



003453750

На правах рукописи

ТАРХАНОВА Эльмира Исаковна

**НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ИХ УЧАСТИЕ В
ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность:

23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат

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

2 1 00 1000

Москва – 2008

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Федерального государственного образовательного учреждения Высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: Михайлов Вячеслав Александрович
доктор исторических наук, профессор

Официальные оппоненты Михайленко Александр Николаевич
доктор политических наук, профессор

Агамиров Натиг Исмаилович
кандидат политических наук

Ведущая организация: ГОУ ВПО Государственный университет
управления

Защита состоится «27» ноября 2008 г в 14 30 часов при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу 119606 г Москва, проспект Вернадского, д 84, 1-й учебный корпус, ауд 3304

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Автореферат разослан «27» октября 2008 г

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат политических наук, доцент



Пистрякова С А

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время, когда приходит понимание, что без вовлечения общественности в систему государственного управления невозможно успешно решать многочисленные проблемы, во весь рост встает вопрос о перераспределении полномочий общества между государственными структурами и общественными организациями. На этом, говоря о месте и роли неправительственных организаций в политическом процессе, акцентировал внимание В.В. Путин в своем Послании Федеральному собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 г.¹

Особую актуальность приобретает роль неправительственных организаций (НПО) и некоммерческих организаций (НКО) в осуществлении миграционной политики. Россия вышла на второе место в мире (после США) по числу прибывающих мигрантов.² Известно, что в экономическом развитии многих российских регионов фактор миграции играет значительную роль. В то же время миграция является зачастую и дестабилизирующим фактором. Одна из причин этого – отсутствие концептуальных установок на адаптацию и интеграцию мигрантов в принимающие сообщества. Поэтому исследователи справедливо обращают внимание на то, что решению многих миграционных проблем могут способствовать неправительственные организации – НПО и НКО, численность которых в настоящее время в Российской Федерации по оценкам экспертов составляет более 700 тысяч. Многие из них позитивно влияют на решение проблем этнических мигрантов, прежде всего на местном уровне.

Опыт работы многих неправительственных организаций показал, что их деятельность имеет очевидные достоинства: гибкость, мобильность, инициативность, восприимчивость к изменяющимся условиям, а также знание дел на местах. В их потенциале больше возможностей для осуществления контакта с конкретной средой. В условиях, когда существующие механизмы не позволяют государству своевременно реагировать на стремительные изменения, касающиеся миграционной ситуации, сектор НПО становится одним из важнейших институтов, способных оперативно и адекватно реагировать на возникшие

¹ См. Российская газета 2007 26 апреля

² См. НАША ВЛАСТЬ: дела и лица 2008 №5(85) С 58

миграционные проблемы, защищать права человека. Как подчеркивает член Общественной палаты Российской Федерации, академик РАН В.А. Тишков, деятельность этих организаций активизирует социальную инициативу людей, минимизирует межнациональные конфликты. Именно поэтому сегодня ситуация в России с поддержкой неправительственных или некоммерческих организаций радикально меняется.¹

В этой связи научные исследования опыта работы неправительственных организаций в сфере миграционной политики имеет и практическое значение, как для федеральных, так и для местных органов власти.

Степень научной разработанности проблемы.

В отечественных научных исследованиях, посвященных изучению проблем миграции, в большинстве случаев анализ управления миграционными процессами осуществляется в трех аспектах: институциональном, нормативном и процессуальном.

Институциональная теория исходит из необходимости изучения миграционных процессов с точки зрения функционирования организаций, оказывающих помощь и различные услуги потенциальным и реальным мигрантам. Данный подход нашел свое отражение в работах российских ученых: Р.Г. Абдулатипова, В.Н. Дахина, О.Д. Воробьевой, Г.Г. Гольдина, А.Ф. Дашдамирова, М.Б. Денисенко, В.А. Ионцева, К.В. Калининной, Т.И. Куценко, В.А. Михайлова, В.И. Переведенцева, Ю.В. Рощина, С.А. Пистряковой, О.А. Хараевой, О.С. Чудиновских.²

¹ См. Бюллетень сети этнополитического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов 2008 № 79 Май-июнь С. 11.

² Абдулатипов Р.Г. Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. М. Славянский диалог, 2001; Дахин В.Н. Политические аспекты современной миграции // Государственная служба. 2007. №2 (46). С. 46-51; Воробьева О.Д. Миграция населения. Вып. 6. Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001; Гольдин Г.Г. Миграция и проблемы ее регулирования. М., 2000; Дашдамиров А.Ф. в соавт. Этномиграционные проблемы в контексте этнополитических противоречий / Вопросы национальных и федеративных отношений. Сб. и ст. РАГС. М., 2007; Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003; Калинин К.В. Этническая миграция, ее особенности в субъектах Российской Федерации / Вопросы национальных и федеративных отношений. Сб. и ст. РАГС. М., 2008; Михайлов В.А., Калинин К.В., Дашдамиров А.Ф., Пистрякова С.К. Деятельность органов государственной власти и местного самоуправления по осуществлению адаптации и интеграции мигрантов // Современные миграционные процессы: состояние, проблемы, опыт государственного и общественного регулирования. Монография. Кол.

В рамках нормативного подхода акцентируется внимание на анализе норм международного и внутригосударственного права и разработке нормативных правовых актов, регулирующих основные права и обязанности мигрантов для осуществления целенаправленной политики, защищающей интересы различных сторон, а также определения правового статуса тех или иных категорий мигрантов. Такой подход широко представлен в исследованиях М.Г. Арутюнова, В.А. Волоха, Н.А. Ворониной, С.А. Ганнушкиной, В.А. Каламанова, Л.И. Котневой, К.Д. Крылова, С.П. Ломтева, В.П. Лукина, О.О. Миронова, М.Л. Тюркина, С.Б. Ягодина, А.Ю. Ястребовой¹

авторов Ростов и/Д., 2008, Переведенцев В.И. Миграция населения и демографическое будущее России/ Под общ. ред. Г.Ю. Семинина, М.: ИСП РАН, М., 2003, Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М.: Диалог, 1999, Мир в зеркале международной миграции. Сб. статей М63 / Гл. ред. Ионцев В.А. М.: МАКС Пресс, 2002, Пистрякова С.А. Социокультурные аспекты интеграции иммигрантов в российский социум // Вопросы национальных и федеративных отношений. Сб. ст. / РАГС, М., 2007, Управление миграционными процессами. Учеб. пособ. В.А. Каламанов (отв. ред.), Н.В. Лахарева, В.М. Монсеенко, Ю.В. Рощин, С.Б. Ягодин и др. ГУУ, М., 2003, Управление международной трудовой миграцией. Вып. 1. Учеб. пособ. // Ю.В. Рощин, В.А. Волох, Т.И. Куценко / МОТ, ГУУ, М.: Авангард 2006 и др.

¹ См. Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека/Международная правозащитная ассамблея/ Отв. ред. М.Г. Арутюнов, М., 2002, Волох В.А. Федеральная миграционная служба: проблемы убежища и российское законодательство // Журнал «Второй паспорт» 2004 № 4, 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. 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., Монсеенко В.М., и др. Управление миграционными процессами. Учеб. пособ. /ГУУ, М., 2003, Котнева 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 Первой международной конференции «Повышение роли цивилизованной трудовой миграции в развитии экономики России и стран ближнего зарубежья: роль и место работодателей и частных агентств занятости» /Ред. гр. Н.В. Курдюмов, В.Г. Еняков и др., Лукин В.П. Проблемы миграционной политики в Российской Федерации 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, Тюркин М.Л.

Процессуальный подход предусматривает исследование проблем миграции в неразрывной связи трех ее стадий: формирование миграционных намерений, реальные перемещения и приживаемость мигрантов. Он широко реализован в работах российских ученых: Ж.А. Зайончковской, Г.С. Витковской, И.В. Ивахнюк, А.Н. Каменского, Е.С. Красинца, Н.В. Лахаревой, Л.В. Макаровой, Н.В. Мкртчян, В.М. Моисеенко, В.И. Мукомеля, Э.А. Паина, Л.Л. Рыбаковского, А.В. Топилина¹.

Значительный вклад в анализ деятельности неправительственных и некоммерческих организаций внесли И.В. Мерсиянова и Л.И. Якобсон².

Работа общественных организаций (НПО, НКО) в регулировании миграционных процессов освещается и в региональных исследованиях. В них все больше внимания уделяется деятельности местного самоуправления в осуществлении адаптации и интеграции мигрантов³.

Миграционная система России. Монография. М.: Издательский дом «Стратегия», 2005.
Ягодина С.Б. Переселенцы. Чьи они? // Журнал российского права. 2001. № 2.
Ястребова А.Ю. Вынужденная миграция и международное право // Отечественные записки. 2004. № 4.

¹ Зайончковская Ж.А. (в соавт.) Перспективы миграции и этнического развития России и их учет при разработке стратегических направлений развития страны на длительную перспективу. ИЭП, М., 2004. С. 101. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г.Витковской, М. Гендальф, 2004, Ивахнюк И.В. Международная трудовая миграция. Учеб. пособ./МГУ, Экономический факультет. М.: ТЭИС, 2005, 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, Мкртчян Н.В. «Западный дрейф» внутрироссийской миграции // www.archipelag.ru/authors/mlrtchyan, Мукомель В.И. Миграционная политика России. Постсоветские контексты. М.: Институт социологии РАН, М., 2005, Пайн Э.А. Этнополитический маятник. Динамика и механизмы этнополитических процессов в постсоветской России. Институт социологии РАН, М., 2004, Рыбаковский Л.Л. Стадии миграционного процесса. М., 2001, он же. Региональный анализ миграции. М., 1973, он же. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987, Топилин А.В. Рынок труда России и стран СНГ: реалии и перспективы развития. М.: Экономика, 2004 и др.

² См. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Общественная активность населения и восприятие гражданами условий развития гражданского общества. Вып. 1. М., 2007.

³ См. Миграционные процессы на Юге России: реалии, проблемы, перспективы. Сб. международной научно-практ. конф. 26-27 мая 2008 (первый, второй вып.). Ростов-н/Д, 2008, Современные миграционные процессы: состояние, проблемы, опыт государственного и общественного регулирования. Монография. Кол. авторов. Ростов-н/Д, 2008, Порохова А.Н. Миграционные процессы в Российской Федерации.

В то же время многие аспекты миграционной проблематики все еще слабо исследованы. В частности, нуждаются в углубленном изучении вопросы взаимодействия государства и НПО по формированию и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Объект исследования – неправительственные организации миграционной направленности.

Предмет исследования – участие неправительственных организаций в формировании и реализации миграционной политики, взаимодействие власти и НПО в решении проблем этой сферы.

Гипотеза работы основана на анализе деятельности международных и российских неправительственных организаций. Автор считает, что в условиях современной России возрастает необходимость миграционной политики, соответствующей целям и задачам ее социально-экономического, политического и демографического развития. В связи с этим становится актуальным не только эффективное регулирование миграционных процессов, но и повышение роли неправительственных организаций в формировании и реализации государственной миграционной политики.

Цель исследования – на основе комплексного анализа современной миграционной политики Российской Федерации, законодательства о некоммерческих организациях и общественных объединениях, результатов их практической деятельности выявить особенности и существующие проблемы взаимодействия государства и НПО в сфере миграции, а также предложить возможные направления их совершенствования.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих задач, определивших логику данного исследования и его структуру:

- уточнить понятийный аппарат, касающийся проблем миграции, используемый в соответствии с международными, национальными правовыми документами и научно-исследовательской лексикой,
- изучить особенности формирования современной миграционной политики и степень участия в этом процессе сектора НПО,
- исследовать зарубежный опыт взаимодействия НПО и официальных институтов в решении проблем вынужденной и трудовой миграции,

- проанализировать эволюцию миграционной политики России и роли НПО в социально-политической адаптации мигрантов,
- выявить проблемы, снижающие эффективность взаимодействия НПО и государственных организаций Российской Федерации,
- выработать предложения по оптимизации взаимодействия НПО и государственных организаций в сфере миграции в Российской Федерации

Теоретическая база исследования В качестве теоретической основы диссертационного исследования использован широкий спектр российской и зарубежной литературы социально-политической направленности, исследований, разрабатывающих изучаемую проблему. Материалы международных, всероссийских и региональных конференций и семинаров, периодические издания, ресурсы Internet

Методологической основой исследования послужили методы политологического анализа (сравнительно-политический, системно-функциональный подход, институциональный анализ, обобщение и интерпретация исторических и практических данных)

Нормативную базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты в сфере миграции населения, прав человека, а также определяющие деятельность НПО, федеральные и региональные законы Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по этим вопросам, официальные документы Организации Объединенных Наций (ООН) и ее подразделений – УВКБ, МОТ, Федеральной миграционной службы России, уставные и отчетные документы НПО

Эмпирическую базу исследования составили данные прикладных политологических, экономических, социологических, правовых, исторических исследований, проведенных Центром этнополитических и региональных исследований, Московским центром Карнеги, Независимым Советом по вынужденной миграции, Центром стратегических исследований Приволжского федерального округа, международными организациями УВКБ ООН, МОМ, Красный Крест, российскими неправительственными организациями Форум переселенческих организаций, Сеть «Миграция и право», Союз переселенческих организаций» и других, данные Росстата, обширный статистический материал различных общественных организаций (диаспор,

представительств, реабилитационных центров и благотворительных фондов), официальных российских и зарубежных источников, а также практический опыт, накопленный автором исследования в вопросах взаимодействия органов государственной власти и сектора НПО в процессе формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации

Основные результаты исследования, полученные автором, их **научная новизна** заключаются в том, что данная работа является одним из первых комплексных исследований, посвященных анализу теоретических и практических аспектов роли НПО в формировании и реализации миграционной политики

В исследовании уточнены базовые понятия в сфере вынужденной и трудовой миграции, а также сектора НПО, рассмотренные в конкретных социально-политических условиях, дана классификация и характеристика современных НПО, определены причины их возникновения, формы существования и прекращения деятельности,

Осуществлен анализ становления и развития неправительственных организаций, выявлены формы и проблемы их существования, результативность деятельности

Проанализированы современные подходы к формированию и реализации миграционной политики. Исследованы проблемы участия в ней сектора НПО

Проанализирована международная практика взаимодействия власти и НПО в реализации миграционных стратегий

Обобщен региональный опыт взаимодействия НПО и местных органов власти в реализации миграционной политики. Сформулированы задачи местного самоуправления по обеспечению гармоничного взаимодействия мигрантов и принимающего населения, предупреждению конфликтных ситуаций, созданию условий адаптации и интеграции мигрантов

Выявлены пути оптимизации деятельности НПО в формировании и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации

Раскрыты эволюция и современное состояние взаимоотношений государства и НПО в Российской Федерации. Определены узкие места в реализации миграционной политики, прежде всего касающиеся взаимодействия государств, принимающих и поставляющих мигрантов

Предложен комплекс рекомендаций, направленных на оптимизацию взаимодействия между государством и НПО в создании результативного механизма реализации государственной миграционной политики Российской Федерации

Определенным результатом исследования является обобщение личного опыта автора в создании и деятельности Национального института миграции как неправительственной организации

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту

До настоящего времени определение «неправительственная организация» в отношении проблем вынужденной и трудовой миграции не унифицировано ни в международной, ни в национальных правовых системах. Это не только ведет к методологическим упущениям, но и значительно снижает возможности проведения в жизнь эффективной миграционной политики. В первом приближении миграционные НПО можно определить как некоммерческие, ненасильственные объединения людей, не имеющие целью достижение власти, создаваемые в ответ на неготовность общества к эффективному решению проблем, обусловленных миграцией населения, деятельность которых и продолжительность существования зависят от общественных потребностей в оказываемых ими услугах. Известно, что для обеспечения и поддержания упорядоченных перемещений людей в современный период миграционная политика формируется и реализуется на 3-х уровнях: глобальном, международном (региональном) и национальном (государственном). В Российской Федерации создание и деятельность НПО и НКО регулируются законодательством, которое требует в этой сфере конкретизации.

Одной из первоочередных задач в современной России, обусловленных стихийностью развития миграционных процессов, стало формирование и реализация миграционной политики, соответствующей фактическому положению дел, а также ее законодательное и институциональное обеспечение. Одним из таких институтов могли бы стать неправительственные организации (НПО). Однако до настоящего времени их потенциал в полной мере не востребован, главным образом, в связи с многочисленными структурными преобразованиями ФМС России, нерешенностью проблем финансирования деятельности НПО государством и внебюджетными фондами, а также идущей еще от начала

90-х годов, финансовой зависимостью многих НПО от зарубежных фондов, что критически оценивается властями В Российской Федерации нередко НПО являются де-юре российскими, а фактически филиалами международных сетей

Для оптимизации взаимодействия российских НПО и государственных организаций в сфере миграции представляется необходимым

- создать консолидированную систему ответственности за реализацию государственной миграционной политики в Российской Федерации,

- адаптировать миграционную политику к современным реалиям и национальным интересам России,

- выявить механизм внебюджетного финансирования неправительственных, некоммерческих организаций, в том числе с привлечением российского бизнеса, а также обеспечить эффективный контроль НПО, финансируемых Западом,

- совершенствовать налоговое законодательство, предусмотрев в нем мотивацию для жертвователей и ясные льготы для получателей,

- развивать и совершенствовать сотрудничество с другими государствами и международными НПО в области миграции населения

Теоретическая и практическая значимость результатов исследования состоит в том, что выводы и предложения диссертанта исследования могут быть использованы в процессе формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации во взаимодействии с сектором НПО, в практической деятельности Федеральной миграционной службы и ее территориальных органов, в деятельности правоохранительных и других органов государственной власти, при подготовке экспертных заключений, а также для оценки конкретных случаев при выборе наиболее адекватных форм взаимодействия государства и НПО в миграционной сфере

Апробация результатов исследования и внедрение Основные положения диссертации отражены в научных статьях автора Кроме того, отдельные теоретические выкладки, практические рекомендации докладывались на международных, общероссийских и региональных форумах, в частности, на всемирном семинаре женщин – политических лидеров, организованном Всемирной организацией «Звенья мира» в Вашингтоне (апрель 1992 г), на всероссийских научно-практических

конференциях и круглых столах «Полиэтнический ресурс российской государственности» (20–21 января 2003 г, Москва), «Трудовая миграция как важный фактор развития современного российского общества», «Миграционные процессы в современном мире и проблемы устойчивого развития современного мегаполиса» (13 февраля 2008 г, Москва), на симпозиуме в город Душанбе (апрель, 2008 г), посвященном обмену опытом, приобретенным общественными объединениями по взаимодействию с органами власти в решении вопросов правовой и социальной помощи мигрантам и др

Научные разработки автора нашли практическое применение в работе общероссийских общественных организаций «Ассамблея народов России» и «Всероссийский Азербайджанский Конгресс», а также при создании и в практической деятельности автономной некоммерческой организации «Национальный институт миграции»

Структура работы определяется его целью и задачами и способствует раскрытию положений, вынесенных на защиту. Диссертация состоит из трех глав (восьми параграфов), заключения и списка использованных источников и литературы

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность выбранной темы диссертации, раскрыта степень изученности проблемы, определены объект, предмет, цель и задачи исследования, дана характеристика научной новизны и практической значимости работы

Первая глава – «Теоретико-методологические основы исследования роли НПО в осуществлении миграционной политики Российской Федерации» – состоит из двух параграфов

1 «Анализ научных и правовых дефиниций, применяемых в международной и национальных правовых системах»

2 «Современные подходы к выявлению роли НПО в формировании миграционной политики»

В данной главе дан анализ понятийного аппарата, используемого для характеристики неправительственных организаций, в том числе в сфере трудовой и вынужденной миграции. Подчеркивается, что определение «неправительственная организация» и аббревиатура «НПО» не являются юридическими категориями. Их использование в практике закрепилось в

связи с развитием гражданского общества в Российской Федерации Они широко употребляются в документах Организации Объединенных Наций, Всемирного банка, Совета Европы, а также ряда других международных структур для обозначения неправительственных, некоммерческих объединений, занимающихся вопросами развития и пропаганды миграционной политики

Анализ дефиниций, используемых в международных правовых документах, позволил заключить, что современное международное право до настоящего времени не выработало единого общепризнанного определения неправительственной организации и не систематизировало критерии, которым такие организации должны отвечать Согласно выявленным критериям НПО можно определить как некоммерческое, ненасильственное объединение людей, не имеющее целью достижение власти В международном праве и в документах межправительственных организаций термин «НПО» чаще всего применяется к организациям, имеющим международный характер

Термины «неправительственная организация» (НПО) и «некоммерческая организация» (НКО) в исследованиях российских ученых употребляются, во-первых, как адекватные, во-вторых, как общественные организации, представляющие собой третий сектор, развитие которого всячески инициируется в Российской Федерации

Анализ дефиниций в сфере международной миграции в международных конвенциях ООН, МОТ и законодательстве Российской Федерации позволил заключить, что в них по-разному характеризуются как объекты, так и субъекты миграции Это значительно осложняет оценку качественного и количественного состава мигрантов и формирование эффективной миграционной политики

В главе подробно исследуются современные подходы к формированию миграционной политики Определены ее уровни разработки и реализации мировой, международной (региональный) и национальный (государственный), их сущность, объекты и субъекты

Установлено, что сущность миграционной политики на каждом уровне заключается в следующем

– на глобальном уровне – в создании универсального механизма регулирования миграционных перемещений),

- на международном (региональном) уровне – в формировании унифицированных подходов к регулированию миграции в рамках межгосударственных интеграционных объединений,

- на национальном уровне – в содействии социально-экономическому развитию государства и его демографической составляющей, управлении миграционными процессами с целью предотвращения тех из них, которые считаются нежелательными с точки зрения интересов страны, а также соблюдении прав и свобод человека и гражданина

Субъектами политики выступают

- на универсальном уровне – международные организации (ООН, УВКБ ООН, МОТ, ЮНЕСКО и др.), разрабатывающие основу нормативной базы по вопросам международной миграции,

- на международном (региональном) уровне – межправительственные организации государств-членов интеграционных объединений (СЕ, СНГ, НАФТА, МЕРКОСУР и др.),

- на национальном уровне – государства-участники миграционного обмена

В главе исследованы такие итоговые документы конференции и встреч на высшем уровне, международных конвенций в сфере миграции, в которых отражена стратегия мирового сообщества прежде всего на развитие человеческого потенциала, основные направления действий по извлечению максимальной пользы из процесса миграции для развития мирового сообщества. Обращается внимание на то, что в настоящее время одним из наиболее проработанных документов в области трудовой миграции является Международная конвенция о защите прав всех работников-мигрантов и членов их семей, принятая Генеральной ассамблеей ООН в 1990 г.¹ В ней впервые установлены международные определения различных категорий рабочих-мигрантов, созданы предпосылки к закреплению ответственности принимающих стран в признании прав мигрантов и обеспечении их защиты. Конвенция вступила в силу с 2003 г.²

Отмечается, что на мировом уровне разработаны не только стандарты в сфере регулирования международной миграции, но и пути их

¹ См. Конвенция ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» 1990 № 45/178

² По состоянию на начало 2008 года она была ратифицирована 34 странами

распространения, контроля над соблюдением. Однако многие принятые на международных конференциях документы и резолюции долгие годы остаются не вступившими в силу по причине их ратификации незначительным числом стран-участников договоров. Правительство каждой страны суверенно в своем праве определять направления и цели миграционной политики. Но при разработке комплекса мер, регулирующих процессы миграции, государство обязано придерживаться определенных правовых норм и стандартов, закрепленных в документах международных организаций.

Начиная со второй половины XX века, важнейшей особенностью мирового хозяйства стала активизация интеграционных процессов между государствами одного региона, обусловленных, главным образом, взаимозависимостью национальных экономических систем. Это способствовало формированию межправительственных институтов для выработки и реализации единой политики, в том числе миграционной для государств-членов этих интеграционных союзов¹.

Определенные шаги в таком направлении экономического сотрудничества делают Россия и другие страны СНГ. В настоящее время, документом, подтверждающим намерения государств-участников СНГ о дальнейшей гармонизации основных направлений миграционной политики, является «Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников СНГ», подписанная в 2007 г. большинством государств Содружества. Институциональное обеспечение миграционной политики в рамках Содружества, осуществляется в рамках Консультативного совета по труду, миграции и социальной защите населения и Совместной комиссии государств – участников Соглашения о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией, ответственной за разработку и реализацию мер в данной сфере.

Постановка вопроса об общественных неправительственных некоммерческих организациях в правовых документах Российской Федерации является методологической основой исследования роли этих организаций применительно к миграционной ситуации в Российской Федерации.

В диссертации отмечается, что в Российской Федерации неправительственные и некоммерческие организации создаются и работают в правовом поле государства. Отмечается, что истоком понятия

¹ См. подробнее МОМ, 2006 С 211-220

«неправительственные организации» является «Гражданский кодекс Российской Федерации». В ст 117 «Общественные и религиозные организации (объединения)» говорится, что ими «признаются добровольные объединения граждан в установленном законом порядке, объединившиеся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей»¹. В законах Российской Федерации «Об общественных объединениях»² и «О национально-культурной автономии»³ получило правовое развитие этой деятельности. В ст 2 закона «Об общественных объединениях» говорится: «Деятельность настоящего Федерального закона распространяется также на деятельность, созданных на территории Российской Федерации структурных подразделений – организаций, отделений или филиалов и представительств – иностранных некоммерческих неправительственных организаций».

Вторая глава – «Международные правовые нормы и практика регулирования миграционных процессов» – состоит из трех параграфов.

1 «Роль Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в формировании и реализации миграционной политики в сфере вынужденной миграции»

2 «Деятельность Международной организации труда (МОТ) по защите интересов трудящихся, работающих за границей»

3 «Регулирование миграции и интеграции мигрантов в развитых странах мира»

В ней исследованы механизмы реализации миграционных стратегий МНПО и национальными НПО ряда стран мира. Прежде всего подробно анализируется роль Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) в области миграционной политики.

В общей численности населения, попадающего в сферу деятельности УВКБ ООН, более половины составляют беженцы, вторую по численности группу лиц представляют лица, перемещенные внутри страны, в третью группу населения входят лица без гражданства, число которых в мире постоянно увеличивается.

¹ Национальные отношения. Отечественные и международные правовые документы. М., 1998. С. 16.

² См. Там же. С. 57, 73.

³ См. Там же. С. 73.

С момента создания этой организации и по настоящее время она занимает центральное место в мире среди специальных органов по защите беженцев и является не только форумом, на котором могут быть представлены мнения государств, но и одним из действующих лиц, влияющих на процесс нормотворчества в соответствующей сфере УВКБ ООН не просто сотрудничает с государствами и рядом международных, региональных и национальных организаций, а прежде всего координирует всю международную защиту лиц, ищущих убежище и беженцев. За свою более чем полувековую деятельность УВКБ ООН оказана помощь, по меньшей мере, 50 млн человек в 120 странах, в том числе в Российской Федерации¹. УВКБ ООН работает с российскими неправительственными организациями, концентрируя свое внимание на предоставлении российским НПО микрокредитов по созданию центров профессионально-технической подготовки, а также медицинских центров.

При анализе автором деятельности Международной организации труда (МОТ) раскрыты формы и методы ее работы по защите прав лиц, работающих в иностранных государствах.

По данным УВКБ ООН, на начало XXI века в мире насчитывалось более 86 млн легальных трудящихся-мигрантов. Вместе с членами их семей эта цифра возрастает до 120-180 млн человек, против 3,2 млн человек в 1960 г.² В целях защиты их прав практически ежегодно принимаются конвенции и рекомендации МОТ, устанавливающие стандарты в этих областях и служащие ориентиром для национальных законодательств и мировой практики. Имеющиеся международные конвенции, разработанные МОТ, условно можно разделить на две группы.

1 Акты МОТ, посвященные основополагающим принципам и правам в сфере труда. Они применяются ко всем лицам, в т.ч. мигрантам (против дискриминации, нормы, запрещающие бесчеловечное обращение, право на свободу передвижения, право на труд и т.д.).

2 Документы, специально разработанные для применения в отношении трудящихся-мигрантов. Конвенции 97 и 143 и дополняющие их Рекомендации.

Особого внимания заслуживает тот факт, что основные принципы, заложенные в конвенциях и рекомендациях МОТ, имеют универсальный

¹ Представительство УВКБ ООН в Москве открылось в октябре 1992 г. после подписания Соглашения с Министерством иностранных дел РФ.

² См. <http://www.demoscope.ru/weekly/2005/0211/barom01.php> (в переводе)

характер и применимы в отношении всех людей во всех государствах, в т.ч. всех категорий трудящихся-мигрантов, будь то временные или постоянные, легальные или нелегальные. Направления взаимодействия МОТ с государствами мира закрепляются, как правило, в программах технического сотрудничества.

В Москве отделение МОТ было открыто в 1959 г. и преобразовано в региональное бюро по странам СНГ в начале 90-х гг. В настоящее время его деятельность распространяется на десять государств – Российскую Федерацию, Азербайджан, Армению, Беларусь, Грузию, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан.

В данной главе анализируется процесс регулирования миграции и интеграции мигрантов в развитых странах мира: США, Канаде, Австралии, Великобритании, Голландии, Ирландии, Швеции, Франции, Дании, Германии, Португалии, Италии. Проведена классификация сложившихся моделей регулирования интеграции культурных сообществ и оценка перспектив их пересмотра.

Несмотря на существующее многообразие подходов решения проблем интеграции в мировой практике, в диссертации исследованы два основных из них (классификация условная):

1) ассимиляционная модель, или «плавильный котел», при которой бремя и тяготы процесса интеграции ложатся в основном на самих мигрантов,

2) модель признания различий, или мультикультурная модель, переносящая акцент на создание условий для интеграции, то есть на усилия принимающей стороны.

Обе модели – и ассимиляционная, и мультикультурная – не отвечают современным вызовам. Сегодня модели интеграционной политики подвергаются пересмотру или существенной корректировке. В исследованиях ученых рассматриваются такие стадийные уровни адаптации мигрантов – от минимальной до максимальной – как сегрегация, аккультурация и интеграция¹. В Российской Федерации естественная ассимиляция национальностей, их адаптация друг к другу и, прежде всего

¹ См. Пистрякова С.А. Проблемы иммиграции: толерантность против ксенофобий и дискриминации /Московское бюро по правам человека. М.: Academia, 2008.

к русскому миру, идет параллельно с процессами сохранения этнической самобытности, взаимовлияния и взаимообогащения¹

Но независимо от того декларируются такие установки на уровне государственной политики или реализуются в рамках конкретных социальных практик, проведение в жизнь программ адаптации и интеграции иммигрантов все в большем объеме делегируется местным сообществам. В субъектах Федерации накоплен определенный позитивный опыт проведения такой политики²

Третья глава «Пути оптимизации деятельности НПО в формировании и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации» – состоит из трех параграфов

1 «Анализ государственной иммиграционной политики и положения иностранцев в Российской Федерации»

2 «Становление и развитие неправительственных организаций миграционной направленности в России»

3 «Проблемы взаимодействия НПО с властными структурами и возможные пути их решения»

Данная глава посвящена выявлению факторов, способствовавших созданию НПО миграционной направленности в России, эволюции их развития, направлениям и формам взаимодействия государства и НПО в миграционной сфере. В ней дан анализ причин, снижающих эффективность совместной деятельности государственных органов и НПО, и на их основе разработаны научно-практические и методические рекомендации по их оптимизации.

Основные направления миграционной политики России были впервые сформулированы в республиканской программе «Миграция», утвержденной Правительством РФ 18 мая 1992 г. Данный документ был ориентирован на потоки русскоязычных мигрантов и беженцев из республик бывшего СССР в Россию. Более широко цели и задачи государственной миграционной политики Российской Федерации были сформулированы в Федеральной миграционной программе на 1998-2000 гг. В качестве основной цели в ней намечено регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся

¹ См. Абдулатипов Р.Г. Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. М.: Становянский диалог, 2001.

² См. Мукомель В.И. Национальная политика в регионах России: сравнительный анализ, позитивная практика // «Федерализм» 2004 №3(35).

процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, а также обеспечение гуманного отношения к лицам, ищущим убежище в России¹

В марте 2003 г., когда миграционные процессы в России стали восприниматься в контексте угроз, Правительство России одобрило Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации² В соответствии с данным документом целью регулирования миграционных процессов в Российской Федерации стало обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов

Летом 2006 г был принят Указ Президента Российской Федерации «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»³ Во исполнение этого указа разработана государственная программа, представляющая собой первый опыт комплексного подхода к обустройству части миграционного потока от привлечения переселенцев до и их полной натурализации Срок действия Государственной программы 2006-2012 гг, ее реализация планируется в три этапа Тем же летом 2006 г были приняты два закона, очень важные с точки зрения миграционной политики «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁴ Эти законы ввели более-менее четкие и понятные правила пребывания и трудоустройства мигрантов – иностранных граждан и подвели реальную почву под противодействие нелегальной иммиграции в стране

Исходя из особенностей миграционного законодательства делается вывод, что по направленности иммиграционная политика в России

¹ См подробнее Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г №1414

² См Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации была принята 1 марта 2003 г

³ См Собрание законодательства Российской Федерации 2006 г №26 26 июня 2006 г №26

⁴ Там же

аналогична политике, проводимой в прошлом в большинстве европейских государств. Она преимущественно ориентирована на трудовых мигрантов, временное пребывание иностранных рабочих, а проблемы интеграции мигрантов рассматриваются большей частью применительно к вынужденным мигрантам и добровольным переселенцам.

Современная иммиграционная политика России имеет много недостатков, подтверждением тому может служить положение, в котором оказалось значительное число иностранных граждан – вынужденных иммигрантов, не имеющих возможности в течение многих лет реализовать свое право на убежище, иностранных работников, чьи трудовые и социальные права грубо нарушаются, а также рост ксенофобских настроений в обществе.

Социальной реакцией на ограниченность властных структур в сфере миграции стало формирование НПО, ориентированных на решение проблем, обусловленных миграцией населения. В связи с этим анализируется эволюция российского миграционного неправительственного сектора, выделяются основные этапы его развития и выполняемые им функции. В диссертации выделяются три условных этапа, характеризующих динамику сектора НПО миграционной направленности в России.

Первый этап (конец 80-х гг – 1996 г) – становление сектора НПО.

Второй этап (1996-2006 гг) – качественное и количественное укрепление неправительственных организаций, расширение сферы деятельности.

Третий этап (2006 г и по настоящее время) – интеграция в международную НПО-сеть.

В своем динамическом развитии российский сектор НПО прошел путь от создания малых групп самопомощи до объединения в более крупные структуры и их интеграции в международную НПО-сеть. По организационно-правовым формам миграционные НПО представляют собой организации, движения, фонды, общественные учреждения, органы общественной самодеятельности. Многие из них сформированы из самих переселенцев. В зависимости от территориальной сферы деятельности они подразделяются на международные, общероссийские, межрегиональные, региональные, местные и выполняют в России такие же функции, как и в других странах: социальные, общественного контроля, гражданские и демократические. Среди них первая общественная благотворительная

организация помощи беженцам и вынужденным переселенцам Комитет «Гражданское содействие», Российский фонд помощи беженцам «Соотечественники», «Форум переселенческих организаций», Общероссийская общественная организация «Ассамблея народов России», Международная ассоциация «Трудовая миграция» и др

Одной из наиболее ярко проявляющихся особенностей современного периода развития НПО в миграционной сфере является все большая ориентация на расширенное взаимодействие с государством и бизнес-сообществом как в России, так и странах СНГ, направленная на установление «миграционных мостов». На первый план выходят задачи развития межнациональных отношений и урегулирования проблем миграции в регионах России и СНГ, интеграции мигрантов, предотвращения конфликтов с местным населением, профилактики незаконной миграции. В качестве примера реализации этих направлений может служить деятельность Национального института миграции, созданного с целью оказания содействия органам государственной власти России в создании механизмов регулируемой миграции в страну. Для организации работы институт создает филиалы и представительства, как в России, так и в странах СНГ.

В главе подробно рассмотрены проблемы взаимодействия НПО с властными структурами, включая возникающие при этом коллизии. Сформулированы рекомендации по повышению эффективности сотрудничества НПО и властных структур, включая предложения по его правовому регулированию.

В исследовании особо отмечено, что положение независимых НПО в России заметно ухудшилось после вступления в силу 18 апреля 2006 г. изменений, внесенных в Федеральный закон «О некоммерческих организациях», которые ужесточили требования к регистрации, отчетности и деятельности, сопровождаемые серьезными санкциями за их несоблюдение. В результате произошло значительное сокращение российского сектора НПО. Многие организации ушли в тень, продолжая осуществлять свою деятельность, но уже нелегально. До настоящего времени правительственные структуры недостаточно активно привлекают НПО к выполнению миграционных программ и проектов. Сами НПО оценивают свое сотрудничество с международными организациями как более успешное. Именно благодаря финансовой поддержке зарубежных фондов стала возможна интеграция российских НПО в международную

Данное обстоятельство делает неправительственные организации более уязвимыми в глазах российских властей, которые смотрят на иностранное финансирование их деятельности с растущим подозрением, утверждая, что те НПО, которые получают средства из-за границы, продвигают зарубежные интересы

Таким образом, одной из важных целей на данном этапе развития российского общества является модернизация механизмов взаимодействия государства и НПО

В заключении сформулированы основные выводы по результатам проведенного исследования

В последние годы практически во всех странах мира резко возросло число международных неправительственных организаций, что требует поиска новых форм повышения эффективности диалога, и сотрудничества между государством и неправительственными организациями. Несмотря на то, что НПО не принимают политических решений, они формулируют задачи, проводят анализ и мониторинг, тестируют варианты возможных моделей, воздействуют на институциональную среду путем формирования общественного мнения. Кроме того, сектор НПО в настоящее время выступает не только в роли объекта, но и субъекта политики, которому государство делегирует часть своих полномочий.

Одной из ключевых проблем исследований деятельности НПО в миграционной сфере остается слабо проработанный терминологический аппарат и связанные с этим разночтения в понимании самого явления. Четкого и однозначного ответа, какие из организаций следует рассматривать как «НПО», и в частности как «международные НПО» не содержится даже в фундаментальных источниках ООН. Многократные попытки выработать универсальную международную конвенцию, которая бы определила юридический статус международных НПО, предпринимается до настоящего времени.

В России термин «неправительственная организация» получил распространение главным образом с подачи международных донорских формирований, заменив отечественные названия самостоятельных или независимых общественных объединений. Однако в национальном законодательстве используется термин «некоммерческая организация». В настоящее время определение «некоммерческая организация» отчасти искажает смысл, поскольку содержит намек на бесплатность. Между тем

деятельность НКО не всегда бесплатна, многие из предлагаемых ими услуг оказываются на платной основе

В России, ставшей одним из основных центров притяжения мигрантов, ухудшились многие демографические показатели. Это обострило необходимость перед государством и обществом вмешаться в миграционный процесс: смягчить удары вынужденной миграции, повлиять на внутреннюю социально-экономическую миграцию, чтобы не оголить огромные богатейшие территории, воспрепятствовать проникновению в страну криминальной миграции, способствовать поиску заработков гражданам за пределами своей страны, использовать труд временных мигрантов, создать условия для баланса спроса и предложения на внутреннем рынке труда.

Сегодня НПО миграционной направленности Российской Федерации становятся составной частью общегосударственной миграционной системы. Одним из важнейших условий современного и адекватного государственного реагирования на изменения миграционной ситуации является взаимодействие государственных структур с НПО. С одной стороны, они берут на себя часть обязанностей государства и выполняют их с меньшими затратами материальных средств, поскольку широко используют труд волонтеров, работающих бесплатно или за малое вознаграждение, привлекают средства из различных негосударственных источников и более свободно реализуют идеи энтузиастов. С другой стороны, НПО инициируют государство к решению проблем, возникновение которых они часто улавливают более чутко, чем официальные структуры. Следовательно, становится актуальным расширение сотрудничества с государством, которое в свою очередь должно идти навстречу и проявлять стремление разделить ответственность за положение дел в стране. В пользу третьего сектора говорит тот факт, что он успел приобрести достойный опыт ведения общественного диалога, и государство не заинтересовано терять обученного партнера, обладающего достаточными ресурсами, а с ним и репутацией демократической страны. На данном этапе главной целью является создание условий для их устойчивого развития и усиление их роли в решении социально значимых проблем общества на основе взаимодействия и поддержки со стороны органов государственной власти.

Список научных публикаций

Научные статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных перечнем ВАК

Тарханова Э И Влияние институтов гражданского общества на управление миграционными процессами // Социология власти – 2008 – №3 – 0,5 п л

Научные публикации в иных изданиях

Тарханова Э И Механизмы адаптации мигрантов из стран СНГ в России /Сборник Историко-культурные и экономические связи народов Дагестана и Азербайджана через прошлый опыт взгляд в будущее – Махачкала – 2007 – 0,5 п л

Тарханова Э И Родина на подошвах //«НАША ВЛАСТЬ дела и лица» – 2007 – № 11(79) – 0,4 п л

Тарханова Э И Роль миграционной политики в обеспечении национальной безопасности // Аналитический и научно-практический журнал «Геополитика и безопасность» – 2008 – №2 – 0,8 п л

Тарханова Э И Национальный институт миграции действует // журнал «НАША ВЛАСТЬ дела и лица» – 2008 – № 5 (85) – 0,4 п л

Тарханова Э И Сектор неправительственных организаций (НПО) России и его роль в создании результативных механизмов управления миграционными процессами Вопросы национальных и федеративных отношений //Сборник статей /Под общ ред В А Михайлова, К В Калининной – М Изд-во РАГС – 2008 – 0.8 п л

Объем научных публикаций автора по теме исследования – 3 4 п л

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Тархановой Эльмиры Исаковны

Тема диссертационного исследования

**НЕПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ, ИХ УЧАСТИЕ В
ФОРМИРОВАНИИ И РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Научный руководитель
Михайлов Вячеслав Александрович,
доктор исторических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета
Э И Тарханова

Подписано в печать 14 10 2008 г. тираж 80 экз

Усл п л 1,2

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Отпечатано ОПМТ РАГС Заказ № 458
119606 Москва, пр-т Вернадского, 84