

На правах рукописи

ПРЫТКОВА Юлия Игоревна

Современная миграционная политика Российской Федерации по отношению к странам-участницам СНГ: процесс становления, особенности институционализации и технологии осуществления

Специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
Диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Нижний Новгород
2010

Диссертация выполнена на кафедре теории политики факультета международных отношений ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор
Рыхтик Михаил Иванович

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Рыжов Игорь Валерьевич

кандидат политических наук, доцент
Рудакова Екатерина Константиновна

Ведущая организация: Российский государственный социальный университет (г. Москва)

Защита состоится «29» декабря 2010 года в 11 ч. На заседании Диссертационного совета Д-212.166.10 в ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» по адресу: 603005, Нижний Новгород, ул. Ульянова, д. 2, факультет международных отношений, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в Фундаментальной библиотеке ННГУ им. Н.И. Лобачевского по адресу: 6030950, Нижний Новгород, проспект Гагарина, д. 23, корп. 1.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2010 года

Ученый секретарь Диссертационного совета,
кандидат исторических наук,
доцент

О.Ю. Семенов

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Учитывая значение и масштабы миграции, формирование согласованной миграционной политики РФ в отношении государств-участников СНГ представляется важнейшим, ключевым звеном. Набирающие силу процессы глобализации миграционных процессов диктуют необходимость согласованности усилий разных государств, унификации общих принципов, а в отдельных случаях даже некоторых ограничений. В результате изменения тенденций межгосударственной миграции в Российской Федерации, обусловленного рядом общих для всех государств причин, качественно изменилась миграционная реальность, вследствие чего прежняя миграционная политика оказалась неэффективной. На нынешнем этапе развития нашего государства приходит понимание того, что назрела необходимость определения роли миграционной политики Российской Федерации, как важнейшей составляющей политики государства (как внутренней так и внешней), обязательно с учетом регионального аспекта и роли региональных органов государственной власти при осуществлении этой политики. Этим обуславливается актуальность изучения особенностей институционализации и технологий обеспечения миграционной политики РФ по отношению к странам-участницам СНГ, раскрытию основ миграционной политики Российской Федерации и причин миграции, всестороннего анализа и характеристики системы миграционных взаимоотношений Российской Федерации и стран Содружества Независимых Государств, политической природы и сущности процессов регулирования миграционных потоков в регионе СНГ, обобщения опыта деятельности органов государственной власти Российской Федерации, призванных регулировать миграционные процессы, выработки рекомендаций по влиянию органов государственной власти на этот процесс с целью обеспечения позитивного развития общества и государства.

Актуальность определения роли миграционной политики Российской Федерации видится и в том, что при правильном направлении она может оказать существенное влияние на многие жизненно важные процессы в нашем обществе. Но при определении роли миграционной политики особое внимание необходимо обратить на ее политический аспект.

Поскольку в одной диссертации нельзя охватить все мы ограничились исследованием трудовой миграции.

Степень научной разработанности темы. Следует отметить, что в настоящее время многие исследования трудовой миграции вольно или невольно отражают «российско-центристский» подход. С одной стороны, он выражается в том, что ученые из стран СНГ сильно ориентированы на методики исследований и сложившиеся российский миграционные школы. С другой стороны, многие исследователи изучали трудовых мигрантов, которые работают в России, особенности их занятости, условий труда, соблюдения прав и т.п. Это неслучайно – Россия на протяжении нескольких лет является крупнейшей страной приема трудовых мигрантов из государств СНГ.

В самой России тема трудовой миграции стала одной из самых популярных в общественном дискурсе. Многие российские политики активно используют тему трудовой миграции, формирование новой миграционной политики России, положение трудовых мигрантов, влияние миграционных потоков на развитие страны в политическом контексте.

В российском истеблишменте сложилось две основных точки зрения на роль миграции и подходы к ее регулированию. Первая – консервативная, которая озвучивается рядом радикальных политиков, которые связывают трудовую миграцию исключительно с негативными последствиями для страны. Их ключевая идея заключается в том, что потребностей в трудовых мигрантах в России не существует, они вывозят из страны деньги, способствуют росту преступности. Миграционную политику они предлагают

направить на выявление нелегальных мигрантов, их депортацию, усиление контроля на границах.

Вторая точка зрения – либеральный миграционный проект. Он основан на идее, что Россия обречена на использование и привлечение иностранной рабочей силы. Главная причина – невозможность удовлетворить потребности в дешевых трудовых ресурсах. При этом, как считают приверженцы этой идеи, потребности страны в мигрантах определить нельзя. Сторонники данного подхода отрицают необходимость существования квот на привлечение иностранной рабочей силы. При этом трудовая миграция при всех положительных эффектах имеет массу культурных, социальных и политических последствий, которые могут стоить государству дороже, чем дешевые рабочие руки.

Свою точку зрения я определяю как промежуточную между обозначенными выше подходами. Сформировалась она на основе анализа текущей ситуации и обобщения опыта регулирования трудовой миграции в различных странах мира. Фундаментальной основой для формирования политики в отношении трудовой миграции должно являться четкое определение потребностей в рабочей силе, которые должны быть основаны прежде всего на прагматических политических интересах России. На мой взгляд, стратегию действий в регулировании внешней трудовой миграции необходимо рассматривать в контексте общенациональной цели, под которой можно понимать безопасность и благополучие россиян, построение сильного и самостоятельного государства. В связи с этим трудовая миграция не должна быть социальным дестабилизатором общества, а напротив, быть четко регулируемым потоком, который, безусловно, должен приносить стране различные эффекты.

В настоящее время в России существует несколько научных центров, которые занимаются изучением трудовой миграции. Центр народонаселения Московского государственного университета им М.В. Ломоносова состоит из кафедры народонаселения и лаборатории народонаселения. Это один из

ведущих научных центров России в сфере изучения миграции населения, включая трудовую миграцию. Руководитель центра В.А. Ионцев. Спектр исследований коллектива достаточно широк и включает в себя вопросы международной миграции, исторические особенности миграционных процессов, вопросы статистического учета миграции, анализ миграционных процессов в Центрально-Азиатском регионе (И.А. Ивахнюк), зарубежный опыт регулирования миграционных потоков. Центр издает научную серию «Международная миграция населения: Россия и современный мир», выпускает учебно-методическую литературу, проводит конференции по вопросам миграции.

В Институте социально – политических исследований РАН работает отдел социальной демографии. В отделе вопросы демографии изучают Л.Л. Рыбаковский, С.В. Рязанцев и др. Коллектив исследует особенности трудовой миграции в СНГ и России, влияние миграции на региональные рынки труда, тенденции внутрироссийской миграции населения.

В Институте социально-экономических проблем народонаселения РАН успешно работает отдел социальной демографии. В коллективе разрабатывается тематика внешней трудовой миграции, нелегальной миграции, использования принудительного труда мигрантов, трафика мигрантов. В этом центре работают такие исследователи, как Е.С. Красинец, Е.В. Тюрюканова.

В Институте народно-хозяйственного прогнозирования РАН действует лаборатория миграции под руководством Ж.А. Зайончковской. Здесь работают Т.Д. Иванова, И.М. Бадыштова, Н.В. Мкртчян, Ю.Ф. Флоринская, Г.С. Витковская и др. Благодаря активной работе ученых был сформирован Исследовательский совет по миграции, который представляет собой интеграционное объединение ученых из различных стран СНГ в области изучения миграции населения. Первоначально основной тематикой были вынужденные мигранты, затем трудовая миграция, а в настоящее время ведутся проекты по миграции в российских регионах.

Помимо вышеперечисленных выше центров ряд известных ученых работают в сфере трудовой миграции в университетах, научно-исследовательских институтах, международных организациях. В их числе В.И. Мукомель, и А.В. Дмитриев (Институт социологии РАН), А.В. Топилин (Институт макроэкономики Минэконом развития РФ), В.А. Волох (Государственный университет управления). Также проблемы миграции затронуты в работах О.О. Хохлышевой, А.Н. Каблова (ННГУ им. Лобачевского, факультет международных отношений).

В странах СНГ также работают исследователи в области трудовой миграции, в их числе И.М. Прибыткова и В.Г. Мошняга.

На первый взгляд может показаться, что большинство перечисленных выше ученых изучили трудовую миграцию в странах СНГ достаточно хорошо. Но тем не менее, по колоссальному числу аспектов трудовой миграции существует множество спорных цифр и мнений, а порой просто отсутствует информация. Типичный пример – при огромном числе исследований точно неизвестно, какое количество трудовых мигрантов стран-участниц СНГ находится на территории Российской Федерации. Конечно, готовя данную работу, была поставлена цель не только назвать точные цифры трудовых мигрантов, но также попытаться дать объективные оценки последствиям данного миграционного потока и предложить рекомендации по совершенствованию процесса его регулирования в интересах России.

Объектом данного исследования является современная миграционная политика РФ в отношении стран СНГ и ее технологическое обеспечение.

Предметом исследования являются тенденции развития международной трудовой миграции в странах СНГ и механизмы их регулирования на примере РФ.

Цель и задачи исследования. Целью представленной диссертационной работы являются политические аспекты регулирования миграционных потоков, комплексное изучение процессов международной трудовой

миграции в регионе СНГ, издержки и эффекты трудовой миграции для стран с преобладанием выезда трудовых мигрантов над въездом, результаты реализации новой миграционной политики России, возникающие проблемы и пути их решения.

Для достижения поставленной цели представляется необходимым решить следующие задачи:

1. Рассмотреть современные миграционные потоки и их влияние на социально-политическую систему РФ;
2. Изучить нормативно-правовые аспекты регулирования миграционными процессами;
3. Определить последствия миграционных потоков из стран СНГ;
4. Изучить существующее нормативно-правовое и институциональное обеспечение миграционной политики РФ;
5. Проанализировать эффективность существующих институтов и механизмов в решении проблем, возникающих вследствие интенсификации миграционных потоков;
6. Предложить рекомендации по совершенствованию процесса регулирования миграционных потоков в интересах России.

Методологическая база исследования. Настоящее исследование имеет комплексный характер, в нем была предпринята попытка посмотреть на самые разные аспекты формирования миграционной политики России по отношению к странам-участницам СНГ. В работе были сопоставлены российские и зарубежные статистические данные. Это позволило понять, как отличаются цифры и приблизиться к оценке реальных масштабов миграции. Первый метод исследования статистический. Источники информации по статистике трудовой миграции можно подразделить на отечественные и зарубежные. В нашей стране эти данные представляются Федеральной миграционной службой России, Федеральной службой государственной статистики, Министерством внутренних дел, Пограничной службой Федеральной службы безопасности, Министерством иностранных дел,

министерствами и ведомствами стран-участниц СНГ, Межгосударственным статистическим комитетом СНГ, также были использованы данные национальных переписей населения стран-участниц СНГ. Зарубежные источники представлены данными Международной организации труда, Международного центра по развитию миграционной политики, Международной организации по миграции.

Второй метод исследования – социологический. В данной работе используются результаты нескольких социологических опросов, проведенных автором среди работников Федеральной миграционной службы, комитета Совета Федерации по делам стран-участниц СНГ, работников Центра миграционных исследований Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, Института социологии РАН, работников Федеральной службы по труду и занятости.

Третий метод исследования - аналитический. Здесь была использована научная литература, а также информация из справочно-правовых систем. С помощью данного метода был проведен анализ федерального законодательства в сфере трудовой миграции.

Эмпирическую основу исследования составили результаты конкретных политологических, социологических исследований, проводимых комитетом Совета Федерации по делам стран СНГ, Федеральной Миграционной службой совместно с Бюро международной организации по миграции в Москве, институтами Министерства внутренних дел, Независимым исследовательским советом по миграции совместно с Бюро ЮНЕСКО в Москве, Федеральной службы государственной статистики, Министерством иностранных дел России, Межгосударственным статистическим комитетом стран СНГ, Организацией экономического сотрудничества и развития, Международной организацией труда, Международным центром по развитию миграционной политики.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что впервые был проведен комплексный сравнительный политологический

анализ особенностей институционализации миграционной политики РФ по отношению к странам СНГ, исследованы процессы реформирования органов государственной власти, осуществляющих современную миграционную политику, рассмотрены технологии реализации миграционной политики на практике и выделены ее структурные недостатки, ограничения и пределы практического осуществления, выработаны авторские рекомендации по совершенствованию миграционной политики, направленные на облегчение миграционного режима и создания условий для развития единого миграционного пространства в регионе СНГ.

Теоретическую основу исследования составили работы отечественных и зарубежных исследователей – политологов, социологов, правоведов, государственных деятелей, материалы научных конференций, аналитические материалы различных институтов, занимающихся исследованием феномена трудовой миграции. Важную часть исследования составили нормативные акты Правительства Российской Федерации и международных организаций.

Практическая значимость работы заключается в том, что ее результаты вполне могут быть использованы для дальнейшего изучения феномена трудовой миграции. Автор сделал оригинальные выводы по теме исследования, имеющие научно-практическое значение как для научной общественности, так и для специалистов, непосредственно обеспечивающих осуществление миграционных проектов на территории РФ и стран-участниц СНГ. Авторский подход и результаты данного диссертационного исследования могут быть использованы различными научными и практическими организациями для изучения и выявления специфики осуществления миграционной политики РФ и регулирования процессов международной трудовой миграции в регионе СНГ. Также представляется целесообразным использование данного исследования в образовательном процессе в рамках курсов и дисциплин, посвященных данной проблематике.

Достоверность выводов, сделанных в работе, обеспечивается применением комплексной методики исследования, проработанностью обширного теоретического материала по рассматриваемой проблематике, глубиной и многоаспектностью проводимого анализа.

В качестве **основных положений** диссертации на защиту выносятся:

1. Вопросы миграционной политики находятся в зоне приоритетного общественного внимания, и это связано не столько с информационной конъюнктурой, сколько с их объективной значимостью для нашей страны и ее граждан.

2. Проблемы эффективности регулирования миграционных потоков определяются периодом становления институтов и механизмов. На данный момент на государственном уровне проводится политика иммиграционной открытости и, соответственно, делается выбор в пользу модели России как иммигрантского общества. В силу этого растущие в политически активной части общества антииммиграционные настроения носят по преимуществу оппозиционный характер. На данный момент, назрел переход этих, пока достаточно размытых, настроений на качественно новый уровень. Как в смысле систематизации антииммиграционных требований, так и в смысле выработки максимально широкой общественной коалиции в их поддержку.

3. Для формирования позитивного политического консенсуса необходимо применять технологии, способствующие объединению социальных слоев и групп, заинтересованных в изменении вектора миграционной политики, весьма многочисленны и потенциально влиятельны. Однако для того, чтобы объединить их, необходима выработка не только негативного (собственно, антииммиграционного), но и позитивного политического консенсуса основанного на соединении национальных (сохранение этнокультурной основы государства) и социальных (политика занятости, защита труда, инвестиции в человеческий капитал, развитие с опорой на внутренний рынок) требований.

4. В целом, в результате проведенного анализа стала еще более очевидна необходимость комплексного подхода к управлению миграционными процессами, обеспечивающего согласованность всех сфер законодательства и правоприменительной практики, имеющих отношение к трудовой миграции. В нормативных актах часто отсутствуют четкие указания на связь между ними, что приводит к недопониманию со стороны мигрантов и работодателей и создает поле для субъективного принятия решений со стороны чиновников.

5. В этой связи ключевым является поддержание и развитие диалога между разработчиками политики в странах направления и происхождения, а также их обратная связь с исследовательским и гражданским сообществами, и изучение лучших мировых практик в сфере регулирования миграции. Именно таким путем станет возможным закрепление курса, взятого с введением нового миграционного законодательства, на разработку одновременно практичной и гуманной, основанной на реальных нуждах государства, миграционной политики России.

Апробация работы. Теоретические положения, предложения и рекомендации, содержащиеся в диссертации, излагались автором на конференциях в Москве, Нижнем Новгороде (2007-2010 гг.) и отражены в семи публикациях (в том числе одна в издании, упомянутом в списке ВАК РФ) общим объемом 2, 5 п.л.

Структура диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, разделенных на тематические параграфы, выводов к главам, заключения, примечаний, списка использованных источников и литературы и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются основные задачи исследования, характеризуются методологические основы анализа проблемы, теоретические и эмпирические источники, подчеркивается научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, отражается степень апробации полученных выводов и результатов.

В **первой главе** «Миграционные процессы на пространстве СНГ: основные тенденции и структура» анализируются общие тенденции трудовой миграции в рассматриваемом регионе, в авторской концепции рассматриваются масштабы, динамика и структура потоков легальной и нелегальной миграции.

В **первом параграфе** анализируются общие тенденции трудовой миграции в странах СНГ. Трудовая миграция в России становится все более значимым процессом. Огромные масштабы теневой экономики, куда прочно вросла мигрантская занятость, - это особенность России, которая создает серьезные вызовы как для развития экономики, так и для миграции. Если миграционная политика сделала первые шаги по преодолению барьеров, мешающих легализации мигрантов, то преодолеть теневой характер их занятости пока не удастся. Огромные масштабы теневой экономики, куда прочно вросла мигрантская занятость, - это особенность России, которая создает серьезные вызовы как для развития экономики, так и для миграции. Если миграционная политика сделала первые шаги по преодолению барьеров, мешающих легализации мигрантов, то преодолеть теневой характер их занятости пока не удастся. Примером может служить политика, проводимая на рынке труда. Хотя западные исследования доказали очень небольшое и к тому же противоречивое влияние мигрантов на уровень безработицы и оплаты труда местных работников в широком общественном мнении повсеместно сохраняется убеждение, часто поддерживаемое

профсоюзами, что мигранты выступают в качестве серьезных конкурентов местной рабочей силе.

Просматривая данные о численности иностранных работников по основным странам их пребывания и занятости, обнаруживается небольшое количество граждан стран СНГ. Главная причина здесь кроется в том, что занятость трудовых мигрантов из стран СНГ невелика на фоне занятости работников из других стран. В диссертации приводятся исследования А.Е. Суриновой, В.И. Мукомеля, А.В. Топилина.

Во **втором параграфе** автор подробно останавливается на рассмотрении динамики и структуры потоков легальной и нелегальной миграции. В странах СНГ в настоящее время трудовая миграция населения и интеграция государственных структур в единое миграционное пространство выступают как два самостоятельных, практически не взаимодействующих процесса. Население достаточно быстро включается в мировые миграционные процессы в основном в качестве нелегальных мигрантов, не ожидая поддержки и помощи со стороны государственных структур. При этом государственные миграционные структуры, закладывая основы миграционной политики, ориентируются на работу только с легальными трудовыми мигрантами.

Только сейчас государственные миграционные структуры в странах СНГ, осознав масштабы нелегальной миграции в своих странах (как в прямом, так и в обратном направлениях), начали стремиться учитывать в своей деятельности эту составляющую миграционных потоков — оказать помощь не только легальным, но и нелегальным трудовым мигрантам. Этот процесс идет крайне медленно, требует изменений не только в методах управления, но и в головах управленцев. Например, до сих пор достаточно трудно переубедить некоторых дипломатов в наших посольствах и консульствах за рубежом, что даже нелегальные мигранты в разных странах — это тоже наши граждане, которые нуждаются в защите государства.

Медленно, но постепенно в государствах СНГ формируются системы регулирования потоков трудовых мигрантов с учетом нелегальной составляющей. Представители ФМС в последнее время говорят о возможности проведения в стране амнистии (или легализации) нелегальных мигрантов, что представить себе еще три-четыре года назад было в принципе сложно. Это достигается благодаря взаимодействию представителей управленческих структур с учеными, международными организациями, неправительственными и национальными общественными объединениями.

В любом случае нелегальная миграция — проблема и стран оттока, и стран притока мигрантов. Это подтверждают и российские специалисты, говоря о том, что при регулировании процессов трудовой миграции наиболее острой является проблема нелегального импорта рабочей силы, связанная с отсутствием необходимой законодательной базы и с недостаточностью механизмов контроля за работодателями, использующими иностранную рабочую силу.

Масштабы потоков трудовых мигрантов необходимо рассматривать с позиции двух временных срезов. Во-первых, важно представлять ежегодное количество национальных работников, въезжающих в страну. Эти данные позволяют отследить динамику въезда и выезда трудовых мигрантов. Во-вторых, имеет важное значение численность работающих единовременно за рубежом своих граждан и находящихся в стране мигрантов из-за рубежа (как правило, на конец года и в среднем за год). В отношении второго компонента необходимо использовать термин «трудовая община», т.е. граждане страны, временно работающие за пределами родины. Следует заметить, что в условиях отсутствия четкой статистики по большинству стран СНГ оценки масштабов трудовой миграции требуется давать в минимальном и максимальном измерениях. Это позволяет получить более или менее реальную картину трудовой миграции с точки зрения оценки ее масштабов.

«Фаворитом» в привлечении легальной иностранной рабочей силы в СНГ является российский рынок труда. Фактически на Российскую Федерацию приходится более 95% легальных трудовых иммигрантов в СНГ.

Главная особенность процесса интеграции мигрантов в России заключается в том, что это одна из самых многонациональных и многоконфессиональных стран мира. Среди многих групп населения сильно актуализирована этническая идентичность, что иногда приводит к обострению межнациональных отношений. Возникает явное противоречие. С одной стороны, кардинальная трансформация этнической структуры миграционных потоков и состава населения требует снятия этнической напряженности через уменьшение этнической самоидентификации. С другой стороны, полное стирание этнической идентичности в российских условиях невозможно.

В этой связи весьма полезным может быть опыт многих развитых стран мира, имеющих достаточно отлаженную миграционную политику и режим доступа на свою территорию различных категорий мигрантов. Здесь приводятся работы Е. Красинца, Е. Кубишина, Е. Тюрюкановой, Д.Д. Гуторина.

Во **второй главе** «Технологии обеспечения миграционной политики РФ» детально рассматриваются процедуры оформления на работу иностранной рабочей силы, каналы трудоустройства мигрантов, социально-экономическая интеграция трудовых мигрантов в общество, практика реализации новых процедур оформления разрешений на работу.

В **первом параграфе** автором анализируется нормативно-правовое обеспечение миграционной политики России. Важнейшими этапами легальной трудовой миграции являются, во-первых, поиск работодателя и места работы; во-вторых, получение права на трудовую деятельность и документов на въезд в страну (рабочей визы) и, в-третьих, въезд и легализация статуса в стране пребывания.

Для того чтобы трудовая миграция имела легальную форму в большинстве случаев перечисленная выше последовательность этапов должна соблюдаться. Исключение может составлять приезд беженцев, людей по линии воссоединения семей или специальным иммиграционным программам, когда человек сначала пребывает в стране, легализует свое положение, получает право на работу, а только потом ищет работодателя.

Приведенная выше схема, включающая три основных этапа, является идеальной моделью миграции, к которой стремится международное сообщество на протяжении уже нескольких десятилетий. С одной стороны, это обеспечивает мигранту легитимность въезда, пребывания и трудоустройства в стране, а следовательно, позволяет иметь права, предусмотренные законодательством страны приема, и не иметь проблем с миграционными службами. С другой стороны, государство представляет четко цели и характер пребывания мигранта на его территории, имеет информацию о численности и сферах занятости трудовых мигрантов.

Проверки работодателей в России осуществляет миграционная служба и миграционные инспекции, которые были созданы сравнительно недавно в рамках эксперимента в ряде регионов страны. Как показывают проверки, труд нелегальных мигрантов в основном используют мелкие фирмы с небольшими объемами экономической деятельности, привлекающие иностранных работников на короткие сроки. Крупные предприятия и организации предпочитают в основном оформлять работника и работать по правилам. Такие примеры распространены в разных регионах страны.

В настоящее время в российской нормативно-законодательной практике вопрос использования иностранной рабочей силы регулируется отраслью административного права. Использование труда нелегальных мигрантов не считается уголовным преступлением — это административное правонарушение. В российском законодательстве существует также уголовная ответственность, но не за нелегальное использование иностранной рабочей силы, а за организацию незаконного пребывания в стране

иностранных граждан. Широкого распространения применение этой нормы пока не получило — имеются отдельные проценты.

Во **втором параграфе** автор подробно останавливается на особенностях институционализации миграционной политики. Исследование показывает, что административные барьеры продолжают оставаться главным препятствием в процедуре эффективного привлечения иностранной рабочей силы. Искусственно затянутые по времени и излишне бюрократизированные процедуры оформления, вовлечение многих структур в данный процесс снижает эффективность и даже отрицательно влияет на рынок труда, вынуждая часть трудовых мигрантов и работодателей действовать в теневой сфере.

Изменение процедуры разрешений получения разрешений на работу в России гражданами государств СНГ является одним из принципиальных элементов реформирования российского миграционного законодательства, предпринятого в 2007 году. Порядок получения разрешений на работу для граждан стран СНГ, с которыми Россия имеет режим безвизового въезда, существенно упрощен. Трудовые мигранты из этих стран получили более свободный доступ на российский рынок труда, самостоятельно оформляя разрешение на работу и получив право смены работодателя, где это разрешение получено. Одновременно ужесточены санкции против работодателей, нарушающих правила найма иностранных работников.

Нарушений прав мигрантов с введением нового законодательства стало заметно меньше. И действительно, права легального мигранта (а число получивших легальный статус после 15 января 2007 года увеличилось более чем в 1,5 раза) значительно труднее нарушить, чем нелегального. Нелегалы абсолютно бесправны и перед чиновниками, и перед милиционерами, и перед работодателями, а легальные мигранты уже пытаются отстаивать свои права, и самостоятельно, и обращаясь в правозащитные организации, и даже иногда жалуются в вышестоящие российские инстанции. И все же ситуация далека от совершенной, но,

причины такого положения не в новом законодательстве (хотя и в нем хватает недостатков и пробелов), а, в основном, в господствующей практике его реализации, когда недостаток информации и деятельность недобросовестных, а иногда и просто коррумпированных государственных служащих сводит «на нет» все имеющиеся в законодательстве плюсы.

Когда обсуждаются права трудовых мигрантов, больше говорится о тех правах, которые нарушаются на улицах представителями правоохранительных органов в связи с миграционным учетом, в связи с выдачей разрешений на работу, но крайне редко обсуждаются такие права, как право на достойный труд, на достойное рабочее место, право на своевременное получение заработной платы и так далее.

Все эти права могут защищаться и защищаются во всем мире такими цивилизованными методами, как право работников на объединение в профессиональные союзы. Такое право есть и в Российской Федерации. Необходимо, чтобы трудовые мигранты пользовались этим правом, причем профсоюзы могли не только отстаивать право на труд, на заработную плату, но могли вносить свою посильную лепту, в том числе, в разрешение конфликтов с правоохранительными органами. Положительным моментом является снижение чрезмерных административных барьеров, создававших почву для взяточничества и недобросовестного посредничества, что и являлось основной причиной масштабной незаконной миграции и нелегально трудоустройства иностранных граждан в Российской Федерации. Таким образом, предложена такая модель управления трудовой миграцией, которая несет в себе потенциал расширения возможностей легального трудоустройства иностранных работников как альтернативы незаконной миграции.

В **третьей главе** «Проблема эффективного регулирования миграционных процессов на современном этапе» подробно рассматриваются последствия трудовой миграции для стран СНГ, анализируется

несовершенства существующей системы регулирования миграционных потоков, предлагаются предложения по ее совершенствованию.

В первом параграфе автором анализируется международно-правовое регулирование трудовой миграции в СНГ на межгосударственном уровне. Первый этап межгосударственного взаимодействия в сфере регулирования миграции на постсоветском пространстве начинается вскоре после создания СНГ. В это время заключаются многосторонние соглашения. Главной причиной была в определенной степени инерционность необходимости сохранения политических, экономических и социальных связей между бывшими частями единой сверхдержавы. Постепенно на территории СНГ стал набирать обороты процесс экономического и политического обособления государств — происходил «цивилизованный развод» бывших союзных республик. В этих условиях начинается второй этап в области регулирования миграции, который выражался в сокращении многостороннего взаимодействия стран СНГ и переходе к регулированию миграции на основе двусторонних договоров между отдельными государствами, а также в принятии мер в борьбе с нелегальной миграцией.

Многосторонние соглашения в области регулирования миграции, заключенные между странами СНГ, позволили на фоне больших геополитических перемен обеспечить нормальное функционирование необходимых для повседневной жизни людей социальных механизмов на всем постсоветском пространстве, амортизировав негативные последствия размежевания бывших союзных республик для населения.

Во втором параграфе рассматривается взаимодействие государства и институтов гражданского общества в решении миграционных проблем. В настоящее время необходимо развитие деятельности общественных организаций, имеющих целью оказание содействия в адаптации мигрантов к российским условиям, в том числе ознакомление их с требованиями действующего законодательства в сфере миграции, практическое содействие в жилищном обустройстве и поиске работодателей, защита интересов мигрантов

в органах государственной власти и вынесение возникающих проблем на обсуждение. Как показывает практика, особенно успешно такие организации возникают и осуществляют свою деятельность на базе национальных диаспор и национально-культурных объединений, пользующихся доверием мигрантов. Не вызывает сомнений, что деятельность таких организаций должна строиться в тесном взаимодействии с органами государственной власти и, в частности, с территориальными органами Федеральной миграционной службы и Федеральной службы по труду и занятости. Практика применения новых положений миграционного законодательства выявила как положительные стороны, так и целый ряд проблемных моментов. И те вопросы, которые поставила перед нами реальность, требуют не только законодательного осмысления, не только осмысления на уровне государственных служащих, на уровне чиновников, но и предоставляют значительное поле для проведения научных исследований.

В **заключении** подводятся итоги работы и формулируются основные выводы. Особо значимыми представляются следующие выводы:

1. В выработке и реализации эффективной миграционной политики в Российской Федерации, особенно в сфере трудовой миграции, по мнению автора, большую роль должен сыграть негосударственный сектор. Рассматривая развитие институтов гражданского общества в сфере миграции, необходимо отметить, что проблема миграции сложна и многообразна, а многосложность требует координации деятельности всех структур, сосредоточенных на ее решении, которые, несомненно, должны осуществляться во взаимодействии между представителями государственной власти и гражданским обществом. В этой связи важную роль в решении проблемы мигрантов играют общественные, неправительственные и другие негосударственные организации.

2. Россия является основным реципиентом и мигрантов, и, в первую очередь, трудовых мигрантов на постсоветском пространстве. Поэтому

основные миграционные потоки как известно, направлены не из России, а, наоборот, в Россию. Представляется необходимым разработать такие положения, которые позволяли бы с одной стороны, максимально учитывать интересы граждан Российской Федерации, в первую очередь, их право на трудоустройство на осуществление трудовой деятельности, а с другой стороны, учитывали бы потребность российских работодателей в дополнительной рабочей силе.

3. Изменения миграционного законодательства обозначили новые ориентиры и кардинальное изменение российской миграционной политики, которые выразились: во-первых, в четко обозначенной группе государств, на граждан которых Россия намерена ориентироваться как на своих «предпочтительных миграционных партнеров»; во-вторых, в стремлении легализовать трудовую миграцию; в-третьих, в регулировании трудовой миграции как приоритетном направлении государственной миграционной политики; в-четвертых, в смещении направлений в борьбе с незаконной миграцией с самих мигрантов на работодателей, нарушающих миграционное и трудовое законодательство; в-пятых, в повышении миграционной привлекательности России путем либерализация миграционного законодательства.

4. Также представляется целесообразным рассмотреть возможность подготовки и принятия ряда межправительственных соглашений на двустороннем уровне, в частности: о порядке взаимодействия организаций государств-участников СНГ, оказывающих комплекс услуг, связанных с организованной подготовкой и выездом граждан на работу за пределы государства постоянного проживания и прибытием в принимающее государство, трудоустройством и жилищно-бытовым обустройством; о дальнейшем развитии инфраструктуры трудовой миграции путем комплексирования сервисных институтов (информационных и юридических консультационных центров, оказывающих услуги по трудоустройству и жилищно-бытовому обустройству и др.), обеспечивающих легитимность,

информированность и защищенность трудящихся-мигрантов; о распределении действий между направляющими и принимающими трудящихся-мигрантов государствами-участниками СНГ в процессе осуществления организованного подбора, подготовки и направления граждан в принимающее государство с целью осуществления трудовой деятельности; о едином порядке осуществления тестирования и сертификации граждан, выезжающих на работу за пределы государства своего постоянного проживания, на соответствие заявленным профессионально-квалификационным требованиям нанимателя в принимающем государстве-участнике СНГ; о сотрудничестве государств-участников СНГ по формированию системы раннего предупреждения и предотвращения социально-политических конфликтов, следствием которых является экстренная массовая миграция населения; о сотрудничестве государств-участников СНГ в решении проблем, связанных с адаптацией трудящихся-мигрантов в принимающем государстве.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

Статьи в периодических изданиях, включенных в «Перечень периодических научных изданий, рекомендуемых для публикации научных работ, отражающих основное научное содержание кандидатских диссертаций» ВАК РФ:

1. Прыткова Ю.И. Демографическая безопасность: тенденции развития / Прыткова. Ю.И, Рыхтик М.И. // Вестник Московского Государственного Областного Университета, серия «Юриспруденция», Москва, Издательство МГОУ, 2010, № 1, С. 30-35.

Статьи в других изданиях:

2. Прыткова Ю.И Зарубежный опыт регулирования миграционных процессов / Прыткова Ю.И. // журнал "Молодой ученый" , №10, ООО «Издательство Молодой Ученый», октябрь 2009 г., С. 273-276.

3. Прыткова Ю.И Проблемы миграционной политики в современной России / Прыткова Ю.И. // журнал «Диалоги о науке», №1/2009, Издательство «Грегори-Букс», С. 50-55.

4. Прыткова Ю.И Подходы к формированию и реализации современной миграционной политики / Прыткова Ю.И. // ежемесячный научный журнал «Молодой ученый», №1-2(13), ООО «Издательство Молодой Ученый», том II, 2010 г., С. 173-175.

5. Прыткова Ю.И. Региональная политика и ее информационные аспекты / Прыткова Ю.И., Рыхтик М.И. // материалы VI Всероссийской научно-практической конференции «Коммуникативистика XXI века: перспективы развития социально-гуманитарного знания» 19 марта 2010 г., С. 196-198.

6. Прыткова Ю.И Трудовая миграция как угроза национальной безопасности России / Прыткова Ю.И. // Всероссийская научная конференция «Национальная безопасность: научное и государственное управленческое содержание», Москва, 4 декабря 2009 г., электронный научный журнал «Научный эксперт», № 9, www.rusrand.ru.