводимых мероприятий.

Постоянно менявшееся институциональное обеспечение миграционной политики, равно как и связанное с этим отсутствие последовательности и преемственности принимаемых решений в сфере управления миграционными процессами, имели следствием лишь то, что работа миграционного ведомства была не только существенно ослаблена, но и во многом парализована.

В контексте сказанного серьезной институциональной ошибкой, с точки зрения автора диссертационного исследования, следует считать подчинение ФМС России Министерству внутренних дел Российской Федерации, что было основным мотивом институциональной реформы 2002 г. Институциональная ошибка 2002 г., связанная с господствующим в то время представлением о возможности решения проблемы незаконной миграции только путем ужесточения миграционной политики, обернулась серьезными негативными последствиями: миграция населения стала ассоциироваться в глазах общественности с криминальностью, так как оказалась в сфере деятельности милиции. Неумелое управление миграционными процессами органами внутренних дел явилось одним из факторов, приведших к росту незаконной миграции, усилению коррупционной составляющей, возникновению теневых сервисов для мигрантов, организуемых чиновниками, к многочисленным нарушениям прав мигрантов, росту антимигрантских настроений и межэтнических столкновений.

6. Факты свидетельствуют, что миграция для Российской Федерации является не проблемой, а - при умелом управлении - существенным ресурсом стабилизации и увеличения численности постоянного населения Российской Федерации и содействует обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

В то же время обращает на себя внимание, что вплоть до последнего времени, несмотря на имеющиеся многочисленные научные исследования и практические разработки, деятельность государства в вопросах формирования и реализации государственной миграционной политики осуществлялась без целостной системы взглядов на содержание и основные направления реализации стратегического курса страны в этой сфере. До 2012 года в Российской Федерации не была разработана и принята Концепция государственной миграционной политики, которая должна дать обществу и мигрантам ответ на многие вопросы, связанные с ролью и местом миграции населения в дальнейшем развитии России. Не учитывались особенности национальной политики России.

Автор лично принимал участие в разработке проектов концепции государственной миграционной политики: был разработан авторский вариант концепции; в 2011 г. проект концепции дважды рассматривался под председательством автора на заседаниях Общественного совета при ФМС России; было подготовлено экспертное заключение для Общественной палаты Российской Федерации, которое легло в основу рассмотрения в Палате проекта Концепции.

Ряд предложений, высказанных в экспертном заключении и авторском проекте, были учтены при рассмотрении проекта Концепции на заседании Совета Безопасности Российской Федерации 27 апреля 2012 года и в принятой Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации.

7. Проведенное исследование теоретических и практических проблем миграции населения выявило необходимость повышения эффективности законодательного обеспечения государственной миграционной политики России. В первую очередь это относится к правовому регулированию таких сфер миграционных правоотношений, как вопросы предоставления политического, временного убежища и статуса беженца, правовые основы которых, как показывает практика, нуждаются в серьезном совершенствовании и модернизации. В частности, необходимо предусмотреть сокращения промежуточных стадий рассмотрения ходатайства о признании беженцем, создание Апелляционной комиссии, основания для отказа в признании беженцем при наличии достоверных сведений о принадлежности лица к международным террористическим, экстремистским и преступным организациям.

8. Опыт России и других стран показывает, что эффективное управление миграционными процессами возможно только на основе межведомственного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, равно как и их взаимодействия с мигрантскими организациями и общественными объединениями.

В этом контексте исключительное значение приобретает активно внедряемая в ряде стран практика формирования и развития корпоративной социальной ответственности (КСО) субъектов миграционной политики, в рамках которой государственные органы и неправительственные организации, учитывая интересы общества, добровольно принимают дополнительные обязательства, которые выходят за рамки установленных действующим законодательством обязательств, для повышения качества миграционных потоков. Важность решения этой проблемы в России усиливается в связи с тем, что потенциал российских неправительственных, коммерческих и других организаций в формировании и реализации политики российского государства в сфере управления миграционными процессами остается во многом невостребованным федеральной и местной властью.

9. В свете сказанного актуальной и практически нерешенной задачей современной государственной миграционной политики в России следует считать привлечение институтов гражданского общества к активному участию в решении проблем миграции, что предполагает совершенствование механизмов и изменение характера взаимодействия институтов гражданского общества с федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления. Особую роль в этом процессе должна принадлежать самим мигрантским организациям, основная часть которых пока что находится в стадии становления.

Чрезвычайно актуальным представляется налаживание конструктивного диалога органов государственной власти и управления с правозащитными организациями, от активной позиции которых в вопросах защиты прав мигрантов во многом зависит будущее политической демократии. Требуется дальнейшего расширения участие частного бизнеса в формировании инфраструктуры трудовой миграции (создание

рекрутинговых агентств, информационных и консультационных сервисов для мигрантов, частно-государственных миграционных центров). Очевидно также, что решение многих вопросов, связанных с формированием грамотной и эффективной миграционной политики, в значительной мере зависит от всестороннего и объективного освещения проблем миграции в печати, на радио, телевидении и других средствах массовой информации, что существенно повышает роль СМИ в этом процессе.

Основные научные результаты, полученные лично соискателем, и их научная новизна. В результате проведенного научного исследования были получены следующие результаты, содержащие в себе новизну представленного диссертационного исследования:

1. Систематизированы, обобщены и классифицированы основные научные направления, теории и концепции миграции населения.

2. Критически переосмыслены ключевые понятия в сфере миграции населения, предложен авторский вариант определения «миграционная политика».

3. Раскрыт причинно-факторный механизм миграции населения, определены проблемы, препятствующие формированию эффективной миграционной политики и управлению миграционными процессами в современных условиях.

4. Выявлены особенности становления, развития и современного состояния миграционной политики в интеграционных объединениях, конкретизированные на примере Европейского союза.

5. Выявлено и раскрыто различие в основных подходах к формированию и реализации миграционной политики России в исторической ретроспективе.

6. Предложена и научно обоснована периодизация основных этапов формирования государственной политики в сфере миграции населения в современной России, ее институционального обеспечения; уточнены их особенности.

7. Проведен сравнительный анализ и уточнены критерии идентификации миграции, обоснованы характеристики и дано авторское определение незаконной (нелегальной) миграции.

8. Выявлены и систематизированы основные недостатки и проблемные зоны в реализации государственной миграционной политики Российской Федерации на современном этапе.

9. На основе проведенного диссертационного исследования автором разработаны научно-практические рекомендации по модернизации государственной миграционной политики Российской Федерации, определены направления совершенствования институционального и правового обеспечения миграционных процессов, активизации роли институтов гражданского общества, средств массовой информации в ее реализации, повышения качества миграционных потоков и управления миграционными процессами, усиления корпоративной социальной ответственности акторов миграционной политики, развития теоретических основ миграционной политики.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что основные ее положения и выводы могут быть использованы в аналитической работе для определения целей и приоритетов в процессе дальнейшего совершенствования формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, в практической деятельности федеральных органов государственной власти, в первую очередь Федеральной миграционной службы, её территориальных органов и загранпредставительств, правоохранительных органов и других государственных институтов и организаций, включая институты гражданского общества, обеспечивающие реализацию миграционной политики.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в научных исследованиях, при подготовке курсов учебных дисциплин в высших учебных заведениях, деятельности Общественного совета при ФМС России, Научного совета ФМС России для оценки конкретных ситуаций и выбора наиболее адекватных решений в сфере миграции населения.

Апробация результатов исследования.

Результаты проведенных автором исследований неоднократно докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры управления миграционными процессами ГУУ, кафедры государственного управления и политических технологий ГУУ; палат и комитетов Федерального собрания Российской Федерации, комиссиях и рабочих группах Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Совета Безопасности Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, конференциях, «круглых столах» и семинарах УВКБ ООН, МОМ, МОТ, МАТМ и других международных и российских неправительственных организаций, Научном совете ФМС России и Общественном совете при ФМС России. Результаты исследования также используются в работе диссертанта в качестве эксперта в Экспертном совете Комитета по делам СНГ Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации; в ФМС России; средствах массовой информации.

Ключевые идеи автора были использованы:

- в деятельности общественного и научного советов ФМС России;
- в ряде нормативных правовых актов в процессе формирования миграционной системы Российской Федерации;
- в обучении студентов, аспирантов, работников ФМС России, работодателей, представителей НПО, а также в учебно-методической работе кафедры УМП.

Личный вклад автора диссертационного исследования в формирование и реализацию государственной миграционной политики нашел свое отражение в:

- выработке рекомендаций по корректировке миграционной политики на основе проведенных автором ряда научных исследований;
- разработке, сопровождении и внедрении ряда федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства

Российской Федерации, а также при корректировке нормативных правовых актов ряда субъектов Российской Федерации.

- подготовке ряда межправительственных соглашений по миграционным проблемам;

- подготовке проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации к рассмотрению на двух заседаниях: (25 февраля и 30 марта 2011 года) Правительственной комиссии по миграционной политике, слушаниях в Общественной палате Российской Федерации (12 и 25 июля 2011 г.) и заседаниях Общественного совета при Федеральной миграционной службе в т.ч. на одном заседании совместно с рабочей группы Правительственной комиссии по миграционной политике (11 октября 2010 г. и 9 февраля 2011 г.);

- подготовке 12 экспертных заключений на проекты административных регламентов Федеральной миграционной службы 2007-2011 гг., а также на проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации и на проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Трудовой кодекс Российской Федерации».

Основные теоретические и практические положения, изложенные в диссертации, опубликованы в трех монографиях, более чем в 140 научных статьях, в том числе в 23 статьях, опубликованных в рецензируемых ВАК научных изданиях.

Наиболее значимые результаты диссертационного исследования апробированы в общественной деятельности диссертанта, принявшего участие в более чем в 20 телепередачах (на телеканалах «НТВ», «Москва 24», «3 канале ТВ», «Столица», «8 канале ТВ», «Мир», «Столица плюс» «Первом канале», «НТВ плюс», АТВ «Времечко», «РИА Новости» и др.) и 90 радиопередачах (на радиостанциях «Русская служба новостей», «Эхо Москвы», «ВЕСТИ FM», «СИТИ FM», «Радио России», «Кавказ», «Говорит Москва», «Комсомольская правда», «Голос России» и др.).

Положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в преподавательской деятельности диссертанта, в подготовке и проведении учебных занятий по дисциплинам специализации Кафедры управления миграционными процессами и региональным развитием Государственного университета управления, научном руководстве аспирантами и соискателями, при проведении занятий со специалистами Федеральной миграционной службы на курсах повышения квалификации, работодателями и представителями НПО на постоянно-действующим семинаре по проблемам миграции, а также в изданных учебниках, учебных программах и методических указаниях.

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

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, исследуется степень ее научной разработанности, определяются области и

предмет исследования его цель и задачи, теоретическая, нормативная и эмпирическая основы исследования, раскрывается научная новизна и научно-практическая значимость работы, характеризуется степень апробации полученных результатов в современных условиях.

Первая глава «Теоретические основы миграционной политики» посвящена исследованию теоретических основ миграционной политики и управления миграционными процессами, теорий и концепций миграции населения, их современных трактовок и классификаций.

В первом параграфе «Понятие миграции населения: сущность, современные трактовки, проблемы классификации» дан анализ современных трактовок понятия миграции населения в различных ее проявлениях и видах. Обосновывается положение о том, что полноценное и объективное исследование проблем миграции населения предполагает постановку и решение важной научной задачи, связанной с определением критериев идентификации миграции (мигранта), с помощью которых устанавливается, какие виды пространственных перемещений должны включаться в концепцию миграционной политики.

В диссертации делается вывод о необходимости учета как многомерности самого понятия миграции населения, так и многообразия форм миграционного процесса. Понятие «миграция» используется в научной литературе, как в широком, так и в узком прикладном значениях. В широком концептуальном смысле миграция населения исследуется с точки зрения ее классификации, проводимой обычно в контексте трех основных таксономических критериев: вид, форма, тип. В более узком, прикладном значении исследование проблем миграции обычно связывают с определением и изучением различных критериев идентификации миграции.

В зависимости от характера пересекаемых границ различают внутреннюю и внешнюю миграцию населения. По временным признакам миграция делится на безвозвратную, постоянную, периодическую, временную, сезонную и маятниковую и др. Широко используется также понятие межгосударственной интеллектуальной миграции, под которой понимают миграцию специалистов, занимающихся квалифицированным, интеллектуальным или творческим трудом, включая специалистов, студентов, аспирантов и стажеров.

Особое значение в рамках исследования форм миграционного процесса имеет учет и анализ способов переселения. Важно различать добровольные и недобровольные миграции (принудительные, вынужденные). Добровольные миграции предполагают перемещение населения по собственному желанию (по доброй воле) в активной или пассивной форме. По критерию законности миграция может классифицироваться как легальная (законная) и нелегальная (незаконная).

Основное внимание в диссертационном исследовании уделяется анализу вопросов, связанных с незаконной миграцией, её сущностью, содержанием, местом в жизни общества на основе тех категорий, которые выработаны политической наукой. В исследовании обосновывается вывод о том, что в мировой практике используются различные, нередко

противоречащие друг другу дефиниции, концепции и правовые нормы в отношении незаконной миграции, равно как и других категорий мигрантов, которые нуждаются в дальнейшем осмыслении и уточнении с учетом современных политических реалий. Констатируя отсутствие единства взглядов среди отечественных и зарубежных исследователей по вопросу определения содержания понятия незаконной (нелегальной) миграции, как самой миграции, так и ее субъектов, автор диссертационной работы обосновывает собственное определение этого понятия. С нашей точки зрения, под незаконной (нелегальной) иммиграцией следует понимать въезд в страну, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан с нарушением действующего законодательства данного государства, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда иностранцев, а также произвольное изменение иностранными гражданами своего правового положения в период нахождения на территории страны-въезда.

В диссертации делается вывод о том, что противодействие незаконной миграции в современных условиях требует системного подхода, продуманных, скоординированных, целенаправленных политических решений не только в масштабах России, но и на международном двустороннем, региональном и глобальном уровнях.

Во втором параграфе «Основные научные концепции и подходы к исследованию проблем миграции населения и миграционных процессов» дан анализ новейших научных подходов к изучению проблем миграции населения, изначально формировавшихся на использовании совокупности научных методов, строящихся на учете исторического, экономического, политического, географического, демографического, антропологического и других факторов.

В диссертации отмечается, что основы теории миграции в западноевропейской литературе были заложены в конце XIX века, когда английский ученый Е. Равенштейн⁴⁰, используя данные о месте рождения в переписях населения Великобритании 1871 г. и 1881 г.г., а также данные других стран, сделал обобщения, которые назвал «законами миграции» и сформулировал целый ряд таких законов.

Проведенное в диссертационной работе исследование выявило многообразие научных подходов, направлений, теорий и концепций, с различных сторон раскрывающих проблемы миграции населения и миграционных процессов. Базовым концептом большинства из них является общая теория миграционной подвижности населения,⁴¹ базирующаяся на комплексном подходе в изучении проблем миграции 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. При этом под

⁴⁰ Ravenstein E.G. The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1885. XL VIII. Part 2; Ravenstein E.G. The Laws of Migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1889. LII.

⁴¹ Общая теория миграционной подвижности населения разработана в рамках миграциологии отечественными учеными: Б.С. Хоревым, В.А. Ионцевым, В.Д. Самойловым, и др.

миграционным движением понимается совокупность всех видов территориальных передвижений, обусловленных разнообразными факторами и мотивами, которые в сумме и создают то, что принято называть «миграционной системой». Совершенно очевидно, что при разработке миграционной политики важно учитывать все виды и формы миграционного движения населения, а саму государственную политику в этой сфере необходимо рассматривать как совокупность условий, способов и мер управления миграционной подвижностью.

Оценивая теоретико-методологическую основу изучения проблем миграции современной отечественной наукой, следует отметить, что в большинстве случаев анализ миграционной политики осуществляется в научных исследованиях в трех основных аспектах: институциональном, нормативном, процессуальном.

Институциональная теория строится на положении о необходимости изучения миграционных процессов с точки зрения характеристики функционирования организаций, оказывающих помощь и различные услуги потенциальным и реальным мигрантам. Исследование миграционной политики в данном случае осуществляется посредством научного анализа всей совокупности институтов, в рамках которых реализуется властная и управленческая деятельность. Данный подход нашел свое отражение в работах российских ученых Е.В. Балацкого, О.Д. Воробьевой, В.А. Волоха, М.Б. Денисенко, В.А. Ионцева, В.А. Каламанова, Т.И. Куценко, В.И. Переведенцева, Ю.В. Рощина, В.А. Суворовой, О.А. Хараевой, О.С. Чудиновской.⁴² и др.

В рамках нормативного подхода основное внимание уделяется анализу норм международного и внутригосударственного права, разработки нормативных правовых актов, регулирующих основные права и обязанности мигрантов для осуществления целенаправленной политики, защищающей интересы различных сторон в сфере миграции. Основными здесь являются вопросы определения правового статуса разных категорий мигрантов. Такой подход широко представлен в исследованиях М.Г. Арутюнова, Н.А. Ворониной, С.А. Ганнушкиной, В.А. Каламанова, Л.И. Котиевой, К.Д. Крылова, С.П. Ломтева, В.П. Лукина, О.О. Миронова, Э.А. Паина, М.Л. Тюркина, С.Б. Ягодина, А.Ю. Ястребовой и др.⁴³.

⁴² Балацкий Е.В. Нечеткие институты, культура населения и институциональная энтропия // Общество и экономика. 2007. № 5–6; Воробьева О.Д. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. М., 2001; Волох В.А. Все кивают на крайнего. Ведомственное сотрудничество необходимо четко регламентировать // Земляки. Приложение к журналу «Социальная защита» № 1. 2011. С. 4–8; Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003 Переведенцев В.И. Миграция населения и демографическое будущее России/ Под общей ред. Г.Ю. Семигина. – М.: ИСП РАН, 2003; Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения.- М. Диалог. МГУ, 1999; Мир в зеркале международной миграции: Сб. статей М63 / Гл. ред. Ионцев В.А. - М.: МАКС Пресс, 2002; Управление миграционными процессами. Учебное пособие / Каламанов В.А.(отв. ред.), Лахарева Н.В., Монсеенко В.М., Рошин Ю.В., С.Б. Ягодин и др ГУУ.- М., 2003; учебное пособие / ГУУ.- М., 2003;; Управление международной трудовой миграцией, вып. 1: учебное пособие//Рошин Ю.В., Волох В.А., Куценко Т.И. МОТ, ГУУ. М.: Авангард 2006; и др.

⁴³ См. Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека//Международная правозащитная ассамблея. Отв. ред. Арутюнов М.Г. М., 2002; Воронина Н.А. Обеспечение прав человека в области миграции: международные и национальные стандарты и механизмы // Права человека: итоги века, тенденции, перспективы/Под общ. ред. чл.-корр. РАН Е.А. Лукашевой.-М.: НОРМА. 2002; Ганнушкина С.А.

Что касается процессуального подхода к анализу миграционной политики, то его особенностью является рассмотрение миграции в неразрывной связи трех ее стадий: формирования миграционных намерений, реальных перемещений и приживаемости мигрантов. В контексте такого подхода выполнен ряд работ российских ученых Г.С. Витковской, В.А. Волоха, И.В. Ивахнюк, А.Н. Каменского, Е.С. Красинца, Н.В. Лахаревой, В.М. Моисеенко Н.В. Мкртчяна, Л.Л. Рыбаковского, А.В. Топилина⁴⁴ и др.

Следуя композиции диссертационного исследования, автор подробно рассматривает новейшие подходы и научные разработки, связанные с исследованием и оценкой последствий миграции населения для развития современных государств. Как показал анализ отечественной и зарубежной литературы по исследуемой проблеме, в современной политической науке эти проблемы исследуются в двух основных контекстах: 1) с точки зрения общегосударственных интересов; 2) в контексте конкретной общественно-политической ситуации.

В контексте общегосударственного измерения последствий миграции населения изучается влияние миграционных потоков на изменения в социально-политической сфере жизни общества, включая национальную идентичность граждан государства. В исследованиях, выполненных в ситуационно-политическом контексте, политологи уделяют центральное внимание проблемам национальной безопасности и угроз, прежде всего в связи с неконтролируемым ростом нелегальной миграции.

Проведенный в диссертации анализ существующей научной литературы, исследующей проблемы миграции в дефинициях политической

Приоритеты УВКБ ООН в России и возможности их реализации//Система международного убежища и ее состояние в России. Актуальные проблемы мигрантов. М. «Р.Валентъ 2006. С. 100-108; Ломтев С.П. Теоретические и организационно-правовые основы управления научно-педагогической деятельностью в системе МВД России. Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 1997; Каламанов В.А., Моисеенко В.М., и др. Управление миграционными процессами. Учебное пособие/ГУУ.- М., 2003; Котисева Л.И. Правовое регулирование вынужденной миграции в Российской Федерации. Автореф. дис. ...к.ю.н. М 1999; Крылов К.Д. Правовое регулирование процесса трудовой миграции на территории России//Сборник материалов. Первая Международная конференция «Повышение роли цивилизованной трудовой миграции в развитии экономики России и стран ближнего зарубежья: роль и место работодателей и частных агентств занятости» / Ред. гр. Курдюмов Н.В., Ентяков В.Г. и др.; Лукин В.П. Проблемы миграционной политики в РФ и соблюдение прав человека // Проблемы вынужденной миграции в Российской Федерации. Материалы конференции Москва 19-20 апреля 2005 г., М.- 2005; Миронов О.О. Права человека/М.: 2007; Палин Э.А. Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России//Институт социологии РАН. М.:2004; Тюркин М.Л. Миграционная система России. Монография. М.: издательский дом «Стратегия», 2005; Ягодин С.Б. Переселенцы. Чьи они?// Журнал российского права. 2001 № 2 Ястребова А.Ю. Вынужденная миграция и международное право//Отечественные записки. 2004 № 4

⁴⁴ См. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции/ Под редакцией Г.Витковской. М.: Гендальф, 2004; Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник-», 2009 – 184 с.; Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: учебное пособие.- М.: Экономический факультет МГУ, ТЭИС, 2005.- 286 с.; Каменский А.Н. Проблемы международного трудового обмена и Россия. Серия «Научные доклады» № 95. М.: 1999; Красинец Е.С. Незаконная миграция на южных рубежах России // Проблемы незаконной миграции в России: реалии и поиск решений. М.: Гендальф. 2004; Лахарева Н.В. Беженцы в современном мире и в России// Управление миграционными процессами. Учебное пособие / Отв. ред. Каламанов В.А. ГУУ.- М., 2003; Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М.: ТЕИС 2004; Мкртчян Н.В. «Западный дрейф» внутрироссийской миграции//www.archipelag.ru/authors/mkrтчян; Рыбаковский Л.Л. Стадии миграционного процесса. М., 2001; он же Региональный анализ миграции, М.1973; он же Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М. 1987; он же Миграция населения. Вып. 5; Топилин А.В. Рынок труда России и стран СНГ: реалии и перспективы развития. Экономика 2004 и др.

науки, позволяет выделить основные проблемы, находящиеся в центре внимания современных политологов. К ним, в частности, можно отнести такие проблемы как: роль государства по контролю миграции и границ; воздействие миграции на институт гражданства, государственный суверенитет, внешнюю политику и национальную безопасность; проблемы инкорпорации мигрантов в принимающее общество.⁴⁵ В числе широко используемых политологами методологических подходов и теорий, выделяются следующие: теория рационального выбора; теория глобализации; системная теория; теория этнобаланса. (Даль, Шмиттер, Лембрух).

В диссертации делается вывод о том, что современный этап развития миграционных процессов делает необходимым переход от «узковедомственных» исследований по проблемам миграции населения к комплексным, междисциплинарным исследованиям, обеспечивающим выработку современных механизмов управления миграционными процессами.

В третьем параграфе «Миграционная политика и управление миграционными процессами: соотношение понятий» исследуются взаимосвязь и взаимовлияние в современном научном знании и политическом процессе таких сложных феноменов, как «миграционная политика», с одной стороны, и «управление миграционными процессами», - с другой.

В диссертации отмечается, что в России до настоящего времени на государственном уровне, в официальных документах и нормативных правовых актах не было дано сколько-нибудь точного определения государственной миграционной политики. В то же время, по мнению автора диссертационной работы, только правильное, научно обоснованное определение сути и содержания понятия миграционной политики может задавать вектор политической деятельности государства в этой сфере на перспективу, который в дальнейшем может декомпозироваться и уточняться по сферам, направлениям и механизмам.

С другой стороны, сравнительный анализ существующих в научной литературе подходов и точек зрения позволяет сделать вывод, что по большей части в понятие «миграционная политика» сегодня вкладывается различное смысловое содержание в зависимости от используемых учеными тех или иных трактовок и определений термина «политика»: социологических, субстанциальных или научно сконструированных, связанных со специфической интерпретацией политики⁴⁶.

В диссертации делается вывод, что сложившаяся ситуация в значительной мере может быть объяснена многозначностью и противоречивостью, как политической, так и миграционной сфер. В самом общем виде суть государственной миграционной политики заключается в

⁴⁵ См. подробнее: Brubaker, 1996, 1999, Anderson, 1991; Smith A. 1985; Labah, 2004; Geddes, 2003.

⁴⁶ В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. Введение в политологию. Издание третье, переработанное и дополненное. Рекомендовано Государственным комитетом РФ по высшему образованию в качестве учебника для студентов высших учебных заведений // АСПЕКТ ПРЕСС Москва, 2000

формировании стратегии – основных направлений деятельности в этой сфере, в соответствии с которой соответствующие институты осуществляют управление миграционными процессами с целью содействия социально-экономическому развитию государства и демографической составляющей, а также предотвращения тех явлений, которые считаются нежелательными с точки зрения интересов государства.

Очевидно, что каждая страна, в том числе и Российская Федерация, исходя из национальных интересов, формирует миграционную политику, адекватную своему геополитическому статусу и текущим задачам. В то же время миграционная политика может рассматриваться, как в широком, так и узком смыслах. В широком смысле миграционная политика представляет собой часть социальной политики государства, затрагивающей вопросы демографической политики, сферы труда и занятости, обеспечения и защиты прав человека и гражданина. В более прикладном (узком) смысле под миграционной политикой понимают государственное воздействие, регулирование миграционных процессов с целью оказания влияния на численность, состав, направление движения и расселение мигрантов, их интеграцию в принимающее сообщество, на те характеристики, которые тесно связаны с демографической проблематикой.

Автор диссертационного исследования разделяет точку зрения известного исследователя проблем миграции профессора Л.Л. Рыбаковского, предлагающего рассматривать миграционную политику как «систему общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение поставленных целей»⁴⁷. В то же время совершенно очевидно, что данное определение миграционной политики в большей степени относится к процессам внутренней миграции.

Хотя, как известно, внешняя политика по большей части представляет собой продолжение внутренней политики, ее распространение на отношения с другими государствами, формирование государственной миграционной политики в отношении международной миграции населения имеет ряд специфических особенностей. По сравнению с внутренней она является более жесткой и более регламентированной.

В современных исследованиях принято выделять три основных типа государств, участвующих в международных (межгосударственных) миграционных трудовых процессах: 1) страны, принимающие мигрантов, 2) страны, отдающие мигрантов, и 3) страны смешанного типа⁴⁸. Представляется целесообразным расширить эту типологию, выделив такие группы стран, как: 1) государства, принимающие иностранных граждан и лиц без гражданства, то есть те, миграционная политика которых делает ставку на массовый или дифференцированный, по определенным категориям,

⁴⁷ См. Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика России: теория и практика.// Современные проблемы миграции в России. Материалы общероссийской научной конференции (11-13 ноября 2003г.). М., 2003. С. 36.

⁴⁸ Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция: Учебное пособие. – М.: Экономический факультет МГУ, ТЕИС, 2005, с. 91.

приток иностранцев (например, США, Канаду, Новую Зеландию, некоторые страны Латинской Америки); 2) государства - доноры, то есть те, страны, миграционная политика которых не препятствует или даже поощряет выезд за рубеж собственных граждан (Филиппины, Турция, Китай, Индия, Польша, Ливия); 3) государства, миграционная политика которых допускает одновременный прием иностранцев и выезд собственных граждан (Германия, Испания, Россия); 4) государства, миграционная политика которых направлена на запрет миграции (Куба); 5) государства вне миграции, т.е. те, где не устанавливаются ограничения на переселения людей, однако, собственные граждане не покидают родину, а иностранцы не находят ее привлекательной (ряд африканских стран).

В диссертации обосновывается вывод о том, что в современном мире вопросы управления миграционными процессами не могут быть только прерогативой государства, они тесно связаны с деятельностью неправительственных организаций, коммерческого сектора, общественных объединений. На основе аутсорсинга - передачи части функций и полномочий негосударственным организациям в сфере миграционной политики действует значительное количество субъектов. Исходя из сказанного, в диссертации дается авторское определение миграционной политики, которую диссертант в обобщающем виде предлагает рассматривать как опосредованное выражение политической воли и государственной идеологии (системы взглядов) в области управления миграционными процессами посредством принятия комплекса мер управленческого, правового, административного, финансового и организационного характера.

В диссертации подчеркивается, что проблемы формирования миграционной политики должны рассматриваться в неразрывной связи с вопросами управления миграционными процессами. Это связано, прежде всего, с тем, что формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с её разработкой и оптимизацией, осуществляемой органами власти. Управление же миграционными процессами это - этап реализации миграционной политики, осуществляемый через деятельность государственных и общественных организаций с учетом ответной реакции постоянного населения и мигрантов на действия властей. В Российской Федерации головным институтом, ответственным за формирование и реализацию государственной миграционной политики является Федеральная миграционная служба (ФМС России), выполняющая свои основные функции во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, судебными органами, а также с институтами гражданского общества.

В четвертом параграфе «Модели современной государственной миграционной политики» исследуются проведения сравнительного анализа представленных в теоретических концептах и используемых в практике современных государств моделей миграционной политики.

Как показал анализ, большинство специалистов и исследователей, изучающих интеграционные процессы в государствах Европейского Союза,

выделяют четыре основные модели миграционной политики⁴⁹: 1) имперскую модель, строящуюся на представлении о том, что все члены нации являются объектами единой власти или единого правителя; 2) этническую модель, сторонники которой определяют национальную принадлежность, основываясь на общности исторических корней или общности судьбы, едином языке, культуре, а также в принадлежности к единой этнической общности; 3) республиканскую модель, базирующуюся на значении гражданского статуса, как правило, связанного с принадлежностью к политическому сообществу; 4) мультикультурную модель, в основе которой лежит идея о том, что культурные различия внутри общества - допустимое явление, а иммигранты являются полноправными пользователями системы образования, рынка труда и жилья.

По мнению автора диссертации, ни одна из названных моделей не в состоянии отразить реальную сложность процесса формирования и реализации миграционной политики. Опыт свидетельствует, что в современных условиях традиционные отношения уступают место интенсивному расширению географии миграции, неизбежно сопровождающемуся формированием ее новых видов и разновидностей. К типичным особенностям государственной политики современных стран, принимающих мигрантов, сегодня относятся, во-первых, привлечение высококвалифицированных специалистов; во-вторых, отбор лучших из числа студентов-иностранцев, обучающихся в стране, и предоставление им права на работу и вида жительства; в-третьих, привлечение низкоквалифицированных временных мигрантов по узкому кругу специальностей с обязательным возвращением на родину; в-четвертых, жесткая политика в отношении пресечения нелегальной иммиграции и незаконного трудоустройства иностранных работников.

С этой точки зрения, можно говорить о таких типах и моделях миграционной политики на уровне национального государства, как: 1) жесткая миграционная политика, ориентированная на резкое сокращение притока мигрантов на территорию государства; 2) мягкая миграционная политика, в рамках которой положения международных конвенций (как, например, Конвенция 1951 года «О статусе беженцев») толкуются буквально и фактически не устанавливаются какие-либо ограничения в предоставлении статуса беженца; 3) миграционная политика, представляющая собой наиболее разумное сочетание принципов защиты прав человека и соблюдения интересов государства. Государства, проводящие такую политику, не отказываются от исполнения международных обязательств, но обеспечивают стабильный уровень миграции на своей территории.

По мнению автора диссертационного исследования, в настоящий момент Россия с учетом ее национальной специфики поставлена перед сложным выбором между четырьмя преобладающими в обществе подходами (моделями) к содержанию и характеру миграционной политики: первый из них строится на убеждении, что Россия способна обойтись и без мигрантов;

⁴⁹ См. напр. Сухоплатов П.А. Миграционные процессы и миграционная политика в странах европейского союза // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва, 2006

согласно второй модели Россия стоит перед необходимостью массового ввоза в страну среднеквалифицированных трудовых мигрантов; третья модель нацелена на инновационный рост - приглашение в Россию иностранных студентов, высококвалифицированных работников и их семей; сторонники четвертой модели предлагают тотальное открытие границ для мигрантов и их семей с последующей активной их интеграцией в местное общество.

В диссертации обосновывается необходимость формирования реалистичной государственной миграционной политики России, основной целью которой должно стать привлечение различных категорий мигрантов, обладающих востребованными в стране профессиональными, культурными качествами и способностями для успешной адаптации и интеграции.

Во второй главе «Формирование и реализация миграционной политики в интеграционных объединениях (на примере Европейского союза) рассмотрен процесс формирования и развития межгосударственной региональной интеграции в контексте формирования миграционной политики в интеграционном объединении «Европейский союз». Особое внимание уделено институциональным и процессуальным особенностям политики в отношении привлечения трудовых мигрантов, решения проблем в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища, интеграции и натурализации, противодействия нелегальной миграции и роли различных политических акторов в этом процессе.

В первом параграфе «Межгосударственная региональная интеграция и формирование единых подходов к регулированию миграции населения» дан сравнительный анализ различных типов интеграционных объединений в современном мире в их отношении с проблемами регулирования международных и внутригосударственных миграционных процессов.

В диссертации отмечается, что в современной ситуации главная цель межгосударственной региональной интеграции состоит в создании условий для объединения государств в сферах, наиболее важных для современного этапа глобализации. На нынешнем этапе важнейшими из них, несомненно, являются экономические и политические аспекты международной политики национальных государств. Политическая интеграция отличается от экономической более глубоким, многосторонним сотрудничеством на постоянной основе государств-участников этой интеграции.

Европейский союз является одним из крупнейших регионов приема мигрантов, совмещающий все формы интеграции с проведением общей экономической и валютно-финансовой политики. Активизация внешних миграционных процессов на территории стран Европейского Союза, обусловила необходимость выработки и принятия соответствующей миграционной политики, учитывающей соблюдение законных прав и свобод самих мигрантов, а также сохранение своих национальных интересов. Научный интерес к данному интеграционному объединению в значительной мере объясняется отсутствием комплексного анализа миграционной политики Евросоюза в российской науке. Поскольку Россия, будучи

европейским государством, пока не имеет достаточного опыта управления международными миграционными процессами, диссертантом детально изучен европейский опыт, выявлены и проанализированы перспективные направления политического регулирования процессов международной миграции и включены в предложения для использования этого опыта при формировании и реализации национальной миграционной политики.

Во втором параграфе «Политика ЕС в отношении привлечения и использования трудовых мигрантов» проведен анализ основных проблем, связанных с привлечением и использованием иностранных работников в государствах Евросоюза.

В диссертации отмечается, что трудовая миграция приобретает все большее экономическое значение для Евросоюза, поскольку в последние десятилетия в ряде стран-членов ЕС наблюдаются ряд неблагоприятных и взаимосвязанных демографических тенденций: низкий уровень рождаемости, старение населения, уменьшение численности населения. Общие данные современной статистики в странах Евросоюза по иностранной рабочей силе показывают, что для обеспечения устойчивого роста экономики они и сегодня нуждаются в привлечении внешних трудовых ресурсов.

По оценкам Центра европейской политики (Брюссель), для того чтобы поддержать существующий баланс на уменьшающемся рынке труда государств ЕС, необходимо ежегодно переселять в эти страны 1,5 - 3 млн. трудовых мигрантов. Понимая, что без привлечения иностранных трудовых мигрантов государствам ЕС не обойтись - Европейский Союз в целом и страны, входящие в этот Союз, постоянно совершенствуют миграционную политику.

Исследования доказывают, что иммиграция не ведет к росту безработицы, так как мигранты в основном занимают те вакансии, на которые не претендуют местные жители, даже при наличии высокого уровня безработицы. Особенно значима роль миграции при приёме на работу высококвалифицированных специалистов, соответствующих потребностям рынка труда, однако, часто получающих более низкую заработную плату, чем местное население, что может привести к конфликтам.

Как показывает анализ, политика по вопросам трудовой миграции ЕС зависит от экономических и политических интересов государств приема и направления рабочей силы. Государства реализуют свою миграционную политику, регулируют порядок выдачи виз, разрешений на проживание, а вводя различные запреты и ограничения, исходя из своих внутренних потребностей. В работе дан подробный анализ деятельности Межправительственного комитета по вопросам миграции (СИМЕ), связанной с обеспечением и защитой прав трудящихся мигрантов в Западной Европе.

В третьем параграфе «Политика в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища в странах ЕС» исследуется проблема вынужденной миграции населения, являющаяся, как показывает практика, одной из наиболее сложных проблем при формировании и реализации миграционной политики

Первые беженцы в Европе появились в результате балканской войны 1912-1913 гг. После окончания Первой мировой войны из Прибалтики в Германию переселилось около 1 млн. немцев. В Польшу хлынул поток беженцев из восточной Украины и Белоруссии. Эмиграция из России составляла от 1,5 до 3 млн. беженцев⁵⁰. На последнюю четверть XX – начало XXI веков приходится многократное увеличение масштабов и расширение географии вынужденной миграции, что является результатом сохраняющихся и вновь возникающих очагов политической напряженности, войн, этнополитических конфликтов, экологических катастроф.⁵¹

В целях совершенствования работы с вынужденными мигрантами в ЕС были разработаны общие руководящие принципы укрепления демократических институтов. Среди важнейших документов, созданных этими организациями, автор диссертационного исследования выделяет: Европейскую Конвенцию 1950 г. об отмене виз для беженцев, Европейское соглашение 1972 г. о социальном обеспечении и Дополнительное соглашение к нему, Европейское соглашение 1967 г. о консульских функциях с Протоколом о защите беженцев, а также Европейское соглашение о передаче ответственности за беженцев.

Целый блок нормативных документов составляют двусторонние соглашения государств-участников ЕС, касающиеся беженцев. Они заключаются как между государствами и международными организациями, так и между международными организациями.⁵²

Особое внимание в диссертационном исследовании уделено изучению опыта стран ЕС по разработке принципов предоставления политического убежища и пересечения внешних границ Сообщества. Эта задача была основной в деятельности Специальной группы по проблемам иммиграции, результаты работы которой воплотились в соответствующую Конвенцию, опирающуюся на нормы международного права.

Проведенное исследование показало, что в решении проблем вынужденной иммиграции, национальные миграционные законодательства стран-членов Европейского Союза нередко противоречат друг другу и закрепляют разноречивые подходы и правила в отношении того, кому и на каких условиях разрешается ходатайствовать о предоставлении убежища и получать его. Другим вопросом, вызывающим противоречия, является распределения беженцев между странами-участницами. В целом же за последнее время критерии предоставления статуса беженца в странах ЕС стали более строгими, но при этом более унифицированными.

В четвертом параграфе «Политика по противодействию нелегальной миграции в странах Европейского Союза» отмечается, что

⁵⁰ Рязанцев С.В. История мировых миграций // Каламанов В.А., Моисеенко В.М. и др. Управление миграционными процессами: Учебное пособие / ГУУ.-М., 2003. С. 25

⁵¹ Основную категорию вынужденных мигрантов составляют беженцы. Комиссия ООН по проблемам беженцев, считает, что речь идет о почти 20 млн. человек. См. подробнее: Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. М.: Альфа-М, 2006, стр.12

⁵² J.J. Bolten. "From Schengen to Dublin: The new frontiers of refugee law". - Schengen. Internationalisation of the law on aliens, refugees, privacy and the police. Alblasterdam. The Netherlands. 1992

по примерной оценке Международного центра развития миграционной политики (ICMPD) в Вене, ежегодно от 150 тыс. до 300 тыс. человек нелегально въезжают в страны Западной Европы. Общую численность нелегалов в ЕС на данный момент эксперты Центра оценивают от 2 млн. до 6 млн. человек.⁵³

Оценить реальные масштабы нелегальной иммиграции с высокой долей точности, вряд ли возможно. Тем не менее, наибольшее число незаконных иммигрантов сосредоточено в Италии, Испании, Греции, Португалия (в этих 4 странах ЕС в последнее время наблюдался большой рост спроса на рынке труда, особенно на неквалифицированную рабочую силу), а также Франции, Нидерландах, Великобритании, Германии.

Автор разделяет существующее мнение, согласно которому, в течение многих лет Европа была заинтересована в нелегальной трудовой иммиграции, выгодной как для работодателей, так и для государства в целом. Именно поэтому правительства западноевропейских стран недостаточно активно препятствовали проникновению извне нелегальной рабочей силы.

В диссертации обосновывается вывод о том, что массовый приток нелегальных иммигрантов является вызовом безопасности. В настоящее время особую угрозу нелегальная иммиграция представляет с точки зрения санитарно-эпидемиологической обстановки в стране пребывания. Кроме того, нелегалы, не имея стабильной занятости и желания возвращаться в еще худшие условия на родину, пополняют маргинальные группы «изгоев общества», которые становятся источником преступности и терроризма.

Нелегальная миграция все чаще рассматривается как один из способов распространения международного терроризма. Кроме того, трагические события последних лет привели к необходимости выбора между свободой личности и безопасностью. Если в начале 1990-х гг. выбор делался в пользу свободы, то теперь европейцы все чаще отдают предпочтение безопасности. Другими словами, нелегальная иммиграция серьезно затрагивает сферу как национальной, так и личной безопасности.

В настоящее время во внешней политике Европейского Союза противодействие нелегальной миграция является важнейшим стратегическим приоритетом, связанным, прежде всего, с расширением ЕС. В диссертации отмечается, что странам Европейского Союза удалось принять компромиссный план проведения единого курса по противодействию нелегальной иммиграции, включающий ряд мер по выявлению и пресечению проникновения нелегальных мигрантов в страны Евросоюза, в том числе транзитным путем.

В пятом параграфе «Политика интеграции и натурализации мигрантов в Евросоюзе: проблемы и перспективы» актуализируется значение проблем управления этнополитическими процессами, на которые Европейское Сообщество в процессе экономической и политической интеграции длительное время обращало недостаточное внимание.

⁵³Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. ICMPD. february, 2009// www.icmpd.org

В этнополитических процессах Европы можно выделить, по крайней мере, три основные тенденции: возрождение этнокультурной самобытности; рост сепаратизма; обострение межэтнических отношений в принимающих государствах. Рост иммиграционных потоков нередко приводит к обострению социальных и этнополитических отношений между коренным населением и иммигрантами, способствует усилению антииммиграционных настроений в обществе и, в конечном итоге, приводит к массовым выступлениям против проводимой миграционной политики.

Однако иммиграция образует не только пространство угроз, но и является существенным фактором развития. В этом контексте особое значение приобретает так называемая селективная (избирательная) иммиграционная политика. Принцип селективности обеспечивают такие важные инструменты регулирования миграции населения, как иммиграционные фильтры и каналы натурализации.

В зависимости от способа предоставления гражданства и социально-правового статуса мигранта в диссертации выделяются следующие механизмы интеграции иммигрантов в общество страны пребывания: 1) ассимиляция (иммигранты постепенно интегрируются в общество на основе культурной ассимиляции и принципа «*jus soli*» (право почвы), что особенно характерно для «республиканской» модели миграционной политики, которой придерживается Франция; 2) дифференциальное исключение и близкий к нему изоляционизм (иммигранты не превращаются в равноправных граждан, действует принцип «*jus sanguinis*» (право крови), что в целом присуще миграционной политике Германии); 3) мультикультурный способ интеграции иммигрантов, синтезирующий два названных выше подхода, в основном характерный для миграционной политики Швеции и в последнее время Великобритании в данном случае акцент делается на сохранении национальной идентичности принимающей страны, при сохранении для иммигрантов гражданства страны исхода.

В диссертации делается вывод о преобладании в политике стран Евросоюза тенденции к мультикультурной модели, основанной на мирном сосуществовании различных культур, что в целом соответствует традиционной западноевропейской плюралистической либеральной идеологии. Из всех европейских стран ближе всего подошла к осуществлению на практике мультикультурализма Великобритания, долгое время придерживавшаяся ассимиляционной модели миграционной политики. В то же время «общее» стремление Европы к мультикультурализму, позиционируемому его сторонниками в качестве единственной реальной модели развития европейского общества в XXI в., только внешне выглядит последовательным и бесконфликтным. Разработка единой для Евросоюза политики адаптации и интеграции мигрантов проходит в ходе напряженной общественной дискуссии между сторонниками и противниками мультикультурной модели.

В третьей главе «Особенности процессов становления и эволюции государственной миграционной политики в истории России (XIX - конец XX вв.)» сделана попытка актуализации отечественного опыта управления

миграционными процессами, дана характеристика основных этапов и национальных особенностей формирования и реализации государственной миграционной политики в дореволюционной России, исследуется опыт переселенческой политики в начале XX в. в ходе аграрной реформы П.А. Столыпина, выявляются особенности миграционной политики советской власти в период строительства основ социализма (1917–1941 гг.), в годы Великой Отечественной войны, в послевоенный период (1945–1991 гг.)

В первом параграфе «Становление миграционной политики в дореволюционной России во второй половине XIX в.» раскрываются основные направления формирования миграционной политики России, активизация которой была связана с изменением самой парадигмы социально-экономического развития страны в пореформенный период в условиях перехода к рыночным отношениям.

Среди множества явлений и проблем, порожденных этими процессами, наиболее полезным с точки зрения формирования современной миграционной политики России, по мнению автора диссертационного исследования, может оказаться опыт переселения и отходничества, значительно активизировавшихся с 1861 г. после отмены крепостного права. Именно в этот период наряду с организованным переселением происходили и масштабные самовольные перемещения населения, что во многом было обусловлено обезземеливанием крестьян, ростом капиталистической промышленности, развивающимся процессом отделения промышленности от земледелия. В диссертации выясняется реакция властей на факт широкого развития отходничества, как временного ухода крестьян из мест жительства на заработки в города и на сельскохозяйственные работы, в другие местности.⁵⁴

В диссертации обращается внимание на тот факт, что основы государственной миграционной политики России были заложены изданием в 1886 г. Высочайшего положения, согласно которому: переселение полностью должно было быть подчинено правительству; по представлению местной администрации к переселению должны допускаться наиболее нуждающиеся крестьяне; выдача переселенцам ссуды на путевые расходы, а по прибытии на место - на домашнее обустройство; предоставить право администрации останавливать переселение, в случае не выполнения установленного порядка переселения. Окончательное признание переселения как дела большой государственной важности нашло свое отражение в учреждении в 1897 году переселенческого управления, с правами департамента, в составе министерства внутренних дел. Именно на него было возложено всеобщее «заведование переселенческим делом». В диссертации делается вывод, что данное ведомство стало первым в России специальным правительственным институтом по управлению переселением российского населения, т.е. первым институтом государственного управления внутренними миграционными процессами в России.

⁵⁴ Энциклопедия «История отечества», «Большая Российская энциклопедия», 1997 г.; Демографический энциклопедический словарь. – 1985г.

Во втором параграфе «Опыт переселенческой политики в начале XX в. в ходе аграрной реформы П.А.Столыпина» диссертант исследует основные изменения переселенческой политики, которые нашли отражение в предложениях «Особого совещания» и стали основой «Временных правил о добровольном переселении сельских обывателей и мещан земледельцев» - закона о переселении, принятого 6 июня 1904 г. Согласно введенным правилам, крестьяне могли переселиться только из тех местностей, из которых добровольное выселение признавалось особо желательным из-за неблагоприятных хозяйственных условий. При этом переселиться можно было только в те районы, которые признавались наиболее целесообразными и определялись главами МВД, МзиГИ, военным министром и министром финансов. Переселенцам полагались определенные льготы (отсрочка от службы в армии, льготное налогообложение).

В диссертации обосновывается значение исследуемого периода, прежде всего, с точки зрения использования практики районирования территорий и дифференцированного подхода к переселению в них населения.

В третьем параграфе «Миграционная политика советской власти в период строительства основ социализма: 1917 – 1941 гг.» отмечается, что система управления миграцией населения в Советской России начала формироваться сразу же после Октябрьской революции и окончания Гражданской войны. Основной задачей стало перераспределение трудовых ресурсов в соответствии с планом размещения и развития производительных сил. Объемы и направления организованного перераспределения трудовых ресурсов определялось народнохозяйственным планом, а расходы, связанные с ее реализацией, государство принимало на себя. Для управления процессами внутренней миграции использовались три основные формы добровольного перераспределения трудовых ресурсов в нужных для государства направлениях: экономическая, административно-организованная и общественно-организованная.

Наиболее острой проблемой миграционной политики Советской России в первые годы её существования являлась проблема беженцев. Первая мировая война обусловила появление свыше 5 млн. российских беженцев, проживавших ранее на территориях, принадлежавших в тот период РСФСР.

Социально-экономические и политические реформы, прежде всего, коллективизация, репрессии против кулаков, ускоренная индустриализация с ее резкой потребностью в рабочей силе, вызвали в стране беспрецедентные масштабы миграции и высокий уровень социальной мобильности населения.

Механизм внутренней миграции в Советской России, носил преимущественно принудительный характер, исковеркавший миллионы человеческих судеб, но все, же позволивший такой дорогой ценой укрепить государственную власть и восстановить экономику страны перед приближающейся Великой отечественной войной.

В четвертом параграфе «Миграционная политика СССР в годы Великой Отечественной войны: 1941-1945гг.» реализация миграционной политики советского государства рассмотрена через призму развития миграционных процессов в чрезвычайных условиях военного времени. В

диссертации отмечается, что Великая Отечественная война обусловила массовое перемещение населения, различавшееся по причинам и методам осуществления. Одной из организованных властью форм внутренней миграции в военный период стала эвакуация населения, преследующая цель перебазировать основные производительные силы из прифронтовых районов на Восток. Не менее масштабно в этот период происходила насильственная депортация целых народов. Особое место в ней занимают принудительные депортации немцев Поволжья, чеченского, ингушского, балкарского, карачаевского, калмыцкого и татаро-крымского народов, а также некоторых других национальных групп, в том числе турок-месхетинцев.

В диссертации отмечается, что депортацию народов Северного Кавказа, татар Крыма и калмыков невозможно рассматривать в качестве превентивной меры хотя бы потому, что она осуществлялась в начале 1944 года, когда фронт отодвинулся далеко на Запад. К концу 1944 года практика «сплошных депортаций народов» была признана «нецелесообразной и неэффективной».

В пятом параграфе «Миграционная политика СССР в послевоенный период: 1945-1991гг.» определены и проанализированы наиболее важные последствия послевоенной миграционной политики. Диссертант отмечает, что естественным последствием Великой отечественной войны стали массовые перемещения граждан советской России к местам своего прежнего постоянного проживания.

Для восстановления разрушенного войной народного хозяйства в части обеспечения трудовыми ресурсами государство эффективно использовало административно-хозяйственный механизм. Так, при организации сельскохозяйственных переселений и организованном наборе работников применялись плановость, добровольность, учет бытовых условий.

Серьезное внимание уделялось в этот период институциональному обеспечению миграционной политики и формированию новых механизмов управления миграционными процессами. Созданное в 1930-е гг. с этой целью Главное переселенческое управление при Совете Народных Комиссаров, в 1953 г. было объединено с Главным управлением организованного набора рабочих в единое Главное управление переселения и организованного набора рабочих при Совете Министров РСФСР с правами правительственного органа. Постановление Совета Министров СССР от 19 февраля 1953 г. предусматривало предоставление переселенцам за счет государства существенные льготы и преимущества. Миграционная политика СССР в послевоенный период отличается высокой результативностью во многом благодаря оперативному применению широкого спектра управленческих механизмов. Основной задачей миграционной политики этого периода было перераспределение трудовых ресурсов, связанное с развитием производительных сил страны, созданием промышленных центров и строительством крупных народно-хозяйственных объектов.

Что касается внешних миграций, в целом они были весьма ограничены и только с возникновением социалистического лагеря несколько расширились в ходе реализации экономической помощи дружественным

странам. Механизмы привлечения иностранной рабочей силы отражались в соответствующих межгосударственных соглашениях, анализ которых дан в диссертации.

В четвертой главе «Государственная миграционная политика в современной России: проблемы формирования и институционализации, тенденции развития» исследуется поэтапное формирование государственной миграционной политики Российской Федерации в постсоветский период, приоритетные направления которой, по мнению автора диссертации, трансформировались в зависимости от характера институциональных преобразований.

В первом параграфе «Этапы формирования государственной миграционной политики Российской Федерации в постсоветский период» проводится сравнительный анализ и выявляются особенности процесса формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Выявленные особенности дали основания автору выделить следующие основные этапы в становлении и развитии государственной миграционной политики России в постсоветский период:

- *первый этап* (1991 – 1994 гг.), в рамках которого основное внимание государства было сконцентрировано на проблемах вынужденной миграции, создании систем управления миграционными процессами, разработке и принятии ряда нормативных правовых актов и миграционных программ, а также установлении связей по вопросам международного сотрудничества в сфере миграции;

- *второй этап* (1994 – 2000 гг.), основным содержанием которого являлось расширение задач миграционной политики, совершенствование институционального, программного и финансового обеспечения, а также деятельности всех органов миграционной службы, разработка Федеральной миграционной программы, развитие международного сотрудничества;

- *третий этап* (2000 – 2002 гг.), являвшийся периодом реорганизаций и стагнации, поиск приоритетов в формировании и реализации миграционной политики.

- *четвертый этап* (2002 – 2006 гг.), особенностью которого является формирование миграционной политики и институционального обеспечения в структуре «силового ведомства», смещение акцентов в сторону «жесткого» регулирования миграционных потоков, особенно в сфере трудовой и вынужденной миграции, усиление контроля над миграционными процессами.

- *пятый этап* (2006 – 2009 гг.), содержанием которого стал очередной пересмотр приоритетов, выделение трудовой миграции и миграционного учета в качестве приоритетных направлений миграционной политики, курс на расширение возможностей для легальной иммиграции и регулирование миграционных процессов с учетом мирового финансового кризиса и социально-экономического развития России.

- *шестой этап* (2010 г. – 2011 г.), связанный с поиском оптимальных моделей селективного восполнения трудовых ресурсов, цивилизованного

взаимодействия с иноэтничными мигрантами на всех этапах миграционного процесса.⁵⁵

- *седьмой этап* (2012 г. по настоящее время), достижением которого можно считать принятие и утверждение Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, выработка механизмов её реализации.

Анализ содержания выделенных автором основных этапов государственной миграционной политики России в постсоветский период позволяет сделать вывод о сложном, противоречивом, часто непоследовательном характере предпринимавшихся органами государственной власти мер в области управления миграционным процессами.

Во втором параграфе «Институты, реализующие миграционную политику Российской Федерации: системный анализ» дана развернутая характеристика структуры институционального обеспечения миграционной политики Российской Федерации, которая, по мнению автора, представляет собой автономную подсистему в политической системе государства. Указывая на иерархичность системы государственных институтов, призванных формировать, обеспечивать и реализовывать государственную миграционную политику, автор диссертационного исследования приходит к выводу об отсутствии каких-то жестких границ между политическим и административным уровнями в государственной системе управления миграционными процессами в современной России.

Управление миграционными процессами осуществляют созданные государством профильные административные структуры (министерства, ведомства, федеральные службы и их региональные представительства). В реализации миграционной политики Российской Федерации в рамках своей компетенции принимают участие федеральные, муниципальные и местные органы исполнительной власти. Несмотря на общую задачу, позволяющую объединить их в единую систему, имеются, тем не менее, существенные различия между названными субъектами миграционной политики, как по месту и роли в системе государственных органов, их компетенции, так и по функциональным свойствам.

Основным федеральным органом исполнительной власти, формирующим и реализующим государственную миграционную политику в современный период, является Федеральная миграционная служба (ФМС России). Её основными задачами⁵⁶ до июня 2012 г. в основном были: разработка и реализация мер по пресечению незаконной миграции, реализация законодательства и осуществление контроля и надзора в сфере миграции, а также управление территориальными органами ФМС России.

⁵⁵ Выступая 4 февраля 2010 г. на международном форуме «Россия 2010» первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалов отметил, что «...мы должны изменить наши подходы к миграционной политике... Нам нужна цивилизованная либерально-миграционная политика...»

⁵⁶ См. Указ Президента Российской Федерации «Вопросы Федеральной миграционной службы» от 19 июля 2004 г. № 928 с изменениями от 21 марта, 20 апреля, 27 июля 2007 г., 3 марта 2008 г., 31 октября 2009 г.// <http://base.garant.ru/187224/>

В настоящее время правовое положение, функции и задачи ФМС России существенно расширились. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» и Постановления Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. № 711 «О вопросах Федеральной миграционной службы» Федеральная миграционная служба является федеральным органом исполнительной власти, руководство которой стало осуществлять Правительство Российской Федерации. На ФМС России возложены новые функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а также ранее выполняемые ею правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) и предоставлению (исполнению) государственных услуг (функций) в сфере миграции⁵⁷.

Автор представленной к защите работы неоднократно публично высказывал мнение о необходимости изменить институциональное обеспечение миграционной политики.⁵⁸ Острота проблемы институционального обеспечения в значительной мере связана с тем, что за весьма короткий период ФМС России претерпела целый ряд, часто необдуманных, реорганизаций. Институциональная противоречивость негативно отразилась на процессах реализации возложенных на службу задач и функций.

В третьем параграфе «Институты гражданского общества в процессе формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации» рассматриваются проблемы взаимодействия государства и институтов гражданского общества в сфере управления миграционными процессами.

В диссертационном исследовании анализируется работа общественных, неправительственных и международных организаций, которые оказывают необходимую помощь мигрантам, осуществляют научно-исследовательскую деятельность в сфере миграции и многое другое. Общественные организации осуществляют проекты по мониторингу нарушений прав человека. Показательно, что в результате этой деятельности, по отзывам самих мигрантов, случаи нарушений прав человека в России сокращаются⁵⁹. Так, много лет на территории Российской Федерации успешно работают такие общественные, неправительственные и международные организации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», «Сеть «Миграция и

⁵⁷ Опубликовано: 20 июля 2012 г. в "РГ" - Федеральный выпуск №5838

⁵⁸ Волох Владимир Александрович – председатель Общественного совета при ФМС России // Единобразие и многообразие России: материалы Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам толерантности и свободы совести / Под редакцией акад. РАН В.А. Тишкова / М.: Общественная палата Российской Федерации, 2007. С.201-203; Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции // Власть, 2007 № 10. С.91; он же Вопрос незрел // Земляки. Приложение к журналу Социальная защита. 2011 № 5. С 39-41; он же Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2011. С. 90.

⁵⁹ Воронина Н.А. Деятельность общественных организаций России по защите прав мигрантов в России. // Права человек и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина – СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2003. С.298

право», «Международная правозащитная ассамблея», Российское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции» и ряд других.⁶⁰

В диссертации дан анализ основных подходов к решению миграционных проблем, содержащихся в программных документах основных политических партий России.

Автор диссертации подробно рассматривает специфику функционирования нового института гражданского общества - Общественного совета при Федеральной миграционной службе, который создан с целью оказания содействия ФМС России в подготовке предложений по выработке и реализации мероприятий по совершенствованию государственной миграционной политики. По инициативе Общественного совета при ФМС России во всех субъектах РФ созданы и активно работают общественно-консультативные советы при территориальных управлениях Федеральной миграционной службы (ОКС при УФМС). Опыт работы Общественного совета при Федеральной миграционной службе дает основания полагать, что данная практика является конструктивным элементом развития институтов гражданского общества при формировании государственной миграционной политики Российской Федерации.

В четвертом параграфе «Межведомственное взаимодействие и корпоративная социальная ответственность в сфере государственной миграционной политики» актуализируется опыт межведомственного взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по реализации государственной миграционной политики.

В диссертации подчеркивается, что с мая 2012 г. функции ФМС России значительно расширились и стали в основном соответствовать функциям федерального министерства. При реализации возложенных на неё задач ФМС тесно сотрудничает с 19-ю федеральными органами исполнительной власти⁶¹, а также с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями. Следовательно, перспективы развития и эффективность функционирования всей системы будет зависеть от того насколько органично они взаимодействуют.

Сотрудничество с большим числом институтов предусматривает разграничение их функций и определение порядка межведомственного взаимодействия. Диссертант подробно анализирует деятельность различных институтов, обеспечивающих в части их компетенции реализацию государственной миграционной политики, а также их взаимодействие с ФМС России.

Проведенное исследование доказывает, что невозможно решить все проблемы миграции населения только силами федеральных государственных

⁶⁰ Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009. С.162

⁶¹ В действительности в реализации миграционной политики принимают участие гораздо больше федеральных органов, как правило, по мере возникновения необходимости.

органов. Важнейшим направлением деятельности в настоящее время является работа по социокультурной адаптации и интеграции мигрантов, основная нагрузка которой ложится на органы местного самоуправления, религиозные и общественные организации, включая национальные диаспоры. В этой связи особого внимания заслуживает концепция Открытого Правительства, способного стать инструментом налаживания механизма обратной связи между государством и гражданским обществом.⁶²

В настоящее время важное значение приобретает новое перспективное направление политического регулирования процессов миграции населения - корпоративная социальная ответственность всех акторов миграционной системы Российской Федерации.

В диссертации корпоративная социальная ответственность в сфере миграции населения, рассматривается как специфический вид ответственности, в соответствии с которой государственные органы и организации миграционной направленности, учитывая интересы общества, принимают на себя дополнительную ответственность за реальные и потенциальные эффекты от их деятельности. В контексте активизации использования потенциала российских неправительственных, коммерческих и других организаций, их участия в реализации государственной миграционной политики, данный аспект, по мнению диссертанта, приобретает особое значение.

В пятом параграфе «Информационное обеспечение государственной миграционной политики и взаимодействие субъектов миграционной системы» основное внимание уделено обоснованию необходимости модернизации федеральной государственной информационной системы учета населения, которая, по мнению автора диссертации, должна сыграть важную роль в обеспечении эффективного управления миграцией, прежде всего внутренней. Ее функционирование будет способствовать своевременному получению гражданами социальных и иных услуг вне зависимости от наличия в паспорте отметок о регистрации, позволит более полно обеспечить ее уведомительный характер и, соответственно, конституционное право россиян на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

В диссертации отмечается, что в ФМС России создана и эксплуатируется Государственная информационная система миграционного учета (ГИСМУ), объединяющая в себе: информационные ресурсы по иностранным гражданам (ЦБДУИГ), а также информационные ресурсы по учету и выдаче паспортов российских граждан. Сегодня в основном налажен оперативный обмен информацией между государственными органами, обладающими функциями и полномочиями в сфере миграции населения.

На основе Типового соглашения заключаются Соглашения об информационном обмене сведениями в Государственной информационной системе миграционного учета. Например, одним из

⁶² См. подробнее материалы VIII Пермского форума "Человек. Общество. Страна" (20-21 апреля 2012 г.), посвященного проблемам формирования нового общественного договора, разработки принципов развития страны на ближайшие годы.

основных факторов противодействия незаконной миграции остается формирование автоматизированной системы оформления и выдачи миграционных карт с одновременной передачей информации в ГИСМУ. Эксперимент, проводимый в аэропортах Московского региона, получил одобрение Правительства Российской Федерации. Таким же образом оформляются карты во Владивостоке и Калининграде. За период действия этой системы уже оформлено в электронном виде 8,5 млн. миграционных карт. В ближайшем будущем планируется ее использование в аэропортах городов Санкт-Петербург, Казань и Сочи.

Проведенным исследованием установлено, что обмен сведениями в электронном виде по каналам связи осуществляется посредством электронных веб-сервисов Федеральной миграционной службы, внесенных в единый реестр системы межведомственного электронного взаимодействия и / или с использованием информационно - телекоммуникационной инфраструктуры государственной системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения.

Большим шагом к эффективному межведомственному взаимодействию, снижению административных барьеров, как для граждан, так и для бизнеса стало внедрение системы межведомственного документооборота. Основная задача – упорядочить работу ведомств по переходу на межведомственное электронное взаимодействие при предоставлении государственных услуг.

В диссертации обосновывается вывод о том, что дальнейшее расширение информационного взаимодействия, как с федеральными органами, так и с региональными властями и иными организациями будет, во-первых, способствовать противодействию незаконной миграции, во-вторых, приведет к дальнейшему упорядочению миграционных процессов в стране и ослабит социальную напряженность.

В пятой главе **«Оптимизация государственной миграционной политики Российской Федерации: научно-практические рекомендации»** рассмотрены вопросы стратегического, концептуального, методологического характера, связанные с формированием и реализацией миграционной политики в современной России, и обосновываются научно-практические рекомендации по ее дальнейшему совершенствованию и оптимизации.

В первом параграфе **«Разработка и принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации»** основное внимание уделяется анализу содержания и концептуального обоснования основополагающих документов, в которых сформулированы основные направления миграционной политики государства на различных стадиях миграционного процесса.

В исследовании рассматриваются различные мнения в процессе разработки проекта Концепции, и делается вывод, что основным событием в миграционной сфере в 2012 году стало принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Работа над указанным стратегическим документом велась с 2005 года в рамках выработки социально-экономической стратегии России.

В итоговом документе отражены рекомендации и предложения палат парламента, Общественной палаты Российской Федерации, Общественного совета при ФМС России, учтены особенности регионального развития Российской Федерации.

Согласно Концепции, основная цель миграционной политики России в том, чтобы способствовать устойчивому экономическому росту, решению демографических проблем, обеспечению интересов национальной безопасности. Задачи и направления миграционной политики, сформулированы в Концепции исходя из объективно существующих негативных факторов в сфере управления миграцией, в области демографии, экономики. В Концепции предложен ряд мер по привлечению (отбору) на жительство в Россию мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, обладающих высоким потенциалом для адаптации и интеграции в российское общество.

Разработан План мероприятий, направленных на реализацию в 2012-2015 годах (первый этап) Концепции, который утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 г.

Во втором параграфе «Совершенствование институтов и механизмов реализации государственной миграционной политики» обосновывается положение о том, что успешное формирование и реализация государственной миграционной политики с целью эффективного управления миграционными процессами во многом зависит от наличия соответствующих институтов и механизмов.

В диссертационном исследовании делается вывод о невозможности решить проблемы незаконной миграции только путем изменения её институционального обеспечения, связанного с подчинением ФМС России – МВД России. Несмотря на то, что в настоящее время ФМС России является федеральным органом исполнительной власти, непосредственно подчиняющимся Правительству Российской Федерации, было бы целесообразно, на базе Федеральной миграционной службы создание Министерства миграционной политики (или Министерства по делам миграции). Возможно также создание Министерства миграционной и национальной политики. Подобное министерство могло бы наиболее полно обеспечивать решение проблемы комплексного подхода к управлению миграционными процессами с учетом национальной политики, а также формировать миграционную политику в трех ее основных аспектах: с учетом влияния миграции на социально-экономическое и политическое развитие России, выполнения Россией принятых международных обязательств по соблюдению прав человека и обеспечения государственной безопасности. Поскольку в миграционной сфере преобладает социально-экономическая, демографическая и гуманитарная направленность, то речь идет, конечно же,

о гражданском ведомстве, т.е. о существенном сокращении прикомандированных к ФМС России офицеров МВД России.

С точки зрения автора диссертационного исследования, не менее важной, задачей, которую необходимо решить в ближайшее время, является подготовка профессиональных кадров центрального аппарата, территориальных органов, представительств Федеральной миграционной службы за рубежом, способных адекватно управлять этими процессами в новых экономических условиях. В этой связи существенно повышается роль и значение учебных заведений, готовящих профессиональные кадры менеджеров в сфере управления миграционными процессами, а также осуществляющих повышение квалификации и переподготовку специалистов миграционного профиля. Для эффективного всестороннего изучения проблем миграции необходимо при ФМС России иметь специальный научно-исследовательский центр, который осуществлял бы по заданию Службы научные исследования и мониторинги.

Необходимо совершенствовать инструменты реализации миграционной политики. С точки зрения автора, система квотирования иностранных работников должна быть оптимизирована с учетом важного базового принципа в области трудовой миграции - приоритетного использования российских трудовых ресурсов, а также повышения качества привлекаемой иностранной рабочей силы. Помимо этого необходимо решение проблемы совершенствования медицинского освидетельствования и оказания медицинских услуг иностранным трудовым мигрантам на территории Российской Федерации.

В современных условиях особого внимания требуют меры по противодействию незаконной миграции, по мнению диссертанта, должна решаться не только силовыми методами, но и мерами экономического, административно-правового характера.

В современной России формирование адекватного психологического климата в обществе должно быть важным элементом системы управления миграцией и сопровождаться широкой информационно-разъяснительной кампанией воспитания толерантности.

Основным механизмом реализации задач, поставленных в Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года, по мнению диссертанта, должен быть программно-целевой метод, включающий программы обеспечения краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции; программы привлечения высококвалифицированных специалистов; программы учебной миграции; программы обеспечения сезонной миграции работников и т.д.

В третьем параграфе «Меры по совершенствованию государственной политики в области предоставления убежища и решения проблемы беженцев» дан анализ проблем практического воплощения положений и установок Федерального закона «О беженцах», раскрываются особенности и проблемы работы с лицами, ищущими

убежище, выявляется ряд недостатков законодательного регулирования этого процесса,⁶³ вносятся предложения по его оптимизации.

В диссертации обосновывается вывод о необходимости сокращения промежуточных стадий рассмотрения ходатайства о признании беженцем, целесообразности создания Апелляционной комиссии, в состав которой, по мнению автора, должны быть включены как специалисты миграционной службы, так и представители авторитетных общественных организаций. В качестве одной из важных составляющих совершенствования работы с беженцами автор видит усиление требований к органам опеки и попечительства, обязанностью которых должны стать внимательный учет и защита интересов детей при определении статуса беженца, включая стадию судебного обжалования.

С другой стороны, автор считает необходимым и целесообразным предусмотреть основания для отказа в признании беженцем при наличии достоверных сведений о принадлежности лица к международным террористическим, экстремистским и преступным организациям, а также в том случае, если пребывание лица на территории Российской Федерации угрожает государственной безопасности и общественному порядку.

В четвертом параграфе **«Предложения по активизации участия институтов гражданского общества в реализации государственной миграционной политики»** формулируются и обосновываются предложения и рекомендации автора диссертационного исследования по активизации использования потенциала институтов гражданского общества, российских неправительственных организаций и их привлечению к поэтапной реализации утвержденной Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. В диссертации предлагаются меры по совершенствованию работы Общественного совета при ФМС России, общественно-консультативных советов при территориальных органах ФМС России. В частности, указывается на необходимость отказа от ведомственного подхода к формированию Совета. К числу первоочередных мер, направленных на совершенствование деятельности Общественного совета, автор относит: необходимость утверждения положения и состава совета руководителем ФМС России по согласованию с Общественной палатой Российской Федерации, создание перечня правовых актов и программ, которые должны приниматься только после предварительного и публичного обсуждения на Общественном совете, участие членов Совета в

⁶³ См. Волох В.А. Совершенствование системы управления миграционными процессами в Российской Федерации и законодательства по вопросам предоставления убежища // Система международного убежища и ее состояние в России. Актуальные проблемы мигрантов. Материалы 20-го и 21-го семинаров, проведенных в рамках программы «Миграция и Право» Правозащитного центра «Мемориал» 20-22 октября 2005 года и 27-29 апреля 2006 года. М. «Р.Валент» 2006. С. 66-77. Он же. Анализ норм международного права по вопросам беженцев и путей совершенствования правового регулирования предоставления убежища в Российской Федерации // Актуальные проблемы реализации законодательства по вопросам определения статуса беженца. Труды ВИПК МВД России. Выпуск 7. Домодедово 2005 г.С. 5-18. Он же. Совершенствование законодательства о беженцах в Российской Федерации // Вестник УВКБ ООН. Январь - март 2005. № 4. С 4-5

работе коллегии ФМС России, конкурсных и аттестационных комиссий, а также комиссий по урегулированию конфликта интересов.

Основная часть предлагаемых автором диссертационной работы рекомендаций была рассмотрена на общественных слушаниях в Общественной палате Российской Федерации и получила одобрение.

В диссертационном исследовании делается вывод о том, что государственная миграционная политика должна быть тесно увязана с основными направлениями и принципами национальной политики России.

В заключение диссертационной работы сформулированы основные выводы исследования, обобщены его основные результаты, определены направления дальнейшего изучения проблемы формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ИЗЛОЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, определенных ВАК Минобрнауки РФ:

1. Волох В.А. Совершенствование государственной политики в сфере вынужденной миграции // Власть. 2007 № 10 С. 89 – 91;

2. Волох В.А. Правовой статус беженцев в международном и российском праве // Закон и право. 2007 № 10 С. 14 – 17;

3. Волох В.А. Совершенствование законодательства о беженцах как важнейший фактор формирования государственной миграционной политики Российской Федерации // Право и политика. 2007 № 11 С.26 – 30;

4. Волох В.А. Роль частных агентств занятости в сфере управления международной трудовой миграцией // Кадровик. Кадровый менеджмент №8/2008. С.40-44;

5. Волох В.А. Миграционная политика России: состояние и проблемы в свете мирового финансового кризиса // Власть. 2009 № 5. С. 81-86;

6. Волох В.А. Современная Россия: оптимизация мер по совершенствованию миграционной политики с учетом финансового кризиса // Государственный университет управления. Вестник университета. 90 лет 1919-2009. М 2009 № 25. С.7-15;

7. Волох В.А. Состояние и перспективы модернизации миграционной политики стран СНГ в год председательства России в содружестве // Вестник университета (ГУУ). № 13. 2010. С.235-242;

8. Волох В.А. Модернизация миграционной политики и законодательства в сфере трудовой миграции // Право и политика № 6 2011. С. 937-942;

9. Волох В.А. Роль институтов гражданского общества при формировании государственной политики в сфере миграции населения: новые тенденции // Политика и общество № 12 (78) 2010. С. 4-12;

10. Волох В.А. Управление трудовой миграцией: проблемы и пути решения // Научно-теоретический и аналитический журнал «Управление мегаполисом». 2010 № 4. С. 51 – 55;

11. Волох В.А. Актуальные проблемы модернизации управления трудовой миграцией в Российской Федерации // Кадровик, №7, 2011, стр. 86 – 93;

12. Волох В.А. Проблемы и перспективы формирования миграционной политики в условиях перехода к инновационной экономике // Власть. 2011 № 3. С. 4-6;

13. Волох В.А. Правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации: постоянное и временное проживание, временное пребывание // Вестник университета (ГУУ) 2011 №11. С.8-16;

14. Волох В.А. Миграционная политика: концептуальный подход // Политика и общество 2011 № 4. С.131-136;

15. Волох В.А. Миграционная политика: анализ ключевых понятий // Вестник университета (ГУУ) 2011 № 20. С. 23-28;

16. Волох В.А. Миграционная политика: реадмиссия - эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции // Национальная безопасность 2012 № 5. С. 96-102;

17. Волох В.А. Миграционная политика: реадмиссия - эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции // Интернет-журнал "NOTA BENE: Национальная безопасность" 2012 № 01/ <http://e-notabene.ru/nb/>. http://e-notabene.ru/nb/rubric_107.html

18. Волох В.А. Формирование миграционной политики на территории Европейского Союза в исторической ретроспективе // Вестник университета (ГУУ). 2012 № 4. С. 256 – 261;

19. Волох В.А. Миграция и Россия: динамика, риски и перспективы // Власть. 2012 № 6. С. 10- 16;

20. Волох В.А. Миграционная политика: изменения в законодательстве // Власть. 2012 №11, ноябрь. С. 206;

21. Кирсанов К.А., Волох В.А., Очиров А.В. Теория миграциологии в контексте системалогических представлений // Наукovedение интернет-журнал / <http://naukovedenie.ru/PDF/54evn412.pdf>

22. Волох В.А., Суворова В.А. Органы государственной власти в реализации миграционной политики» // Вестник университета (ГУУ). 2012 № 17. С. 14-21;

23. Волох В.А. Омельченко Н.А., Проблемы концептуального обеспечения государственной миграционной политики Российской Федерации и возможные пути решения // Вестник университета (ГУУ). 2012 № 17. С. 102-108;

Монографии:

24. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009 – 184 с.;

25. Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально-экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2010 - 252 с.;

26. Волох В.А. Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2011 - 108 с.

Научные статьи и другие публикации:

27. Волох В.А. Актуальные проблемы управления миграционными процессами в современном мегаполисе // Служба занятости 2008 № 3. С. 30 – 33;

28. Волох В.А. Глобализация и вопросы совершенствования государственной политики в сфере миграции // Глобализация и терроризм: противоречия и угрозы XXI века. Статьи и доклады Международной конференции. Москва, 13-15 мая 2008 г. / Под. ред. В.В. Минаева (отв. ред.), М.В. Опариной, М.Р. Деметрадзе, А.В. Мельцова. М.: РГТУ, 2008. С. 341-347;

29. Волох В.А. Выступление заместителя заведующего кафедрой управления миграционными процессами Государственного университета управления, председателя общественного совета при ФМС России Владимира Александровича Волоха // Сборник материалов расширенного заседания коллегии Федеральной миграционной службы «Итоги деятельности ФМС России в 2007 году» / Под общей редакцией директора Федеральной миграционной службы К.О. Ромодановского, заместителя директора ФМС России М.Л. Тюркина – М.: ОАО «Типография МВД», 2008. С113-119;

30. Волох В.А. Общественный совет при ФМС России // Страна содружества общественная газета № 6 май 2008. С. 12;

31. Волох В.А. Миграционная политика: итоги 2007 года и перспективы // Служба занятости №2 / 2008. С. 47-50;

32. Волох В.А. Рынок негосударственных услуг в сфере трудовой миграции // Служба занятости № 5/2008. С.10-14;

33. Волох В.А. А что завтра? // Государственная программа. Круглый стол. Переселение: в интересах страны и человека // «Русский век» № 11(13), ноябрь 2008. С. 65;

34. Волох В.А. Каким образом нынешний кризис повлияет на миграционные процессы в России? // MIGRATION – 007 2009 г. № 2. С.8 (общественно-политический журнал);

35. Волох В.А. Глобализация и новации в миграционном законодательстве России: возможные пути совершенствования // Новое миграционное законодательство Российской Федерации: правоприменительная практика / под. ред. Г. Витковской, А. Платоновой и В. Школьниковой/ Международная организация по миграции, Федеральная миграционная служба России, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М.: ИТ «АвангардЪ». – 2009. – 480 с. С. 37-51;

36. Волох В.А. Развитие институтов гражданского общества в сфере миграции: Общественный совет при ФМС России - два года работы // Миграция в современной России: состояние, проблемы, тенденции: Сб. науч. ст. / Под общ. ред. К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. – М.: ФМС России, 2009. (319 с.). С. 49 – 62;

37. Волох В.А. Миграционная политика и демография: состояния, проблемы и возможные пути совершенствования // Материалы Международного научного конгресса «Глобалистика - 2009: пути выхода из глобального кризиса и модели нового мироустройства». Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 20-23 мая 2009 г. / Под общей ред. И.И. Абылгазиева, И.В. Ильина. В 2-х тт. Том 2. М.: МАКС Пресс, 2009. – С. 98-99;

38. Волох В.А. Мировой финансовый кризис и миграционные процессы в России // Интернет-журнал Капитал страны 2009 04.06.2009 <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/50307>;

39. Волох В.А. Миграционная политика государств-участников ЕвразЭС: правовое обеспечение // Интернет-журнал «Капитал страны» 2009, 14.10.2009 <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/174228>;

40. Волох В.А. Снижение рисков работодателей при использовании иностранных работников в условиях мирового кризиса // Интернет-журнал «Капитал страны» 2009, 22.10.2009 <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/174330>;

41. Волох В.А. Миграционная политика и демография: проблемы и предложения по совершенствованию управления реализацией Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Актуальные проблемы управления – 2009 [Текст]: Материалы 14-й Всероссийской научно-практической конференции. Вып. 1; Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2009. С.224 – 228;

42. Волох В.А. председатель Общественного совета при ФМС России, заместитель заведующего кафедрой управления миграционными процессами Государственного университета управления. Выступление на Парламентских слушаниях на тему «Совершенствование законодательства в области привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации» // Федеральное собрание Российской Федерации. Совет Федерации. Парламентские слушания. Совершенствование законодательства в области привлечения и использования иностранной рабочей силы в Российской Федерации. 21 мая 2009 года (с.8,13) С.31-36;

43. Волох В.А. Миграционная политика: участие общественных организаций в управлении миграционными процессами // Служба занятости 2009 №2. С. 75-80;

44. Волох В.А. Какой иностранец считается временно пребывающим на территории России. / Деловое событие. Временно пребывающие иностранцы стали выгодным инструментом налоговой оптимизации // Практическое налоговое планирование 2010. №2. С. 14-16;

45. Волох В.А. Проблемы модернизации миграционной политики в год председательства России в СНГ // Демографические перспективы России и задачи демографической политики. (Материалы научно-практической конференции 6-8 апреля 2010) Выпуск 1. тезисы. Редакторы – составители: профессор Л.Л. Рыбаковский, профессор А.Е. Иванова М. 2010. С. 102 – 125;

46. Волох В.А. Современная миграционная политика России и стран СНГ // Интернет-журнал «Капитал страны» 2010 <http://www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/177355> // 24.05.2010;

47. Волох В.А. Политико-правовые проблемы привлечения и использования иностранной рабочей силы. Основной доклад. // Проблемы интеграции мигрантов в российском обществе: материалы международной научно-практической конференции 13-14 мая 2010 г. / отв. ред. Т.А. Сошникова. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2010. С 13 – 22;

48. Волох В.А. Трудовая миграция-2010: обязанности и ответственность работодателей // Кадровое дело № 4 апрель 2010;

49. Волох В.А. Подготовка кадров для управления миграционными процессами и организация взаимодействия с ФМС России // Демографические перспективы России и задачи демографической политики. (Материалы научно-практической конференции 6-8 апреля 2010) Выпуск 3. Доклады. [Редакторы – составители: профессор Л.Л. Рыбаковский, профессор А.Е. Иванова] М.: Экон-Информ, 2010. С. 30 – 40;

50. Волох В.А. Время собирать камни // Земляки. Приложение к журналу «Социальная защита» №9. 2010. С. 9-12;

51. Волох В.А. Модернизация миграционной политики в год председательства России в Содружестве Независимых Государств // Измерение России: политические повестки и стратегии. Международная научная конференция. Тезисы докладов. Москва, 25 – 26 ноября 2010 г. – Российская ассоциация политической науки, 2010. -240 с. С. 44 -45;

52. Волох В.А. Проблемы международной защиты прав беженцев в условиях глобализации // Материалы Международной научно-практической конференции 20 - 21 октября 2010 года. «Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод: итоги и перспективы» 2010, изд. МосГУ, тираж 200 С. 219 – 224;

53. Волох В.А., Хуцишвили Ш.Н. Трудовая миграция как инвестиционный процесс // Инвестология – наука о тысячелетних проблемах: материалы международной науч.-практ. конф., 16 ноября 2010 г., Москва. Ред. изд. гр.: Бархатов В.Ю. (руков.) и др.. – Москва: Изд-во ИГУПИТ, 2010. 288 с. С.150-165;

54. Волох В.А. Все кивают на крайнего. Ведомственное сотрудничество необходимо четко регламентировать // Земляки. Приложение к журналу «Социальная защита» № 1. 2011. С. 4-8;

55. Волох В.А. Изменения в законодательстве в сфере международной трудовой миграции: тенденции и перспективы // Институт государства и права Российской академии наук. Занятость и трудоустройство в современной России: проблемы правового регулирования. Материалы научно-практической конференции (Москва, 3 ноября 2010 г.). Ответственный редактор д.ю.н., проф. Г.С. Скачкова. Москва, 2011 г. С.186-192;

56. Волох Владимир Александрович. Трудовая миграция: состояние, возможности и перспективы. // Международное, российское и зарубежное законодательство о труде и социальном обеспечении: современное состояние

(сравнительный анализ) Материалы VII Международной научно-практической конференции /под ред. д.ю.н., проф., академика РАН К.А. Гусева. М. 2011 г. С. 622-627;

57. Волох В.А. Миграция населения: проблемы обеспечения национальной безопасности и соблюдения прав человека // Права человека и национальная безопасность: материалы международной научно-практической конференции, состоявшейся в Московском гуманитарном университете 11 – 12 мая 2011 года / под ред. Т.А. Сошниковой. – М. Изд-во Моск. Гуманит. ун-та. 2011 -338;

58. Владимир Волох, Общественный совет при Федеральной миграционной службе // Информационный бюллетень Агентства Социальной Информации НКО 2011 № 11
<http://www.asi.org.ru/ASI3/rws asi.nsf/va webpages/60E44639E1B45A22C32578C40038CFB8Rus C. 14-15;>

59. Волох В.А. Миграционная политика: теоретико-методологические и концептуальные подходы // Научный журнал «Вопросы ПОЛИТОЛОГИИ». Выпуск 1(5) 2012. С.48-59;

60. Волох В.А. Модернизация: миграционный ресурс России // Материалы международной научной конференции «Модернизация России: информационный, экономический, политический, социокультурный аспекты», МосГУ, 29-31 мая 2012 года // МосГУ, 2012;

61. Волох В.А. Исторический взгляд с перспективой // Земляки. Приложение к журналу «Социальная защита» № 6. 2012. С. 13-14;

62. Волох В.А. Концепция государственной миграционной политики РФ: реалии и перспективы // Капитал страны. Федеральное интернет – издание // <http://www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/210720>, 02.07.2012 г.;

63. Волох В.А. Гражданское общество и миграционная политика России // Капитал страны. Федеральное интернет – издание // <http://www.kapital-rus.ru/index.php/articles/article/212189>, 23.07.2012 г.

64. Волох В.А. ФМС России: создание и становление в исторической ретроспективе // Российская миграция 2012. № 7 июль. С.8-24;

65. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища (книга) // Капитал страны. Федеральное интернет – издание. <http://www.kapital-rus.ru/articles/article/214307/> 09.09.2012;

66. Волох В.А. Международное сотрудничество между Россией и Вьетнамом в сфере трудовой миграции: состояние, проблемы, тенденции // Миграционные мосты в Евразии: сборник докладов и материалов участников II международная научно-практическая конференция «Регулируемая миграция – реальный путь сотрудничества между Россией и Вьетнамом в XXI веке» и IV международная научно-практическая конференция «Миграционный мост между Россией и странами Центральной Азии: актуальные вопросы социально-экономического развития и безопасности»,

которая состоялась (Москва, 6-7 ноября 2012 г.) / Под ред. Чл.-корр. РАН Рязанцева С.В. – М.: Экон-информ, 2012. (544 с.) С.140-147

67. Волох В.А., Суворова В.А. Институты гражданского общества в государственной миграционной политике // Служба занятости №3, 2013. С. 36-41

68. Волох В.А. - Трудовая миграция: законодательство и политика // Журнал NB: Вопросы права и политики № 04, 2013 <http://e-notabene.ru/lr/>.

Учебно-методические работы:

69. Волох В.А., Рошин Ю.В., Куценко Т.И. Управление международной трудовой миграцией (учебное пособие). // Учебное пособие. Выпуск 1 МОТ, ГУУ, ИУМП, КУМП. Москва 2006 г. 256 с.;

70. Волох В.А., Агеев И.В., Ушаков С.И., Огурцов А.В. Программа повышения квалификации «Миграционная система России» для руководящего состава и персонала представительств ФМС России за рубежом // М.: ФМС России, 2006 г. 32 с.;

71. Волох В.А. Внутренняя миграция (Программа учебной дисциплины для студентов специальности «Менеджмент организации»-080507, специализации «Управление миграционными процессами») // Институт государственного и муниципального управления, кафедра упр. миграционными процессами ГУУ. М.,ГУУ- 2007, 40 с.

72. Волох В.А. Методические указания к выполнению курсовой работы по учебной дисциплине «Внутренняя миграция», 23 с.;

73. Волох В.А. Учебник для мигранта. Книга 1 Помощь вынужденным переселенцам: вопросы и ответы. Книга 2 Защита беженцев: вопросы и ответы. // М. 2008. 22 с.

74. Волох В.А. - научный консультант. Учебный фильм для мигрантов «Как работать в России без проблем?» // DVD, М. 2008. Продолжительность учебного фильма 1.5 часа;

75. Волох В.А. Программа учебной дисциплины «Организация работы с мигрантами за рубежом» для студентов специальности «Менеджмент организации» - 080507 специализации «Управление миграционными процессами» // Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ, Кафедра управления миграционными процессами: – М.: ГУУ, 2009. – 28 с.;

76. Волох В.А. Методические указания к выполнению курсовой работы по учебной дисциплине «Организация работы с мигрантами за рубежом» для студентов специальности «Менеджмент организации» - 080507 специализации «Управление миграционными процессами» // Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ, Кафедра управления миграционными процессами:– М.: ГУУ, 2009. – 23 с.

77. Волох В.А. Программа учебной дисциплины «Международная миграция» для студентов специальности «Менеджмент организации» - 080507 специализации «Управление миграционными процессами» // Государственный университет управления, Институт государственного

управления и права ГУУ, Кафедра управления миграционными процессами:– М.: ГУУ, 2010. – 23 с.;

78. Волох В.А. Методические указания к выполнению курсовой работы по учебной дисциплине «Международная миграция» для студентов специальности «Менеджмент организации» - 080507 специализации «Управление миграционными процессами» // Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ, Кафедра управления миграционными процессами:– М.: ГУУ, 2010. – 20 с.;

79. Волох В.А., Купенко Т.И. Программа учебно-ознакомительной, экономической, менеджмент практики для студентов специальности «Менеджмент организации» - 080507 специализации «Управление миграционными процессами» // Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ, Кафедра управления миграционными процессами:– М.: ГУУ, 2010. – 15 с.

Подп. в печ. 5.04.2013. Формат 60х90/16. Объем 2,0 п.л.

Бумага офисная. Печать цифровая.

Тираж 70 экз. Заказ № 226

ФГБОУВПО «Государственный университет управления»

Издательский дом ФГБОУВПО «ГУУ»

109542, Москва, Рязанский проспект, 99, Учебный корпус, ауд. 106

Тел./факс: (495) 371-95-10, e-mail: diric@guu.ru

www.guu.ru