

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
2011

Диссертация выполнена на кафедре теории политики факультета международных отношений ФГБОУ 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: РАНХиГС при Президенте РФ

Защита состоится «_8_» __февраля__ 2012 года в __ ч. На заседании Диссертационного совета Д-212.166.10 в ФГБОУ 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 «_____» _____ 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 миграционных потоков, обусловленного рядом общих для всех государств причин, качественно изменилась социально-политическая ситуация, вследствие чего прежняя миграционная политика оказалась неэффективной. На нынешнем этапе развития государства приходит понимание того, что назрела необходимость придания миграционной политике Российской Федерации нового содержания, учитывающей региональные аспекты. Этим обуславливается актуальность изучения особенностей институционализации и технологий обеспечения миграционной политики РФ по отношению к странам-участницам СНГ; изучение базовых принципов миграционной политики Российской Федерации, политической природы и сущности процессов регулирования миграционных потоков; обобщение опыта деятельности органов государственной власти Российской Федерации, регулирующих миграционные процессы. Особое значение имеют рекомендации по повышению эффективности государственных институтов, ответственных за реализацию миграционной политики.

Трудовая миграция - естественная составляющая миграции в целом. Миграция - комплексное явление, затрагивающая все аспекты жизни

современного российского общества: экономику, демографию, региональную политику, международные отношения, социальную составляющую. По данным ФМС России, в 2008 году легальные мигранты в России составляли 2,5 млн. человек, общее же количество иностранцев оценивалось от 5 млн. до 13 млн. В то же время по данным ООН Россия занимает второе место в мире по численности мигрантов (по итогам 2010 года она составит 12,3 млн. человек, или 8,7% населения страны). На первом месте рейтинга — США (42,8 млн. человек, или 13,5% населения), на третьем — Германия (10,8 млн. человек, или 13,1% населения). Эти показатели позволяют сделать вывод о том, что количество нелегальных мигрантов, проживающих на российских просторах, в четыре раза превышает число тех, кто устраивается на работу с соблюдением законодательства. Несмотря на все усилия, предпринимаемые ФМС России, 36% малых и средних бизнесменов по-прежнему считают, что официально оформить иностранца — дело затратное и хлопотное, а потому проще обходиться без разрешения. Таким образом, если ситуация с трудовой миграцией будет развиваться по существующим в настоящее время правилам, то в среднесрочной перспективе наше общество столкнётся с серьёзными проблемами на рынке труда, что повлечет за собой проблемы социально-политического характера.

Нет сомнения, что в России проводится значительная работа по формированию миграционной политики Российской Федерации и государств-участников СНГ. Изменение процедур получения разрешений на работу в России гражданами стран СНГ является одним из принципиальных элементов реформирования российского миграционного законодательства, вступившего в силу в 2007 году. Кардинальное изменение

ориентиров российской миграционной политики в отношении трудовой миграции из стран СНГ явилось результатом пересмотра стратегической позиции государства.

Актуальность изучения 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.

Степень научной разработанности темы. В отечественной политической науке изучение социально-политических аспектов трудовой миграции приобрело особую популярность. Проблема формирования более эффективной миграционной политики активно обсуждается как на страницах ведущих политологических журналов, так и политическими и общественными деятелями.

В российском истеблишменте сложилось две точки зрения на роль миграционных потоков на современный политический процесс. Первая – консервативная, озвучиваемая рядом радикальных политиков. Они связывают трудовую миграцию исключительно с негативными последствиями для социально-экономической и политической жизни страны. Они утверждают, что нет жесткой потребности в трудовых мигрантах, указывая на негативные последствия присутствия мигрантов на территории России. 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 экономики страны в трудовых ресурсах. 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.

Мы считаем, что фундаментальной основой для формирования политики в отношении трудовой миграции должно быть четкое определение потребностей в рабочей силе, принимая во внимание не только экономические интересы, но и учитывая социальные и политические аспекты. На наш взгляд, стратегию регулирования потоков трудовой миграции следует рассматривать в контексте национальных интересов, принимая во внимание приоритеты обеспечения как государственной, так и личной безопасности. Трудовая миграция не должна служить причиной социально-политической дестабилизации общества.

Для диссертационного исследования представляются значимыми научные работы, посвященные общим вопросам трудовой миграции населения, многообразию детерминант, функций и видов исследуемого явления, анализу основных параметров процесса трудовой миграции населения, которые исследуются в научных работах В.А. Ионцева, который занимается вопросами исследования международной миграции, историческими особенностями миграционных процессов, вопросами статистического учета миграции, зарубежным опытом регулирования миграционных потоков; исследованием особенностей трудовой миграции в СНГ и России, влиянием миграции на региональные рынки труда, тенденциями внутрироссийской миграции населения, а также вопросами демографии занимаются Л.Л. Рыбаковский и С.В. Рязанцев; разработкой

тематики внешней трудовой миграции, нелегальной миграции, использования принудительного труда мигрантов, трафика мигрантов занимаются Е.С. Красинец, Е.В. Тюрюканова; вынужденная и трудовая миграции, а также миграция в российских регионах рассмотрена в работах Ж.А. Зайончковской, Т.Д. Ивановой. Характеристика миграционной ситуации в России, ее регионах и странах СНГ, направления потоков, специфика домохозяйств трудовых мигрантов в России, состав, мотивация и характер деятельности трудовых мигрантов, риски, связанные с трудовой миграцией, социально-демографические характеристики трудовых мигрантов, неформальные отношения в среде рабочих-мигрантов проанализированы в работах И.М. Бадыштовой, Н.В. Мкртчяна, Ю.Ф. Флоринской. Социально-политические последствия международной миграции населения, перераспределения трудовых ресурсов, влияние трудовой миграции на экономическое развитие и социальную систему в странах иммиграции, свободное перемещение рабочей силы, эволюция и перспективы источников данных о трудовой миграции населения в России разрабатываются В.И. Мукомелем и А.В. Дмитриевым, А.В. Топилиным, Г.С. Витковской, В.А. Волохом.

Такие немаловажные аспекты миграции, как рост ксенофобских и националистических настроений, технологии межкультурного взаимодействия, проблемы вынужденных переселенцев, динамика миротворческих процессов, специфические характеристики диаспоральных обществ разделенных этнических групп затронуты в работах О.О. Хохлышевой, М.И. Рыхтика, И.В. Рыжова, О.В. Фомичевой, А.Н. Каблова (ННГУ им. Лобачевского, факультет международных отношений), Н.К.

Радиной, Е.В. Балацкого, Е.К. Рудаковой, Малахова В.С., Пономарева А.М. и Татунца С.А.

В странах СНГ существенный вклад в изучение миграции вносят: И.М. Прибыткова, В.Г. Мошняга, Л.П. Максакова, Е.Ю. Садовская, А.С. Юнусов, С.К. Олимова, Л.А. Арутюнян, М.Н. Хмаладзе.

Несмотря на обширный пласт научно-исследовательских работ по миграционной проблематике мало изученными остаются вопросы внедрения новых технологий регулирования миграционными потоками, проблемы адаптации трудовых мигрантов, проблемы согласования интересов различных акторов миграционной политики (государственных институтов, институтов гражданского общества, бизнеса), низкая эффективность инструментов борьбы с ксенофобными настроениями, которые получили распространение в современном российском обществе. В настоящее время миграционная политика исходит из постулата, что государство может регулировать миграционные процессы, основываясь лишь на экономических показателях (структура необходимых рабочих мест и соответственно подбирать кадры в соответствии с потребностями экономики). Современная система квотирования выстроена исходя из этого принципа. Однако мы считаем, что следует учитывать социально-политические аспекты, влияющие как на формирование рынка труда, так и на сами миграционные потоки, а, следовательно, и на механизмы их регулирования. В настоящее время возрастает роль негосударственных институтов, участвующих в формировании и реализации миграционной политики. Согласование их интересов является составной частью современной политической системы России.

Объектом данного исследования является современная миграционная политика РФ и ее технологическое обеспечение.

Предметом исследования являются политические и институциональные механизмы и инструменты регулирования трудовой миграции в России.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационной работы является изучение политических аспектов регулирования миграционных потоков в России. Основное внимание будет уделено анализу влияния трудовой миграции из стран СНГ на современный политический процесс в России.

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 социально-политические последствия для России миграционных потоков из стран СНГ;
4. проанализировать эффективность существующих институтов и механизмов в решении проблем, возникающих вследствие интенсификации миграционных потоков;
5. выработать рекомендации по совершенствованию процесса регулирования миграционных потоков.

Методологической основой диссертации являются:

- общетеоретические политологические положения о системно-структурном подходе в изучении социально-политических процессов;

- идеи взаимосвязанности политических, социальных и культурных факторов выработки управленческих решений в области регулирования миграционной политики;

- комплексное рассмотрение социальных и исторических обстоятельств выработки и проведения миграционной политики.

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. Также в исследовании использовались 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.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в:

- раскрытии сущности и научных основ миграционных процессов в современной России;

- определении целей, задач и приоритетных направлений современной миграционной политики Российской Федерации, анализе причин негативных явлений в миграционном процессе;
- изучении влияния реформирования органов государственной власти на эффективность миграционной политики и выявлении эффективных механизмов регулирования миграционных процессов на региональном и федеральном уровнях;
- изучении тенденций трансформации миграционного законодательства и выработке предложений и рекомендаций в целях совершенствования миграционной политики в стране.

Теоретическую основу исследования данного исследования в аспекте анализа методологических и теоретических оснований составляет теория институционализма. В последнее время проблема трудовой миграции все активнее разрабатывается региональном аспекте. Вопросам методологии институционализма в исследовании миграционных процессов, включая вопросы въезда и выезда, анализу региональной правовой основы, пребывания мигрантов в регионах, проблемам регулирования взаимодействия мигрантов и местного населения, положению мигрантов в принимающем обществе, анализу функциональных свойств миграции посвящены работы В.А. Ионцева, Е. В. Балацкого, С.В. Рязанцева.

Анализ существующих в отечественной и зарубежной науке работ по проблеме исследования позволил сделать вывод о том, что, несмотря на устойчивый интерес к проблематике трудовой миграции и значительное число работ, посвященных анализу данного феномена на рубеже XX—XXI вв., существует ряд дискуссионных и нерешенных вопросов в области

институционального анализа общероссийских и, особенно, региональных практик внешней трудовой миграции.

Исследования институциональной организации трудовой миграции, как на федеральном, так и на региональном уровне пока не сложились в самостоятельное направление в отечественной социологической науке. Таким образом, недостаточная разработанность вопроса институционального анализа внешней трудовой миграции, и в первую очередь, на региональном уровне определила необходимость дальнейших исследований в этом направлении.

В диссертации использовались такие методы исследования как:

- принцип диалектической логики к анализу процессов трудовой миграции, так как миграционный фактор непосредственно влияет на социальную структуру общества, изменяет сложившиеся системы социальных связей, устоявшуюся практику социальных, политических и экономических взаимодействий.

- также на разных этапах настоящего исследования использовались общие методы научного познания (наблюдение, сравнение, анализ, синтез).

В качестве конкретных методов в работе используются качественные социологические методы: фокус-групповые исследования и экспертные опросы. Подобное качественное исследование реализует логику глубокого погружения в проблему, выявления внутреннего содержания, типичных или наоборот, экстремальных значений социальной реальности. По сути метода, качественное исследование не дает полностью репрезентативной картины в логике статистического, количественного исследования, однако позволяет выявить те факторы, особенности и специфики социальной реальности, которые невозможно выявить количественным методом. Работа с основными

региональными экспертами, представителями различных структур, так или иначе касающихся в своей профессиональной деятельности проблем миграции и мигрантов, позволяет со значительной долей уверенности опираться на полученные мнения как на авторитетные и взвешенные данные. Также в работе широко применялись статистические методы анализа демографических данных, миграционной статистики.

Практическая значимость работы заключается в том, что ее результаты могут быть использованы для дальнейшего изучения влияния трудовой миграции на политический процесс в России. 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. Современное состояние миграционной системы России вызывает острую необходимость в определённой корректировке проводимой Российской Федерацией государственной миграционной политики с учётом существующих и потенциальных угроз её национальной безопасности.

2. Проблемы эффективности регулирования миграционными потоками 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 деструктивный характер.

3. Эффективность миграционной политики зависит от эффективности инструментов согласования интересов различных акторов миграционной политики. Речь идет о позициях в области миграции федеральных властей, региональных властей, неправительственных организаций, работодателя, органов местного самоуправления принимающего населения и самих мигрантов. Неэффективность современной миграционной политики вызвана диктатом федерального центра.

4. Необходим комплексный подход в управлении миграционными потоками, обеспечивающий согласованность всех сфер законодательства и правоприменительной практики, имеющих отношение к трудовой миграции. Отсутствие четких указаний на связь между ними приводит к недопониманию со стороны мигрантов и работодателей и создает пространство для несистемных решений на региональном уровне.

5. Для формирования политического консенсуса необходимо применять технологии, способствующие объединению социальных слоев и групп, заинтересованных в изменении вектора миграционной политики. Объединение различных акторов возможно на базе как негативного (собственно, антииммиграционного), так и позитивного политического консенсуса основанного на учете национальных (сохранение этно-конфессиональной стабильности), социальных (политика занятости, защита труда, инвестиции в человеческий капитал, развитие с опорой на внутренний рынок) и экономических (квалифицированная, дешевая рабочая сила) требований.

6. Развитие диалога между государственными и негосударственными институтами стран СНГ является важнейшим условием выработки и реализации эффективной миграционной политики. Важным политическим следствием либеральной миграционной политики, далеко выходящим за рамки собственно миграции, является то, что она создает предпосылки для укрепления позиции России в СНГ, создавая базу для качественно иных, более конструктивных отношений.

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 две в изданиях, упомянутых в списке ВАК РФ) общим объемом 3,5 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, освещается история становления миграционной политики РФ, 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. Большие масштабы теневой экономики, куда прочно вросла мигрантская занятость, - это особенность России. Это повышает риски роста социально-политической нестабильности в государстве. Если миграционная политика сделала первые шаги по преодолению барьеров, мешающих легализации мигрантов, то преодолеть

теневой характер их занятости пока не удается. Примером может служить политика, проводимая на рынке труда. Во многих зарубежных исследованиях проводится мысль о небольшом и к тому же противоречивом влиянии мигрантов на уровень безработицы и оплаты труда местных работников. Это несмотря на господствующее в общественном мнении убеждение, часто поддерживаемое профсоюзами, что мигранты выступают в качестве серьезных конкурентов местной рабочей силе.

Анализируя 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. Большой вклад в изучении этих проблем внесли А.Е. Суринова, В.И. Мукомель, А.В. Топилин.

Во **втором параграфе** рассматривается история становления миграционной политики РФ. Миграции, как процесс массового реагирования населения на изменяющуюся ситуацию, быстро и точно отражают движение социальной жизни. Поэтому динамика миграций – смена векторов, мощности и состава потоков, видов движения и т.п. – является надежным индикатором общественных трансформаций. За два десятилетия миграционная политика и право получили значительное развитие в каждом из государств, чему активно содействовали международные организации. Однако полного понимания сути и роли миграционных процессов в регионе содружества пока не достигнуто. Страны СНГ выбрали своеобразные пути развития, но при этом все еще не определились в своих стратегических и геополитических решениях, что сообщает миграционным процессам противоречивость, хаотичность и слабую управляемость, оборачиваясь в конечном итоге

незащищенностью мигрантов. Очевидно доказательство того, что страны должны серьезно пересмотреть современные подходы к миграции и системы управления ею. Необходимо активировать интеграционный процесс, ускорить поиск согласованных управленческих решений, налаживания практического взаимодействия в области миграции, без чего крайне трудно повысить уровень легитимности миграции, обеспечить достойные условия жизни мигрантов и их интеграцию в принимающие общества.

В третьем 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.

В настоящее время некоторые государства СНГ, осознав масштабы нелегальной миграции в своих странах, стали учитывать в своей деятельности этот факт, создавая институты и разрабатывая механизмы оказания помощи не только легальным, но и нелегальным трудовым мигрантам. Этот процесс идет крайне медленно, требует изменений не только в методах и механизмах управления, но и в политической культуре. Имеются свидетельства о трудностях, которые испытывают граждане России, формально являющимися нелегальными иммигрантами, при

обращении в консульства. Очевидно, что одним из приоритетов либеральной модели регулирования миграционных процессов должен смещаться в сторону личности, защиты его интересов и потребностей.

Постепенно в государствах СНГ формируются механизмы 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.

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 целесообразно рассматривать с двух сторон. 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 и России 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. Миграционный фактор стал одним из важных в развитии межнациональных и межконфессиональных отношений в России. Одним из приоритетных направлений в деятельности государственных институтов и неправительственных организаций должна стать реализация моделей адаптации мигрантов, снижающих риск возникновения конфликтов на этнической почве.

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. Особое внимание уделяется анализу идей, представленных в работах Е. Красинца, Е. Кубишина, Е. Тюрюкановой, Д.Д. Гуторина, Н.К. Радиной.

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 моделью организации миграционных потоков, к которой стремится международное сообщество. 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.

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.

Эти права могут защищаться через совершенствование механизмов реализации права работников на объединение в профессиональные союзы. Целесообразно рассмотреть механизмы пользования этими правами легальными трудовыми мигрантами. Таким образом, институт профсоюзов может стать одним из основных акторов, регулирующих миграционную политику. 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 несовершенство 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 выразался 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 повышение эффективности деятельности неправительственных организаций, объединяющих, в том числе и работодателей. Их цель - содействие в адаптации мигрантов к местным условиям, в том числе знакомство 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. Под влиянием процессов глобализации регулирование миграционных потоков становится одним из важных инструментов государственной политики. Отсутствие сбалансированной комплексной концепции миграционной политики служит препятствием гармоничному развитию общества. В основе такой концепции может быть положен принцип частно-государственного партнёрства, что позволит повысить эффективность миграционной политики России. Существенное повышение значимости частных агентств занятости, консалтинговых компаний, страховых, банковских и других структур в процессе регулирования трудовой миграции обуславливает выделение этого коллективного актора как одного из наиболее перспективных. Назрела необходимость определения его роли, а также механизмов участия в формировании рынка негосударственных услуг в сфере трудовой миграции. Одним из направлений нам видится организация общественного обсуждения и принятия закона «О частных службах (агентствах) занятости и

трудоустройства», проект которого разработан экспертной группой по поручению Секретариата Межпарламентской ассамблеи СНГ.

2. Одним из условий успешной реализации миграционной политики следует рассматривать совершенствование институциональной структуры. Анализ современной ситуации выявил целесообразность перераспределения функций вниз по вертикали власти на региональный уровень. Таким образом, появляется задача сместить акцент миграционной политики с федерального на региональный уровень власти, с развитием региональных институтов, как государственных, так и неправительственных организаций, ответственных за реализацию миграционной политики. Диаспора может рассматриваться как один из институтов регулирующих миграционные потоки и создающих условия адаптации мигрантов к местным условиям.

3. В качестве равноправных участников процесса разработки и реализации миграционной политики РФ следует рассматривать неправительственные организации. Особая роль может принадлежать профсоюзам, которые могут расширить сферу своей деятельности с учетом миграционного фактора на современном рынке труда. В настоящее время можно говорить о низкой эффективности деятельности этих акторов.

4. Проведенный анализ позволил выявить основные направления совершенствования миграционной политики РФ: во-первых, классификация стран по принципу «миграционной предпочтительности», с учетом социально-политических, культурно-ценностных и экономических факторов; во-вторых, создание институтов и механизмов, «легитимизирующих» трудовую миграцию; в-третьих, сместить акцент в противодействии нелегальной миграции с индивидуального на институциональный уровень,

совершенствуя работу с объединениями и организациями работодателей и НПО, приглашающих и непосредственно работающих с иммигрантами.

5. Развитие диалога между государственными и негосударственными институтами стран СНГ является важнейшим условием выработки и реализации эффективной миграционной политики. Их взаимодействие в процессе подготовки ряда межправительственных соглашений создаст основу для совершенствования миграционной политики. Согласованию подлежит взаимодействие организаций государств-участников СНГ, оказывающих комплекс услуг, связанных с подготовкой и выездом граждан на работу за пределы государства постоянного проживания и прибытием в принимающее государство, трудоустройством и жилищно-бытовым обустройством. Дальнейшее развитие инфраструктуры, отвечающей интересам и потребностям человека (как мигранта, так и сообщества, которое принимает его). Это возможно через активизацию институтов и объединений на местном уровне, что позволит распределить ответственность между государством, работодателем, НПО; центром и регионом. Целесообразно рассмотреть возможность создания института государств СНГ ориентированного на формирование системы раннего предупреждения и предотвращения социально-политических конфликтов, следствием которых является экстренная массовая миграция населения; развитие сотрудничества 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.

2. Прыткова Ю.И Проблемы модернизации новой миграционной политики РФ / Прыткова Ю.И. // журнал «Теория и практика общественного развития» - г. Краснодар: ООО Издательский дом «ХОРС» . - 2011. - №6. - С. 174-176.

Статьи в других изданиях:

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

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

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

6. Прыткова Ю.И. Массовая коммуникация в современном обществе (прагматический аспект) / Прыткова Ю.И. // материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Коммуникативистика: прикладные аспекты социально-гуманитарного знания». - Н. Новгород. - 14 марта 2008 г. - С. 124-129.

7. 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». -Н. Новгород. - 19 марта 2010 г. - С. 196-198.