Содержание

Введение

Глава I. Миграция и ее современное состояние

1.1 Современная международная миграция: состояние и особенности

1.2 Теоретические основы миграции

1.3 Миграционные процессы в современной России

1.4 Социальные и психологические проблемы вынужденных мигрантов

Глава II. Федеральная миграционная служба Российской Федерации и её роль в реализации миграционной политики

2.1 Понятие государственной политики в области миграции

2.2 Понятие и организация федеральной миграционной службы

2.3 Структура миграционной системы России

Глава III. Состояние миграционных процессов в орловской области

3.1 Характеристика миграционных процессов в Орловской области

3.2 Прогноз миграционных потоков в Орловскую область

Заключение

Библиографический список

# Введение

Современная миграционная ситуация в России сформирована в результате изменений в политической, социально-экономической, правовой, демографической и иных сферах, происшедших на постсоветском пространстве с начала 90-х годов XX века.

Трансформация рынка труда, условий жизнедеятельности людей, их индивидуально-личностного статуса, общественных, семейных и иных отношений отчетливо проявилась в миграции населения, что привело к резкому снижению его общей миграционной активности, замедлению процессов урбанизации, формированию качественно новых миграционных потоков ("утечка умов", "челноки", беспрецедентный вывод контингентов российских войск с зарубежных территорий и др.).

Правовое регулирование динамичной миграционной политики государства в основном адекватно отражает количественно-качественные изменения в складывающейся миграционной ситуации. Однако для совершенствования структуры и модели функционирования миграционной системы России в условиях международного и межведомственного взаимодействия с другими государственными институтами требуется более углубленный анализ ее концептуальных организационно-правовых основ.

**Актуальность темы** исследования определяется значимостью миграции как явления для развития России. В настоящее время миграция населения представляет собой социально-экономическое, нормативное правовое явление, неоднозначное по своей сущностной, содержательной и процессуальной основе. Как процесс миграция населения изобилует множеством событий, влекущих за собой смену людьми их места жительства. Упорядочение миграционного процесса, как правило, затрагивает поток выбытия населения из одной местности и прибытия мигрантов из других местностей. Особенность миграционного процесса заключается в разнообразии его видов (иммиграционный, эмиграционный, переселенческий, реадмиссионный, внешней трудовой миграции, беженский и др.). Конечным результатом миграционного процесса является приживаемость перемещенного населения в новой местности, подтвержденная нормативно-правовыми государственными документами.

Миграционная сфера является прерогативой деятельности федерального органа исполнительной власти, Федеральной миграционной службы (далее ФМС). Анализ различных миграционных процессов в целом, их составных частей позволяет обнаружить общественные отношения, регулируемые нормами международного, конституционного, административного, информационного, гражданского, таможенного, трудового, муниципального, жилищного, финансового и иных отраслей права.

При исследовании миграционных процессов с позиций системного правового подхода важен учет отечественного опыта реализации миграционной политики, сравнительно-правовой анализ миграционной системы России (далее - МС России или МС) с иностранными системами, с приемлемым для России опытом, для определения тенденций развития и путей совершенствования правоотношений в миграционной сфере деятельности[[1]](#footnote-1).

На основе Указов Президента Российской Федерации "О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики", "Вопросы Федеральной миграционной службы", других важнейших документов, в государственно-правовом регулировании миграционной сферы устойчиво просматривается курс на противодействие негативным тенденциям. Это способствует поддержанию позитивных тенденций, позволяет определить контуры, цель, основные задачи, направления и этапы совершенствования миграционной системы России.

миграционный процесс политика россия

Большая часть работ по миграционной тематике посвящена компонентам миграционной деятельности: пограничному, паспортно-визовому, таможенному, экономическому и др. Так, Е.А. Абашева исследовала нормативно-правовое регулирование таможенной деятельности на европейской границе в первой половине XIX в.; П.Б. Музыченко - административно-правовую информациологию паспортно-визовой работы при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации; М.Д. Оздоев - конституционно-правовой статус вынужденных переселенцев и беженцев в Российской Федерации; А.В. Степанов - организационно-правовые аспекты деятельности органов внутренних дел по обеспечению административно-правового статуса иностранных граждан.

Проблемам государственного регулирования миграционных процессов, реализации конституционных, гражданских, социальных и иных прав беженцев и вынужденных переселенцев в Российской Федерации посвящены работы О.Д. Воробьевой, Н.А. Ворониной, Л.И. Графовой, Ж.А. Зайончковской, В.А. Ионцева, М.Д. Оздоева, Т.М. Регент, Л.Л. Рыбаковского и др.

Базовые положения теории управления изложены в трудах Г.В. Атаманчука, Д.М. Гвишиани, В.3. Веселого, С.Е. Вицина, А.П. Ипакяна, Б.П. Курашвили, В.Д. Малкова, А. X. Миндагулова, М.М. Рассолова и др.

Проблемы международной защиты прав мигрантов получили освещение в трудах Г.С. Витковской, В.А. Капташкина, Ю.И. Лей-бо, В.А. Туманова, Н.В. Щербаковой, Л.М. Энтина, А.Ю. Ястребовой и др.

Существенный вклад в изучение статуса беженцев и вынужденных переселенцев как одного из видов конституционно-правового статуса человека и гражданина, а также в исследование юридических механизмов обеспечения и защиты их прав и законных интересов внесли С.А. Авакьян, Э.А. Аметистов, В.В. Бойцова, Н.В. Витрук, Л.И. Котиева, И.А. Ледях, О.О. Миронов, Н.А. Михалева, А.И. Туз, В.Е. Чиркин, Т.Я. Хабриева и др.

Отсутствие научно-практических разработок по исследуемой теме существенно влияет на эффективность проводимой Россией миграционной политики. Причем некоторые проблемы миграции представляют угрозу национальной безопасности страны. Поэтому в связи с определяющим влиянием политических, социально-экономических, организационно-правовых, демографических факторов совершенствование МС России выходит за рамки возможностей ФМС.

Практическая организационно-правовая деятельность ФМС в 2000-2006 гг. свидетельствует о первостепенной значимости для развития миграции в России административно-правового регулирования целого ряда актуальных задач: разработки комплекса мер по противодействию регрессивным миграционным тенденциям; повышение эффективности иммиграционного контроля и противодействия незаконной миграции; создание системы учета и контроля за въездом-выездом и пребыванием в стране иностранных граждан; минимизация административных барьеров, препятствующих привлечению иностранной рабочей силы на законных основаниях; обеспечение государственного регулирования процесса трудовой миграции; установление соответствия национальным интересам и законодательству Российской Федерации заключенных международных договоров и соглашений с государствами-участниками СНГ по проблемам миграции; предотвращение экономических потерь от незаконной миграции.

Вышеизложенное актуализирует теоретическую значимость и важность обоснования перспективных направлений совершенствования МС России.

**Объектом** исследования является совокупность общественных отношений, складывающихся в области административно-правового регулирования миграционных процессов в России. В качестве предмета выступают генезис, современное состояние, перспективы административно-правового регулирования миграционных процессов в России и их совершенствования.

Гипотеза исследования заключается в предположении, что возникшее противоречие между потребностями системы федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации в эффективно функционирующей миграционной системе и реальным уровнем ее функционирования на международном и российском уровне можно разрешить оптимизацией сложившихся концептуальных организационно-правовых основ миграционной системы на интегрированной, межведомственной, нормативной правовой основе.

Предполагается, что основными предпосылками разрешения противоречий между современными требованиями к МС и ее состоянием в России могут стать: творческое использование опыта отечественной и приемлемого для условий функционирования МС России опыта иностранных систем при решении актуальных административно-правовых, информационно-правовых, финансово-правовых и иных проблем; научное исследование сущности и структуры миграционного процесса; обоснование сущности, структуры и моделей функционирования МС и ее подсистем; совершенствование правового регулирования МС; обоснованность концепции совершенствования МС России; структурно-функциональное преобразование правоотношений в МС России и ее подсистемах на основе перспективных миграционных моделей и технологий, повышения профессионального уровня руководящего состава и персонала[[2]](#footnote-2).

Отсюда **целью** исследования является обоснование сущности, структуры и основных направлений совершенствования миграционной системы России.

Для достижения данной цели потребовалось решить следующие **задачи:**

* рассмотреть современную международную миграцию;
* рассмотреть общетеоретические понятия проблемы миграции;
* определить показатели динамики вынужденной миграции, сравнить их в историческом аспекте;
* проследить изменения интенсивности и направленности миграционных потоков;
* выявить наиболее острые социально-политические и психологические проблемы мигрантов;
* раскрыть особенности государственной политики в области миграции населения;
* предложить ряд практических рекомендаций, направленных на оптимизацию процесса адаптации мигрантов к новым политическим условиям.

**Предмет** исследования образуют нормативно-правовые акты, мнения ведущих ученых правоведов, регулирующие исследованные правоотношения.

**Методологическую основу** составляет комплекс общенаучных и специальных методов познания политической и правовой действительности. В работе использованы системный, сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-юридический методы.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Теоретический анализ проблемы миграции и ее современного состояния.

2. Сущность государственной политики в области миграции, а также ее реализации через специализированные государственные институты.

3. Практические аспекты реализации миграционной политики на примере миграционных служб Орловской области.

# Глава I. Миграция и ее современное состояние

# 1.1 Современная международная миграция: состояние и особенности

Современная международная миграция населения представляет собой многогранное явление, влияющее на все стороны развития общества, будь то экономика или политика, демографические процессы или национальные отношения, идеология или религия. Выступая в прошлом главным образом в формах кочевничества, военных и колонизационных переселений, международная миграция населения с развитием капиталистической системы хозяйствования приобрела новые черты. Возникла необходимость в огромных перемещениях людей, лишенных средств производства[[3]](#footnote-3).

Миллионы людей покинули родные края и устремились в другие страны, дальние и близкие, в поисках материального достатка и избавления от неравенства. И в наши дни явление международной миграции как выражение процесса интернационализации не стало достоянием истории. Но больше невозможно делить страны на три четких категории: эмиграции, иммиграции и транзита. Все большее количество стран не только изменяют свой статус, но и сочетают характеристики двух или даже трех категорий. Так, примерами стран в Европе, которые потеряли статус страны эмиграции, являются Греция, Италия, Португалия и Испания. В Азии - это Южная Корея, Малайзия, Тайвань, Таиланд. Даже Мексика и Тунис столкнулись с наплывом иностранных работников, которые видят там больше перспектив, чем в своих родных странах. Существует и контрпоток, протекающий с Запада на Восток - в Польшу, Чехию, Венгрию как страны с новым экономическим горизонтом. Эти три страны вместе с Болгарией, Россией, Беларусью, Украиной, помимо всего прочего, становятся загруженным перекрестком транзитных путей мигрантов из Африки, Азии и Среднего Востока.

Важнейшим центром международной миграции рабочей силы является Европа. Здесь насчитывается 20 млн легальных мигрантов и членов их семей, в том числе в Европейском союзе - 13 млн[[4]](#footnote-4). Характерная черта рынка рабочей силы этого региона - не стандартность, а специфичность каждой страны. При этом в межгосударственных перемещениях участвует в основном молодежь, как правило, люди до 25 лет. Исследования показывают, что удельный вес молодых людей в иностранной рабочей силе достигал поразительной высоты: во Франции - 40,2 %, Нидерландах - 40,2 %, в Бельгии - 49,8 % от общего числа иностранных работников.

До последнего времени иностранные рабочие использовались в тех сферах, где велика доля ручного труда (строительство, сфера обслуживания), и в тех отраслях, где работа является слишком опасной, грязной или считается непрестижной для местных рабочих. Здесь доля иностранцев доходит порой до 70 %, и это доказывает, что такие предприятия уже "сориентированы" на пришлую рабочую силу.

В последнее время в Западной Европе наблюдаются некоторые сдвиги в традиционной структуре занятости иностранной рабочей силы. Произошло значительное снижение занятости иностранцев в сталелитейной промышленности, металлообработке, автомобилестроении. В то же время доля иностранных рабочих возросла в сфере услуг. За последние 10 лет число иммигрантов, работавших в торговле, увеличилось на 50 %, а занимавшихся услугами производственного характера - на 70 %.

Странами, принимающими основную часть иммигрантов, являются Германия, Франция, Великобритания, а также Швейцария, Бельгия, Швеция, Нидерланды. Во Франции насчитывается около 4 млн иностранцев (в основном выходцы из Либерии и Северной Африки), в Швейцарии - около 1 млн (итальянцы, испанцы, турки), в Швеции - 1 млн (в основном финны). Если говорить о максимальном "проценте" присутствия иностранцев относительно общей численности населения, то он характерен для Люксембурга - 33,5 % в 1995 г[[5]](#footnote-5).

С созданием единого внутреннего рынка в ЕС меняется динамика числа иммигрантов. По прогнозам Немецкого федерального центра занятости, ускоренный экономический рост создаст рабочие места, но не вызовет иммиграции по образцу 60-х гг. Страны ЕС будут неохотно вербовать работников из "третьих государств". Во всех опубликованных Евростатом прогнозах предполагается снижение сальдо миграции для ЕС в целом после 2000 г. Если с 1989 по 1993 г. сальдо ежегодно превышало 1 млн человек, то в 2000 г. составит, по разным оценкам, от 400 до 800 тыс. человек[[6]](#footnote-6).

По прогнозам европейских экспертов, работники самой высокой квалификации будут наиболее мобильной частью рабочей силы. Массовая, плохо организованная иммиграция работников низкой квалификации уступит место коллективным договорам по целевому назначению (без нарушения устойчивости внутреннего рынка рабочей силы).

В 70-е гг. стремительно сформировался мировой рынок рабочей силы в районе нефтедобывающих стран Ближнего Востока. Сюда к началу 90-х гг. оказалось стянуто более 4,5 млн иностранных рабочих (местная рабочая сила составила 2 млн человек). В странах Ближнего Востока, и прежде всего в странах Персидского залива, сложилась уникальная демографическая ситуация: иммигранты составляют подавляющее большинство. В Катаре 92 % всех рабочих являются иммигрантами, в Объединенных Арабских Эмиратах они составляют 90 %, в Кувейте - 85 %, в Саудовской Аравии и Бахрейне - около 40 %, в Омане - 34 %, тогда как еще в 1950 г. в целом по этой группе стран иммигранты не превышали 5 % их экономически активного населения[[7]](#footnote-7).

Североамериканский рынок рабочей силы традиционно принадлежит США, трудовые ресурсы которых исторически сложились за счет иммигрантов. Послевоенная миграция в США состояла из двух этапов: первый - европейская эмиграция: за эти годы в США въехало более 6,6 млн человек из Западной Европы; второй - начиная с 1965 г., с принятием закона, создавшего более благоприятные условия для выходцев из Азии и Латинской Америки. По прогнозам Института Хадсона, с 1985 по 2000 г. доля белого населения в количестве занятых уменьшится с 83 до 57 %, цветного, напротив, возрастет с 10 до 20 %.

Начиная с 50-х гг. проводится политика по привлечению высококвалифицированных кадров в США. В соответствии с решением конгресса предпочтение будет отдаваться при иммиграции высококвалифицированным рабочим, инженерам, медицинским работникам, менеджерам, ученым[[8]](#footnote-8).

В Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) классической страной иммиграции является Австралия. Удельный вес иностранцев в общих трудовых ресурсах этой страны составляет 24 %. Это выше показателя, характеризующего присутствие иммигрантов в общей численности населения - 22,3 %[[9]](#footnote-9). Как и США, Австралия сориентирована на ассимиляцию иммигрантов. В 50-60-х гг. сюда в основном привлекались иммигранты из Восточной и Центральной Европы, особенно из Италии, Греции и Югославии. С 70-х гг. австралийская иммиграционная политика переориентировалась на Азию, связывая с ней экономическое будущее страны. В середине 70-х гг. количество прибывших из Восточной и Юго-Восточной Азии увеличилось более чем на 30 % по сравнению с 60-ми гг., а число выходцев из Восточной и Центральной Европы, напротив, сократилось более чем на 25 %. С 1982 г. Австралия начала проводить новую миграционную политику, стимулирующую развитие бизнеса в стране.

Кроме Австралии в АТР основными импортерами рабочей силы являются Бруней, Япония, Сянган (Гонконг), Малайзия, Пакистан, Сингапур, Южная Корея, Тайвань. Для них характерны следующие формы трудовой миграции:

регулируемая трудовая миграция (Малайзия, Сингапур, Бруней, Сянган);

скрытая или нелегальная миграция (Восточная и Западная Малайзия, Сянган, Япония, Пакистан, Тайвань);

миграция рабочей силы высокой квалификации, сопровождающая прямые иностранные инвестиции, осуществляемые Японией, Тайванем, Сянганом, Сингапуром, Австралией. Этот тип миграции получил название "транзитная профессиональная миграция".

Особо нужно сказать о Японии, которая была центром эмиграции столетие назад. Эмигранты из бедных сельских районов Японии устремлялись в жаждавшее рабочей силы Западное полушарие. С 60-х гг., когда в Японии начался бурный рост экономики, эмиграция ее граждан прекратилась. Более того, потоки "никкей" (эмигрант по-японски) идут в обратном направлении. Начиная с 90-х гг. в Японию приезжает ежегодно до 400 тыс. иностранных рабочих.

Миграция рабочей силы в страны Латинской Америки имеет большое прошлое. Начиная со второй половины XIX в. этот континент уже становится одним из мировых центров притяжения иммигрантов, при этом поощрялась главным образом миграция из стран Европы. Эта тенденция сохранялась до 60-х гг. XX в. Только за 1946-1960 гг. в Латинскую Америку переселилось 2 млн европейцев. С 60-х гг. межконтинентальная миграция все больше начинает замещаться внутриконтинентальной. Население мигрирует в основном в бассейн Амазонки. Это касается стран, расположенных в Андах: Перу, Боливии, Эквадора, Колумбии. Внутриконтинентальная миграция рабочей силы в Латинской Америке приобрела стойкий характер. Это объясняется нехваткой земли у большинства крестьян и неполной их занятостью, а также высокими темпами прироста населения, который в четыре раза выше, чем в индустриально развитых странах.

В Африке внутренняя миграция составляет примерно 2 млн человек. В основном более богатые страны принимают неквалифицированных работников из соседних стран, а квалифицированные рабочие, приезжающие из других регионов мира, составляют около 500 тыс. человек. Самая богатая страна Африканского континента - ЮАР. Первые иммигранты в эту страну приехали из Европы в начале XIX в. Теперь около 2/3 черных рабочих составляют мигранты по краткосрочным контрактам. В условиях реформированной ЮАР профессиональный отбор является решающим при рассмотрении заявок от иностранцев, желающих работать в этой стране.

Наблюдающаяся в последние десятилетия интенсификация процессов миграции выражается как в количественных, так и в качественных показателях: изменяются формы и направления передвижения трудовых потоков.

С конца XIX в. до Первой мировой войны преобладала безвозвратная миграция. В США, Канаду, Австралию переселились на постоянное место жительства эмигранты из европейских стран (с начала XX в. до Первой мировой войны - более 19 млн человек). Процесс реэмиграции практически отсутствовал. В это же время стала развиваться внутриконтинентальная миграция из одних европейских стран в другие. В 50-60-е гг. широкое распространение получила внутриконтинентальная трудовая миграция, носящая временный характер[[10]](#footnote-10).

Современный мировой миграционный процесс по своему содержанию и массовости существенно отличается от аналогичных процессов не только прошлого века, но и первой половины нынешнего столетия. Главные его особенности следующие.

1. Миграция охватила все континенты, весь мир и обрела поистине глобальный характер. На начало последнего десятилетия XX в. в мире уже насчитывалось более 45 млн. трудящихся-мигрантов. Небывалая масштабность мировой миграции трудовых ресурсов представляет собой важнейшую особенность современности.

2. Если в 50-70-е гг. миграция шла в основном из развивающихся стран в индустриально развитые, то с 80-х гг. наблюдается и встречный миграционный процесс: перемещение иностранной рабочей силы из более развитых в менее развитые страны.

3. Доминирующим мотивом трудовой миграции остается экономический.

4. Миграции трудовых ресурсов способствуют и современные технологии производства, основанные на принципах международного разделения труда. Это связано прежде всего с деятельностью транснациональных компаний, организующих производство в системе мирового хозяйства.

5. На современном этапе развития значительно увеличилась нелегальная миграция рабочей силы, которая стала мировой проблемой. В начале 90-х гг. в Европе находилось примерно 2 млн нелегалов. В США их 6 млн, а по некоторым источникам - 13 млн. Это в основном мексиканцы, работающие в сельскохозяйственном секторе. В Японии таковых менее 300 тыс., в Малайзии около 500 тыс., в России от 500 тыс. до 1 млн.

6. В международной миграции происходят качественные изменения, обусловленные НТР, суть которых состоит в значительном увеличении среди мигрирующих доли квалифицированных специалистов. Сегодня этому процессу присущи некоторые новые черты.

Первое. На смену "утечке мозгов" пришла их циркуляция: произошла диверсификация направлений миграции. США продолжают оставаться общепризнанным центром притяжения для профессионалов. Но одновременно представители профессиональной элиты из промышленно развитых стран, как уже отмечалось, едут на временную работу в развивающиеся страны.

Второе. Принципиально новым явлением стало движение профессионалов не только "к капиталу", но и "одновременно с капиталом или вслед за ним". Прежде всего это связано с деятельностью ТНК и большими возможностями карьерного продвижения для профессионалов.

Третье. Современному уровню миграции профессионалов присущ принципиально иной организационный уровень, выразившийся в возникновении своеобразной международной корпорации "охотников за головами".

Четвертое. Имеет место интеграция системы высшего образования. Она предполагает продолжение обучения студентов из многих стран мира, например, в США или Японии (для китайских студентов). Безусловна результативность подобного способа подготовки специалистов для посылающих стран. Однако многие из них не возвращаются на родину[[11]](#footnote-11).

7. Страны, имевшие в прошлом статус метрополии, ориентируются на импорт рабочей силы из своих бывших колоний и зависимых стран.

8. Если в страны традиционной миграции (США, Канада, Австралия, ЮАР) в XIX в. и первой половине XX в. въезжали исключительно европейцы, то в 80-90-х гг. они составляют незначительную часть мигрантов. В иммиграционных потоках в эти страны преобладают выходцы из Азии, Латинской Америки, Африки и Карибского бассейна.

9. Одной из характерных особенностей современного этапа международной миграции рабочей силы стало все более активное вмешательство государства в этот процесс. Оно регулирует сделки на мировом рынке рабочей силы, дает разрешение на въезд и следит за сроками выезда иммигрантов. Оно занимается вербовкой и созданием благоприятных условий для найма иностранных рабочих.

Международная миграция существенно воздействует и на "отдающие", и на "принимающие" страны, равно как и на участь людей, составляющих потоки переселенцев.

Для большинства индустриальных стран активная эмиграция была характерна в трудные периоды их развития. Однако по мере решения проблем эти процессы стабилизировались. Примером может служить Италия, которая основным условием вступления в Европейское сообщество выдвинула требование свободного перемещения рабочей силы. Сейчас, превратившись в одну из наиболее динамично развивающихся стран, Италия сократила эмиграцию и в настоящее время является импортером рабочей силы. По этому же пути идут и другие страны Средиземноморья.

Использование иностранной рабочей силы является сегодня непременным условием нормального процесса производства. В странах, активно использующих иностранных рабочих, целые отрасли экономики находятся в зависимости от импорта рабочей силы. Например, во Франции иммигранты составляют 1/4 занятых в строительстве, в Бельгии - 1/2 горняков, в Швейцарии - 2/5 всех строительных рабочих. В ФРГ почти 85 % экономически активных иммигрантов были заняты на тяжелых, монотонных, а зачастую и опасных работах, 60 % из них относились к разряду неквалифицированных или низкоквалифицированных рабочих. Если в страну приезжают низкоквалифицированные работники, то выигрывают работодатели и потребители товаров, произведенных с интенсивным использованием таких трудовых ресурсов. Зарплата квалифицированных местных работников при этом может подняться, чего нельзя сказать о заработках и других доходах самых низших слоев трудовых ресурсов принимающей страны[[12]](#footnote-12).

Импорт рабочей силы оказывает многостороннее воздействие на экономику принимающих стран. Импорт высококачественной рабочей силы позволяет экономить средства на подготовку специалистов. Так, еще в 60-е гг. США, Канада, Великобритания сэкономили на образовании 46 млн дол. В большинстве стран мигранты рассматриваются как определенный амортизатор в случае кризиса и безработицы. В индустриальных странах при низком уровне рождаемости и уменьшении количества занятых с помощью иммигрантов стараются поддержать на должном уровне пенсии и социальные программы.

Имеются неоспоримые преимущества (как, впрочем, и проблемы) и для тех стран, которые экспортируют рабочую силу.

1. У основных экспортеров рабочей силы появляется дополнительный источник валютного дохода от экспорта рабочей силы в форме поступлений от эмигрантов. В таких странах, как Турция, Югославия, Пакистан, переводы исчисляются миллиардами долларов и позволяют решить многие острые проблемы, стоящие перед этими странами. Совокупные же номинальные денежные переводы в 1989 г. достигли впечатляющей цифры - 60,9 млрд дол., уступая по величине торговле нефтью, но превышая объем официальной помощи развивающимся странам. Реальная величина далеко превосходит официальные цифры, так как большая часть заработков работников часто пересылается по неофициальным каналам. Самым ярким примером является Судан, где, согласно некоторым оценкам, только 11 % денежных переводов были осуществлены через официальные каналы. Нельзя сбрасывать со счетов и так называемые "натуральные трансферты" в виде подарков, посылок и т.п., стоимость которых зачастую превышает сумму денежных переводов.

В то же время следует иметь в виду, что чрезмерная зависимость от международных переводов как средства зарабатывания инвалюты с целью финансирования экономического развитии может оказаться саморазрушительной, если меняются условия, а при этом структурные проблемы остаются нерешенными.

2. При неблагоприятной экономической конъюнктуре и росте числа безработных трудовая миграция может в определенной степени решить проблему занятости. В то же время эмиграция обычно отвлекает только 1-2 % трудовых ресурсов страны. А такая пропорция слишком мала, чтобы оказать серьезное влияние на безработицу.

3. Исследования, проводившиеся МОТ в странах - экспортерах рабочей силы, свидетельствуют о том, что эмигранты проявляют большую готовность к новым видам деятельности и принимают активное участие в развитии новых форм экономики. В некоторых африканских странах, например, вернувшиеся мигранты сумели наладить выращивание новых культур и внедрить новые методы производства, нашли более продвинутые способы совместных действий, используя кооперативы, а также время от времени выступали в роли агентов социальных отношений.

Однако ожидания возвратной миграции часто остаются неудовлетворенными. Обычно квалифицированные мигранты, интегрируясь в принимающее их общество, могут не иметь причин, вынуждающих их вернуться. В других случаях квалифицированные мигранты получают менее престижные должности по сравнению с местными работниками и не имеют успеха в продвижении по службе.

Различия в уровнях технологий, промышленной структуре и организации рабочего места между посылающей и принимающей странами могут также представлять ряд проблем для возвращающихся мигрантов. Получается безвыигрышный результат, если деловой климат несовместим с новыми идеями или подготовка мигрантов не соответствует потребностям страны.

4. Дефицит рабочей силы, вызванный эмиграцией, может иногда стимулировать положительные технологические изменения, включая более рациональное использование рабочей силы и других ресурсов.

5. Международные организации активно включаются в научно-практическую разработку и реализацию многих проблем стран-экспортеров. Так, в рамках ЕС рассматривалась возможность создания фонда со странами Магриба, чтобы предотвратить массовую миграцию из этого региона. Из этого фонда должны были финансироваться программы по реализации совместных проектов с целью создания новых рабочих мест, организации сети курсов переподготовки с использованием европейского опыта, улучшения системы образования и т. д[[13]](#footnote-13).

# 1.2 Теоретические основы миграции

Миграция населения - сложный социальный процесс, тесно связанный с изменением экономической структуры и размещением производительных сил, с ростом социальной и трудовой мобильности населения.

При анализе миграции населения ее классифицируют по ряду признаков. Остановимся на важнейших из таких классификаций.

1. В зависимости от характера пересекаемых границ различают внешнюю и внутреннюю миграцию населения[[14]](#footnote-14).

Внешней называется миграция, при которой пересекаются государственные границы. Она в свою очередь делится на межконтинентальную (например, массовое переселение европейцев за океан в XIX-XX вв.) и внутриконтинентальную (например, современная миграция из одних европейских стран - Италии, Испании, в другие - ФРГ, Францию и г. д.).

К внутренней миграции относятся перемещения в пределах одной страны между административными или экономгеографическими районами, населенными пунктами и т.п. Основными типами современной внутренней миграции являются миграции из сельской местности в города и межрайонная миграция.

2. По временным признакам миграцию делят на постоянную (безвозвратную), временную, сезонную и маятниковую.

Безвозвратная миграция связана с окончательной сменой постоянного места жительства. Примером такой миграции может служить миграция из села в город.

Временная миграция предполагает переселение на какой-то достаточно длительный, но ограниченный, часто заранее обусловленный срок, что обычно связано с работой в месте вселения. Временными являются многие переселения рабочих из одних стран в другие, внутренняя миграция в удаленные и малообжитые районы (например, для работы по контракту на несколько лет) и т.п.

Сезонная миграция включает ежегодные перемещения людей в определенные периоды года, например в сельскохозяйственные трудонедостаточные районы в период уборки урожая, летом - в курортные районы и т.п.

Маятниковая миграция - это регулярные поездки к месту работы или учебы за пределы своего населенного пункта.

3. Важное значение имеет классификация миграции по причинам. Среди главных причин миграции населения следует упомянуть экономические и социальные*,* которые часто трудно разделить (переселения в поисках свободных сельскохозяйственных земель, работы, более высоких доходов, переселения с целью перемены образа жизни - сельского на городской, приобретения более высокого социального статуса и т.п.). Немалую роль играют также *политические* (бегство от политических преследований, расовых, религиозных притеснений, репатриация в связи с изменением политических условий или государственных границ), *военные* (эвакуация и реэвакуация, депортация) и прочие причины.

4. По формам реализации миграция делится на общественно-организованную, осуществляемую при участии государственных или общественных органов и с их экономической помощью, и неорганизованную*,* которая производится силами и средствами самих мигрантов без материальной или организационной помощи со стороны каких-либо учреждений.

5. В зависимости от того, предпринимается перемещение людей по их собственному решению или независимо от него, миграция делится на добровольную и принудительную (вынужденную) [[15]](#footnote-15).

В данной работе дадим характеристику нескольким видам миграции, но особенное внимание будем уделять вынужденной миграции.

Вынужденная миграция является одной из характерных черт современности: во всем мире насчитывается в настоящее время около 18 миллионов беженцев. Масштабность и острота проблемы вынужденной миграции предопределила ее превращение из национальной в интернациональную. Соответственно, участие в ее решении принимают не только национальные правительства, но и все мировое сообщество в лице международных и межправительственных, а также неправительственных организаций.

Вынужденная миграция - перемещение людей, происходящие по независящим от них причинам. При вынужденной миграции серьезно нарушается социальная интеграция человека, из одной среды он перемещается в другую, болезненно разрывая социальные связи и искусственно создавая такие связи на новом месте.

Отсутствие или несовершенство законодательства государств - бывших республик СССР в области защиты основных прав и свобод граждан, создающее возможность дискриминации лиц некоренной национальности по признаку расы, вероисповедания, языка способствовало возникновению проблемы вынужденной миграции на их территориях.

Беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений[[16]](#footnote-16).

Вынужденный переселенец - гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. [[17]](#footnote-17) Следует иметь в виду, что лица, покинувшие место своего постоянного жительства по обстоятельствам экономического, природного и техногенного характера, а также в связи с эпидемиями и голодом, не могут претендовать на статус вынужденного переселенца, так как причины, вынудившие их покинуть свое жилье, не соответствуют указанным в Законе РФ "О вынужденных переселенцах".

Итак, основное отличие между понятиями "беженец" и "вынужденный переселенец" заключается в принадлежности к гражданству Российской Федерации. Однако в определенных случаях закон допускает признание вынужденными переселенцами и не граждан российской Федерации. Так, вынужденным переселенцем может быть признан иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающее на законных основаниях на территории России и в силу указанных выше обстоятельств вынужденное сменить место жительства в пределах Российской Федерации (п.3 ст.1 Закона РФ "О вынужденных переселенцах").

В Законе "О вынужденных переселенцах" предусмотрены две категории таких лиц.

Первую составляют лица, совершившие преступления против мира, человечности и другие тяжкие преступления, предусмотренные Уголовным кодексом Российской Федерации. К числу таких преступлений относятся планирование, подготовка, развязывание или ведение агрессивной войны; публичные призывы к развязыванию агрессивной войны; производство или распространение оружия массового поражения; применение запрещенных средств и методов ведения войны; геноцид; нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой помощь в индивидуальном жилищном строительстве, при вступлении в жилищный кооператив, приобретении земельного участка под строительство жилого дома, а также приобретении строительных материалов, содействие в организации компактных поселений), получением социальной помощи, устройством детей в государственные школы и детские дошкольные учреждения[[18]](#footnote-18).

Следует помнить, что, будучи гражданами Российской Федерации, лица, ходатайствующие о предоставлении статуса вынужденного переселенца, и вынужденные переселенцы имеют право на получение бесплатной медицинской и лекарственной помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения, на получение пособий, безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья. Статус этой категории вынужденных мигрантов определен законом РФ "О беженцах". Неоднородность беженцев предполагает деление их на следующие группы: беженцы временные транзитные, предполагающие вернуться в места прежнего проживания; беженцы безвозвратные, предполагающие поселение на территории России.

Беженцы имеют право на оказание следующих видов помощи:

а) Организация и обеспечение деятельности пунктов первичного приема контроля;

б) Обеспечение перемещения и обустройства в центры временного размещения;

в) Осуществление адаптационных программ: социальное обслуживание, включающие консультирование по различным вопросам в сфере социальной ориентации;

г) Оказание помощи в социальной адаптации в местах постоянного расселения;

д) Обеспечение соблюдения основных прав человека[[19]](#footnote-19).

# 1.3 Миграционные процессы в современной России

Из Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации. "Проблемы экономического и социального развития страны тесно связаны с простым вопросом: для кого мы все это делаем? Вы знаете, что в среднем число жителей нашей страны ежегодно становится меньше почти на 700 тысяч человек. Мы неоднократно поднимали эту тему, но по большому счету мало что сделали.

. Что касается совершенствования миграционной политики, то приоритетом здесь остается привлечение из-за рубежа наших соотечественников. При этом необходимо все больше стимулировать приток в страну квалифицированной миграции, людей образованных и законопослушных. Переезжающие в Россию люди должны с уважением относиться к российской культуре, к нашим национальным традициям.

Но никакая миграция не решит наших демографических проблем, если мы не создадим надлежащие условия и стимулы для роста рождаемости здесь, у нас, в нашей собственной стране. Не примем эффективных программ поддержки материнства, детства, поддержки семьи.

Даже наметившийся небольшой рост рождаемости и уменьшение детской смертности - это не столько результат наших целенаправленных усилий в этой сфере, сколько отражение общей позитивной социально-экономической динамики в стране. Тоже неплохо, но недостаточно.

Начав реализацию крупнейших за последние годы социальных проектов, мы заложили с вами неплохую базу, в том числе для решения демографических проблем, однако и это недопустимо мало. Положение в этой сфере критическое.

Если мы действительно хотим сделать для граждан что-то полезное и нужное, предлагаю вам, отодвинув в сторону политические амбиции и не распыляя ресурсы, сосредоточиться на решении важнейших для страны проблем, и одна из них - демографическая, или, как точно выразился Солженицын, это в широком смысле "сбережение народа". Тем более что в обществе есть консенсус в понимании того, что мы должны в первую очередь решить именно эту, ключевую для всей страны проблему". [[20]](#footnote-20)

За пределами России проживают 29 миллионов наших соотечественников, из них почти 26 млн. человек - население целого государства - этнические русские. Защита их прав и законных интересов требует целенаправленных усилий всех институтов государственной власти. Похвастаться здесь до сих пор, увы, было нечем. На фоне масштабных проблем, с которыми сталкиваются соотечественники, все действия органов государственной власти России и субъектов Федерации - это лишь робкие попытки улучшить их положение.

На оказание помощи соотечественникам из федерального бюджета выделяется немногим более 300 млн рублей в год, в 2006 году выделено 360 млн рублей. Если разделить эти деньги только на соотечественников, проживающих в ближнем зарубежье, то получится примерно по 15 рублей в год на человека. Это больше похоже на подачку, а еще точнее - на милостыню от российского правительства. Расходы на прием вынужденных переселенцев составляют такую сумму, что решить их проблемы, к примеру предоставить жилье, государство сможет только через 70 лет. Когда мы предложили в разы увеличить эти расходы, то ни Госдума, ни МИД, ни МВД нас не поддержали, уверяя, что не освоят эти средства.

Еще один яркий пример. Не так давно на заседании правительственной Комиссии по делам соотечественников рассматривался вопрос об их обучении в российских вузах. Как выяснилось, в 2005 году в высших учебных заведениях России бесплатно обучались 2200 студентов и аспирантов из стран СНГ и Балтии, из них всего 480 - соотечественники. США, западные страны тратят миллионы долларов и евро, лишь бы заполучить к себе на обучение молодежь из стран СНГ. А мы обучаем две тысячи - мизер, а своих ближайших родственников еще в пять раз меньше. Отмечу, что, кроме гуманитарного аспекта, эта проблема имеет далеко идущие политические последствия.

Тема соотечественников, совершенствование нормативно-правовой базы по их поддержке - одно из главных направлений деятельности Совета Федерации. На наш взгляд, главным препятствием для реализации президентской программы по переселению соотечественников является неудовлетворительное состояние законодательства, которое не в состоянии обеспечить выполнение основных направлений государственной поддержки соотечественников за рубежом. Поэтому сегодня главная задача - создать нормативную базу для обеспечения президентской программы. Некоторые подвижки в этом направлении есть. Так, на рассмотрении Государственной Думы РФ находятся два законопроекта об упрощении процедуры регистрации и создании механизма трудоустройства граждан из-за рубежа, в том числе соотечественников.

Решить проблемы, накопившиеся в сфере правового регулирования защиты прав соотечественников за рубежом, можно только путем реализации комплекса мероприятий, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации. Сегодня остается неиспользованным такой способ решения проблем соотечественников за рубежом, как репатриация. Репатриация становится все более актуальной по мере того, как в стране набирает силу неблагоприятная демографическая ситуация. В то лее время в федеральном законодательстве данная сфера вообще не урегулирована.

"Надеемся, что наша государственная машина повернется лицом к нуждам и проблемам соотечественников, от которых во многом зависит будущее России. Защита их прав и законных интересов требует целенаправленных усилий всех институтов государственной власти"[[21]](#footnote-21).

Федеральная миграционная служба совместно с Федеральной службой статистики и Федеральной службой по труду и занятости провела мониторинг легальной (законной) внешней трудовой миграции за период 2005-2006 годы. О его результатах рассказывает Сергей Болдырев, руководитель Управления внешней трудовой миграции ФМС России.

В ходе работы были проанализированы процессы привлечения и использования на территории Российской Федерации иностранных работников как из государств - участников СНГ, так и из государств дальнего зарубежья.

На сегодняшний день трудовая миграция является самым массовым и динамичным миграционным потоком в России. Привлечение иностранных работников на законных основаниях в российскую экономику возросло со 129 тыс. человек в 1994 году до 702,5 тыс. человек в 2006 году, то есть в 5,4 раза. За 2006 год численность иностранных граждан, осуществляющих легальную трудовую деятельность на территории Российской Федерации, увеличилась в 1,5 раза. При этом темпы увеличения численности иностранных работников из государств - участников СНГ превышают эти показатели примерно на 50 процентов. В то же время трудовая миграция на законных основаниях, по мнению экспертов, не превышает 10-15 процентов от реального числа работников-мигрантов, находящихся в нашей стране, которое, по разным оценкам, составляет от 7 до 15 млн человек.

Наиболее высокими темпами в 2006 году по сравнению с 2005 годом на российском рынке труда возрастала численность иностранных работников из Туркмении (в 5 раз), Таджикистана (в 2,2 раза), Киргизии и Узбекистана (более чем в 2 раза), Азербайджана (в 1,7 раза). Подавляющее большинство трудовых мигрантов составляют молодые работоспособные мужчины. Почти все они в 2005 году трудились у юридических лиц, лишь 8 процентов были заняты у индивидуальных предпринимателей. Наиболее распространенной формой найма служило подписание трудового договора с работодателем, значительно реже мигранты работали на основе договора-подряда с заказчиком работ (услуг). От 9 до 12 месяцев легально трудились в экономике Российской Федерации почти 90 процентов иностранных работников, доля легальных сезонных работников с продолжительностью работы от 3 до 6 месяцев составляла чуть более 8 процентов[[22]](#footnote-22).

В 2005-2006 годах в Российской Федерации официально работали граждане из 138 иностранных государств. Из государств - участников СНГ прибыло в Россию более 48 процентов всех привлеченных трудовых мигрантов. Однако не отставали от них, а порой и обгоняли некоторые страны, традиционно относимые к дальнему зарубежью. В 2005 году наиболее активно поставляли работников на российский рынок труда Китай (22,9 процента от общей численности привлеченных иностранных работников), Украина (20,2 процента), Турция (10,5 процента), Вьетнам (7,9 процента), Таджикистан (7,5 процента), Узбекистан (7 процентов). На долю указанных государств приходилось три четверти всей легальной иностранной рабочей силы.

Но чтобы сохранить численность населения на нынешнем уровне, страна должна ежегодно принимать 700 тыс. иммигрантов. Мировая история знает более масштабные миграции. Достаточно сказать, что в наши дни в те же США ежегодно въезжают около 1,5 млн. легальных и нелегальных иммигрантов. Однако, по российским меркам, принимать сотни тысяч человек в год - задача амбициозная. При этом надо понимать, что Россия, будучи по составу населения страной полиэтнической, не обладает историческим опытом массового приема иммигрантов. Масштабная иммиграция, социальная и культурная адаптация к ней станут для нее новым, нестандартным вызовом[[23]](#footnote-23).

Как и везде в мире, в России нелегальный характер иммиграции обостряет проблемы, связанные с использованием иностранной рабочей силы. Но при этом, регулирование иммиграционных потоков только при помощи ужесточения соответствующего законодательства без предоставления приемлемой альтернативы - путь заведомо тупиковый, ведущий лишь к обострению проблемы.

В то же время роль иммиграции в демографическом и, следовательно, экономическом развитии России не должна быть преувеличена.

Иммиграция может лишь сгладить в определенной мере существующий демографический кризис, смягчить отрицательные демографические последствия, в определенной мере решить отдельные региональные демографические проблемы. При этом нельзя забывать, что увеличивающиеся потоки иммигрантов могут отрицательно сказаться не только на криминальной безопасности страны. Глобализационные процессы, проводником которых в России является, в том числе, и иммиграция из "дальнего" зарубежья, могут привести к размыванию культурных и национальных основ России, а, значит, и к постепенной утрате государственной самостоятельности.

Именно поэтому проблемы формирования миграционной политики в России все чаще поднимаются в научных и политических дискуссиях, в средствах массовой информации. Общество, все более остро реагируя на рассматриваемое явление, испытывает потребность в государственной политике, отвечающей потребностям реально складывающейся миграционной ситуации в стране и способной адекватно регулировать все усложняющиеся иммиграционные потоки.

Необходимо признать, что процесс регулирования миграционных потоков проходит медленно и трудно. Это обусловлено тем, что, "начиная с дореволюционной политики России и заканчивая сегодняшним днем, в государстве отсутствует четкая, скоординированная программа действий в области миграционной политики, учитывающей демографические, национальные, социокультурные, экономические интересы. Эффективное государственное управление миграционными процессами возможно только, если в процессе выработки целей миграционной политики участвуют как государство, так и граждане".

Поэтому ряд ученых продолжает считать, что "у российского государства политики нет. Есть масса точек зрения журналистов, ученых, политиков. Взгляды противоположные, и эта каша взглядов по каждой миграционной проблеме приводит иногда к такому принятию решений, когда сегодня делается одно, а завтра совсем другое. Государственной концепции в области миграционной политики не было и нет"[[24]](#footnote-24).

Несмотря на то, что проблема миграции в наиболее общем виде отражает общечеловеческое стремление к объединению и солидарности, поиск путей к более совершенному и благополучному миру, конкретные последствия этого явления куда более прозаичны. Сложность решения проблемы в том, что необходимо учитывать не только интересы государства и соотечественников, но и законные интересы каждого перемещающегося человека, независимо от его национальности, не ослабляя при этом борьбу с криминалом.

Само явление миграции существует очень давно, но лишь в последнее время оно стало рассматриваться как важнейшая проблема внутренней и международной политики, особенно в странах, где все более заметен приток незаконных иммигрантов. Незаконная иммиграция, как и миграция в целом, оказывает на развитые общества неоднозначное воздействие.

Прием иммигрантов, даже незаконных, приносит немалую выгоду экономике развитых стран. Восполняя нехватку рабочей силы, особенно в периоды демографических спадов и усиления структурных диспропорций на рынке труда, выступая производителями и потребителями национальной продукции, иммигранты в какой-то мере способствуют решению экономических задач, стоящих перед принимающими обществами. Применение дешевого малоквалифицированного труда незаконных иммигрантов во всем мире стало важным фактором функционирования ряда отраслей, таких как сельское хозяйство, добывающая промышленность, строительство.

Предпринимательская деятельность иммигрантов - так называемый этнический бизнес, даже "черный" и "серый" - вносит вклад в расширение производства и создание рабочих мест. Однако незаконная иммиграция делает экономику более ориентированной на услуги и трудо-интенсивной и тем самым замедляет процесс механизации, особенно в сельском хозяйстве и сфере переработки его продукции. Иными словами, применение труда незаконных иммигрантов негативно влияет на модернизацию и конкурентоспособность отраслей, в которых он широко используется.

Не менее противоречивый характер имеют и социально-экономические последствия незаконной миграции. С одной стороны, незаконные иммигранты, готовые работать на любых условиях, подрывают социальные гарантии, завоеванные местными тружениками (минимальный уровень заработной платы, максимальная продолжительность рабочего дня и др.). С другой стороны, незаконная иммиграция отнимает у развитых стран немалые финансовые средства. Незаконные иммигранты обладают доступом к государственной системе некоторых социальных услуг, причем даже тогда, когда это не закреплено официально. Хотя в национальном масштабе незаконные иммигранты, не претендующие ни на образование, ни на пенсионное обеспечение, возможно, даже способствуют определенной экономии социальных расходов по сравнению с коренным населением, в районах их сосредоточения на местные бюджеты ложится серьезное бремя.

Незаконная миграция неотделима от преступности. Криминогенный характер незаконной миграции серьезно затрагивает и сферу национальной безопасности.

Как неоднократно отмечалось на различных форумах, посвященных означенной проблеме, массовые стихийные перемещения могут угрожать безопасности не только стран приема и исхода, но даже субрегионов и целых регионов. Рост незаконных перемещений и контрабанда людей, рассматриваемая преступными синдикатами как новый перспективный мировой рынок, ведут к расширению международной преступной деятельности. Незаконная миграция тесно связана с контрабандой наркотиков и оружия, с организованной преступностью и терроризмом.

В то же время незаконные иммигранты в силу своей юридической бесправности нередко сами становятся жертвами преступлений и грубых нарушений прав человека[[25]](#footnote-25).

Незаконная миграция оказывает дестабилизирующее воздействие и на межэтнические отношения. Представленная в основном людьми малообразованными и малоквалифицированными, сопровождающаяся многочисленными негативными явлениями, она дискредитирует образ мигранта в развитом обществе. В результате нынешняя незаконная миграция способствует усилению ксенофобии, распространению расизма и обострению социально-политических конфликтов.

Опыт Франции, ФРГ, США, Израиля и ряда других стран свидетельствует, что различия в подходах к вопросами миграционной политики, отношения к мигрантам могут явиться причиной ожесточенных внутриполитических столкновений, серьезных разногласий и даже конфликтов между государствами. Поэтому, несомненно, осуществление правительствами мер по регулированию, пресечению и предупреждению незаконной международной миграции должно происходить с соблюдением определенных принципов.

*Во-первых,* любые действия международного сообщества и отдельных стран должны соответствовать принципам и нормам, сформулированным в Уставе ООН и других международных документах, в частности, учитывать суверенное право каждого государства на самостоятельное или в сотрудничестве с другими государствами определение способов решения его внутренних проблем. Вопросы миграционной политики, в том числе в отношении незаконных мигрантов, по существу, входят во внутреннюю компетенцию государств. Роль международного права в таком случае сводится только к закреплению обязанности государств принять согласованные меры в сфере регулирования и контроля миграционных потоков.

*Во-вторых,* принимаемые меры должны основываться на принципе сочетания защиты прав и законных интересов населения государств-реципиентов и государств транзита, с одной стороны, и прав лиц, вовлеченных в незаконные миграционные потоки, - с другой.

*Наконец*, является общепризнанным, что решение проблем, представляющих всеобщий интерес, должно осуществляться на основе возможно более представительного участия государств в выработке соответствующих международно-правовых норм. Поэтому регулирование и контроль незаконной миграции в современных условиях невозможны без эффективного сотрудничества широкого круга государств.

"На мой взгляд, именно таким пониманием мы и должны руководствоваться сегодня, говоря о необходимости интеграции в сфере регулирования миграционных процессов и особенно в сфере борьбы с незаконной миграцией. Не вызывает сомнения, что объединение усилий в данной области является важной составляющей успеха борьбы с транснациональной преступностью, эффективным средством и условием недопущения дальнейшего развития криминалитета"[[26]](#footnote-26).

Итак, 15 января 2007 года в России вступил в силу два новых закона - "О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в РФ" и "О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ". Первый закон расширил полномочия государства в сфере миграционной политики. Нововведения касаются квотирования разрешений на временное проживание и работу в РФ для иностранных граждан. На 2007 год квота составила 6 миллионов рабочих мест для стран, с которыми у России существует безвизовый режим, и 308 тыс. - для стран, с которыми он установлен. Таджикистан, согласно квоте, может отправить на заработки в Россию не более 600 тыс. человек. Об этом "АП" сообщили в Госмиграционной службе Минтруда и соцзащиты населения РТ. Разрешение будет даваться на работу на территории того региона, где оно было получено. Границы квот зависят от профессии и квалификации прибывающих в Россию мигрантов. Исключение из общего правила по квотам предусмотрено лишь для участников госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников. Им и членам их семей разрешения на временное проживание будут выдавать без учета квот.

Также, в соответствии с Законом о миграционном учете с 15 января 2007 года потенциальный работодатель обязан в течение 10 дней с даты заключения договора с трудовым мигрантом уведомить об этом государство. "Люди будут приезжать в Россию уже на конкретное место, они будут соответствовать тем требованиям, которые нужны работодателю, и биржа будет способствовать этому процессу. У нас будет меньше нелегальных мигрантов, будет больше законных, тех, кто нужен Российской Федерации", - заявил в интервью Вести.ru директор Федеральной миграционной службы (ФМС) Андрей Ромодановский.

С 15 января для иностранных граждан стран, которые имеют безвизовый порядок (фактически, это все страны СНГ, кроме Туркмении и Грузии), прием на работу будет упрощен. По словам главы Госмиграционной службы Минтруда и соцзащиты населения РТ Анвара Бабаева, "для того, чтобы получить разрешение на работу, мигрант должен подать заявление в территориальный орган ФМС. К заявлению необходимо приложить следующие документы: загранпаспорт, миграционную карту, заверенную погранконтролем по месту въезда и миграционным органом по месту проживания, а также квитанцию об оплате госпошлины за выдачу разрешения на работу - 1,5 тыс. российских рублей. После этого в течение 10 дней должно быть выдано разрешение на работу".

По словам директора ФМС РФ К. Ромодановского, работодателям, которые будут использовать труд нелегальных мигрантов, в соответствии с новым законодательством будет грозить штраф до 800 тысяч рублей, а также приостановка деятельности. При этом "наказания будут за каждого нелегально работающего мигранта". По мнению главы ФМС, такое ужесточение законодательства является следствием того, что депортация является не самым эффективным способом борьбы с нелегальными мигрантами из стран СНГ, учитывая недостаточную защищенность российских границ.

Данные изменения коснулись не только трудовой миграции, но и значительно упрощен порядок получения разрешения на временное проживания на территории РФ. В частности набор сдаваемых документов на получение временного проживания сведен до минимуму.

Теперь для получения разрешения на временное проживание иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, подает в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции:

1) заявление о выдаче разрешения на временное проживание;

2) документ, удостоверяющий личность данного иностранного гражданина и признаваемый Российской Федерацией в этом качестве;

3) миграционную карту с отметкой органа пограничного контроля о въезде данного иностранного гражданина в Российскую Федерацию или с отметкой территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции о выдаче данному иностранному гражданину указанной миграционной карты;

4) квитанцию об уплате государственной пошлины за выдачу данному иностранному гражданину разрешения на временное проживание[[27]](#footnote-27).

Иностранный гражданин, прибывший в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, обязан представить в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции, принявший его заявление о выдаче ему разрешения на временное проживание:

1) документы, подтверждающие отсутствие у него заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, предусмотренных перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, а также сертификат об отсутствии у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции), - в течение тридцати суток со дня подачи им заявления о выдаче ему разрешения на временное проживание;

2) свидетельство (уведомление) о постановке данного иностранного гражданина на учет в налоговом органе - в течение одного года со дня его въезда в Российскую Федерацию[[28]](#footnote-28).

Теперь иностранный гражданин получивший разрешение на временное проживание в России обязан работать и добросовестно платить налоги, а иначе ему грозит выселение и ему запретят въезжать на территорию РФ в течении 5 лет.

# 1.4 Социальные и психологические проблемы вынужденных мигрантов

Вынужденный переезд приводит к тяжелым для мигрантов последствиям: расшатывается физическое и психическое здоровье, обостряются хронические заболевания. В проведенных ранее исследованиях обнаружились фобические реакции, энурез у детей, невротические проявления у взрослых. У многих мигрантов налицо симптомы состояния посттравматического стресса, для них характерна повышенная агрессивность, этническая интолерантность. Проблемы, от решения которых зависит моральное и физическое состояние мигрантов, проживающих на территории России, напрямую связаны с возможностью реализации прав человека, записанных в гл.1 и 2 Конституции Российской Федерации. Наиболее остро для вынужденных переселенцев и беженцев стоит задача реализации такой конституционной нормы, как право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Формально в России русские мигранты из различных регионов не считаются беженцами, а получают статус вынужденных переселенцев, как только принимают российское гражданство. Беженцами же признаются только те мигранты, которые не имеют права стать российскими гражданами, как правило, это люди других национальностей. Фактически же и социально-экономическое положение и психическое состояние как у вынужденных переселенцев, так и у беженцев зачастую являются одинаково тяжелыми. Интересующая нас категория мигрантов после переезда попадает в среду, не являющуюся для них абсолютно новой, и, казалось бы, процесс привыкания облегчается отсутствием таких проблем, как незнание языка, обычаев, традиций, тем не менее, многие переживают серьезные психологические затруднения в процессе адаптации, испытывают культурный шок, ощущают себя чужаками в окружении людей своей же национальности.

К сожалению, при работе с вынужденными мигрантами о психологии вспоминают только тогда, когда возникает потребность в психиатре. Но в этом случае ситуация уже запущена, а искалеченная психика нуждается не в психологической помощи, а в медикаментозном лечении. Очень важно не доводить дело до психического срыва. Именно психическое состояние человека, его психологический настрой определяют возможности адаптации, способности справиться, выжить. Вынужденным мигрантам, особенно беженцам из "горячих точек", крайне необходима психотерапевтическая помощь в преодолении кризисных жизненных ситуаций и профессиональные консультации специалистов-психологов. Существующие методы и приемы психотерапии помогают выйти из депрессии, избавиться от негативных переживаний и мыслей, перейти от деструктивного, разрушительного поведения к конструктивному, созидательному. Специальные тренинги направлены на повышение уверенности в себе, преодоление чувства тревожности, формирование позитивного образа самого себя[[29]](#footnote-29).

Для того чтобы организовать работу по психотерапевтической помощи вынужденным мигрантами, необходимо иметь ясное представление об их психическом состоянии. С начала 90-х г. проводятся исследования по психодиагностике состояния вынужденных мигрантов.

Краеугольным камнем понимания психического состояния вынужденных мигрантов является кризис социальной идентичности - резкие трансформации представлений личности о себе и своем месте в системе жизненных отношений. Через кризис социальной идентичности прошло практически все наше общество. Но особенно болезненным этот процесс оказался для вынужденных мигрантов. У некоторых категорий вынужденных мигрантов идентичность трансформируется настолько сильно, что перестает выполнять свои функции: интегрирующую - на уровне группы и адаптивную - на уровне личности. Например, психологические исследования беженцев из Грозного выявили полное разрушение структуры их самосознания. Теряют свою значимость главные категории (социальный статус, профессиональная принадлежность, семейные роли, половая, возрастная принадлежности), на которые мы опираемся, ориентируясь в окружающем мире. В частности, для беженцев становятся неактуальными такие статусные категории, как гражданство и национальная принадлежность. Это кардинальная трансформация структуры идентичности - осознание себя выброшенными за пределы главных жизненных отношений в обществе.

Попадание в новую этнокультурную среду зачастую приводит к так называемому культурному шоку. Следование прежним нормам и ценностям, принятым в той среде, откуда человек был вынужден уехать, только усугубляет ситуацию. Чем более жестко человек придерживается привычных для него культурных моделей поведения, социально одобряемых в прежней культурен, тем труднее ему приспособиться в новой среде. Причем существенную роль играют не только этнические, но и культурные различия.

В то же время есть и другая крайность - например, ухудшается отношение к своему народу, нарастают тенденции отрицания собственной культуры, становится безразличной этническая принадлежность, что также не способствует успешной адаптации. Это означает, что человек не должен терять своего лица, полностью отказываясь от привычных способов поведения, стиля жизни. Для уже сформировавшейся личности такие перестройки чреваты тяжелыми психологическими последствиями. Подобные трансформации самосознания у беженцев и вынужденных переселенцев снижают уровень толерантности (терпимости) к другим группам, препятствуя адаптации в новых условиях. В таких ситуациях необходим достаточно длительный процесс культурной адаптации, в ходе которого консультации психологов и психотерапевтов могут оказать неоценимую практическую помощь.

Оказание профессиональной помощи в решении этих и других психологических проблем является весомым аргументом при создании психологических консультаций, служб психологической поддержки вынужденных мигрантов. Эти службы, на мой взгляд, не должны быть самостоятельными структурами, а представлять собой часть комплексной работы общественных организаций, занимающихся практической деятельностью по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Помимо этого, психологические службы целесообразно организовывать совместно со специальными юридическими консультациями. Психологическое консультирование должно также стать важным компонентом структуры специализированных реабилитационных центров[[30]](#footnote-30).

Около 90% ситуаций с отстаиванием интересов вынужденных переселенцев в судах и оказанием им правовой помощи связано с легализацией пребывания репатриантов в стране (получение гражданства Российской Федерации и регистрации по месту жительства и/или по месту пребывания) и легализацией их в качестве вынужденных переселенцев (получение соответствующего статуса от территориального органа ФМС).

Этот "перекос" вовсе не означает, что, к примеру, с проблемами трудоустройства, обеспечения жильем, социальными услугами все обстоит благополучно. Дело тут в сочетании двух обстоятельств: во-первых, нарушения прав переселенцев в означенных сферах являются массовыми; во-вторых, юридическая борьба с этими нарушениями доказала свою результативность (особенно когда дело доходит до судебного разбирательства), поскольку речь идет о противоречии действий разного ранга должностных лиц положениям Конституции и других весьма четко сформулированных законодательных актов. Другой вопрос, что "советским" людям, особенно находящимся в тяжелом материальном и психологическом состоянии, нередко бывает трудно перестроить свое мышление и заставить себя обратиться в суд, а затем проходить одну судебную инстанцию за другой.

Что касается трудностей переселенцев в получении жилья и работы, речь тут идет, во-первых, о так называемых ресурсоемких правах, соблюдение которых крайне трудно "пробить" через суд, ведь само по себе судебное решение не создает необходимого (и всюду в России тотально дефицитного) материального обеспечения прав. Во-вторых, из-за этого дефицита законодательные акты сформулированы так, что они практически никого ни к чему не обязывают. К примеру, в первой версии "Закона о вынужденных переселенцах", в той его части, где речь шла о конкретных видах помощи и содействия государства, использовалось слово "обязанности". В частности, статья 6 называлась "Обязанности органов государственной власти и управления, органов местного самоуправления в отношении вынужденных переселенцев" и далее шел текст: "Соответствующие органы государственной власти и управления Российской Федерации, органы местного самоуправления обязаны. предоставить, оказывать, содействовать, выплачивать, регистрировать и пр. "). В новой версии закона соответствующая статья значительно более двусмысленна и дает "органам" большую свободу для маневра. Статья 7 называется "Полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в отношении вынужденного переселенца" и далее: "Федеральные органы в пределах своих полномочий. предоставляют, включают, оказывают, содействуют" и пр. (а могут и не включить, не содействовать, не предоставить, что и происходит в большинстве случаев) [[31]](#footnote-31).

Таким образом, при попытках решить ключевые проблемы обустройства мигранты как бы выводятся из правового пространства и попадают во власть некоего неформального механизма, основанного на связях, деньгах, взятках и пр., на их умении "устраиваться" и "договариваться".

**Вывод:**

В соответствии с Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г. каждый человек может покинуть любую страну, включая и свою собственную[[32]](#footnote-32), т.е. каждый человек имеет право на эмиграцию. Это право, однако, согласно некоторым установленным законом ограничениям, необходимо для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения или прав и свобод других лиц.

Миграции населения - перемещения населения, связанные с переменой места жительства. Миграция являются одной из важнейших проблем народонаселения и рассматриваются не только как простое механическое передвижение людей, а как сложный общественный процесс, затрагивающий многие стороны социально-экономической жизни. Миграции сыграли выдающуюся роль в истории человечества, с ними связаны процессы заселения, хозяйственного освоения земли, развития производительных сил, образования и смешения рас, языков и народов. Миграции имеют разнообразные аспекты; их характер и структуру, последствия, которые они вызывают, исследуют ряд наук - демография, экономика, география, социология, статистика, этнография и др. В частности, социальному работнику приходится ориентироваться в социологических вопросах миграции[[33]](#footnote-33).

Миграция в современном понимании представляет собой явление, носящее глобальный, многогранный характер, имеющее сложную причинно-следственную структуру.

В связи с этим проблема научного и практического обеспечения правового регулирования миграционной ситуации, и в первую очередь проблема становления и развития соответствующего понятийного аппарата, который играет не менее важную роль, чем регулятивные предписания, является первоочередной.

Исследования процессов миграции условно выделяют три подхода к движению населения. Миграция рассматривается как многообразие пространственного движения населения, независимо от его характера и целей; пространственные перемещения между населенными пунктами, что ведет к постоянной или временной смене места жительства и работы; процесс пространственного движения населения, который ведет к его территориальному перераспределению. Третий вид миграции, как правило, в настоящее время приводит к тому, что население из одного государства (где его плотность достаточно высока) перемещается на территорию другого государства (где низкая плотность населения и избыток рабочих мест).

Таким образом, любое территориальное перемещение, совершающееся между разными населенными пунктами (государствами), независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности представляет собой миграцию[[34]](#footnote-34).

# Глава II. Федеральная миграционная служба Российской Федерации и её роль в реализации миграционной политики

# 2.1 Понятие государственной политики в области миграции

В настоящее время формируется новая сфера правового регулирования в Российской Федерации - сфера миграционных отношений. Вместе с тем принятое значительное количество правовых актов, регулирующих данную сферу правоотношений, не позволяет адаптировать имеющиеся структуру и качественный состав миграционных потоков к стратегическим государственным потребностям. Сохраняется спонтанный, во многом неуправляемый характер миграции, которая оказывает негативное влияние на экономические, социальные, демографические, этнокультурные и другие процессы как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных ее регионах. Во многом такая ситуация связана с тем, что имеющаяся нормативная правовая база по степени регулирования миграционных отношений пока еще явно недостаточна и не успевает за динамично развивающимися на территории страны миграционными процессами. Кроме того, законодательная основа регулирования миграционных отношений не отвечает назревшим потребностям правоприменительной практики. Она характеризуется значительным отставанием от имеющегося опыта законодательного регулирования зарубежных стран, не в полной мере соответствует международным стандартам[[35]](#footnote-35).

Одним из негативных моментов следует признать хаотичность развития миграционного законодательства, что во многом обусловлено отсутствием четкой концептуальной основы государственной миграционной политики. В одобренной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. N 256-р Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации вопросы совершенствования законодательства о миграции рассматриваются в очень общем виде, без указания конкретных этапов и сроков реализации законодательной программы[[36]](#footnote-36). Требуется нормативно закрепить основные принципы и приоритеты миграционной политики, соответствующие интересам государства и обеспечивающие права личности. Это позволит целенаправленно определять развитие законодательства в области миграции населения. В современной миграционной политике, к сожалению, не получил должного применения программно-целевой метод регулирования. Он, в свою очередь, мог бы оказать существенную помощь в решении проблемы добровольного переселения в малонаселенные местности, в регулировании рынка труда, поддержке социально незащищенных категорий мигрантов. С помощью данного метода можно эффективно распределять материальные и финансовые средства, направляемые из бюджета на цели миграционной политики, контролировать достижение этих целей.

Требует унификации и понятийный аппарат миграционного законодательства. В частности, отсутствие общего понятия "мигрант" в целом не препятствует осуществлению правового регулирования статуса отдельных категорий мигрантов, поскольку в законодательстве используются определения таких категорий мигрантов, как "беженец", "вынужденный переселенец", "лицо, ищущее убежища", "иностранный работник", "иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя" и др. Вместе с тем полагаем, что определение понятий "миграция", "мигрант" на законодательном уровне необходимо, поскольку это, с одной стороны, четко определит предмет регулирования миграционного законодательства и круг субъектов миграционных отношений, с другой стороны, исключит противоречия и проблемы в применении как международных, так и национальных правовых актов и правовых норм, в которых такие понятия используются[[37]](#footnote-37).

Анализ и прогноз современной демографической и социально-экономической ситуации и перспектив ее развития показывают, что миграционные процессы в долгосрочной перспективе будут приобретать для российского государства все большую значимость.

Общая численность населения России за период 2006-2009 годов сократится на 2,8 млн. человек. При этом население в молодых возрастах за эти годы уменьшится на 4,7 млн. человек (с 27,8 млн. до 23,1 млн.). Одновременно следует учитывать, что за пределами указанного периода начнется абсолютное сокращение численности населения трудоспособного возраста, общие потери которого за 2010-2015 годы оцениваются в 7,4 млн. человек[[38]](#footnote-38).

Учитывая, что по прогнозным оценкам Минэкономразвития России среднегодовые темпы роста ВВП в 2006-2009 годах составят на менее 4%, Российская Федерация уже в ближайшие годы может столкнуться с проблемой обеспечения отраслей экономики кадрами, адаптированными к рыночной экономике. В связи с изложенным, обеспечение все возрастающей потребности отраслей экономики в квалифицированных кадрах в перспективе возможно не только за счет подготовки кадров из числа молодежи, но и за счет миграции квалифицированных работников из стран ближнего зарубежья.

В связи с этим роль и значение государственной миграционной политики в среднесрочной перспективе неизмеримо возрастет, что предполагает необходимость комплексного решения проблем внешней и внутренней миграции населения.

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации в области миграции населения связаны с реализацией Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, а также Федеральной миграционной программой на 2004-2007 годы, в рамках которых предусматривается разработка и реализация мероприятий по государственному регулированию миграционных процессов и, в частности:

* по обеспечению условий для интеграции вынужденных мигрантов в социальную среду на основе разработки и реализации новых подходов и направлений по обустройству беженцев и вынужденных переселенцев, создания более гибких механизмов использования ими различных видов ссуд, кредитов, жилищных субсидий. При этом, поскольку возможности государства по приему и обустройству мигрантов ограничены, поддержка будет оказываться только наиболее уязвимым или нуждающимся гражданам, основные же усилия при этом будут концентрироваться на создании условий для их самообеспечения и самообустройства;
* по содействию привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию, исходя из интересов обеспечения экономики страны и ее регионов необходимыми трудовыми ресурсами. При этом предполагается как содействие возвращению в страну высококвалифицированных специалистов, так и разработка системы мер по натурализации и адаптации иммигрантов, вовлечению их в российский социум (в приоритетном порядке - граждан стран СНГ). Предстоит разработать меры селективной миграционной политики (по отдельным странам, профессиям, квалификационным признакам), с учетом необходимых пропорций привлечения мигрантов на временной и постоянной основе. Предусматривается усиление взаимодействия центральных и местных органов власти по контролю за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, защите отечественного рынка труда, обеспечению приоритетного права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест. В связи с этим особое внимание будет уделяться созданию эффективной системы противодействия нелегальной миграции иностранной рабочей силы;
* по усилению влияния миграционных процессов на улучшение обеспечения отраслей экономики отдельных территорий квалифицированной рабочей силой. Данное направление предполагает создание условий для повышения территориальной мобильности рабочей силы (в том числе на основе развития региональных рынков жилья и необходимых социальных услуг) с учетом необходимости предотвращения чрезмерной концентрации мигрантов в одних регионах и необоснованно высокого оттока населения в других, защиты страны от незаконной миграции, создания механизма социальной поддержки вынужденных переселенцев. При этом предусматривается ограничить государственные обязательства по содействию переселению (трудовой миграции) путем более активного привлечения средств хозяйствующих субъектов (работодателей) [[39]](#footnote-39).

В регионах с экстремальными природно-климатическими условиями предусматривается постепенный переход на преимущественно ротационную систему привлечения необходимых квалифицированных кадров, с учетом реальных потребностей производства, в том числе на основе более широкого использования вахтового метода ведения работ.

Предстоит разработать механизм участия собственных средств мигрантов и вынужденных переселенцев в приобретении (строительстве) жилья, а также участия работодателей в финансировании жилищного обустройства указанных категорий граждан.

В силу того, что страны все чаще испытывают трудности в решении миграционных проблем, возрастает необходимость в эффективном сотрудничестве разных стран в этой сфере. В частности, необходимо управление миграцией для обеспечения упорядоченных миграционных процессов. По программе технического сотрудничества в области миграции (ТСМ) Международная организация по миграции предлагает правительствам и другим агентствам технические, интеллектуальные и стратегические ресурсы для улучшения их возможностей по управлению миграцией. Такое сотрудничество является важным аспектом для общего технического сотрудничества - ключевой стратегии ООН по развитию.

С завершением холодной войны, и в качестве ответа на глобализацию и экономический спад во многих странах, внимание мирового сообщества переместилось с оказания традиционной помощи на стимулирование большей самодостаточности правительств-бенефициаров.

В то же время региональные процессы интеграции, которые происходят в Европейском Союзе (ЕС), Латиноамериканском Общем Рынке Юга (МЕРКАТУР) и Южноафриканском Сообществе по развитию (САДК), вызывают потребность в новых формах сотрудничества по миграционным проблемам между государствами.

На этом фоне очень важно внимание, которое уделяется усилению возможностей правительств в администрировании, в особенности в странах, находящихся в переходе к демократическим гражданским структурам.

Новые формы миграции и изменения в традиционных направлениях миграции населения также требуют усиления управления в области миграции, включая новые подходы к политике и менеджменту. Формирование политики в области миграции отражает необходимость двустороннего и многостороннего консенсуса правительств по вопросам влияния миграции на трудовые рынки, здоровье, образование и безопасность.

ТСМ помогает правительствам улучшить их управленческие возможности в области миграционной политики, законодательства и администрирования. ТСМ также обладает мандатом укреплять национальные возможности в области управления миграцией в секторах, играющих ключевую роль в развитии страны[[40]](#footnote-40).

Деятельность в области ТСМ дополняет национальные и международные усилия по более эффективному управлению миграцией. Программы в области ТСМ направлены на удовлетворение конкретных потребностей правительств с целью развивать всеохватывающие и последовательные механизмы для решения миграционных проблем в быстроизменяющейся международной среде. Для достижения этих целей МОМ признает, что миграция, и то, как ею управляют, является предметом озабоченности во всем мире, неразрывно связана с такими главнейшими проблемами как торговля, развитие, безопасность, здоровье и окружающая среда.

МОМ отвечает на потребности и приоритеты правительств, но Организация также привержена международным принципам прав человека и повышению благосостояния мигрантов. ТСМ также стремится решать проблемы женщин-мигранток, вне зависимости от их правового статуса, прилагая усилия, чтобы гендерные вопросы были отображены в проектах и программах.

МОМ связывает свою деятельность в области ТСМ преимущественно с развитием, в особенности в контексте региональных миграционных диалогов, пост-кризисной реабилитации и особенных потребностей стран с переходной экономикой. Это предполагает сотрудничество в идентификации проблем и реалистичных путей их решения.

Программы и деятельность в области ТСМ осуществляются по четырем направлениям.

* техническое сотрудничество в укреплении управленческих возможностей правительств в области миграционной политики, законодательства и администрирования;
* управление миграцией в пост-чрезвычайных обстоятельствах для обеспечения стран технической помощью необходимой для решения миграционных проблем.
* обмен экспертами для передачи знания и практического опыта по широкому кругу проблем;
* возращение и реинтеграция квалифицированных мигрантов для предотвращения "утечки мозгов" и стимулирования социального и экономического развития страны происхождения.

Эта деятельность улучшает понимание миграции, укрепляет институциональные возможности для работы с ней и стимулирует интерактивные подходы между государствами. Техническое сотрудничество по миграции осуществляется непосредственно МОМ или с помощью привлечения экспертов и определяется на двустороннем или многостороннем уровне с правительствами, желающими получить такую помощь, донорами и другими партнерами.

Техническая помощь может осуществляться в рамках самостоятельных проектов или может быть частью другой деятельности по развитию, имеющей гуманитарный характер. Хотя ТСМ не предполагает оказание непосредственной помощи мигрантам в чрезвычайных ситуациях, такая помощь может быть оказана в сотрудничестве с другими заинтересованными органами в управлении чрезвычайными ресурсами[[41]](#footnote-41).

В будущем деятельность в области ТСМ будет фокусироваться на следующих направлениях:

* нерегулярная миграция: МОМ будет увеличивать объем услуг по обучению и консультированию для обеспечения эффективного пограничного управления во всех регионах и обеспечит механизмы для правительств и других партеров для нахождения взаимовыгодных двусторонних и многосторонних решений;
* гармонизация/взаимодополняемость политики и законодательства: МОМ продолжит обеспечивать оказание экспертных услуг и многостороннее поле сотрудничества для того, чтобы этот процесс происходил эффективно и гармонично.
* трудовая миграция: МОМ будет расширять свою информационную базу и объем консультационных услуг в странах происхождения, транзита и назначения для построения возможностей у правительств для лучшего управления трудовой миграцией.
* Возращение, реинтеграция мигрантов: МОМ будет укреплять возможности правительств и сообществ для интеграции возвращающихся лиц.

# 2.2 Понятие и организация федеральной миграционной службы

Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации (Минфедерации России) являлся на протяжении последних лет федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления и миграции населения, обеспечивающим создание условий для защиты прав коренных малочисленных народов Севера на социально-экономическое и культурное развитие и осуществляющим в установленном порядке координацию деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации осуществляло свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, комитетами и комиссиями Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, национально-культурными автономиями, общественными и религиозными организациями (объединениями), научными и другими организациями по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства.

Министерство, его территориальные органы, входящие в их состав посты иммиграционного контроля в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и находящиеся в ведении Министерства организации, образовывали единую систему Министерства.

Основными задачами Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации являлись:

1) участие в разработке и проведении государственной политики в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления и миграционных процессов, содействие реализации экономических, социальных и этнокультурных интересов коренных малочисленных народов;

2) участие в формировании правовых, организационных и социально-экономических основ федеративных и национальных отношений, местного самоуправления и регулирования процессов миграции;

3) подготовка предложений о приоритетных направлениях и способах реализации государственной национальной и миграционной политики;

4) координация усилий органов государственной власти, политических, общественных и религиозных объединений для достижения межнационального согласия;

5) участие в разработке и реализации мер государственного регулирования социально-экономического развития регионов Российской Федерации;

6) прогнозирование развития политических процессов в регионах Российской Федерации, содействие проведению экономических и социальных реформ, расширению интеграционных процессов и межрегионального сотрудничества;

7) обеспечение в пределах компетенции Министерства повышения эффективности расходования средств федерального бюджета, направляемых на решение проблем в сфере федеративных отношений, региональной, национальной и миграционной политики, местного самоуправления;

8) осуществление мер по государственному регулированию процессов внешней трудовой миграции, а также по защите прав и интересов трудящихся мигрантов и предупреждению проявлений ксенофобии и других форм национальной нетерпимости;

9) организация приема и временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев на территории Российской Федерации, а также оказание им помощи и содействия в обустройстве на новом месте жительства;

10) участие в проведении государственной политики, направленной на поддержку соотечественников за рубежом[[42]](#footnote-42).

Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации в соответствии с возложенными на него основными задачами осуществляло следующие основные функции:

1. координировало деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере развития федеративных и национальных отношений, местного самоуправления, миграции населения, разрабатывало совместно с другими федеральными органами исполнительной власти и представляло в установленном порядке предложения по совершенствованию системы их взаимодействия и организации;
2. обобщало практику применения законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления, миграции населения и защиты прав мигрантов и коренных малочисленных народов Российской Федерации с целью выработки соответствующих рекомендаций и предложений;
3. разрабатывало и представляло в установленном порядке предложения по совершенствованию нормативной правовой базы в области федеративных отношений, региональной, национальной и миграционной политики, местного самоуправления, межбюджетных отношений, а также проекты соответствующих нормативных правовых актов;
4. подготавливало предложения с обоснованием перспективных направлений государственной политики в сфере федеративных отношений, региональной, национальной и миграционной политики, местного самоуправления, разрабатывало краткосрочные и долговременные прогнозы миграционных процессов, проекты программ первоочередных действий Правительства Российской Федерации по реализации этих направлений;
5. осуществляло взаимодействие с ассоциациями экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, с Конгрессом муниципальных образований Российской Федерации и ассоциациями муниципальных образований Российской Федерации;
6. участвовало в подготовке предложений по региональным и межрегиональным аспектам развития экономики, в осуществлении мер по оказанию финансовой помощи субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям;
7. разрабатывало проекты федеральных и межрегиональных программ по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства, и обеспечивает их реализацию, включая выполнение в установленном порядке функций государственного заказчика; оказывало содействие в реализации комплексных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
8. участвовало в разработке и обосновании направлений и методов совершенствования экономических взаимоотношений по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в подготовке проектов концепций, стратегий и программ социально-экономического развития регионов;
9. подготавливало предложения по совершенствованию нормативной правовой базы в сфере регулирования вопросов функционирования некоторых территорий Российской Федерации (закрытые административно-территориальные образования, свободные экономические зоны, приграничные территории и т.д.);
10. участвовало в разработке программ повышения эффективности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении деятельности по управлению государственной собственностью, включая природо- и недропользование;
11. участвовало в разработке и реализации государственной инвестиционной политики, региональных инвестиционных программ и проектов, в совершенствовании законодательства по этим вопросам;
12. участвовало в пределах своей компетенции в разработке и реализации программ комплексного социально-экономического развития регионов и отдельных субъектов Российской Федерации (в том числе районов проживания малочисленных народов Севера), а также программ межрегионального сотрудничества;
13. участвовало в реализации международных программ и проектов в области федеративных отношений, региональной, национальной и миграционной политики и местного самоуправления;
14. распределяло в установленном порядке средства федерального бюджета, выделяемые на реализацию мероприятий по проведению миграционной политики, а также осуществляло контроль за их использованием;
15. разрабатывало и обеспечивало применение в соответствии с законодательством Российской Федерации порядка признания беженцем или вынужденным переселенцем, порядка предоставления политического или временного убежища, а также порядка лишения, утраты и продления соответствующего статуса; вело учет этих лиц;
16. проводило идентификацию иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в поисках убежища и подавших ходатайства о предоставлении политического или иного убежища либо о признании их беженцами на территории Российской Федерации, осуществляло их обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию;
17. обеспечивало в установленном законодательством Российской Федерации порядке оформление и выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства соответствующих документов, вело учет выданных документов;
18. обеспечивало совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации условия для работы по приему и временному размещению граждан Российской Федерации, эвакуируемых из зон чрезвычайных ситуаций (включая их проезд к местам временного и постоянного проживания);
19. оказывало содействие вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства и беженцам во временном обустройстве на территории Российской Федерации; определяло совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти порядок выплаты беженцам и вынужденным переселенцам пособий, установленных законодательством Российской Федерации;
20. организовывало и обеспечивало работу центров временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами, центров медико-психологической реабилитации, учебно-методических центров, пунктов первичного приема лиц, ходатайствующих о признании вынужденными переселенцами, создавало места временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами;
21. разрабатывало и осуществляло совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти меры по предупреждению и пресечению незаконной миграции, по обеспечению установленных законодательством Российской Федерации условий проживания на территории Российской Федерации иностранных граждан, которые следовали транзитом в третьи страны с целью получения в них убежища или поиска работы[[43]](#footnote-43).

Данное Министерство возглавлял Министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Министр нес персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство задач и осуществление им своих функций.

В Министерстве на постоянной основе работала коллегия в составе Министра (председатель коллегии) и его заместителей, входящих в нее по должности, а также руководителей структурных подразделений и территориальных органов Министерства, ведущих ученых и специалистов.

Члены коллегии, кроме лиц, входящих в нее по должности, утверждались Правительством Российской Федерации по представлению Министра.

Коллегия на своих заседаниях рассматривала важнейшие вопросы деятельности Министерства.

Решения коллегии принимались большинством голосов ее членов, оформлялись протоколами и реализовывались, как правило, приказами Министра.

В случае разногласий между Министром и членами коллегии окончательное решение принимал Министр, докладывая Правительству Российской Федерации о возникших разногласиях. Члены коллегии также могли сообщить свое мнение в Правительство Российской Федерации.

# 2.3 Структура миграционной системы России

Федеральные программы в области миграционной политики являются продуктом совместной деятельности органов управления; правовых, информационных и обеспечивающих структур. Кроме того, в соответствии с целью функционирования МС можно перейти к определению функционального предназначения составляющих ее подсистем. Тогда в подсистеме управления регулирование миграционных процессов является прерогативой деятельности исполнительной ветви власти, регулирующей вертикальные правоотношения: Президент России, Правительство России, МВД России, ФМС, МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

При этом вертикальные правоотношения в МС присущи подсистемам:

Международной - МОМ, УВКБ ООН, МОТ и др.; федеральной - Президент России, Правительство, МВД и ФМС в системе федеральных органов исполнительной власти. Компетенцией федеральной подсистемы является государственное управление миграционной политикой, разработка и утверждение федеральных программ и других проектов для регулирования миграционных правоотношений в интересах роста численности населения и трудовых ресурсов, реализации интеллектуального и трудового потенциала мигрантов при соблюдении принципов национальной безопасности России; региональной - МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации. Компетенцией региональной подсистемы является формирование региональной миграционной политики в соответствии с федеральной миграционной политикой, с учетом особенностей региональной миграционной обстановки для эффективного экономического и демографического развития субъектов Российской Федерации;

ведомственной - МВД России, ФМС и их территориальные органы в субъектах Российской Федерации и представительства по делам миграции за рубежом. Компетенция ведомственной подсистемы распространяется на формирование ведомственных стандартов в административно-правовой, информационно-правовой и обеспечивающей областях миграционной деятельности для реализации международной, федеральной и региональной политики в интересах эффективного функционирования МС России;

местного самоуправления городские и районные отделы внутренних дел. К компетенции местной подсистемы относятся: контроль за соблюдением мигрантами установленных правовых норм поведения; предупреждение правонарушений среди участников миграционного процесса, регулирование миграционной деятельности в своей территориальной зоне и др.

Подсистема управления вместе с подсистемами права, информатизации и обеспечения составляет горизонтальные правоотношения, которые образуют подсистемы: федеральная - Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации, Правовой департамент Правительства России, Правовой департамент МВД России; региональная - правовые подразделения МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации; ведомственная - Управление правового обеспечения ФМС и др.

Основными элементами подсистемы информатизации являются Информационное управление Президента, Информационное управление МВД России, Информационное управление ФМС, Информационные подразделения МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации. Подсистема обеспечения представлена самостоятельными видами обеспечения, располагающими набором собственных элементов: Экономическим управлением Президента Российской Федерации; Департаментом экономики и финансов Правительства России, Финансово-экономическим департаментом МВД России, Финансово-экономическим управлением ФМС и др.

Кроме того, предназначение и основное функциональное качество подсистем МС заключены в их названиях и каждой подсистеме присущи собственные функции (табл.1).

Таблица 1

Основные функции миграционной системы России

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Управления | Права | Информатизации | Обеспечения |
| -принятие | предоставление | формирование | финансовая |
|  (уточнение) | правового статуса | общественного | научная |
| решений | Правоприменитель- | мнения | паспортнови- |
| постановка | ные | доведение | зовая |
| задач | надзорные | правил въезда, | таможенная |
| координа- | контроль соблю- | пребывания и | реадмисионная |
| ция | дения законода- | обустройства в | жилищная |
| руководство | тельства в области | России | социальных |
| контроль | занятости, защиты | содействие | услуг |
| практиче- | рынков труда, соци- | СМИ | реализация го- |
| ская помощь | альной защиты и др. | мониторинг | сударственных |
| изучение и | регламентирование | миграционной | гарантий по |
| обобщение | иммиграции | обстановки | обустройству на |
| передового | адаптация к междуна- | автоматизация | МПЖ |
| опыта | родному и федераль- | сбора, обработки | выдворение |
| взаимодейст- | ному миграционному | и доведения ин- | незаконных ми- |
| вие подсистем | законодательству | формации в МС | грантов и др. |

**Вывод:** По существующим прогнозам (и отечественным, и зарубежным), в России в первой половине XXI в. будет наблюдаться естественная убыль населения, "усугубленная" общим старением нации. Таким образом, темпы экономического роста будут не в состоянии "перекрыть" расходы на социальную поддержку увеличивающейся доли нетрудоспособного населения.

В обобщенном виде содержание миграционной политики определяют задачи, стоящие или перед отдельно взятой страной, или перед группой (союзом) государств. Как правило, цели иммиграционной политики рассматриваются в трех аспектах: обеспечение защиты национальной экономики от нежелательного как по масштабам, так и по качественному составу притока трудящихся-мигрантов; решение наиболее острых проблем в области занятости населения внутри принимающей страны за счет гибкого регулирования численности иностранной рабочей силы ("экспорт" безработицы); рациональное использование прибывающих в страну трудящихся-мигрантов в экономических и политических интересах страны-импортера. При этом стыдливо замалчивается главная, на наш взгляд, цель миграционной политики всех стран-импортеров, а России в особенности, - защита страны-реципиента от потока криминальной иммиграции как легального, так и нелегального толка.

Нельзя не согласиться с мнением ряда ученых (О.В. Лармина, В.И. Моисеенко, того же Б.С. Хорева), полагающих, что "претворение в жизнь основных направлений миграционной политики необходимо рассматривать в тесной связи с проводимой в нашем обществе национальной политикой". Вместе с тем вызывает тревогу тот факт, что из очередного, внесенного на рассмотрение в Думу проекта Национальной политики Российской Федерации, раздел, посвященный вопросам миграции, исключен вовсе.

Таким образом, допустимо сказать, что отличительной чертой большинства определений миграционной политики можно считать отождествление ее с системой мер, что, по мнению ряда исследователей, является монологичным подходом к указанной проблеме, при котором мы не имеем возможности получить представление о целях миграционной политики с позиции субъектов.

По утверждению того же Л.Л. Рыбаковского, "кроме них (мер) она (миграционная политика) включает, например, разделяемые субъектом представления, идеи, цели, во имя которых осуществляется та или иная политика"[[44]](#footnote-44). В этом случае миграционная политика представляет собой систему общепринятых на уровне управления идей, концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего, государство, а также его общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение согласования целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества.

И здесь мы подходим к очень важному тезису о том, что миграционная политика является прерогативой не только государства, но и общественных образований. Нельзя не отметить тот факт, что русскоязычные мигранты (в данном случае речь идет об их легальной составляющей) практически не пользуются своим правом через создание общественных объединений участвовать в процессе согласования интересов государства в области миграции с интересами самих мигрантов, политических и экономических элит, общественных институтов. Иноязычные мигранты, наоборот, отличаются повышенной активностью в данном вопросе, что не всегда положительно воспринимается коренным населением.

# Глава III. Состояние миграционных процессов в орловской области

# 3.1 Характеристика миграционных процессов в Орловской области

Сегодня миграционная ситуация в государстве в целом и в Орловской области, в частности, находится под пристальным вниманием. Это связано с демографическими проблемами с одной стороны и с расширением социально-экономических возможностей с другой. Известно, что трудоспособное население в Орловской области уменьшается, и уже в ближайшем будущем это может негативно сказаться на росте экономики с вытекающими отсюда последствиями.

В Орловской области миграционные процессы состоят из пяти потоков:

межгосударственная миграция

вынужденная миграция из стран СНГ и Балтии

межрегиональная миграция

трудовая миграция из стран СНГ

внутриобластная миграция.

Учитывая, что внутриобластной обмен в целом не влияет на численность населения, а выполняет функцию его территориального перераспределения, под особым вниманием находятся межрегиональная и межгосударственная миграции, как каналы прироста или оттока населения. В 1993-2005гг. в рамках межрегионального и межгосударственного обменов в область переехало 125,757 тыс. человек, что составляет 15,2% её современной численности (таблица 1). Поток мигрантов в область из-за пределов России, как и в целом в государстве сокращается. Так, в область переехали в 1993 году 19 292 человека в рамках международной миграции, в 2004 году - 898 человек.

Таблица 1

За эти 12 лет составляющие миграции неравнозначны. В частности, 60,3% или 76 тыс.475 человек, это мигранты из других областей, вторую часть - 50 303 тыс. человек составили выходцы из стран СНГ и Балтии. Второй аспект этого процесса, заслуживающий внимания, состоит в том, что позитивными остаются не только количественные характеристики мигрантов, но и качественные параметры, составляющие их социальный портрет.

В частности, эта категория переселенцев имеет прогрессивную возрастную структуру. В 2000-2005гг. трудоспособных в их числе было 67%, а нетрудоспособных 16,7%. Причём это характерно как для межобластной, так и для межгосударственной миграций. (Таблицы 2,3).

**Таблица 2**

Возрастные характеристики имеют существенное значение для демографического анализа и прогноза населения. Даже незначительные миграционные потоки существенно изменяют возрастное распределение населения и его демографические характеристики.

Если население имеет молодую возрастную структуру, то через некоторый промежуток времени произойдет повышение численности трудоспособного населения, увеличение рождаемости и, как следствие возникнет необходимость увеличения числа рабочих мест, детских садов, школ.

Касаясь подвижности населения, следует отметить активный миграционный обмен между нашей областью и другими регионами страны. Другой заметной особенностью мигрантов из других областей является их стремление закрепиться в городских поселениях. Здесь намеревались осесть 57,2% от числа переехавших.

Миграционный поток из стран СНГ и Балтии, в большей степени направлен в сельскую местность. Причём такая динамика носит устойчивый характер на протяжении всего анализируемого периода. (таблица 4).

Таблица 4

Распределение миграционных потоков в городские и сельские поселения.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Год | Межобластная миграция | Межгосударственная миграция |
| Городское поселение | Сельское поселение | Городское поселение | Сельское поселение |
| 1998 | 3598 | 2488 | 1364 | 2566 |
| 1999 | 3228 | 2872 | 968 | 1732 |
| 2000 | 2752 | 2346 | 862 | 1541 |
| 2001 | 3315 | 2039 | 707 | 563 |
| 2002 | 2507 | 1860 | 615 | 728 |
| 2003 | 2405 | 1837 | 309 | 407 |
| 2004 | 2454 | 1703 | 428 | 470 |
| 2005 | 1966 | 1509 | 499 | 604 |

Столь сильное различие в выборе места поселения является следствием прежде всего более низкой социальной защищенности данной категории мигрантов, поскольку многие из них это бывшие работники бюджетных отраслей и, как правило, жители городов.

Время показало, что в целом в государстве регулирование расселения вынужденных мигрантов оказалось не столь неэффективным, сколько прогнозировалось. Это в конечном счете стало причиной вторичной миграции. Именно проблемы социально-экономической адаптации мигрантов являются "ответственными" за их закрепляемость.

Согласно статистическим данным за 1993-2005 гг. в области осталось проживать 35,8% от числа переехавших, что обеспечило миграционный прирост в 43,8 тыс. человек.

Наибольший вклад в увеличение численности населения области обеспечивает межгосударственная миграция. Находясь в более сложном экономическом положении, зачастую не имея родственников, данная категория мигрантов менее подвижна. За 13 лет прирост в этом сегменте миграции составил 30,7 тыс. чел., а закрепляемость 71,1%.

Таблица 5

В последние годы отчетливо проявляется тенденция концентрации мигрантов вокруг городов и отдельных районных центров. Возникшие здесь "поля" миграционного притяжения обусловлены, прежде всего более комфортными условиями проживания. Например, в 2001 - 2004 г. г. миграционный прирост в Орловском районе составил 2094 человека. Из них 1502 человека - за счет внутриобластного перемещения.

По расчетам доля пригородного населения в общей численности селян за последние 20 лет благодаря миграционному притоку не сократилась, в то время как в целом оно уменьшилось на 15%.

Наблюдения показывают, что миграционный обмен не дестабилизирует общественную и социально - экономическую ситуацию в области. Отношения мигрантов с социальным окружением в целом ровные, спокойные. В области проводится работа по защите прав и законных интересов мигрантов.

В то же время нельзя не заметить, хоть и в мягких тонах, что высказывается недовольство в адрес мигрантов, как конкурентов на рынке труда.

Данные государственной статистики показывают, что потенциальные возможности приращивания населения за счет мигрантов используются не в полной мере. За 13 лет из области вновь уехало (возвратная миграция) 73,4 тыс. человек. При этом закрепляемость данной категории мигрантов остаётся низкой как в сельских, так и городских поселениях.

Таблица 6

Таблица 7

Доминирующими остаются факторы возвращения к прежнему месту жительства, а так же личного и семейного характера, которые составляют 83-93 % от числа уехавших.

Таблица 8

**Выбытие мигрантов в возрасте 14 лет и старше по обстоятельствам, вызвавшим необходимость смены места жительства**

В последние годы складывается достаточно устойчивая тенденция уменьшения внутриобластной миграции населения, необходимой для развития экономики. Отчётливо прослеживается процесс выезда жителей из районов с менее привлекательной социально - экономической ситуацией в наиболее благополучные. Среди последних Орловский, Урицкий, Ливенский, Свердловский, Кромской районы. За 2003-2005 гг.17 территорий "потеряли", а 10 "приобрели" 1742 человека. Причем 45,4 % из них приходится на Орловский, 12,3% - на Ливенский, по 9% - на Свердловский и Урицкий районы, став, тем самым, своего рода зоной "поглощения" внутриобластных мигрантов.

В группе "отдающих" население внутри области города Орел, Ливны, Мценск. Причем для последнего это особенно характерно. Отсюда за 2003 - 2004 г. г. выехало 333 человека.

Убывание населения, его старение вызывают необходимость повышения качества человеческого потенциала. Это возможно с помощью создания необходимых условий для получения высшего образования, высокой профессиональной подготовки и переподготовки кадров, способных использовать наукоёмкие технологии, что крайне важно для последующего технологического прорыва.

Многолетняя динамика показателей в системе "миграция - естественная убыль населения" свидетельствует, что отрицательное сальдо в перспективе будет носить устойчивый характер. Прежде всего это связано с тем, что в обозримом будущем нельзя рассчитывать на увеличение численности населения за счет естественного прироста. Расчёты показывают, что при увеличении рождаемости на 3,3% в год за последние пять лет, паритет этих показателей будет достигнут лишь в 2018 г. Поэтому изменение соотношения между естественным и миграционным приростом в пользу последнего является поворотным моментом в демографическом развитии области. (таблица 12).

Таблица 12

Причём растёт смертность в трудоспособном возрасте. В 2002 г. в этой категории умер 4061 человек, в 2003 - 4240, а в 2005г. уже 4535 человек.

Высокая смертность и низкая рождаемость населения является серьезнейшей проблемой а целом для России. По прогнозам в 2006-2010гг. страна потеряет 4млн. трудоспособных работников, а в последующие 5 лет ещё 6,5 млн., или по 1 млн. в год. Немногочисленные работники окажутся не в состоянии обеспечивать даже нынешний уровень пенсий и зарплат.

В 2005 г. превышение смертности над рождаемостью характерно для страны и, в частности, для Орловской области (таблица 13).

Таблица 13

Естественное движение населения в 2005 году

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Родилось | Умерло | На 1000 человек |
| Родилось | Умерло | Естественный прирост |
| Орловская область | 7232 | 15585 | 8,6 | 18,6 | -10,0 |

Более того, в 2005 г. в целом по стране миграционный прирост в сравнении с предыдущим не увеличился, а сократился с 93,1 до 39,4 тыс. человек. Общие итоги движения населения в 2005 г. характеризуются следующим образом (таблица 14)

Таблица 14

Общие итоги миграции в Орловской области в 2003, 2005гг.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Естественный прирост, убыль (-) населения | Число умерших на 1000 чел. населения | Миграционный прирост, убыль (-) населения | Общий прирост, убыль (-) населения |
| Орловская область (2003 год)  | -8460 | 18,8 | -86 | -8546 |
| Орловская область (2005 год)  | -8353 | 18,6 | -215 | -8568 |

В общий контекст миграционных процессов вписывается и динамика предоставления мигрантам статуса вынужденного переселенца. Из 16,2 тыс. человек, обратившихся с соответствующими ходатайствами, его получили 15182 мигранта (таблица 15).

Таблица 15

При этом следует иметь в виду, что ходатайствовали по поводу получения статуса лишь 41,4% имевших на это право иммигрантов. Причём такая тенденция характерна для всего анализируемого периода, что даёт основание утверждать о наличии у части из них собственных средств на жилищное обустройство.

В целом из общей массы вынужденных переселенцев 26,3% составляют иммигранты из Казахстана, 21,7% - Таджикистана, 15% - Узбекистана, 7% - Чеченской республики, 5,5 % - Кыргызстана, 4,3% - Азербайджана, 2,3% - из Молдовы. Другие страны выхода представлены в значительно меньших величинах.

Размещение этой категории граждан в целом соответствует структуре экономики области. Так, около 60% из них проживают в сельских районах. В 2003-2005 гг. в область продолжался приток мигрантов. На протяжении последних лет структура, так называемых, "выталкивающих" факторов притеснения изменилась. Открытое преследование, угроза и реальная возможность насилия, сменилась ограничением использования русского языка и связанным с этим проблемами на работе, тревогами за будущее детей, другими более комплексными причинами.

В связи с истечением пятилетнего срока действия статуса вынужденного переселенца с регистрационного учёта снято 13190 человек. Сейчас состоят на учете 325 семей или 707 вынужденных переселенцев. Среди них граждане 29 национальностей, 82,2% из которых составляют русские (таблица 17).


# 3.2 Прогноз миграционных потоков в Орловскую область

Орловщина - типичный российский регион, где еще несколько лет назад и не подозревали, что столкнутся с проблемами миграции, в том числе и незаконной.

Проблемы миграции на Орловщине, по существу, такие же, с какими со всей остротой столкнулась Россия более десятилетия назад после распада Советского Союза.

Явление это довольно разнообразно. Существует вынужденная миграция (причинами которой служат нарушения прав человека, вооруженные конфликты и войны); экономическая миграция, нелегальная миграция (и сопутствующая ей преступность).

Миграционные процессы в обществе представляют собой комплексное социальное явление как внутригосударственной, так и международной жизни. Следует отметить, что миграция населения в той или иной мере присуща всем государствам. Поэтому на современном этапе она входит в число актуальных проблем социально-политического и экономического развития государств[[45]](#footnote-45).

Проблема миграции имеет настолько сложный, многоаспектный характер, что предпринимаемые для её решения меры, затрагивающие как интересы государств, так и права и свободы граждан, нередко противоречат друг другу.

В последние годы проблема незаконной миграции в Российской Федерации приобрела глобальный характер, представляя угрозу стабильности и безопасности для всего мирового сообщества. Об этом свидетельствуют меры, предпринимаемые ООН и другими международными организациями. Поэтому не случайно в своём выступлении на коллегии МВД России в феврале 2006 года Президент РФ В.В. Путин к числу приоритетных задач деятельности органов внутренних дел и Федеральной миграционной службы Российской Федерации отнес наведение порядка в вопросах, касающихся всего спектра миграционной политики.

Попробуем проанализировать состояние данной проблемы на примере отдельно взятого региона (Орловской области).

Орловщина - типичный российский регион, где еще несколько лет назад и не подозревали, что столкнутся с этой сложной проблемой.

Тем не менее, сегодня Орловскую область можно отнести к тем российским регионам, где миграция в последние годы оказывает существенное влияние на демографическую и социально-экономическую ситуацию. До 1995 года из-за низких темпов естественного прироста численность населения увеличивалась исключительно за счет миграционного фактора. Среднегодовое положительное сальдо миграции (в пределах 9 тыс. человек) способствовало росту численности населения, что заметно влияло на трудовые ресурсы области, их структуру и качество. Начиная с 1995 года в службу занятости Орловской области обратилось свыше 20 тысяч человек, причем более 12 тысяч - с территорий "ближнего зарубежья".

В целях глубокого изучения реальной ситуации и круга проблем, с которыми сталкиваются мигранты в Орловской области, преподавателями кафедры общих гуманитарных дисциплин совместно с курсантами и студентами Орловского юридического института МВД России был проведен опрос представителей различных групп мигрантов, по результатам которого предпринята попытка охарактеризовать состояние проблем вынужденной миграции в Орловской области в целом, а также прояснить отношение самих мигрантов к ее главным аспектам.

Соотношение основных социально-демографических групп опрошенных выглядит следующим образом: до 25 лет - 8,4%; 25-34 года - 22,1%; 35-39 лет - 9,5%; 40-49 лет - 34,7%; 50-60 лет - 13,7%; старше 60 лет - 11,6% опрошенных.

Образование: неполное среднее - 4,4%; среднее или специальное среднее ~60,2%; высшее - 35,5%.

Сфера деятельности: промышленность - 3,4%; сельское хозяйство - 16,7%; строительство - 5,0%; транспорт - 3,3%; коммерция, торговля, жилищно-коммунальное хозяйство и сфера услуг - 41,6%; культура и образование - 21,7%; здравоохранение - 8,3% опрошенных.

Для определения уровня доходов была использована методика субъективного оценивания материальных возможностей семьи.

Приведённые данные, позволяют сделать вывод о том, что уровень доходов опрошенных после переселения, как правило, значительно снижается. Так, если до переезда более четверти опрошенных могли утверждать, что "в основном денег хватает", то после переселения такой ответ дали лишь 6% опрошенных.

Больше половины участников опроса переехали в Орловскую область в 1993-95-х годах. В основном это граждане из бывших республик СССР: из Казахстана, Киргизии, Таджикистана, Украины. Подавляющее большинство опрошенных до переселения жили в городах и поселках и лишь 4% - в деревнях.

Среди причин, подтолкнувших их к переселению именно в Орловскую область, опрошенные указывали советы друзей и знакомых, которые уже проживают в Орле и области, ссылаясь на их опыт переселения. Почти половина участников опроса отметила, что в этом регионе находятся родственники и родители, 18% опрошенных приехали в Орёл на постоянное место жительства только потому, что здесь предлагали работу и жилье.

Проблемой первостепенной важности в процессе переселения для любого человека становится получение соответствующего статуса. Именно от этого во многом зависит то, как сложится жизнь на новом месте. Получение компенсаций и жилья, содействие в устройстве на работу, социальная поддержка - все это невозможно без официального признания человека миграционными службами России. Вопросы получения статуса вынужденного переселенца и беженца также тесно сопряжены с проблемами получения гражданства Российской Федерации, регистрации на территории РФ. Больше половины опрошенных имеют статус вынужденного переселенца. И лишь 2% - статус беженца. Интересно, что 14% опрошенных ничего не знают о своём статусе - "не занимаются документами, приехали и живут"[[46]](#footnote-46).

В ходе исследования была сделана попытка выявить основные проблемы, волнующие мигрантов. На первое место опрошенные поставили финансовую помощь (82% опрошенных). Второе место отвели юридической и социально-психологической поддержке. Завершает список - информационная помощь. Многие из опрошенных отметили, что нуждаются в помощи в поиске работы и жилищном благоустройстве.

Анализ отношения участников опроса к юридическим аспектам миграции позволяет констатировать, что больше половины довольно часто сталкиваются с ситуациями, когда действующее законодательство Российской Федерации было бессильно помочь в решении их проблем (к их числу можно отнести: предоставление статуса, оформление гражданства). В ходе опроса чаще всего встречались следующие объяснения проблемы: "нет жилья и работы. Ссуду на приобретение или строительство жилья, не имея соответствующего статуса, получить невозможно"; "Прописку не дают из-за отсутствия статуса, статус - из-за отсутствия прописки".

Для разрешения возникающих проблем 47,4% опрошенных мигрантов в процессе переселения прибегали к помощи юристов.

Оценивая помощь различных организаций в процессе переселения, первое место опрошенные отдали помощи, которую оказали им друзья и родственники (напомню, что именно наличие друзей и родственников было одним из определяющих факторов при переезде в Орловскую область). На второе место участники опроса поставили администрацию города, в котором они сейчас проживают. В контексте этого опроса довольно интересным стал тот факт, что служба занятости населения, призванная всячески содействовать в устройстве переселенцев на новом месте, по оценкам опрошенных, находится только на шестом месте.

Не менее острой на сегодняшний день остаётся проблема трудоустройства переселенцев на новом месте. Опрос показал, что 32% ответивших не смогли после переселения найти работу, а больше половины трудоустроившихся работают не по специальности.

Характеризуя свои взаимоотношения с местным населением, мигранты разошлись во мнениях. Каждый третий опрошенный считает, что к нему относятся доброжелательно.25% опрошенных отметили, что чувствуют негативное и равнодушное отношение к себе. Более того, можно отметить, что каждый третий участник опроса сталкивался со случаями дискриминации по национальному признаку, нарушением в отношении себя или членов своей семьи прав человека.

В заключение хотелось бы подвести некоторые итоги.

Правовое обеспечение миграционных процессов в России охватывает широкий круг вопросов: свободу передвижения и выбор места жительства, гражданство, режим въезда и выезда, личный статус, имущественные и социальные права, судебную защиту прав мигрантов.

Исходя из прогнозов о развитии демографической ситуации в стране, можно сделать вывод, что если Россия намерена сохранить свою нынешнюю численность, она должна ежегодно принимать от 700 тыс. до 1 миллиона мигрантов. Страна, которая ещё в 2000 году занимала шестое место в мире по численности своего населения, сейчас отодвинулась на восьмое место, а к 2050 году отодвинется примерно на 18 место. И в этом вопросе можно согласиться с руководителем Центра демографии и экологии человека, академиком РАЕН Анатолием Вишневским, что с экономической и геополитической точки зрения столь малое количество населения на столь обширных территориях - катастрофа. И она состоится, если не принять каких-либо мер. Выбор невелик, если учитывать, что численность населения зависит от 3 показателей: рождаемости, смертности и от миграции.

В свою очередь, для проведения любой политики, а тем более, миграционной, нужна хорошо разработанная нормативно-правовая база, соответствующие институты и денежные средства. Только тогда результат оправдает ожидания[[47]](#footnote-47).

# Заключение

В областях административного, финансового и информационного отраслей права, составляющих объектную сферу настоящего исследования, проблема противоречий автором рассматривается в рамках правового регулирования миграционного процесса в России96. При этом основные исследовательские усилия связаны с административно-правовым управлением, собственно - правом (международным и российским), информатизацией и всесторонним обеспечением миграционного процесса.

Анализ состояния миграционной деятельности в России способствует выводу о том, что функционирование современной МС России противоречиво. Теоретический анализ ее основных противоречий выступает в качестве углубленного познания специфики системы, объективных причин ее развития и саморазвития, стимулирует поиск перспективных направлений ее совершенствования. Результаты генезиса отечественной МС, анализа детерминирующих факторов способствовали установлению автором особенностей современного этапа развития системы во внешней (геополитической, международной) и внутренней (экономической, социально-политической, правовой, демографической) миграционной среде. Они отражают источник развития системы через тождественность, различие и противоположность ее определенных структурных элементов.

Также выявлено, что миграционная служба со времени своего возникновения приобрела внутреннюю противоречивость не потому, что состояла из противоположностей, а вследствие борьбы ее качественно-тождественных подсистем и элементов*,* что подтверждается результатами проведенного анализа факторов.

На рубеже XXI века население мира перешагнуло шестимиллиардный порог. Россия большая малонаселенная страна, вне территории которой находится около 20 миллионов соотечественников. Следует радушно принимать всех, кто считает Россию родиной и для этого разрабатывать серьезные программы их приема, не строя препон в расселении. Миграция в Россию порождена во многом ее собственной политикой и политикой СССР, правопреемницей которого РФ себя объявила.

Несмотря на то, что за последнее десятилетие неоднократно предпринимались серьезные шаги, направленные на решение отечественной проблемы миграции, она так и не была решена. Сегодня на повестке дня - коренная реконструкция государственной политики в той области.

Представляется, что приоритеты должны быть отданы следующим насущным задачам:

обеспечения крыши над головой для всех беженцев;

создания рабочих мест для вынужденных переселенцев в соответствии с их квалификацией и потребностями России;

оптимальному использованию трудовых мигрантов из стран СНГ исходя из интересов обеспечения экономики страны и ее регионов необходимыми трудовыми ресурсами;

прекращению нелегальной миграции.

Только после этого можно будет вплотную приступить к реализации второго этапа миграционной политики - привлечению новых переселенцев в Россию. При этом надо иметь в виду, что в первую очередь следует содействовать переезду в страну высококвалифицированных специалистов.

Анализ многоаспектности процессов миграции позволяет высказать следующие рекомендации:

1. Разработать специальную программу о предотвращении депопуляции и дифференцированной помощи, наиболее нуждающимся регионам, прежде всего областям центральной России, сельским районам Северного Кавказа, Поволжья и Сибири, арктическим аборигенным народам.

2. Тщательно изучить проблемы оттока русских из республик Российской Федерации, возможности улучшения их социальных условий и политического представительства в общественной жизни страны.

3. Поддержать принятие новой редакции Закона "О беженцах" с целью определения механизма предоставления статуса беженцев в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

4. Добиваться аннулирования всех актов субъектов Федерации о регулировании миграции, противоречащих Конституции и Федеральным законам.

5. При проведении политики поддержки "зарубежных соотечественников" четко определить, что под соотечественниками подразумеваются граждане России. В отношении других категорий бывших граждан СССР следует придерживаться принципа защиты прав этнических меньшинств и дискриминируемых групп. Россия имеет право строить свою политику в отношении постсоветских государств в зависимости от соблюдения ими прав человека.

6. Из общего миграционного истока в Россию целесообразно выделить категорию репатриантов из "ближнего зарубежья" и разработать соответствующий правовой механизм - Закон Российской Федерации "О репатриации". Для выработки такого механизма в странах СНГ и Балтии необходимо создать под государственным контролем структуры, оказывающие услуги в распоряжении оставляемым жилым фондом и иным имуществом возможностью зачета их стоимости при обустройстве на территории России.

Политический фактор по-прежнему остается основной причиной вынужденной миграции. Стала более тесной его взаимосвязь с экономическими и социальными причинами. Вместе они инициируют и поддерживают миграционные настроения. В результате сохраняется устойчивая тенденция к абсолютному сокращению численности русскоязычного населения в странах СНГ. Для изменения ситуации к лучшему в данной области нужны более активные дипломатические шаги Российской Федерации как в рамках СНГ, так и на уровне двусторонних отношений. Такие шаги желательны и на уровне многосторонних отношений, ибо миграционные потоки способны, перейдя в неуправляемое состояние, стать серьезным фактором дестабилизации мирового порядка, но они же могут служить источником формирования нового духовного богатства, заключающегося в творческом развитии человеческого потенциала.

Применительно к миграционной ситуации в Орловской области можно отметить следующее. Несмотря на прилагаемые государством усилия, ситуация с мигрантами и вынужденными переселенцами остается напряженной. Одной из причин такого положения дел является, безусловно, недостаточное финансирование соответствующих программ из федерального бюджета. И все же представляется, что функционирование областных миграционных служб до сего момента являлось недостаточно результативным. Хочется надеяться, что осуществляемая правительством страны реорганизация государственной миграционной политики и соответственное изменение структуры миграционных органов на местах ускорит интеграцию мигрантов и вынужденных переселенцев в российское общество.

# Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г.
3. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. N 4528-I "О беженцах"
4. Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-I "О вынужденных переселенцах"
5. Федеральный Закон от 18 июля 2006 г. N 110-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации"
6. Распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. N 256-р "О Концепции регулирования миграционных процессов в РФ"
7. Андриченко Л.В. Белоусова Е. В Комментарий Закона Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" М. Юрид. Лит. - 2006г.
8. Андриченко Л.В. Белоусова Е.В. Комментарий Федерального закона "О беженцах" М. Юрид. Лит. - 2006г.
9. Витковской Г. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции // МОМ. - М., 2004.
10. Галуза Е.В. Правовое регулирование миграции и обеспечение ее правомерного осуществления: Автореф. дис. канд. юрид. наук. - Волгоград, 2003.
11. Густов В. председатель Комитета Совета Федерации по делам СНГ // Журнал "ЗЕМЛЯКИ" - приложение к журналу "Социальная защита" // О Миграции в Российской Федерации. №1-Июль-2006.
12. Ионцев В.А. Миграция населения. Вып.3: Международная миграция. - М., 2001.
13. Ионцев В.А. Международная миграция населения. Россия и современный мир. // Социс. 2005. № 9.
14. Костин Р.А., Лухнов А.Ю. Современные миграционные процессы и их тенденции в современном обществе // Регион: Политика. Экономика. Социология. - 2002.
15. Путин В.В. Из Послания Федеральному Собранию Российской Федерации // Журнал "ЗЕМЛЯКИ" - приложение к журналу "Социальная защита" // О Миграции в Российской Федерации. №1-Июль-2006.
16. Пергаменщик Л.А. Психологические механизмы адаптации мигрантов. - М, 2003.
17. Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения.М., 1975.
18. Полежаева С. Регулирование миграционных процессов в современной России // "Профессионал"№4 (72) 2006г.
19. Регент Т. Государственное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации // Проблемы прогнозирования. - 2006. - № 1.
20. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып.5: Стадии миграционного процесса. Приложение к журналу "Миграция в России". - М., 2001. - С.
21. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). - М.: РАН, 2003.
22. Тарлецкая Л. Международная миграция и социально-экономическое развитие. МЭиМО. 1998. № 7.
23. М.Л. Тюркин. Миграционная система России. Учебник. М. 2005г.
24. Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ. Монография. - М.: ВНИИ МВД России, 2004.
25. Феоктистова С.Е. Варианты и пути реабилитации. Координационный совет помощи беженцам и вынужденным переселенцам. М.: 2004.
26. Хабриева Т.Я. Основные направления развития миграционного законодательства // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. - Н. Новгород, 2004.
27. Чекален А. Незаконная миграция: бороться сообща!" ПРОФЕССИОНАЛ" №4-2006
28. Черевичко Т.В. Миграционные процессы в мире и России. Юридическая клиника по проблемам миграции. Уч.-мет. пособие/Под ред. М.В. Немытиной. - Саратов, 2002. -
29. Щендригин Е. Орловская область не исключение. // "Профессионал"№4 (72) 2006г.
30. Основы внешнеэкономических знаний. М., 1990.
31. Советская Белоруссия. 1998.10 октября
32. МЭиМО. 1998. № 5.
33. МЭиМО. 1998. № 7.
34. Миграция в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество. М.: Валент, 1998.
35. На законных основаниях. Приложение к газете "Ваше право" "юридическая газета плюс вставка "миграция" Август 2006 № 6 (6)
36. Правовые проблемы социальной защиты вынужденных мигрантов в России. М.: Валент, 2002.
37. Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вып.1-11 (научная серия) / Гл. ред. В.А. Ионцев. - М.: МАКС Пресс, 2003.
1. М.Л. Тюркин. Миграционная система России. Учебник. М. 2005г. С. 9-10 [↑](#footnote-ref-1)
2. М.Л. Тюркин. Миграционная система России. Учебник. М. 2005г. С. 12 [↑](#footnote-ref-2)
3. Ионцев В.А. Международная миграция населения. Россия и современный мир. // Социс. 2005. № 9. С. 7-11. [↑](#footnote-ref-3)
4. Советская Белоруссия. 1998. 10 октября [↑](#footnote-ref-4)
5. Тарлецкая Л. Международная миграция и социально-экономическое развитие. МЭиМО. 1998. № 7. С. 140. [↑](#footnote-ref-5)
6. МЭиМО. 1998. № 5. С. 126. [↑](#footnote-ref-6)
7. Основы внешнеэкономических знаний. М., 1990. С. 130. [↑](#footnote-ref-7)
8. Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ. Монография. - М.: ВНИИ МВД России, 2004. - С. 72-74. [↑](#footnote-ref-8)
9. МЭиМО. 1998. № 7. С. 14. [↑](#footnote-ref-9)
10. Черевичко Т.В. Миграционные процессы в мире и России. Юридическая клиника по проблемам миграции. Уч.-мет. пособие/Под ред. М.В. Немытиной. - Саратов, 2002. - С. 24-25 [↑](#footnote-ref-10)
11. МЭиМО. 1998. № 7. С. 143-145. [↑](#footnote-ref-11)
12. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г. Витковской, МОМ. - М., 2004. - С. 236-237. [↑](#footnote-ref-12)
13. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г. Витковской, МОМ. - М., 2004. - С. 238-239. [↑](#footnote-ref-13)
14. Миграция в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество. М.: Валент, 1998. с. 11-12 [↑](#footnote-ref-14)
15. Миграция в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество. М.: Валент, 1998. с. 12-13 [↑](#footnote-ref-15)
16. п.1 ст. 1 Федерального Закона от 19.02.1993 «О беженцах»//ГАРАНТ-МАКСИМУМ зима 2006 [↑](#footnote-ref-16)
17. п. 1 ст. 1 Федерального Закона от 19.02.1993 «О вынужденных переселенцах»//ГАРАНТ-МАКСИМУМ зима 2006 [↑](#footnote-ref-17)
18. Андриченко Л.В. Белоусова Е.В Комментарий Закона Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" ст. 2 Закона. М. -2006г. 74с. [↑](#footnote-ref-18)
19. Андриченко Л.В. Белоусова Е.В. Комментарий Федерального закона "О беженцах" ст. 8. М. – 2006г. 67с. [↑](#footnote-ref-19)
20. В.В. Путин. Из Послания Федеральному Собранию Российской Федерации//Журнал "ЗЕМЛЯКИ" - приложение к журналу "Социальная защита"// О Миграции в Российской Федерации. №1-Июль-2006. с. 3-4 [↑](#footnote-ref-20)
21. Вадим Густов, председатель Комитета Совета Федерации по делам СНГ// Журнал "ЗЕМЛЯКИ" - приложение к журналу "Социальная защита"// О Миграции в Российской Федерации. №1-Июль-2006. [↑](#footnote-ref-21)
22. На законных основаниях. Приложение к газете «Ваше право» «юридическая газета плюс вставка «миграция» Август 2006 № 6 (6) с. 1 [↑](#footnote-ref-22)
23. Полежаева С. Регулирование миграционных процессов в современной России// «Профессионал»№4 (72) 2006г. С. 37 [↑](#footnote-ref-23)
24. Полежаева С. Регулирование миграционных процессов в современной России// «Профессионал»№4 (72) 2006г. С. 38 [↑](#footnote-ref-24)
25. Чекален А. Незаконная миграция: бороться сообща! "ПРОФЕССИОНАЛ" №4-2006 с.10 [↑](#footnote-ref-25)
26. Чекален А. Незаконная миграция: бороться сообща! "ПРОФЕССИОНАЛ" №4-2006 с.13 [↑](#footnote-ref-26)
27. п. 2 ст. 6.1 ФЗ от 18 июля 2006 г. N 110-ФЗ “О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации"\\ Гарант МАКСИМУМ зима 2006. [↑](#footnote-ref-27)
28. Там же, п.5 ст. 6.1 \\ Гарант МАКСИМУМ зима 2006. [↑](#footnote-ref-28)
29. Пергаменщик Л.А. Психологические механизмы адаптации мигрантов. - М, 2003. - 152 с. [↑](#footnote-ref-29)
30. Правовые проблемы социальной защиты вынужденных мигрантов в России. М.: Валент, 2002. с. 221 [↑](#footnote-ref-30)
31. Феоктистова С.Е. Варианты и пути реабилитации. Координационный совет помощи беженцам и вынужденным переселенцам. М.: 2004. с. 124-125 [↑](#footnote-ref-31)
32. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966г. Пункт 2 статьи 12. [↑](#footnote-ref-32)
33. Костин Р.А., Лухнов А.Ю. Современные миграционные процессы и их тенденции в современном обществе // Регион: Политика. Экономика. Социология. - 2002. - № 4. - С.29-33. [↑](#footnote-ref-33)
34. Переведенцев В. И. Методы изучения миграции населения. М., 1975. С. 10-11. [↑](#footnote-ref-34)
35. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). - М.: РАН, 2003.-С. 235. [↑](#footnote-ref-35)
36. СЗ РФ. 2003. N 10. Ст. 923. [↑](#footnote-ref-36)
37. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5: Стадии миграци­онного процесса. Приложение к журналу «Миграция в России». - М., 2001. -С. [↑](#footnote-ref-37)
38. Регент Т. Государственное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации // Проблемы прогнозирования. - 2006. - № 1. – 90с. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ионцев В.А. Миграция населения. Вып. 3: Международная миграция. - М., 2001. - С. 86-89. [↑](#footnote-ref-39)
40. Регент Т. Государственное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации // Проблемы прогнозирования. - 2006. - № 1. – 90с [↑](#footnote-ref-40)
41. Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вып. 1-11 (научная серия) / Гл. ред. В. А. Ионцев. - М.: МАКС Пресс, 1998-2003; [↑](#footnote-ref-41)
42. Хабриева Т.Я. Основные направления развития миграционного законодательства//Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сб. статей / Под ред. В.М. Баранова. - Н. Новгород, 2004. - С. 11. [↑](#footnote-ref-42)
43. Галуза Е.В. Правовое регулирование миграции и обеспечение ее правомерного осуществления: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. - Волгоград, 2003.-С. 16. [↑](#footnote-ref-43)
44. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения (вопросы теории). - М.: РАН, 2003.-С. 230 [↑](#footnote-ref-44)
45. Щендригин Е. Орловская область не исключение. //«Профессионал»№4 (72) 2006г. С. 30 [↑](#footnote-ref-45)
46. Щендригин Е. Орловская область не исключение. //«Профессионал»№4 (72) 2006г. С. 31 [↑](#footnote-ref-46)
47. Щендригин Е. Орловская область не исключение. //«Профессионал»№4 (72) 2006г. С. 31 [↑](#footnote-ref-47)