**Содержание**

Введение

1. Теоретико-методологические аспекты изучения миграционных потоков

1.1 Теоретические подходы к изучению миграционных потоков

1.2 Цели, принципы и задачи регулирования миграционных потоков в Российской Федерации

1.3 Нормативно – правовое регулирование миграционных процессов

2. Анализ государственного регулирования миграционных потоков в РФ

2.1 Современные миграционные процессы в Российской Федерации и их законодательное регулирование

2.2 Реализация миграционной политики в Приволжском федеральном округе

3. Пути совершенствования государственного регулирования миграционных потоков

3.1 Зарубежный опыт в области регулирования миграционных потоков

3.2 Предложения по усовершенствованию государственного регулирования миграционных потоков

4 Программа мер по обеспечению выпускной квалификационной работы

4.1 Социальная эффективность выпускной квалификационной работы

4.2 Правовое обеспечение выпускной квалификационной работы

4.3 Социологическое обеспечение выпускной квалификационной работы

4.4 Компьютерное обеспечение выпускной квалификационной работы

Заключение

Список использованной литературы

Приложения

**Введение**

Актуальность темы. В начале ХХI века под влиянием глобализации наблюдается заметная трансформация миграционных потоков, которые приобретают новые черты, усиливают свое влияние на политическую, социально-экономическую и духовные сферы жизни общества. В современной миграции четко выделяются две стороны. С одной стороны, можно отметить, что люди, товар, капитал, информация и услуги перемещаются со значительно большей скоростью и легкостью. Это приводит к тому, что изменяются модели экономического развития все большего числа стран. А с другой – за последние десять лет в результате глобализационных процессов многие государства, в том числе Россия, начинают испытывать количественно и качественно увеличивающееся иммиграционное давление. Эти явления обуславливают необходимость для принимающих стран совершенствовать миграционную политику, исходя из общемировых тенденций.

Конечно, современная миграция во многом представляет собой производное социальное явление, обусловленное действием целого комплекса производственных, социально-экономических, демографических, политических, культурных факторов. Между тем, следует признать, что миграция начинает активно влиять на темпы и характер развития стран и регионов. На значимость миграционной проблематики указывается в ряде докладов ООН. В них в частности, отмечается, что общее число лиц, проживающих за пределами стран, в которых они родились, достигло почти 175 млн. человек, и при этом подавляющее большинство мигрантов вносит существенный вклад в развитие принявших их стран.

В этом смысле важнейшими задачами, стоящими практически перед всеми странами мира в области регулирования миграционных потоков, являются минимизация стихийного развития данных процессов, снижение их негативного влияния на развитие преступности. В Российской Федерации также идет активный поиск механизмов использования потенциала миграции в реализации различных социально-экономических проектов, предпринимаются попытки реализации территориально- дифференцированного принципа миграционной политики. На необходимость выработки в России миграционной политики, соответствующей современным реалиям, неоднократно указывал экс Президент, а ныне председатель правительства РФ В.В. Путин. Критике со стороны главы государства чаще всего подвергалось российское миграционное законодательство, создающее «административные барьеры, которые непреодолимой преградой стоят на пути людей, желающих законным образом оформить свое пребывание или право на трудовую деятельность в России».

Россия, испытавшая все последствия системного кризиса, выразившегося в резком спаде темпов экономического роста, социальной дезадаптации населения, усилении дезинтеграционных процессов, росте преступности, оказалась во многом не готовой к выработке адекватной переходному периоду миграционной политики. Первой реакцией на стихийные миграционные потоки вполне объективно явилось административно-ограничительное реагирование, выразившееся в основном в пресечении нелегальной миграции. Сегодня же все более очевидной становится необходимость переосмысления государственного регулирования в рассматриваемой сфере, предполагающего, в первую очередь, понимание миграционной политики как части социальной политики. Кроме того, актуальной является и необходимость выработки адекватных мер воздействия на условия, формирующие миграционное поведение с использованием как имеющихся административно-ограничительных, так и стимулирующих мер.

Таким образом, выработка адекватных современному развитию миграционной политики принципов и способов государственного регулирования миграционных процессов возможна лишь на основе методологии современного государственного управления, в основе которой - принципы системности, комплексности, адресности, социальной выверенности, ориентированности на приоритеты национальной безопасности. Важнейшим инструментом реализации миграционной политики, государственного регулирования в миграционной сфере должны стать комплексные целевые программы, ориентированные на перспективы социально-экономического роста страны, защиту интересов личности, общества и государства. Все большую роль приобретает научно-методическое обеспечение государственного управления в миграционной сфере, предполагающее, в первую очередь, оперативную диагностику тенденций формирования миграционных потоков и миграционного поведения в Российской Федерации. Это предполагает, в свою очередь, создание системы социального мониторинга, использование междисциплинарного инструментария научного анализа, банков данных о различных категориях мигрантов с учетом территориальной специфики миграционных процессов. Крайне актуальной является и проблема научного обоснования стратегических приоритетов миграционной политики в области целевого переселения, выработки социальных нормативов, мер государственной поддержки населения, проживающего в районах с неблагоприятными природно-климатическими условиями.

По данным Международной организации труда, около трети мигрантов в мире выпадает из-под контроля государства. Поэтому минимизация и предупреждение негативных последствий миграции настоятельно требует постоянного всестороннего исследования этого явления, подкрепленного информацией о его характеристиках и динамике. Поэтому выбранная тема исследования отвечает современным политическим и экономическим запросам общества и государства и является актуальной.

Степень научной разработанности проблемы. Проблема регулирования миграционных потоков в России прорабатывалась достаточно глубоко в отечественной и зарубежной литературе и нашла свое отражение в многочисленных трудах ученых. Однако предметом исследований в большей степени являлись отдельные аспекты миграции, например, региональной, трудовой, нелегальной и т.д., либо исследования носили общетеоретический характер.

Предпринимались отдельные попытки системного осмысления миграционных проблем. Так вышел коллективный труд «Миграция и безопасность России», в котором был представлен анализ соотношения проблем национальной безопасности и миграционных процессов» на базе проведенных социологических исследований.

Миграция в аспекте международной безопасности и урегулирования конфликтов представлена в ряде исследований таких авторов, как А.В. Дмитриев, Е.А. Назарова, В.Н. Петров, И.А. Попов и др.

Что касается проблем нормативно-правового регулирования миграционных потоков, то эти вопросы также имели освещение в отечественной и зарубежной литературе. Однако внимание авторов в большей степени уделялось международным правовым основам регулирования миграции или нормативному регулированию отдельных видов миграции в России, а также особенностям регионального регулирования миграционных потоков. В систематизированном же виде в условиях глобальных и национальных демографических изменений, с учетом обострения конкурентной борьбы в мире за миграционные ресурсы и перспектив экономического развития России, этот аспект в научном плане практически не освещен. Проблема модернизации нормативно–правовой базы российской миграции, адаптации ее к новым условиям обстановки становится важным условием решения общих задач современной миграционной политики.

Таким образом, активизация происходящих миграционных потоков, как в мире, так и в России, требует усиления внимания к теоретическим разработкам в области стратегического планирования и выработки соответствующих механизмов разрешения миграционных коллизий.

Целью выпускной квалификационной работы является анализ регулирования миграционных потоков в Российской Федерации.

В соответствии с целью в ходе исследования были поставлены следующие основные задачи:

– рассмотреть теоретические подходы к изучению миграционных потоков;

– изучить нормативно – правовое регулирование миграционных потоков в Российской Федерации;

– провести анализ государственного регулирование миграционных потоков в Российской Федерации;

– изучить опыт европейских стран в области регулирования миграционных потоков;

– определить пути совершенствования государственного регулирования миграционных потоков.

Объектом выпускной квалификационной работы выступает государственное регулирование миграционных потоков в Российской Федерации.

Предметом исследования являются теоретические, методологические и организационно-управленческие факторы государственного регулирования миграционных потоков в современной России.

Теоретико-методологическую основу выпускной квалификационной работы составляют системный и социально-информационый подходы, в основе которых лежит коммуникативно-информационная природа власти и гражданского общества отражающая такие понятия, как: «миграция», «миграционная политика», «нормативно-правовая база регулирования миграционных потоками», «демографическая ситуация» «государство» и методы их исследования: политологический, исторический, юридический гносеологический, социально-детерминистский, функциональный и др. Наряду с общенаучными методами применялись частные научные методы исследования, такие как эмпирическое обобщение, наблюдение, сравнение применительно к широкому спектру статистических данных, методы теоретического исследования (абстракция, анализ синтез и др.) а также метод сопоставления моделей политических, юридических и социальных векторов регулирования миграционных потоков.

Информационной базой исследования стали Конституция Российской Федерации, международные и национальные нормативно-правовые документы, раскрывающие правовые основы регулирования миграционных потоков, а также опыт зарубежных стран в этом вопросе.

Научная новизна работы заключается в разработке концептуальных основ государственного регулирования миграционных потоков в современной России, включающих в себя целевые установки и приоритеты миграционной политики России, организационно-управленческие механизмы достижения данных целей, принципы, формы и методы реализации миграционной политики, а также научное обоснование государственного регулирования в миграционной сфере.

Практическая значимость. Теоретические положения работы могут быть положены в основу дальнейших исследований в рамках курсовых и дипломных работ студентов, обучающихся по специальности «государственное муниципальное управление».

Разработанные практические рекомендации могут послужить основой для совершенствования регулирования миграционными потоков муниципального управления в городе Нижнекамске. Это позволит повысить качество работы управления федеральной миграционной службы, в конечном итоге, будет способствовать эффективности муниципального управления.

Структура и логика выпускной квалификационной работы определена целью и задачами исследования.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, рассматривается степень ее научной разработанности, формулируются цель и задачи, определяются объект и предмет работы, приводятся теоретико-методологические основы и методы исследования, характеризуется источники, раскрываются научная новизна и практическая значимость работы, структура и логика работы.

В первом разделе рассмотрены теоретико-методологические основы изучения государственного регулирования миграционных потоков: понятие, сущность.

Во втором разделе проведен анализ общероссийской и региональной практики регулирования миграционными потоками.

В третьем разделе приводится зарубежный опыт и предложения по совершенствованию регулирования миграционных потоков в Российской Федерации.

В четвертом разделе приведено социальная эффективность, компьютерное обеспечение выпускной квалификационной работы, правовое социологическое обеспечение выпускной квалификационной работы.

В заключении подводятся итоги исследования, резюмируются положения, которые могут быть практически использованы, указываются перспективные направления.

**1. Теоретико-методологические аспекты изучения миграционных потоков**

**1.1 Теоретические основы миграции**

В настоящее время миграцию населения, которая представляет собой глобальный процесс, охвативший практически все континенты и страны, причисляют к одной из самых острых и трудно разрешаемых проблем современной России. Общая цифра въехавших в Российскую Федерацию за последние годы иностранных граждан превысила 7 млн. человек, что поставило нашу страну на третье место в мире по объему миграции, после США и Германии.

Неурегулированность, стихийность миграции, усугубление ее негативных сторон и неспосособность использования в интересах России положительных сторон миграции населения во многом объясняются отсутствием целенаправленной, сбалансированной миграционной политики, прочной законодательной базы, регулирующей миграционную ситуацию в стране. На протяжении многих лет законодательство по вопросам миграции, оставалось разрозненным и, в основном, базировалось на устаревших нормативных актах. [2, с. 143].

Одним из важнейших источников формирования населения в отдельных регионах мира и в России в частности, стала миграция населения. В понятие «миграция населения» различные исследователи вкладывают самый разнообразный смысл. В.А. Ионцев насчитал только в отечественных публикациях около 36 различных определений. Современное значение термина чрезвычайно широко. На наш взгляд принципиальные различия в толковании этого понятия заключаются в следующем:

– учитывается ли при фиксировании факта территориального перемещения людей фактор расстояния;

– учитывается ли фактор времени пребывания на территории прибытия и регулярности перемещений в различных направлениях;

– рассматривается ли фактор пересечения каких-либо официально установленных рубежей.

Не умаляя достоинств каждой из имеющихся трактовок понятия «миграция населения», наиболее точными и полными, с нашей точки зрения, отвечающими решению задач разработки методологии миграционной политики, является следующее определение:

Под миграцией населения подразумевается, любое территориальное перемещение населения, связанное с пересечением как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований с целью смены постоянного места жительства или временного пребывания на территории для осуществления учебы или трудовой деятельности независимо от того, под превалирующим воздействием каких факторов оно происходит - притягивающих или выталкивающих.

Чрезвычайные масштабы незаконной миграции (сегодня на территории Российской Федерации насчитывается по разным оценкам до трех миллионов незаконных мигрантов) представляют угрозу национальной и, в особенности, экономической безопасности России, стимулируют рост теневой экономики; создают реальную угрозу изменения демографической ситуации в стране; стимулируют рост националистических настроений, создают почву для межнациональных конфликтов; ухудшают благосостояние коренного населения; способствуют развитию криминальных структур, связанных с транспортировкой наркотиков, отмыванием теневых капиталов, незаконным оборотом оружия.

Государственная миграционная политика направлена на изменение или поддержание численности и состава населения всего государства и отдельных его частей путем воздействия на направление движения и состав мигрантов. Целью миграционной политики является обеспечение рационального размещения населения с точки зрения эффективного развития экономики и самого населения, улучшения его качественного состава, равномерного развития отдельных регионов, сглаживания социально-экономической дифференциации в условиях жизни населения. Теоретическое обоснование концепции государственной миграционной политики основывается на поведенческом, проблемном подходах, а также на теории миграционного процесса.

Эмиграция (от лат. emigrare - покидать пределы родины) - это выезд граждан из своей страны в другую страну на постоянное жительство (или на более или менее длительный срок) по политическим, экономическим или другим причинам. Эмигранты - это люди, добровольно или вынужденно оставившие страну, гражданами, которой они являются, и поселившиеся в какой-то другой стране на неопределенный срок. В наше время примерами эмиграции может служить выезд «русских немцев» в Германию или русскоязычного населения из стран СНГ в Россию.

Иммиграция (от лат. immigrare — въезжать) — это процесс, когда граждане одного государства поселяются постоянно (или на длительное время) на территории другого государства. А иммигрантами называют граждан одного государства, поселяющихся на постоянное (или длительное) время на территории другого государства по политическим, религиозным и другим причинам.

Сегодня многие граждане России эмигрируют в различные страны. В большинстве случаев люди переезжают за рубеж к своим родным, находят престижную работу или уезжают навсегда) [7, с. 182].

Реиммиграция — это возвращение эмигрантов в страну.

Ни один воспроизводственный процесс в реальном современном экономически развитом и сильно интегрированном обществе не проистекает без воздействия на него тех изменений, которые происходят в населении в связи с миграционными процессами.

При анализе миграции населения ее классифицируют по ряду признаков.

– В зависимости от характера пересекаемых границ различают внешнюю и внутреннюю миграцию населения.

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 – Германию, Францию и т. 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.

– 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). [9, с. 101].

Сезонная миграция включает ежегодные перемещения людей в определенные периоды года, например в сельскохозяйственные труда недостаточные районы в период уборки урожая, летом – в курортные районы и т. д.

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

– Важное значение имеет классификация миграций 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, переселение с целью перемены образа жизни – сельского на городской, приобретения более высокого социального статуса и т. д.). Немалую роль играют также политические (бегство от расовых, религиозных притеснений), военные (эвакуация, депортация) и прочие причины.

– 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.

– В зависимости от того, предпринимается перемещение людей по их собственному решению или независимо от него, миграция делится на добровольную и принудительную.

Очевидно, что формирование эффективного механизма регулирования миграцией требует сегодня взаимосвязь ее целей с целями экономической, социальной, культурной, территориальной политики; сбалансированности и согласования интересов государства, негосударственных организаций, частных структур по использованию рабочей силы мигрантов; повышения инвестиционной привлекательности регионов, а также создания комплекса условий закрепления местного населения.

**1.2 Цели, принципы и задачи регулирования миграционных потоков в Российской Федерации**

Целями регулирования миграционных потоков в России являются обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности РФ, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации. Регулирование миграционных потоков в России основывается на следующих принципах:

– защита прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права;

– защита национальных интересов и обеспечение безопасности Российской Федерации;

– сочетание интересов личности, общества и государства;

– дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов;

– взаимодействие федеральных органов власти, исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов.

Для достижения указанных целей должны быть решены следующие основные задачи во внешнеполитической области:

– защита прав и свободы российских граждан;

– выработка и реализация межгосударственных механизмов оказания целевой финансовой и иной помощи лицам, ищущим временное убежище на территории Российской Федерации;

– развитие сотрудничества России с другими государствами в целях предупреждения и предотвращения конфликтов, следствием которых является массовая миграция населения;

– заключение Российской Федерацией международных договоров и соглашений о возврате, приеме и транзите лиц, незаконно находящихся на территории договаривающихся сторон, о борьбе с незаконной иммиграцией, поощрении двусторонних и региональных диалогов об урегулировании миграционных вопросов, приграничной торговле, туризме, культурных, спортивных и иных поездках. О гарантии социальных и экономических прав трудящихся – иммигрантов, содействии реализации прав соотечественников за рубежом, об обеспечении их равного с гражданами государства положения перед законом и уважительного отношения к их духовным и иным связям с Россией, об обмене информацией о практике применения иммиграционного законодательства, имеющихся проблемах, с которыми сталкиваются государства при обеспечении защиты иммигрантов, а также информацией о новых методах иммиграционного контроля и паспортно-визовых технологиях. [11, с. 369]

В области науки и информации предполагается решение следующих задач:

– дальнейшее развитие фундаментальных научных исследований, касающихся социально - экономических, юридических, психологических основ регулирования миграционных потоков в России и мире;

– организация проведения мониторинга и научного прогнозирования миграционной обстановки в Российской Федерации;

– исследование и использование опыта зарубежных государств по предотвращению и пресечению незаконной миграции, представляющей угрозу национальной безопасности РФ;

– автоматизация и унификация технологий паспортно-визового, налогового, таможенного, пограничного и иммиграционного контроля;

– создание федеральной системы учета российских юридических лиц, филиалов и представительств иностранных юридических лиц, деятельность которых связана с организацией международного туризма, приема иностранных граждан для обучения и лечения, привлечением и использованием иностранных работников, а также с трудоустройством российских граждан за рубежом;

– создание федеральной системы учета иностранных граждан, в том числе пребывающих в Россию в целях осуществления трудовой деятельности, а также обучающихся в образовательных учреждениях Российской Федерации;

– создание федерального автоматизированного банка данных дактилоскопической регистрации иммигрантов, подозреваемых в совершении уголовных преступлений, а также совершивших административные правонарушения;

– формирование общественного мнения, способствующего эффективной реализации политики в области регулирования миграционных процессов в РФ;

– содействие средствам массовой информации в объективном информировании населения России о проблемах мигрантов;

– содействие в получении иностранными гражданами и соотечественниками за рубежом необходимой информации об условиях переезда, трудоустройства и проживания в России;

– совершенствование автоматизированных систем сбора и распространения информации о социально-экономической обстановке в целях определения условий приема и размещения иммигрантов, о вакантных рабочих местах в субъектах Российской Федерации, а также о территориях и населенных пунктах, благоприятных или не рекомендуемых для их расселения. [15, с. 45]

Особенности развития миграционной ситуации в Российской Федерации в последнее десятилетие обусловлены политическими и социально-экономическими переменами. Правительство России в этих условиях формирует активную миграционную политику, для осуществления которой в стране была принята «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации». Инициатором ее разработки выступила Федеральная миграционная служба МВД РФ. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 февраля 2002 года функции федерального органа исполнительной власти по миграционной службе переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации. В его структуре создано новое подразделение – Федеральная миграционная служба МВД России. Одними из главных ее задач являются регулирование миграционных процессов в Российской Федерации и борьба с незаконной миграцией. Структура управления миграционными потоками на федеральном показана в Приложении А и региональном уровнях (на примере Республики Татарстан) показана в Приложении Б.

Федеральные государственные служащие ФМС МВД России и подразделений по делам миграции МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях по статьям Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации. В этом ряду также нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина, или лицом без гражданства, либо гражданином Российской Федерации правил пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации;

– нарушение правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы;

– нарушение иммиграционных правил;

– нарушение беженцем или вынужденным переселенцем правил проживания;

– незаконная деятельность по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей;

– неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль);

– невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор;

– непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения;

– непредставление сведений (информации);

– осуществление деятельности, не связанной с извлечением прибыли, без специального разрешения (лицензии).

В своей деятельности по выявлению нарушений иностранными гражданами или лицами без гражданства режима пребывания в Российской Федерации и правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы сотрудники Управления по делам миграции тесно сотрудничают с другими службами и подразделениями УВД. Координационным органом, обеспечивающим согласованные действия органов исполнительной власти РФ и ее субъектов по реализации единой государственной миграционной политики, является Правительственная комиссия по миграционной политике. При разработке и реализации государственной и региональной миграционной политики органы исполнительной власти Российской Федерации и органы исполнительной власти субъектов сотрудничают с международными организациями, в первую очередь с УВКБ ООН, МОМ, ОБСЕ/БДИЧ. В разработке и реализации государственной миграционной политики наряду с ФМС России призваны участвовать следующие федеральные органы исполнительной власти: Минрегион России, Миннац России, Минсотрудничество России, Минюст России, МВД России, Минэкономики России, Минфин России, МИД России, Минтруда России, Минздрав России, Минобразования России, Минкультуры России и другие заинтересованные органы власти. Для проведения регулярных проверок мест предполагаемого скопления нелегальных мигрантов, таких, как вокзалы, рынки, стройки, формируются группы из сотрудников управления по делам миграции, управления по борьбе с экономическими преступлениями, паспортно-визового управления, патрульно-постовой службы, участковыми инспекторами. [16, с. 29]

Для реализации государственной миграционной политики Правительство Российской Федерации при формировании проектов федерального бюджета ежегодно предусматривает средства на финансирование соответствующих мероприятий. В настоящее время в ходе работы Межведомственной рабочей группы по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации, уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Миграционная политика учитывает основные положения Комплексного плана мероприятий по регулированию миграционных процессов в Российской Федерации в 1998-2000 годах и Федеральной миграционной программы, утвержденной Указом Президента Российской федерации от 9 августа 1994 года № 1668 «О Федеральной миграционной программе». Государственная миграционная политика Российской Федерации основывается на нормах международного права и международных договорах, положениях Конституции РФ и выражается в федеральных законах и нормативных правовых актах, договорах и соглашениях между федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ и в их деятельности. Она также учитывает опыт миграционной политики ряда зарубежных государств. Российская Федерация за последние десять лет стала участником большинства международных договоров в той или иной степени затрагивающих сферу миграции и право на свободу передвижения. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы.

В нее входит международный Билль о правах человека, который включает Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о защите гражданских и политических прав и Факультативные протоколы к нему. Эти документы образуют основу для признания и соблюдения прав человека в контексте международного права, включающего в себя принцип гуманного обращения с беженцами, вынужденными переселенцами и лицами, ищущими убежище. Также следует отметить документы, к которым Россия присоединилась, вступая в Совет Европы. Например, Конвенция о защите прав человека и основных свобод и протокол №4 (март 1998г.). Российская Федерация официально объявила о своем присоединении к Конвенции о статусе беженцев и Протоколу, касающемуся статуса беженцев 13 ноября 1992 г. При этом Россия взяла на себя абсолютно все обязательства по Конвенции и протоколу без каких-либо оговорок. В целях создания единого для государств СНГ правового поля Главами государств Содружества в 1993 г. было подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам уделяется незаслуженно мало внимания. Даже поверхностный анализ текста показывает, что правовой потенциал этого документа до конца не востребован.

Соглашение устанавливает такие ключевые моменты, как:

– признание существования проблемы вынужденной миграции на территории бывшего СССР;

– признание сторонами права на убежище в другом государстве;

– основу для единообразного определения статусов беженцев ми вынужденных переселенцев;

– признание сторонами принципа не высылки, необходимости взаимодействия и содействия государств в организации добровольной и индивидуальной репатриации беженцев и вынужденных переселенцев, в том числе с целью воссоединения семей;

– обязательства сторон оказывать всестороннее содействие беженцам и вынужденным переселенцам.

Соглашение стало основой для единообразного определения статуса беженца и вынужденного переселенца на территории государств – участников СНГ. Субъект правового регулирования – граждане бывшего СССР. Документ предусматривает возможность совместного участия государств СНГ в прекращении вооруженных и межнациональных конфликтов во время эвакуации мирного населения. В то же время соглашение носит экономический характер и определяет обязательства государства по отношению к беженцам и вынужденным переселенцам, связанные с компенсацией за оставленные жилье и имущество, взаиморасчетами и погашением расходов на их содержание. Таким образом, принципы, заложенные в конвенции и Протоколе, касающиеся статуса беженцев, получили дополнительное развитие на региональном уровне. Важность этого документа обусловлена еще и тем, что не все государства, подписавшие это Соглашение, стали участниками конвенции и протокола.

Наряду с этим Россия является участником:

– Соглашения 1994 г. о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся – мигрантов. Соглашение между Правительством РФ и правительствами ряда государств СНГ и стран дальнего зарубежья по трудовой миграции;

– Соглашения 1998 г. о сотрудничестве государств СНГ в борьбе с незаконной миграцией.

Термины «беженец» и «вынужденный переселенец» упоминаются в текстах 210 законодательных и иных нормативных правовых актах Российской Федерации. Однако базовыми законодательными актами в области вынужденной миграции служат Федеральный закон «О беженцах» и закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». Федеральный закон «О беженцах» предполагает реализацию международных обязательств Росси после ее присоединения к Конвенции и Протоколу, касающимся статуса беженцев. Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» направлен на установления особого правового режима и оказания государственной поддержки гражданам Российской Федерации в общественно-политической ситуации, возникшей после образования новых государств на территории бывшего СССР. Оба закона построены на принципах, заложенных в Конвенции ООН (1951 г.) и Протоколе (1967 г.), касающихся статуса беженцев. Однако Федеральный закон «О беженцах» не в полной мере соответствует международным обязательствам Российской Федерации. По условиям Конвенции и Протокола, касающихся статуса беженцев, при присоединении любое государство может сделать оговорки, за исключением ст. 1, 3 и 4, п. 1 ст. 16 и ст. 33, а также заявления о территориальном применении в соответствии со ст. ст. 1В(1) и 40. В этих статьях определен перечень обстоятельств, по которым лицо, признается беженцем, и случаи, при которых положения Конвенции не распространяются. Перечни являются исчерпывающими и не могут быть дополнены. Также определяются минимальные нормы обязательств государства, предоставившего убежище, перед беженцем: недопустимость дискредитации, свобода вероисповедания, право на обращение в суд, принцип не высылки. В Федеральном законе «О беженцах» имеет место отход от императивных норм Конвенции и Протокола, касающихся статуса беженцев. Например, не включена норма, содержащаяся в части второй раздела D ст. 1 конвенции об автоматическом признании указанных в этом пункте лиц беженцами. Речь идет о случае, когда учреждения ООН вынуждены прекращать свою помощь отдельным категориям лиц. Осуждение лица за совершение преступления не может служить основанием для лишения его временного убежища или депортации с территории России. За совершение лицом уголовного преступления действующим уголовным законодательством не предусматривается такой вид наказания, как выдворение из страны. В ст. 44 Уголовного кодекса РФ дан исчерпывающий перечень видов наказания. Статья 42 Конвенции о статусе беженцев специально запрещает оговорки к ст. 1 Конвенции. Таким образом, в ст. 1, 2, 3, 9 Федерального закона «О беженцах» содержатся формулировки, частично исключающие или частично изменяющие юридический смысл ст. 1 Конвенции о статусе беженцев. Статья 19 Федерального закона «О вынужденных переселенцах», носит декларативный характер, поскольку ответственность за нарушение положений указанных законов не предусмотрена действующим административным и уголовным законодательством. Законодательство, обеспечивающее государственное регулирование миграционных процессов на территории Российской Федерации имеет ряд пробелов и недоработок. [19, с. 101]

1. Главным недостатком законодательства в области миграции является то, что законодательная база построена на созерцательной позиции и практически полной отстраненности государства от влияния на процессы миграции. Между субъектами миграции и государством отсутствуют партнерские отношения, основанные на взаимном признании прав и обязанностей. Содержащиеся в законах «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» обязанности беженцев и вынужденных переселенцев построены на уровне декларации. Полную несостоятельность показала попытка решить все многообразие проблем миграции внесением дополнений и изменений в законы Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». Законы не являются актами прямого действия, а предполагают принятие целой серии нормативных правовых актов, конкретизирующих их содержание. В частности Федеральный закон «О беженцах» предусматривает издание 11 подзаконных актов. С момента вступления в силу этого Закона прошло почти шесть лет, а до настоящего времени Правительством Российской Федерации принято только 7 нормативных правовых актов, другие нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации не приведены в соответствие с законом «О беженцах». Аналогичная ситуация с законом «О вынужденных переселенцах».

2. Необходима подготовка проекта федерального закона об оказании помощи лицам, пострадавшим в ходе разрешения локальных кризисных ситуации в субъектах Российской Федерации. Такой законопроект позволит установить порядок финансирования в единую систему расходования материальных ресурсов и денежных средств, направляемых на восстановление хозяйственных объектов, упорядочит и объединит усилия федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по решению этой проблемы.

3. В 1998 г. принят Федеральный закон «О борьбе с терроризмом». Одна из глав этого Закона устанавливает порядок возмещения вреда, причиненного в результате террористических акций, и социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористической акции. В соответствии с этим Законом порядок возмещения вреда регулируется гражданско-процессуальным законодательством, а порядок осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших от террористической акции, определяется Правительством Российской Федерации. Практика последних лет показывает, что причинивший вред, которому мог бы быть предъявлен гражданский иск, как правило, не бывает найден. В Законе не предусмотрена компенсация за ущерб, причиненный при проведении контр террористической операции.

4.Отсутствие комплексного подхода к регулированию миграционных потоков привело к неравномерной миграционной нагрузке на субъекты Российской Федерации и существенно осложнило решение вопросов обустройства и интеграции беженцев и вынужденных переселенцев. В связи с этим особую актуальность приобретает разработка проекта закона «О государственном регулировании миграционных потоков на территории России на основе установления субъектами Российской Федерации миграционных квот». Таким образом, миграционная политика служит для обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности РФ, удовлетворения потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рационального размещения населения на территории страны, использования интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания России. Реализация миграционной политики обеспечивается путем взаимодействия Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов РФ. Основана государственная миграционная политика на нормах международного права, положениях Конституции РФ, федеральных законах и нормативных правовых актах.

**1.3 Правовое регулирование в области миграции**

Для России входящей в число стран, образовавшихся из единого в прошлом государства – Союза ССР, вопросы миграции населения являются особенно актуальным. Институирование новых межгосударственных отношений, как ближним, так и дальним зарубежьем, национальные конфликты на этнической, политической и экономической основе, резкий переход к политике открытых дверей при одновременном снижении пограничного и иммиграционного контроля – эти и другие факторы сделали российскую территорию достаточно свободной для въезда различных категорий мигрантов, в том числе нелегальных. Внутренние этнические конфликты также повлекли за собой рост миграции на территории государства. Происходящие миграционные потоки, как в мире, так и в России неоднородны.[22, с. 2]

В системе добровольной миграции следует выделить экономическую и, прежде всего, трудовую миграцию. Она представляет собой миграцию физических лиц из одной страны в другую, а также внутри одной страны с целью найма на работу. Как правило, экономический мигрант покидает свою страну добровольно, при этом, в случае принятия решения вернуться на родину, он продолжает пользоваться защитой со стороны своего государства. Наиболее тяжелые как для личности, так и для общества, государства последствия несет вынужденная миграция. Вынужденная миграция так же, так и добровольная, может иметь различные характеристики. Она бывает внешней (лица ищущие убежище, в том числе беженцы) и внутренней (перемещенные внутри страны лица, вынужденные переселенцы), возвратной и безвозвратной, легальной и нелегальной и т.д.

Для беспрепятственной реализации прав мигрантов в соответствии с международными стандартами и взятыми Российской Федерацией в этой связи обязательствами, в настоящее время в России выработан ряд законодательных актов.

Прежде всего, это относится к общепринятым принципам и нормам международного права и международным соглашениям Российской Федерации, в том числе по вопросам миграции, которые в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, включены в правовую систему России. Это касается выполнения Конвенции ООН 1951 г. о статусе беженцев и Протокола к ней 1967 г., к которым Российская Федерация присоединилась в 1992 году (в России они вступили в силу с февраля 1993 г.) ряда других международных документов. Также законодательство Российской Федерации в области миграции составляют федеральные законы, законы субъектов Федерации и акты органов исполнительной власти.

Весь существующий в законодательстве Российской Федерации нормативный массив, так и или иначе связанный с миграцией, можно классифицировать по доброму десятку критериев – по принадлежности к той или иной отрасли права, по субъекту (российские граждане, иностранные граждане или лица без гражданства), по иерархии, по времени издания, по тому, регулирует ли акт непосредственно миграционные процессы или же устанавливает правомочия государственных органов, работающих в сфере миграции, и т.д.

Для удобства восприятия представляется целесообразным разбить всю данную совокупность нормативных правовых актов на группы, соответствующие иерархии нормативных актов, основу которых составляет Конституция Российской Федерации.

Нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающие принципы регулирования миграции, можно условно разделить на две части. К первой относятся те из них, которые признают права человека, прямо или косвенно лежащие в основе миграционных процессов, ко второй-нормы, определяющие пределы полномочий и ответственность органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, а также должностных лиц по управлению процессами, образующими явление миграции, в том числе по обеспечению соблюдения требований законодательства.

Основой существования миграционных процессов являются признаваемые Конституцией Российской Федерации права и свободы человека. Все они в большей или меньшей степени оказывают влияние на внутреннюю и внешнюю миграцию. [23, с. 69 – 77]

Конституция провозгласила, что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным нормам международного права…». Согласно части третьей статьи 62 Конституции Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. Из данной статьи в ее взаимосвязи с частью второй статьи 17 и другими статьями Конституции Российской Федерации, касающимися прав и свобод человек и гражданина, следует, что речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями именно гражданина Российской Федерации, то есть возникают и осуществляются в силу особой связи между государством и его гражданами.

Реализация людьми некоторых из этих прав свобод непосредственно образует миграционные потоков. К ним следует отнести права и свободы, установленные нормами частей первой и второй статьи 27 Конституции Российской Федерации. Они закрепляют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, а также право на свободный выезд за пределы Российской Федерации и для граждан России – право на беспрепятственное возвращение на ее территорию.

Следует отметить, что Конституция Российской Федерации не признает за человеком права на абсолютную свободу – в части свободы передвижения и выбора места пребывания и места жительства это право принадлежит лишь тем лицам, которые находятся на территории Российской Федерации на законных основаниях, будь то гражданин России, иностранный гражданин или лицо без гражданства. В отношении двух последних категорий федеральным законом установлены специальные ограничения. Субъектом права беспрепятственного въезда в Российскую Федерацию вообще может быть только гражданин Российской Федерации. Однако и это право необходимо соотносить с принципом, закрепленном в пункте 3 статьи 17 Конституции: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». В соответствии с данными принципом часть статьи 55 Конституции устанавливает возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом «только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Принятие федеральных законов, регламентирующих как деятельность государства, так и должностных лиц, также можно отнести к основаниям, на которых осуществляется государственно-правовое регулирование миграционных процессов. К таким конституционным нормам, прежде всего, следует отнести те, которые регламентируют вопросы гражданства, порядок его приобретения и прекращения (часть 1 статьи 6), поскольку институт гражданства имеет исключительно важное значение для регулирования миграции.

В другую группу установлений Конституции Российской Федерации находятся такие важные для регулирования миграционные вопросы, как принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также контроль за их соблюдением (пункт «а» статьи 71), регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, гражданство в Российской Федерации (пункт «в»), установление порядка деятельности законодательной, исполнительной и судебной власти (пункт «г»), установление основ федеральной политики в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (пункт «е»), финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежная эмиссия и основы ценовой политики (пункт «ж»), федеральные налоги и сборы (пункт «з»).

К мощным инструментам регулирования миграционных потоков следует отнести вопросы определения статуса государственной границы и ее защиты, а также судопроизводство, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство (пункт «о»).

Таким образом, по Конституции Российской Федерации основные, принципиальные аспекты правового регулирования миграции отнесены к исключительному, по смыслу статей 71 и 72, ведению федерального центра. Вместе с тем ряд предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов представляет собой во многом те же вопросы федерального ведения, но содержащие определенные уточнения – если к компетенции центра отнесены «регулирование и защита прав и свобод …», то компетенция субъектов федерации, не предусматривая регулирования, в то же время предполагает наряду с защитой прав и свобод человека и гражданина и пути такой защиты: обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, а также установление режима пограничных зон (пункт «б» часть 1).

Только в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся такие важные для регулирования миграционных отраслей права, как административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и об охране окружающей среды (пункт «к»), выполнение международных договоров (пункт «о»). К рассматриваемой группе норм вплотную примыкают установленное пунктом «а» статьи 89 Конституции правомочие Президента Российской Федерации решать вопросы гражданства Российской Федерации и представления политического убежища.

Положения Конституции Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере миграционных потоков, получили свое непосредственное отражение в более чем 30 действующих на настоящий момент федеральных законах.

Одним из основных законодательных актов, регулирующих миграционные правоотношения, является Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Данный закон непосредственно реализует положения ч. 2 ст. 27 Конституции Российской Федерации – «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию». Закладывая основы механизма, призванного обеспечить право на свободу передвижения – порядок получения выездных документов для российских граждан, въезда и транзитного проезда для иностранцев, закон в тоже время достаточно подробно, за некоторым исключением, устанавливает случаи и основания ограничения такого права, включая отсылки к законодательству о безопасности и как частные случаи – к законам о Государственной границе и о государственной тайне.

Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», содержащий правила пересечения государственной границы лицами и транспортными средствами, перемещения через нее грузов, товаров и животных, развивает, в свою очередь, принципы и нормы, изложенные в другом акте – Законе Российской Федерации от 5 марта 1992 г. №2446-1 «О безопасности». Последний предусматривает деятельность ряда уполномоченных органов, осуществляющих государственное принуждение, в том числе и при пересечении государственной границы, и в части принятия решения о допуске (выдаче визы) в Российскую Федерацию.

Без сомнения, к законам, регулирующим въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства в части защиты здоровья населения, следует отнести Федеральный закон от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)».

Определенная регламентация въезда и выезда иностранных граждан установлены Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (например, пункт 2 статьи 30, касающийся миграционной карты). Основное же содержание данного закона составляют нормы, устанавливающие статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Кроме данного закона, правовое регулирование в данной сфере осуществляются Федеральным законом от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», который определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев, при этом данный закон распространяет свое действие в равной степени на граждан Российской Федерации. В меньшей степени правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства определяется Законом Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом территориальном образовании».

В случае лишения либо утраты статуса беженца, нарушения правил пребывания, проживания в Российской Федерации или транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранные граждане и лица без гражданства в соответствии с Федеральными законами «О беженцах» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» подлежат депортации за пределы Российской Федерации. Однако в настоящее время законодательно не установлен четкий порядок депортации иностранных граждан и лиц без гражданства. [29, с. 289]

Законодательным актом, регулирующим права иностранных граждан и лиц без гражданства в части получения российского гражданства, является Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», в котором содержатся принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством Российской Федерации, определены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации. Законом установлены правила, согласно которым гражданство не смогут получить лица, связанные с преступностью, не владеющие государственным языком, не имеющие возможности содержать себя в стране проживания. Введена норма, ограничивающая предоставление двойного гражданства в случаях, не предусмотренных федеральным законом или международными договорами, а приобретение российского гражданства иностранцами за рубежом разрешено только в исключительных случаях по решению Президента Российской Федерации.

Рассматривая правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, необходимо обратиться к Закону Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах», который в соответствии с п. 3 ст. 1, признает указанную категорию лиц вынужденными переселенцами, устанавливая экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав и законных интересов на территории Российской Федерации. Однако в соответствии со ст. 1 Закона «О вынужденных переселенцах» последними признаются граждане Российской Федерации, а основное действие закона направлено на регулирование вынужденной миграции граждан Российской Федерации.

В целях защиты конституционного права граждан на свободу передвижения принят Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Вместе с тем, как представляется, не каждое лицо, пользующееся упомянутым правом, в то время может быть признано в качестве мигранта. Это связано с тем, что переселенец (мигрант), во-первых покидает прежнее место жительства, а во-вторых, его переезд сопровождается пересечением границ (государственных и административных). Не случайно упомянутый выше закон закрепляет необходимость регистрации граждан по месту жительства, которая в то же время не является частью процедуры пересечения (миграции) в том случае, если гражданин не меняет место жительства или меняет его, не пересекая границы.

Помимо перечисленных федеральных законов и законов Российской Федерации, а также целого ряда других законов, непосредственно или опосредованно воздействующих на правоотношения в сфере миграционных процессов, следует упомянуть о ряде кодифицированных законодательных актов, затрагивающих прямо или косвенно отношения в сфере миграции, устанавливающих ответственность за правонарушения, связанные с незаконной миграцией. К таким нормативным актам относятся Налоговый, Бюджетный, Гражданский, Уголовный, Уголовно-процессуальный кодексы Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и др.

Наряду с федеральными законами и законами Российской Федерации, регламентирующими деятельность государства в сфере миграции, необходимо отметить двухсторонние и многосторонние международные соглашения о сотрудничестве между органами государственной власти и управления Российской Федерации и Правительствами зарубежных стран, в области борьбы с незаконной миграцией и преступностью.

Международные договоры и соглашения по вопросам миграции наиболее предметно регулируют миграционные процессы между Россией и другими государствами, поскольку выражают согласованные подходы к пересечению границ, перемещению товаров, закладывают основы правового статуса своих граждан, граждан других государств и лиц без гражданства при пребывании и проживании на территории другого государства. [24, с. 152]

Нормативными правовыми актами, регулирующими в Российской Федерации, являются акты органов исполнительной власти. К нормативным актам данной группы относятся свыше 90 действующих Указов Президента Российской Федерации, Постановлений и Распоряжений Правительства России, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также изданных во исполнение указанных актов ведомственных нормативных актов министерств и ведомств.

При рассмотрении данного нормативного блока, регулирующего правовые отношения в сфере миграции, необходимо отметить, что в целом для системы правового регулирования миграции в Российской Федерации характерно наличие в большей степени подзаконных актов, регламентирующих правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства, нежели миграцию российских граждан. Однако необходимо отметить ряд нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, регулирующих вопросы общего характера в области миграции. Таким нормативным актом является, например, Постановление Правительства Российской Федерации от 19января 1998года № 60, утверждающее Положение о пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, в котором закреплен общий порядок функционирования пунктов осуществления пропуска через государственную границу всех категорий лиц, а также транспортных средств, грузов и товаров. Детализация порядка работы пунктов пропуска в зависимости от классификации осуществлена характерным для режима участка государственной границы приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 9 января 1997 года № 3 «Об утверждений Правил режима в пунктах пропуска автотранспортных средств через Государственную границу Российской Федерации», а также аналогичными документами других федеральных министерств и ведомств.

В отличие от указанных актов общего характера действует значительное количество нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения с участием только российских граждан или, наоборот, только иностранных граждан и лиц без гражданства.

К нормативным подзаконным актам федеральных органов исполнительной власти, регулирующим такие отношения, следует отнести, прежде всего, весь блок документов, издаваемых во исполнение Федерального закона о правовом положение иностранных граждан в Российской Федерации. К той же подгруппе можно отнести нормативные акты, регулирующие особые общественные отношения, участниками которых являются иностранные граждане и лица без гражданства в связи с прибытием их в Российскую Федерацию в поисках убежища или ходатайства о предоставлении им в России статуса беженца. В качестве примера можно привести Указ Президента Российской Федерации от 21.07.97 года № 746 «Об утверждении Положения о порядке предоставления Российской Федерации политического убежища», Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.98 года №679 «Об утверждении общего положения о месте временного содержания лиц, ходатайствующих о признании беженцами».

К числу правовых актов, регулирующих общественные отношения в области миграции с участием только российских граждан, следует отнести постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 1994 года № 1451 «О комплексе мер по обеспечению эвакуации российских граждан из зарубежных государств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций», действует также широкий круг Постановление Правительства Российской Федерации и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти по вопросам документального оформления правового статуса гражданина Российской Федерации. [41, с. 140 – 141]

Несколько в стороне от рассматриваемого выше вопроса находится нормативные правовые акты, устанавливающие во исполнение соответствующих законодательных норм порядок правоприменения и правомочия государственных органов осуществляющих контрольные функции в сфере миграции. Это постановления Правительства Российской Федерации от 29 марта 1994 года № 249 «Об утверждении Положения о Межведомственной комиссии по упорядочению въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и ее состав» и от 8 сентября 1994 г. № 1020 «Об утверждении положения об миграционном контроле».

Примечательны некоторые нормативные правовые акты, связанные с правовым положением иностранных граждан в Российской Федерации, действующих в области здравоохранения, трудовых отношений и таможенного дела, в частности, правило проведения обязательного медицинского, освидетельствования на выявление вируса иммунодефицита человека утвержденный постановлений Правительством Российской Федерации от 13 октября 1995 г. № 1017, Положение о выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешение на работу, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. № 941, постановлением Министерства труда и занятости Российской Федерации от 4 апреля 1994 г. № 28 «Об утверждении разъяснения «о некоторых вопросах, связанных с применением п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 16 декабря 1994 г. № 2146 «О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы».

Особое внимание заслуживают нормативные правовые акты приграничных регионов, направленные на пресечение незаконной миграции о обеспечение безопасности коренного населения, например Постановление главы администрации Белгородской области от 6 октября 1999 г. № 566 «О мерах по обеспечению безопасности населения области в связи с обострением миграционных процессов», Постановление главы администрации Краснодарского края от 18 июня 2002 г. № 676 «Об усилении государственного контроля за миграционными процессами и обеспечении защиты прав и законных интересов граждан Российской Федерации проживающих на территории Краснодарского края». Принятие такого рода нормативных правовых актов свидетельствует о слабости федерального законодательства в этой сфере.

К нерешенным проблемам законодательства Российской Федерации в области миграции следует отнести отсутствие полной и эффективной законодательной базы в сфере регулирования вопросов миграции, что является значительным фактором роста напряженности в обществе оказывает негативное влияние на состояние рынка труда, межнациональной и межконфессиональные отношения, увеличивает степень криминализации общества, создает прямую угрозу национальной безопасности государства.

Это требует выработке адекватного законодательства, направленного на преодоление негативных последствий миграционных процессов. Разработка такого законодательства преследует еще одну важную цель, которая заключается в создании условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, установления соответствия их международным стандартам и взятым Российской Федерацией на себя обязательства в этой сфере, вытекающим из действующих на ее территории международных актов.

Прежде всего требует определения правовое положение мигранта. В то же время, к сожалению, сам термин «мигрант» в российском законодательстве не определен.

Направления совершенствования законодательства в этой связи целесообразно определить в научно обоснованном программном правительственном документе, который должен показать, в том числе, и место законодательных актов, касающихся прав мигрантов, в общей системе российского законодательства, в связи, с чем необходимо внести соответствующие изменения в утвержденную Распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р, Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

Представляется, что необходимо осуществление более полной законодательной регламентации прав мигрантов на федеральном уровне, что на практике позволит обеспечить единые подходы к реализации миграционной политики на всей территории страны, установит общие принципы и стандарты законодательного регулирования в данной области, гарантирует организацию должной защиты переселенцев от дискриминации по мотивам происхождения, социального и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений и другим обстоятельствам, определит соответствующие государственные полномочия в этой сфере. Органам государственной власти субъектов Федерации или органам местного самоуправлении необходимо передать исполнительные полномочия в случаях, предусмотренных федеральным законами, с одновременным предоставлением необходимых материальных и финансовых средств на их осуществление.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что законодательные нормы, регулирующие права мигрантов, в основной своей массе являются составной частью административного законодательства и могут быть выделены, в силу указанной специфики, в специальный институт.

Выделение соответствующих законодательных норм сконцентрирует и скоординирует усилия по вопросам защиты прав мигрантов, позволит найти новые, более удачные пути решения существующих проблем. В связи с этим требует дальнейшего изучения целесообразность разработки федерального закона о правах мигранта.

В рамках совершенствования законодательных актов миграционной политики необходимо уточнить вопросы предоставления статуса отдельным категориям мигрантов, прежде всего тем из них, кто вынужденно покинул место жительства. [43, с. 95 – 96]

Так, в настоящее время, в связи с усилением борьбы с терроризмом, международной организованной преступностью и незаконной миграцией необходимо выдвинуть предложение о необходимости сужения круга лиц, признаваемых беженцами и лицами, ищущими убежище. Такие предложения могут быть реализованы путем усиления в целом процедурных механизмов предоставления статуса беженца и лица ищущего убежища. В частности, необходимо ввести дополнительные основания, по которым лицу может быть отказано в рассмотрении ходатайства по существу. В связи с этим важно отметить, что Управление Верховного Комиссара по делам беженцев ООН (УВКБ) считает, что пересмотр и усиление процедурных мер и мер безопасности, вызванных угрозой терроризма, являются для государств необходимыми. Вместе с тем УВКБ настаивает на том, что сложный характер дел, связанных с исключением, является одним из доводов в пользу сохранения практики рассмотрения их в рамках регулярных процедур предоставления статуса беженца либо убежища, а не на этапе установления приемлемости ходатайства или в рамках ускоренных процедур. При этом важно также, что введение, каких либо подобных мер само по себе не потребует изменений в понятии беженца и лица ищущего убежища, поскольку в Федеральном законе «О беженцах» (в соответствии упоминавшейся Конвенцией ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протоколом к ней 1967 г.) содержится положение, прямо исключающее из действия статуса беженца лиц, совершивших тяжкие преступления.

Следует учесть, что сокращение количества беженцев на территории Российской Федерации в настоящее время не может быть осуществлено через ведение механизма квотирования. Российская Федерация в соответствии с названными выше международными документами взяла на себя обязательства о предоставлении статуса беженца иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежище, при наличии у них обязательств, которые соответствуют критериям данного статуса, определенным указанными актами. В связи с этим установлением квот и прием иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище и имеющих все основания для получения на территории Российской Федерации статуса беженца, входит в противоречие с принятыми Российской Федерации на себя международными обязательствами. Следовательно, ставить вопрос о введении квотирования для приема данной категории лиц можно только путем предварительного внесения соответствующих изменений в международные обязательства Российской Федерации.

Очевидно, что отнесение к беженцам наших соотечественников, прибывших в Российскую Федерацию из государств – участников СНГ, не соответствует целям, которые преследует международные акции по вопросам защиты прав беженцев. Для указанных лиц должна действовать процедура приобретения российского гражданства с одновременным предоставлением гарантий скорейшей социальной адаптации и бытового обустройства данной категории репатриантов, что необходимо отразить в соответствующем проекте Федерального закона «О репатриации». Требуют принципиального уточнения положения федерального законодательства, касающееся российских граждан, вынужденно оставивших место жительства и переехавших в связи с этим в другой субъект Российской Федерации. Законодательно установленные основания, по которым им предоставляется статус вынужденного переселенца аналогичны тем, которые необходимы для получения статуса беженца. Считаем, что в отношении указанных лиц целесообразно применить подходы, получившие признание на международном уровне. На сегодняшний день в международном праве отсутствует понятие вынужденного переселенца. Используемый в рабочих документах Комиссии ООН по правам человека термин «перемещенные внутри страны лица (ПВЛ)» предлагается распространять на лиц (или группы лиц), которых заставили или принудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности, в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекли международно-признаваемых государственных границ. Данное определение значительно расширяет перечень оснований, при наличии которых лицо может быть признано в качестве «перемещенного внутри страны». Полагаем, что в перспективе, возможно, его применение и в российском законодательстве.

Одним из ключевых для регулирования прав мигрантов является институт гражданства. Значение его в рассматриваемом контексте проявляется в тех случаях, когда выезжающие в значение имеет правовое регулирование вопросов гражданства, условий его приобретения или прекращения.

Для соотечественников Федеральным законом предусмотрен упрощенный порядок получения гражданства. Данный порядок касается тех из них, кто не получил гражданство государства бывшей республики Союза ССР и остается лицом без гражданства. Для лиц, родившихся на территории РСФСР и имевших в прошлом гражданство СССР, не предусмотрен упрощенный порядок, но установлен сокращенный срок проживания, необходимый для приема в гражданство Российской Федерации, - один год.

В то же время имеется целая категория лиц из числа наших соотечественников, права которых по приобретению российского гражданства оказались незащищенными. Речь идет о лицах, имевших в прошлом гражданство СССР, родившихся не в РСФСР, а в других бывших республик Союза ССР и принявших гражданство государства – бывшей республики СССР. Полагаем, что на указанных лиц должны распространяться льготные условия, предусмотренные упомянутым Федеральным законом, если государственный язык России они считают своим родным языком (единственным или наряду с другими языками). Разумеется, это предполагает свободное владение русским языком в объеме, предусмотренном положениями действующего федерального законодательства о гражданстве. Возможно, следует сократить для них сроки проживания, необходимые для приема в российское гражданство (например, до одного года). Решение многих проблем в области миграции зависит от согласованных действий государств – участников СНГ. Принятые в последние годы документы, к сожалению не всегда выполняются. Это касается, в том числе и Соглашения о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией от 6 марта 1998 г., особенно в части сближения и унификации национальных законодательств государств участников содружества, направленных на упорядочение государственного миграционного обмена и организации контроля за этими процессами.

Федеральный закон Российской Федерации от 18 июня 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» вступил в силу 15.01.2007. Внесены также изменения в ФЗ «О правом положении иностранных граждан в РФ» (№110) и в Кодекс РФ об административных правонарушениях (№189). Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции.

Таким образом, единого подхода к формулировке определения миграции до сих пор не существует. В зависимости от изучаемого признака, выделяют внешние, внутренние, временные, маятниковые, сезонные, социальные, экономические, добровольные, принудительные, общественно-организованные и неорганизованные миграции. Современная миграционная ситуация в России является непосредственным отражением особенностей переживаемого этапа социально-экономического и политического развития страны. [43, с. 83 – 97]

**2. Анализ государственного регулирования миграционных потоков в Российской Федерации**

**2.1 Современные миграционные процессы в Российской Федерации и их законодательное регулирование**

Миграционная ситуация в России за последние годы стала относительно самостоятельным фактором, усугубляющим диспропорции экономического и социального развития в отдельных регионах и в стране в целом. Спонтанная неуправляемая миграция оказывает негативное воздействие на общероссийские и региональные демографические, экономические, социальные и криминогенные процессы. В ряде случаев она является причиной неравномерности развития регионального рынка труда, создает угрозы безопасности приграничным субъектам Российской Федерации.

Текущая миграционная ситуация характеризуется следующими особенностями:

– Происходит снижение внешней и внутренней миграционной активности. После бурных миграционных процессов в 90-х годах ХХ века это может показаться некоторым стабилизирующим фактором, однако направления миграционных потоков, их структура и качественный состав не отвечают насущным и стратегическим государственным потребностям. Представляется, что без комплекса активных и системных мер по государственному правовому регулированию миграционной политики она качественно не изменится и не улучшит кардинальным образом российский рынок рабочей силы, особенно в сфере наукоемких технологий, промышленного производства, рыночной инфраструктуры;

– Иммиграция в Россию из стран СНГ и Балтии стала важным фактором поддержания численности населения страны в условиях естественной убыли населения, однако эти процессы все в меньшей степени являются компенсатором депопуляции в стране;

– Сохраняется стихийный отток населения из Сибири, Дальнего Востока, Крайнего Севера в центральные и южные регионы страны. Этот процесс углубляет диспропорции регионального развития, а нерегулируемая миграция превращается в фактор дисбаланса и рассредоточения людских и природных ресурсов страны;

– Еще достаточно высока вынужденная миграция из районов этнических и вооруженных конфликтов, сохраняется незаконная внешняя миграция, подчас тесно переплетенная с криминалитетом.

Распад СССР и сопровождающие его взрыв национализма, вооруженные этнические конфликты, политическая нестабильность и системный социально-экономический кризис обусловили резкое падение территориальной мобильности населения, связанное с размещением производительных сил и соответствующим перераспределением трудовых ресурсов, и изменили природу внешней и внутренней миграции, придав им вынужденный характер, спровоцировав массовые потоки беженцев, репатриантов, процессы этнического и конфессионального размежевания и напряженности.

Постепенная нормализация политической обстановки на постсоветском пространстве ведет к формированию относительно стабильных русских и русскоязычных диаспор в ряде новых постсоветских стран, их интеграции в социум данных государств и сокращению миграционного оттока в Россию.

С другой стороны, параллельно с этой группой факторов переход к политике "открытых дверей", включение России в международный рынок рабочей силы, формирование рыночной экономики привели к развитию трудовой миграции и стали важнейшим амортизатором падения миграционной подвижности населения. Однако пока рано говорить о том, что государство полноценно овладело механизмами и рычагами, способными превратить миграцию в фактор модернизации и развития отечественной экономики. Так же, как не научилось преодолевать, компенсировать и минимизировать негативные последствия стихийной миграции для экономики, социальной стабильности и национальной безопасности.

Миграционный прирост населения России за 10-летний период составил 3,8 млн. человек против 1,8 млн. человек за предыдущее десятилетие. При этом миграционный прирост из стран СНГ и Балтии насчитывал около 5 млн. человек, тогда как в обмене с другими странами Россия потеряла 1,2 млн. человек. Роль миграционного прироста в поддержании численности населения России стала резко снижаться с середины 90-х годов. Анализ качественного состава встречных миграционных потоков во взаимоотношениях Российской Федерации с различными странами не поддается однозначной оценке, но дает немало оснований для беспокойства.

Согласно данным Госкомстата России, естественная убыль населения, начавшаяся с 1993 года, составила более 8,1 млн. человек. Миграционный прирост населения за счет положительного сальдо внешней миграции компенсировал 40% естественной убыли населения. Но с конца 90-х годов началось резкое сокращений миграционного прироста населения. Например, в 2006 году миграционный прирост позволил компенсировать только 7,7% естественной убыли населения. И эта тенденция продолжает сохраняться: официально-формальные цифры показателей миграции не учитывают качественный состав 'более двух десятков миллионов русских, оставшихся за границей (большинство миграционно мобильного населения в возрасте трудовой активности уже эмигрировало в Россию за 10-летний период). Поэтому миграционный резервуар практически исчерпан. Теоретические ожидания и в дальнейшем компенсации естественной убыли населения за счет миграционного притока из-за рубежа представляются завышенными инеоправданными.

Затухающий миграционный прирост населения России происходит на фоне постепенного сокращения размеров миграционного движения населения внутри страны. В 2007 году общий объем миграций (сумма прибывших и выбывших) составил 4,3 млн. человек, в т.ч. 2,2 млн. - прибывших и 2,1 млн. - выбывших, в 2005 году - 5,1 млн. человек, в том числе 2,7 млн. - прибывших и 2,4 млн. - выбывших. Для сравнения в 1989 г. '(год, с которого началось снижение объемов миграции) общий объем миграции (внутрисоюзной) составлял 12,8 млн. человек (6,6 млн. - прибывших и 6,2 млн. - выбывших).

За 90-е годы из стран СНГ и Балтии в Россию переехало более 8 млн. человек, причем качественно структура мигрантов была более привлекательной с точки зрения экономики: они имели наиболее работоспособный возраст и относительно высокий образовательный и квалификационный уровень. Число прибывших в Россию из стран СНГ и Балтии после распада СССР находилось на уровне 80-х годов, колеблясь в пределах 850-1150 тыс. чел в год. Но в последнее время и здесь идет затухание миграционного потока: число прибывших из этих стран последовательно сокращается: к 2003 г. упало до 350 тыс. человек; в 2005 г. - до 186,2 тыс. человек; в 2007 г. - до 177,3 тыс.

Уменьшение миграционных потоков в Россию связано с изменениями экономической и социально-политической обстановки в странах бывшего СССР и в самом Российском государстве. К настоящему времени приостановлены военные действия в тех странах СНГ, где наблюдались крупные вооруженные конфликты. Это привело к резкому сокращению потока вынужденных мигрантов. Наиболее критично настроенные к местным национально-политическим режимам и происшедшим изменениям соотечественники успели выехать раньше. Оставшиеся с течением времени вынуждены были постепенно адаптироваться к новым условиям. Тем более, что в ряде стран произошли политические и правовые изменения, сделавшие более толерантными отношения титульных наций к этнически российской части населения. В ряде случаев снята острота наиболее резких конфликтов этой категории бывших граждан СССР с местными элитами, этнократические тенденции в политике новых элит ряда стран также ослабли. А именно они, по результатам социологических опросов и по мнению экспертов, были мотивационной основой значительной части русскоязычных мигрантов, выезжающих из стран СНГ и Балтии на постоянное местожительство в Россию.

Не следует недооценивать тот факт, что миграционный прирост в России за счет бывших республик СССР с начала 2000 г. существует из-за еще более резкого сокращения выезда из нее в страны СНГ и Балтии. Количество выехавших из Российской Федерации сократилось с 692 тыс. человек в 1989 году до 53 тыс. человек в 2002 году. И эти процессы продолжаются.

На протяжении 90-х годов почти вся миграция из стран СНГ и Балтии носила ярко выраженный вынужденный характер. Однако официальный статус вынужденных переселенцев получили лишь менее 10% мигрантов. При этом удельный вес их среди всех прибывших значительно отличается в зависимости от страны, из которой они прибыли: в 2002 г. соответствующий статус получили 39% прибывших из Грузии, по 17% - из Казахстана и Узбекистана, 16% - из Таджикистана. Тем не менее, не представляется возможным на основе этой статистики сделать вывод о "добровольном" характере выезда 83% мигрантов из Казахстана или 84% из Таджикистана. Это будет слишком оптимистичной оценкой ситуации и мотивов, толкнувших граждан к выезду из этих стран. Не случайно тема о сужении критериев вынужденной миграции в российском законодательстве и практике миграционных служб постоянно поднимается на всех форумах общественных объединений переселенцев и других аналогичных организаций.

Всего, по данным Федеральной миграционной службы МВД России, на 1 января 2007 года насчитывалось 505,7 тыс. вынужденных переселенцев и беженцев. Около 43% из них (217,3 тыс.) составляли жители Казахстана, 12,9% (65,2 тыс.) Узбекистана, 8,9% (45 тыс.) - Таджикистана.

Помимо экономических факторов вынужденного переселения (распад союзного общехозяйственного комплекса, упадок высокотехнологичной промышленности, в которой была занята большая часть русскоязычного населения) значительное место в вынужденной миграции занимали этнокультурные факторы: сокращение сферы применения и использования русского языка, принижение русского культурного наследия, закрытие русских культурных центров, школ, театров, масштабное сокращение сферы высшего и среднеспециального образования на русском языке и т.д.

Другая значительная категория мигрантов - это лица, приезжающие из стран СНГ в Россию на заработки (временные трудовые и коммерческие мигранты). Отправляемые ими на этническую родину денежные переводы составляют весомую часть доходов стран СНГ (например, по данным обследований в Армении и Азербайджане, трансферты от работающих в России получает каждое 3-4 домохозяйство). То есть происходит вывоз этих средств из России. С другой стороны, личное трансферты спасают многие страны СНГ от голода, что стабилизирует социально-политическую обстановку на границах России.

Привлечение иностранной рабочей силы в экономику России имело место еще в СССР. Освоение северных и дальневосточных территорий, потребности в рабочей силе нефтегазового комплекса, лесного хозяйства, текстильной промышленности обеспечивались частично за счет других республик СССР, а также стран СЭВ, вьетнамских граждан.

В настоящее время численность официально зарегистрированных иностранных рабочих колеблется на уровне 200-300 тыс. человек. Около половины из них составляют граждане стран СНГ.

В то же время сложность и дороговизна процедур легализации (в которой не всегда заинтересованы работник и работодатель) приводит к увеличению нелегальной рабочей силы.

Несмотря на реально существующую проблему безработицы в России, по прежнему имеется значительное число вакансий, на которые не идут россияне. Кроме того, ряд иностранных фирм привлекает на работу в Россию иностранный персонал, даже в тех случаях, если на месте имеются российские специалисты.

Стабильными потребителями иностранной рабочей силы являются Москва и Московская область, Приморский и Хабаровский края, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Амурская область.

После принятия не до конца продуманного федерального закона "О порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации" мощный импульс к развитию получила незаконная иммиграция, разброс в количественных оценках которой варьируется у разных специалистов и экспертов. Верхняя планка этих оценок - 1-1,5 млн. человек. Незаконные иммигранты это, в основном, беженцы из Афганистана, стран Африки и др. (многие из которых рассматривают Россию как транзитную остановку на пути в Европу), а также трудовые мигранты. Из них статус беженца получило всего несколько сот человек.

Основные причины масштабной незаконной миграции - "прозрачность" российских границ со странами СНГ, их техническая необустроенность, отсутствие достаточных материально-финансовых ресурсов для эффективного противодействия этой форме миграции, наличие непреодоленных правовых пробелов в регулировании миграционных процессов.

Значительная часть нелегальных мигрантов, проникнув на территорию России с целью транзита и последующего выезда в европейские государства, адаптировалась в сфере малого бизнеса и коммерции, занимается противоправной деятельностью и уже не планирует дальнейшие переезды.

По оценкам Госкомстата, в 90-е годы из России ежегодно уезжало до 250 тыс. человек. Среди них была крайне высока доля (от 100 до 125 тыс.) высококвалифицированных специалистов, что негативно отражалось на трудовом и профессиональном потенциале страны, развитии высокотехнологичных, наукоемких производств и общем состоянии науки и культуры. В последние годы эмиграционный отток населения из России в страны дальнего зарубежья снизился до 50 тыс. человек в год. Сократилась и так называемая этническая (евреи, немцы) миграция, отчасти из-за исчерпания миграционного потенциала, отчасти из-за ужесточения миграционного законодательства принимающих стран (например, Германии) или государственной политики этих стран, направленной на экономическую, социальную, культурную поддержку этнических соотечественников.

Нелегальная эмиграция из России тесно переплетена с деятельностью организованных международных преступных групп, часть ее проявляется в виде незаконной торговли людьми.

В последнее десятилетие внутри России происходит отток населения из северных и восточных регионов в центр и на юго-запад страны. Причем стратегически ситуация осложняется тем, что эмиграция идет из самых богатых природными запасами регионов, усугубляя и без того напряженное положение в них трудовыми ресурсами и делая проблематичным перспективы их полноценного экономического развития.

Дальневосточный федеральный округ отличается среди всех других регионов России самыми неблагоприятными тенденциями миграционных процессов, что крайне негативно влияет на демографическую ситуацию. Интенсивность оттока здесь значительно выше, чем в Северо-Западном, Уральском и Сибирском федеральных округах. Особенно сложная ситуация наблюдается в Чукотском, Корякском автономных округах, в Магаданской, Камчатской и Сахалинской областях, которые уже потеряли вследствие этого значительную часть своего трудоспособного населения.

Всего за 2000-2007 г. миграционный отток и естественная убыль населения Дальнего Востока привели к сокращению общей численности его населения с 8, 04 млн. человек до 7,04 млн. человек (на 12,5%).

Быстрее всего сокращается население северных районов Дальнего Востока: по сравнению с 1990 г., население Чукотского автономного округа и Магаданской области уменьшилось наполовину, Камчатской области - почти на 20%, Сахалинской - на 15%. Особенно неблагоприятен для этих регионов качественный состав региональных миграций. Как правило, уезжает молодежь.

Региональные миграционные диспропорции усугубляют региональную асимметрию. Одни регионы выигрывают за счет других. Благодаря миграционному притоку населения демографическая ситуация в европейской части страны намного лучше, чем в азиатской. Углубляющийся кризис в естественной убыли населения здесь сосуществует с миграционной подпиткой (заметную роль в ней играют переселенцы из стран СНГ и регионов политической нестабильности). Но приток мигрантов полностью не компенсирует естественную убыль населения и в этих регионах.

Острота миграционных проблем, а также их влияние на перспективы дальнейшего развития России обусловливают насущную необходимость формирования надежной системы государственного регулирования миграционных процессов на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации.

В современной России существует, несколько наиболее важных проблем, которые требуют государственного регулирования в сфере миграции:

потребность в компенсации естественной убыли населения посредством при влечения и закрепления на постоянное место жительства в первую очередь титульных народов России из стран ближнего зарубежья;

необходимость создания условий для обеспечения территориальной мобильности трудовых ресурсов в соответствии с изменяющимися потребностями рынка и развития регионов;

защита национального рынка труда от избытка трудовых ресурсов, структурной безработицы в условиях глобализации и давления избыточных трудовых ресурсов изза рубежа;

обеспечение национальной безопасности и геополитических интересов, защиты от криминализации российской и международной миграции, обеспечение благоприятной санитарно-эпидемиологической обстановки.

В условиях рыночной экономики решение указанных выше проблем предполагает использование не столько прямых, сколько косвенных инструментов регулирования миграции.

К прямым методам регулирования миграции относится квотирование иммиграции по этническому, профессиональному, образовательному признакам; запрет на прием на работу мигрантов для конкретных отраслей, профессий или работ, регистрация въезда и выезда мигрантов, регистрация беженцев и вынужденных переселенцев, установление квот на трудоустройство мигрантов, организованный набор рабочей силы или целевое переселение семей и др.

К косвенным методам регулирования относится, с одной стороны, либерализация миграции, т.е. снятие административных и иных ограничений на свободное перемещение населения по территории страны, формирование свободного и доступного для большинства населения рынка жилья, либерализация трудовых отношений, отмена ограничений на трудоустройство иностранцев и лиц без гражданства и др. С другой стороны, это может быть создание преимуществ в трудоустройстве для отдельных категорий граждан России (инвалидов, молодежи, одиноких родителей, безработных) посредством квотирования рабочих мест, система штрафов за незаконное трудоустройство иностранцев и др.

В настоящее время вопросы разработки и реализации государственной политики в области регулирования миграционных процессов возложены на Минтруд России и его территориальные органы службы занятости, а также на Федеральную миграционную службу МВД России.

Государственная миграционная политика и государственная политика регулирования занятости населения тесно взаимосвязаны, однако уровень и степень государственного участия в них крайне невелики. В 2007 году территориальными органами Минтруда России трудоустроено с переездом в другую местность около 22 тыс. мигрантов (что составляет менее 50 % к уровню 2006 года), в т.ч. более 8 тыс. человек, зарегистрированных в качестве безработных. Масштабы государственного регулирования трудовой миграции очевидны при сопоставлении этих цифр со статистикой общего числа мигрантов, прибывших на новое место жительства в 2007 году, - 2,4 млн. человек.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации "О льготах для граждан, переселяющихся в сельскую местность" предприятиями, расположенными в сельской местности, было принято в порядке сельскохозяйственного переселения около 1200 семей (более 4500 человек).

Органами службы занятости проводилась работа по информированию граждан о возможностях трудоустройства, в т.ч. с переездом в другую местность на основе информации Общероссийского банка данных вакансий (который разрабатывает и пополняет Минтруд России). В 2006 году в нем было отражено 13,5 тыс. вакансий для трудовых мигрантов. Но из-за низкой оплаты труда или непрестижности предлагаемой работы большинство мигрантов предпочитает трудоустраиваться самостоятельно. Поэтому эффективность государственного трудоустройства крайне мала.

Необходимо более активное использование международного правового опыта для регулирования особо острых аспектов миграционной проблемы с учетом специфической ситуации в России. При заключении двусторонних международных соглашений и соглашений внутри СНГ по проблемам миграции их положения должны быть увязаны с потребностями России в трудовых ресурсах. Особого внимания требует координация и сближение правовых основ по проблемам миграции России с теми странами, которые – изучить опыт европейских стран в области регулирования миграционных процессов являются для нее основными миграционными донорами. Соблюдение баланса интересов сторон должно минимизировать и исключить ситуацию, при которой решение экономических проблем одного государства происходит за счет миграционной активности населения другого государства.

Текущая острота миграционной проблемы и перспективы ее развития делают целесообразным экспертизу всего законодательства с точки зрения степени его воздействия на миграционные процессы. Целью подобной экспертизы могло бы стать максимальное исключение норм и решений, способных усугубить остроту миграционной проблемы. Например, надо исключить случаи приравнивания соотечественников к иностранцам, предпочтения в отношении отдельных иностранных хозяйствующих субъектов и юридических лиц в ущерб российским, если такой порядок не предусмотрен международными договорами. Представляется актуальной и политически значимой потребность в более активном участии государства (в том числе и законодателей) в защите законных интересов российских мигрантов за рубежом. Фактически каждый случай незаконного ущемления прав и интересов соотечественников граждан должен стать основанием для автоматического реагирования государственных структур на подобные случаи и внесения конкретных изменений и дополнений в национальное законодательство, в международные соглашения, которые бы исключали саму возможность повторения аналогичных случаев.

Назрел также вопрос об обобщении и тиражировании регионального опыта и региональных инициатив по смягчению и улучшению миграционной ситуации. Борьба с нелегальной миграцией требует качественного упрощения и облегчения легального использования иностранной рабочей силы в сочетании с ужесточением санкций за действия должностных лиц, хозяйствующих субъектов, государственных служащих, прямо или косвенно стимулирующих нелегальную миграцию.

**2.2 Реализация миграционной политики Российской Федерации в Приволжском федеральном округе**

Приволжский округ расположен на пути устойчивого внутрироссийского западного миграционного дрейфа, направленного в Центральный округ: ПФО получает население с востока и севера и отдает в Центр. Транзитность округа выражена тем сильнее, чем слабее миграция из стран СНГ в Россию и, следовательно, чем в большей мере для обеспечения потребностей Центра подключается внутренняя миграция. Резкое сокращение миграции из стран СНГ в последние годы уже привело к трехкратному росту общей убыли населения ПФО и утрате его преимуществ перед другими округами (кроме Центрального) по привлекательности для мигрантов. Жесткая миграционная политика по отношению к гражданам СНГ угрожает ПФО (как и другим округам) потерями населения в пользу Центрального округа.

Цель исследования – изучить особенности миграционных потоков в ПФО на основе анализа документов УФМС города Нижнекамска.

Задачи исследования:

– Изучить миграционный прирост населения ПФО.

– Определить направления въезда и выезда из ПФО.

– Изучить округ в разрезе субъектов.

– Изучить этнический состав миграции в ПФО.

Метод сбора информации. Вторичный анализ статистических материалов, документов УФМС города Нижнекамска 1996–2007 года.

Миграционный тренд Приволжского округа практически повторяет общероссийский (рисунок 1).

Увеличение миграционного прироста ПФО в 2005-2006 гг. как и по России в целом, было обусловлено главным образом сокращением выезда из округа, а не ростом въезда, как принято думать. Напротив, уменьшение прироста в последующем обусловлено в основном сокращением въезда.

На миграционной карте России ПФО занимает вторую после Центрального округа позицию по привлекательности для мигрантов, но его преимущество на фоне других округов быстро убывает. Если в 1996-2000гг. ПФО уступал Центру по миграционному приросту меньше, чем на 20% (уступая тогда немного и Южному округу), то в следующем пятилетии разрыв стал двукратным (рисунок 2)

Рисунок 1 – Миграционный прирост населения ПФО и РФ в 2000 -2007 гг., тыс. человек

Рисунок 2 – Миграционный прирост населения ПФО и его соседей в 1996-2007 гг., тыс.человек.

Решающую роль в миграционном пополнении населения ПФО играет поток из стран СНГ, который в период 1997-2006 гг. превзошел внутрироссийский поток более, чем в 3 раза: всего за 10 лет нетто-миграция в округ составила 1165 тыс.человек, в том числе за счет внешней миграции – 871 тыс. и внутрироссийской – 295 тыс. человек. При этом роль внешней миграции возрастает (рисунок 3) а участие в ней других стран, кроме СНГ, ничтожно (за 10 лет миграция из других стран составила 36,1 тыс. человек, эмигрировало за пределы СНГ 109 тыс. человек).

Рисунок 3 – Основные составляющие миграционного прироста ПФО в 1996-2007гг.. тыс.чел

Рисунок 4 – Миграционный прирост населения ПФО 1996-2007

В ПФО в основном прибывает население из Казахстана и Средней Азии. Эти два региона обеспечивают три четверти миграционного прироста, полученного за счет стран СНГ (рисунок 4). Заметно участие стран Закавказья, представленных поровну (вместе 11%) и Украины (10%). Структура миграционного прироста по странам СНГ довольно устойчива

По результатам внутрироссийской миграции Приволжский округ в последнее десятилетие уступает только Центральному. Устойчивый отток населения из округа идет в столичный регион, Санкт-Петербург с областью, в Краснодарский край и соседнюю Челябинскую область. Получает округ население из Европейского Севера, большинства субъектов Южного и Уральского округов, Сибири и Дальнего Востока. Наиболее интенсивные связи округ имеет с соседними областями Уральского, Южного и Центрального округов.

Приток мигрантов в округ в значительной степени зависит от потока из стран СНГ. Миграционный потенциал этих стран, в особенности Казахстана и Средней Азии достаточен, чтобы удовлетворить дополнительную потребность России в трудовых ресурсах, по крайней мере, до 2010 г.. Однако, чтобы «взять» этот потенциал, нужна, во-первых, либеральная миграционная политика, во-вторых - развитый рынок жилья. Если эти предложения не будут реализованы, все большая часть потока из Центральной Азии будет следовать в Центр, а ПФО придется ориентироваться на мигрантов из Китая и других стран либо развиваться в условиях быстро убывающего населения и демографического опустения значительной части территории.

Округ в разрезе субъектов. В первой половине 1996-х абсолютно все субъекты округа получали миграционный прирост, в 2003-2007 гг.. Мордовия и Кировская область имели отток населения, а в 2007 г. минусовой баланс наблюдался уже в половине субъектов округа, да и плюсы там, где они сохранились, были крайне незначительны.

В округе отсутствуют явные лидеры и миграционный прирост распределяется примерно пропорционально населению субъектов. Основную часть мигрантов притягивают Самарская, Саратовская, Нижегородская области и Татарстан. На эти 4 субъекта, где живет 42% населения, пришлось 70% миграционного прироста, полученного округом в течение 1996-2007 гг. Мордовия, Мари-Эл, Удмуртия, Чувашия, Кировская и Пермская области в аутсайдерах (рисунок 5).

Рисунок 5 – Миграционный прирост по регионам ПФО 1996-2007гг., тыс. чел

В последние 5 лет внутренние различия сильно нивелировались за счет снижения притока в лидирующие области и республики, так что миграционный ландшафт приобрел монотонный характер. Ни один из субъектов округа не был в состоянии удержать миграционное притяжение с постоянной силой, все скатились почти на нулевой уровень, свидетельствуя о повсеместной стагнации.

В самом начале 1996-х в числе лидеров была и Ульяновская область. Возможно, это было связано с попыткой сохранения “социализма” в отдельно взятом регионе. Впоследствии это привело к более резкому снижению уровня жизни населения, что немедленно отразилось на миграционных процессах: область стала терять население, главным образом в пользу Самарской области и Татарстана.

На протяжении 1996-х в целом наиболее интенсивно притягивали внешних мигрантов соседствующие с Казахстаном Оренбургская и Саратовская, а также Ульяновская области. Внутренние же мигранты более всего тяготели к Саратовской и Нижегородским облостям.

В последнее десятитетие (1998-2007 гг.) миграция населения компенсировала естественную убыли в пяти регионах ПФО – Татарстане, Башкортостане, Оренбургской, Самарской и Ульяновской облостях. В остальных регионах компенсация была неполной: например, в Нижегородской области миграция восполнила менее половины естественной убыли. Но общее положительное влияние миграции на динамику численности населения прослеживается во всех регионах, за исключением Пермского края где наблюдался небольшой отток населения.

Этнические миграции. Структура населения ПФО, его географическое положение на границе между Азией и Европой определяют этническую составляющую миграционных потоков. При том, что основную часть мигрантов в округ составляют русские, четверть прироста населения обеспечивается за счет народов, имеющих на территории округа национально-территориальные образования (Рисунок 6) (приложение В). Еще 20% прироста дают мигранты коренных национальностей стран СНГ. Только два народа округ устойчиво терял: немцев (их численность в 2003-2007 гг. сократилась на 10,4 тыс. человек) и евреев (на 3,6 тыс.).

В миграционном приросте ПФО, полученном за счет титульных народов округа, преобладают татары - 69%, велика доля башкир - 12% и чувашей - 9%. На остальные народы приходится только 10% титульной группы мигрантов и немногим более 2% общего миграционного прироста (приложение В).

В той части миграционного прироста, которую формируют титульные народы стран СНГ, преобладают украинцы (39%), в равной мере представлены армяне (14%) и азербайджанцы (13%), выделяются казахи, таджики, узбеки (приложение В).

Этническая составляющая миграции из стран СНГ в последнее пятилетие в округе устойчива. Почти во всех субъектах Приволжского федерального округа русские и другие титульные народы России, как и в целом по стране обеспечивают основную часть миграционного прироста. Однако, если в большинстве субъектов их доля превышает 80%, то на юге округа, в по граничных областях, более значимую роль играют мигранты титульных национальностей стран СНГ: в Саратовской области они дают почти четверть миграционного прироста, а в Оренбургской этот поток равен потоку этнических россиян. Оренбургская область специфична еще и тем, что только в ней миграционный приток русских сопровождается оттоком мигрантов других титульных национальностей ПФО.

Любопытно, что внешний поток в Оренбургскую и Саратовскую области более «русский» по составу, чем внутрироссийский: русских в нем большинство, а вместе с другими титульными народами России и украинцами они составляют ¾ внешнего потока. При этом доля украинцев в потоке из Казахстана немногим меньше, чем из Украины (17% и 20% соответственно).

Среди титульных народов стран СНГ и Балтии в миграционном приросте Оренбургской области выделяются народы Центральной Азии (включая казахов), в Саратовской – народы Закавказья. В миграционном потоке из Казахстана и стран Средней Азии преобладают русские, только в потоке из Таджикистана русских, в силу исчерпания их миграционного потенциала, столько же, сколько народов Средней Азии. Из государств Закавказья в подавляющем большинстве выезжает титульное население этих стран, так как русских там уже почти не осталось. Аналогичные тенденции характерны и для страны в целом.

Доля русских в общем миграционном приросте населения округа наиболее высока в Пензенской и Нижегородской (85%), Пермской (78%) облостях, самая низкая - в Башкорстане, Татарстане и Чувашии. Однако прирост русских в этих республиках все же есть, что не позволяет утверждать, что миграция ведет к их вытеснению.

Именно для Чувашии, Татарстана и Башкортостана характерны наиболее этнически окрашенные потоки, с той, однако, разницей, что в Чувашии и Татарстане большая часть (69%) миграционного прироста обеспечивается за счет “своего” титульного народа, а в Башкортостане в большей мере за счет татар (45%), которые очевидно едут в места своего расселения, и в меньшей – за счет башкир (25%). В Удмуртии, Мордовии и Марий Эл роль этнических миграций скромна. Как видно из (рис. 6.) перекрестные этнические миграции между республиками округа развиты слабо.

Рисунок 6 – Доля титульных народов республик ПФО и «своего» народа в миграционном приросте в 1996-2007 гг., %

Учитывая, что определенное недовольство принимающих сообществ вызывает появление мигрантов из Закавказья – азербайджанцев, армян, грузин, если подсчитать их долю в миграционном приросте отдельно. По всему округу они обеспечивают немногим более 6% миграционного прироста, немного выше их доля в Удмуртии – 14%, а также в Оренбургской и Саратовской областях – 8-9%. Небольшой отток закавказцев отмечен в Мордовии и Коми-Пермяцком АО. Поскольку именно среди мигрантов этих национальностей достаточно широко распространено нерегистрируемое проживание, их миграционный “вклад”, видимо, более весом, но все же он ниже, чем часто пытаются его представить. Эти мигранты больше на виду, поэтому кажется, что их больше, чем на самом деле.

В большинстве регионов мигранты практически не нарушают сложившийся межэтнический баланс. В Татарстане и Чувашии отмечается медленное стягивание титульных народов, сопровождающееся менее интенсивным притоком русских и других народов, но абсолютные размеры притока невелики. В приграничных Оренбургской и Саратовской областях существенную роль в миграционном приросте играют народы стран СНГ, прежде всего Казахстана, стран Центральной Азиии и Закавказья. Однако этот процесс идет достаточно медленно, по всей вероятности, без видимых резких изменений в жизни принимающих сообществ.

Внутриокружная миграция. Миграционные потоки внутри ПФО рассредоточены. Население сдвигается в Самарскую, Нижегородскую области и Башкортостан (приложение Г). Однако эти внутренние сдвиги медленны и равномерны, они лишний раз подчеркивают отсутствие динамичных полюсов роста и аморфность социально-экономического пространства ПФО.

Нижегородская область получает население из всех регионов ПФО, Самарская отдает население Нижегородской области и Удмуртии, но получает из всех остальных. Республика Мордовия, Кировская, Оренбургская и Пермская области являются основными миграционными «донорами» для других территорий округа. Мордовия теряет население главным образом за счет миграции с Нижегородской и Самарской областями; из Кировской области население переселяется в соседние Нижегородскую область, республики Татарстан, Удмуртию и Марий-Эл. Население Оренбургской области сокращается за счет миграции с Башкортостаном, Татарстаном и Самарской областью. Коми-Пермяцкий АО несет потери в обмене с Пермской областью, этот поток в основном и определяет сокращение численности его населения в результате миграции. Нижегородская область получает население из регионов северной части округа - той части, которая раньше входила в состав Волго-Вятского экономического района. Население южной части округа больше тяготеет к Самарской области, Татарстану и Башкортостану.

Таким образом проведенный анализ показал что перспективы изменения численности и состава населения в ПФО весьма мало отличаются от общероссийских. Все это свидетельствует о безотлагательной необходимости мер миграционной политики, прежде всего по оздоровлению населения и обеспечению притока мигрантов.

**3. Пути совершенствования государственного регулирования миграционных потоков**

**3.1 Опыт европейских стран в области регулирования миграционных потоков**

Различие подходов к проблеме интеграции иммигрантов хорошо просматривается на примерах Франции (ассимиляционистская модель), Германии (сегрегация) и Великобритании (плюралистическая модель). Первая модель предполагает отказ иммигрантов от своей прежней идентичности и полное усвоение ценностей и моделей поведения, принятых на новой родине. Именно ассимилировавшиеся иммигранты, которые практически ничем не отличаются от населения принимающей страны, могут рассматриваться как полноправные члены общества. Теоретически успешная ассимиляция представляется выгодной как для национального государства, стремящегося сохранить культурную однородность, так и для иммигранта, поскольку позволяет ему полностью вписаться в новое сообщество.

Во Франции членом национального сообщества является любое лицо, обладающее французским гражданством. Гражданином Франции может стать любой человек независимо от страны происхождения, который политически лоялен исключительно Франции и разделяет ее культурные ценности. Французское законодательство о гражданстве строится по принципу "права почвы", который заключается в том, что лицо, родившееся на территории страны, автоматически становится гражданином Франции. Правда, французское правительство несколько ужесточило эту процедуру, внеся поправки, согласно которым для получения гражданства дети мигрантов должны подавать ходатайства по достижении 16 лет. Если такое лицо имело приводы в полицию или недостаточно хорошо владеет французским языком, ему может быть отказано в предоставлении гражданства.

В течение послевоенного периода этнический состав иммигрантов во Франции неоднократно менялся. Сначала это были в основном лица европейского происхождения. Затем стало возрастать число иммигрантов из бывших колоний (страны Магриба и Тропической Африки). В1962-1975 гг. первое место занимали все же итальянцы (32%), за ними шли испанцы, поляки и алжирцы. С 1975 г. самой многочисленной иностранной общиной становится португальская, хотя она все же меньше, чем североафриканская (Алжир, Марокко и Тунис). Круг стран - поставщиков иммигрантов во Францию постоянно расширяется. Так, резко увеличилось число выходцев из Азии (особенно из Юго-Восточной Азии: за 1990-1999 гг. на 35% ), а также из Турции (на 16%) и из стран Восточной Европы. Однако основной поток мигрантов идет сейчас из Тропической Африки (за 1982— 1990 гг. он возрос на 43%). Статистика фиксирует устойчивое сокращение числа иностранцев - выходцев из Европы. Неудивительно, что ассимиляционистская политика оказалась несостоятельной. [21, с. 211].

Наиболее проблематичной является ситуация с иммигрантами мусульманского происхождения. Социальная активизация мусульман началась в середине 70-х годов в связи с ростом числа иммигрантов, исповедующих ислам, и предоставлением им финансовой помощи со стороны богатых нефтью Саудовской Аравии и Ирана (в последнем в этот период произошла исламская революция). Во Франции создавались сотни мусульманских организаций, отстаивающих право на сохранение исламской идентичности. Французское светское государство, французская модель ассимиляции сталкиваются с организованным, институционализированным сопротивлением части французского же общества.

Правда, во Франции, как, впрочем, и в других европейских странах, у мусульман нет единого объединения. Дело в том, что иммигранты, в том числе и мусульманского происхождения, не представляют собой однородной группы. В стране насчитывается приблизительно 3.7 млн. "вероятных мусульман" (выходцев из исламских государств и их потомков). Это 1.7 млн. иммигрантов, 1.7 млн. детей (у которых хотя бы один из родителей родился не во Франции) и 300 тыс. внуков иммигрантов. Большинство "вероятных мусульман" ее составляют выходцы из стран Магриба, в основном алжирцы и марокканцы (соответственно 40% около 30%). Мусульмане магрибского происхождения имеют мало общего с иммигрантами из "черной" Африки, среди которых объединена, происходит по принципу страны или региона происхождения. Особняком стоят турки: они считаются более склонными к замкнутости внутри своих их общин, в частности в связи со слабым владением языком принимающей страны. [84, с. 264].

С одной стороны, отсутствие консолидации на широкой основе и раздробленность выгодны властям, поскольку это ослабляет мусульманское движение как единую политическую силу, представляющую интересы части населения страны. С другой - отсутствие единого центра препятствует установлению эффективного диалога мусульманами и контроля над ними, к чему стремилось французское руководство, поставившее задачу европеизировать ислам. Учреждение 2001 г. Французского совета мусульманское культа желаемых результатов не принесло. Между тем в стране неуклонно происходит усиление позиций радикальных исламистов.

Большинство западноевропейских государств отказалось от политики ассимиляции, сочтя ее неэффективной. Однако Франция настойчиво старается ее продолжать. Раньше власти пытались расселить иммигрантов, чтобы не допустит их компактного проживания, ведущего к геттоизации; в 2004 г. внимание общественности был приковано к "делу о платках". Еще в 1989 г. Госсовет республики подтвердил, что ношение религиозных символов (в первую очередь платков, которыми мусульманские женщины покрывают голову) не противоречит принципам светскости. Но 15 лет спустя уже принят закон о запрете носил религиозные символы в публичных местах, который был справедливо расценен как направленный против мусульманских платков. Это событие восприняли по-разному, в том числе сами мусульманки, что свидетельствует о расколе не только по линии "принимающая нация - иммигранты" но и в мусульманских кругах. Поддержка частью выходцев из этой среды действий французских властей свидетельствует, что такая политика отражает не только интересы титульной нации, к и части граждан, имеющих мусульманские корни. Вместе с тем другая часть мусульман однозначно расценивает эти шаги государства как антиисламские; экстремисты используют их для нагнетания напряженности между "коренными" французами и мусульманами-иммигрантами.

В отличие от Франции, в основу немецкого положен принцип "права крови". Немецкая модель нации строится на этнической, а не гражданской основе: согласно законодательству Германии, лицо, родившееся на ее территории, не становится ее гражданином. Немецкое законодательство о гражданстве было смягчено в 1999 г. с принятием закона, устанавливающего, что лицо, рожденное на территории Германии, может автоматически получить гражданство, если хотя бы один из его родителей легально проживал в стране не менее 8 лет. [200, с. 517].

До недавнего времени стать гражданином Германии практически невозможно при отсутствии корней. Поэтому как иммигранты первого поколения, так и их потомки, прожив в Германии, все равно не считались гражданами. Такая политика привела к сегрегации, то есть отделению населения иммигрантского происхождения от немецких граждан. Немецкое руководство не пыталось, как французское, заставлять иммигрантов принимать свои обычаи, традиции и нормы, поскольку рассматривало их в качестве временных рабочих. Эта политика оказалась крайне недальновидной, особенно после новых поколений иммигрантов. Упорное нежелание Германии признать себя иммигрантской страной привело к тому, что здесь бедствие целенаправленных действий государства сформировались обособленные иммигрантские общины. В последние десятилетия на изменение облика Германии существенное влияние оказывает иммиграция. Результатом этого стало этническое и культурное многообразие общества. Продолжавшаяся около пяти лет дискуссия о современном миграционном законодательстве Германии завершилась 1 июля 2004 г. принятием Закона об иммиграции, вступившего в силу в начале января 2005 г.

Основой нового подхода стал курс на ограничение иммиграции, повышение требований к квалификации иммигрантов, форсирование процесса интеграции иностранцев, учет экономической рентабельности иммиграции при наличии в Германии в настоящее время около 4 млн. безработных.

Регулирование иммиграции с помощью нового закона способствует открытию рынка труда для высококвалифицированных иностранных специалистов, студентов, ученых, становлению современной интеграционной политики и усовершенствованию правовых основ, в частности права на убежище. Условия иммиграции облегчены только для названных категорий лиц: ученых, учащихся вузов и лиц, имеющих собственное дело. В отношении остальных лиц продолжает действовать запрет на наем иностранной рабочей силы, действующий с 1973 г.

Иностранцы, которые будут квалифицированы как опасные, могут быть в силу нового Предписания о высылке из страны выдворены за пределы Германии, если такое решение будет принято высшими земельными органами или федеральными органами. Юридическим основанием является "прогноз об опасности". Выдворение из страны так называемых проповедников ненависти, призывающих к террористической деятельности или к деятельности, угрожающей национальным меньшинствам, будет еще более облегчено. Несмотря на все возражения по поводу того, что к иностранцам в принципе нельзя относиться с недоверием, иммиграционные власти должны будут запрашивать в ведомстве по охране Конституции (федеральной службе безопасности) данные обо всех потенциальных иммигрантах.

Содержание и правовое регулирование иммиграционной политики Германии позволяет констатировать ее курс на интеллектуализацию предпринимательства в стране путем развития науки. На мировом рынке по числу патентов, зарегистрированных в США, Японии и Европе, Германия входит в группу лидеров, имея 127 патентов на 1 млн. человек (Япония - 164; США - 111; Великобритания - 92; Франция - 66). Особенно активен в этой сфере германский малый и средний бизнес.

В стране развивается промышленность, ориентированная не на трудоемкость, а на наукаемкость. Инвесторы все больше средств вкладывают в науку и разработки, превращая Германию в один из ведущих "мозговых центров" мировой экономики. Развитие ключевых технологий будущего требует "умных голов", т.е. людей, способных преодолевать границы, в прямом и переносном смысле, географически и интеллектуально. Поэтому можно считать социальной инновацией в германскую экономику Закон об иммиграции, ориентированный на качественное развитие трудовых ресурсов путем рационального использования процесса иммиграции в условиях глобализации.

Рассматриваемый подход возможен для использования и в специфических условиях современной России, продолжающей, к сожалению, утрачивать свой научный, образовательный потенциал, трудовые ресурсы и испытывающей криминальные последствия нелегальной миграции. Разработка этого аспекта национальной политики должна быть согласована с программой борьбы с коррупцией. Коррупцию как стимулятор незаконной миграции необходимо исследовать во всем ее многообразии. Надо знать не только масштабы, но и механизмы воспроизводства коррупции, связанной с регулированием в стране миграционных процессов, и использовать результаты этих исследований в организации борьбы с коррупцией при одновременном совершенствовании миграционного законодательства.

Актуальность рассматриваемой проблемы существенно возрастает в связи с широкой амнистией мигрантов, не состоящих на учете, в интересах их легализации и социальной адаптации в российском обществе.

Великобритания столкнулось с основным притоков мигрантов после 1948 г. Тогда был принят Британский Национальный Акт, оформивший единое гражданство для метрополии и ее колоний переселения и работы в Великобритании. Главными поставщиками иммигрантов были Индия, Пакистан и Бангладеш. Их «лидерство» сохранилось и до настоящего времени. По данным британской статистики, в 2007 г. этнические меньшинства в составе британского населения составили 7.9%, или примерно 4.6 млн. человек. Среди них наиболее многочисленными этническими группами являются индийцы (более миллиона человек, или 1.8% населения Великобритании), пакистанцы (почти 750 тыс. человек, или 1,3%) и бангладешцы (280 тыс., или 0.5%).

Изначально британское правительство сдерживало приток мигрантов и стремилось их ассимилировать. Однако со временем организации мусульман в Великобритании стали приобретать влияние и оказывать давление на власти. В 1962 г. была основана Исламская миссия Соединенного Королевства, через четыре года создавшая "Образовательный мусульманский трест", который стал выдвигать требования по сохранению мусульманской идентичности у детей, чего в итоге, и удалось добиться. А в 1985 г. было введено понятие "многокультурный уклад". Суть новой политики заключалась в признании государством в рамках национального сообщества многочисленных общин, которые имеют право жить в своем кругу, сохраняя культурное наследие, национальные черты, обычаи, семейные связи, а также отстаивать свои права на национальном уровне. Благодаря такой государственной политике общины в Великобритании пользуются широкими правами. Однако это приводит к закреплению принадлежности лиц с иммигрантскими корнями к определенным группам, хотя они в действительности могут иметь совсем мало общего с ними. Потомки иммигрантов в разных поколениях остаются не включенными в британское общество и воспринимаются не как отдельные индивиды и британские подданные, а как члены этих групп, по отношению к ним используется этнический подход.

По результатам опроса British Social Attitudes survey (2006 г.), британцев трудно назвать приверженцами идеи многокультурности. Только 16.4% населения согласились с утверждением, что этническим меньшинствам следует предоставлять помощь для сохранения их обычаев и традиций; 56.2% считают, что группы должны адаптироваться и влиться в состав национального общества. Не приветствуют жители Великобритании и рост численности мигрантов в своей стране: 74% британцев согласны с необходимостью ее сокращения, 82.6% придерживаются мнения, что следует принимать более строгие меры для исключения нелегальной иммиграции. Только 39.6% полагают, что легальные иммигранты, не являющиеся гражданами, должны обладать равными с ними правами. [19, с. 541].

Несмотря на то, что Франция, Германия и Великобритания избрали различные стратегии поведения по отношению к иммигрантам, результат оказался примерно одинаковым: во всех этих странах образовались параллельные общества в виде устойчивых общин иммигрантов, как правило, на национальной основе. Что же мешает интеграции иммигрантов в западноевропейские общества?

В качестве одной из причин нередко называется культурный фактор. Особенно это актуально в отношении мусульманских иммигрантов. Ислам и светское государство несовместимы. Государство требует, чтобы религия не выходила из сферы частной жизни и не проявлялась в публичной, характеризующейся всеобщим равенством. Однако ислам - это больше чем религия, это образ жизни, он охватывает все области жизни верующего и, следовательно, не поддается изоляции в частной сфере. Это порождает практически неразрешимое противоречие. В любой стране можно найти "умеренных" мусульман, готовых до определенной степени к компромиссу; но там всегда найдутся и радикальные группировки, которые попытаются убедить выходцев из мусульманского мира в необходимости вести замкнутую жизнь в своей общине и не поступаться верой. Однако исследования Harris Opinion Poll, проведенные в Великобритании, показывают, что в то время как для 32% мусульман предпочтительным является проживание в исключительно мусульманском окружении, среди молодежи (16-20 лет) этот показатель равен только 18%. Среди пожилого населения (51 год и старше) он составляет 51%. 49% опрошенных выбрали бы страной проживания Великобританию, а не исламское государство; жить в таковом предпочли бы 35% .

Исследования показывают, что далеко не все, традиционно считающиеся мусульманами, действительно являются приверженцами ислама. Профессор Джитт Клаусен опросила приблизительно 300 мусульман в Швеции, Дании, Нидерландах, Великобритании, Франции и Германии. Оказалось, что подавляющее большинство из них секулярны внешне и придерживаются основных либеральных ценностей.

По данным французских опросов начала нынешнего десятилетия, 30% молодых людей - выходцев из исламских государств или потомков таковых (20-29 лет) заявляют, что они не религиозны. Как утверждает профессор Института политических исследований Экс-ан-Прованса Бруно Этьен, в Марселе практикующими мусульманами являются не более 17% лиц "мусульманского происхождения".

Иммигранты первого поколения не смогли бы даже при большом желании избавиться от культурных практик страны происхождения. Но их потомки во втором и третьем поколениях, родившиеся в Великобритании, Франции или другой западноевропейской стране, проходят социализацию не только под воздействием своих родителей и родственников. Они учатся в школах, колледжах, других учебных заведениях и через систему образования приобщаются к культуре, в широком смысле слова, страны проживания. Их культурный тип можно охарактеризовать как гибридный. Страну, принявшую когда-то их родите, они считают своей родиной, а себя - полноправными гражданами. Однако их жизненный опыт показывает, что обществом они нередко воспринимаются как граждане второго сорта.

Причина - не столько в иммигрантском происхождении (хотя и это нельзя исключать), сколько в социально-экономическом статусе. Большинство иммигрантов первого поколения въехали Западную Европу в качестве неквалифицированной рабочей силы, зачастую занимали наименее престижные и низкооплачиваемые должности. Пока рабочие приезжали с целью заработка, статус для них не имел особого значения. Однако, приняв решение навсегда остаться в принимающей стране, они становились элементом ее общества и оказывались в самом низу социальной пирамиды. Хотя западные общества обладают достаточно высокой социальной мобильностью, она везде имеет пределы. Низкий статус родителей, небольшой доход, проживание в одном из беднейших кварталов, где обычно живут иммигранты - все эти изначально неблагоприятные стартовые условия сужают возможности получения хорошего образования для детей иммигрантов, а, следовательно, резко уменьшают их шансы на социальную мобильность. Они либо занимают такие же непрестижные должности, как их родители, либо вообще оказываются безработными.

По данным опроса, проведенного в декабре 2004 г. французской службой изучения общественного мнения, 33% опрошенного населения считают, что при прочих равных условиях человеку магрибского происхождения устроиться на работу "немного труднее", 54% полагают, "гораздо труднее". Шансы выходцев из «черной» Африки оценивают аналогичным образом соответственно 42 и 42%, вообще иностранцев – 44 и 35%.[19, с. 511].

Не случайно равный доступ к социальным гам рассматривается большинством стран - членов ЕС как первичное условие для интеграции иммигрантов. Достаточный образовательный уровень и возможность получить работу являются наиважнейшими предпосылками для обеспечения успешной интеграции. Наличие этих факторов расценивается как основа материальной безопасности; лицо, перестающее зависеть от различных социальной помощи, полнее участвует в жизни общества.

До 70-х годов западноевропейские страны принимали в основном трудовых мигрантов, стремившихся найти работу немедленно по прибытии, бедствии прием иммигрантов пошел по линии воссоединения семей и предоставления убежища. Многие из вновь прибывших в отличие от своих предшественников пытаются не столько найти работу, сколько жить на пособие. В результате увеличивается нагрузка на социальную систему принимающих государств, и не в последнюю очередь из-за этого возникает негативное отношение к иммигрантам как к иждивенцам.

Однако при этом мало кто вспоминает, что послевоенная миграция была объективным, взаимовыгодным процессом, что без иностранной рабочей силы Европа вряд ли смогла бы осуществить экономический подъем, что благодаря иммигрантам представители "титульной" нации освобождены от наиболее грязных, низкооплачиваемых видов деятельности. Сторонники депортации иммигрантов не задумываются, кто согласится занять их рабочие места.

Движения иммигрантов за культурное признание являются реакцией на дискриминацию и социально-экономическое неравенство. Это особенно в отношении молодежи, поскольку она социализируется под влиянием, как культуры страны пребывания, так и культурной традиции предков. Таким образом, говорить о консервации определенного культурного типа не приходится: он изменяется на протяжении поколений, даже если не происходит полной ассимиляции. Принадлежность последующих поколений к культуре страны предков является во многом символической.

В любом обществе, каким бы богатым оно ни было, нельзя избежать социального расслоения, и так исторически сложилось, что в современных западных обществах именно иммигранты занимает низшие ступени социальной лестницы. Они мигрировали из стран третьего мира, но оказались здесь в роли "исключенных". Погромы во Франции, взбудоражившие мировую общественность осенью прошлого года, как раз проходили на социально-экономическими лозунгами. О защите исламской идентичности речи там не шло. Бунтовали в основном граждане Франции, которые, несмотря на мусульманские корни, полностью прониклись материалистической культурой Запада и нацелены на такие же жизненные стандарты, что и большинство "коренных" французов.

Западные исследователи отмечают, что социальная сегрегация, дискриминация и безработица среди французской молодежи магрибского происхождения, среди молодых турок, рожденных в Германии, среди пакистанцев в Британии, среди афро-американцев приводят к возникновению новой исламской идентичности в среде недовольной молодежи. Хотя обычно представитель второго и третьего поколения иммигрантов не является истинным верующим, поскольку в большинстве своем потомки иммигрантов секуляризировались, "в условиях кризиса и опасности у мусульманина, который является таковым лишь в силу своих этнических корней, моментально просыпается чувство принадлежности к исламской вере, культуре, цивилизации. Ислам начинает доминировать в его сознании, готовом воспринимать любые идеи и концепции в исламском обличии, в том числе и самые радикальные".

Но дело, как представляется, не только в осознании потомками иммигрантов своей исламской идентичности.

Хотя теоретически любой иммигрант и особенно его потомки могут ассимилироваться, многие из них остаются на низших ступенях общества не только вследствие образовательных и иных причин. Большинство иммигрантов отличаются от "коренной" нации внешне, например, более смуглым цветом кожи. И значительная часть общества западноевропейских стран, где имеет место наложение культурных различий на социальные, автоматически относит людей с иным цветом кожи вне зависимости от их социального статуса к низшим общественным группам. Некоторые выходцы из среды мусульманских иммигрантов, хотя и получают хорошее образование, находят работу, формально вливаются в средний класс и действительно стремятся ассимилироваться, все равно сталкиваются с дискриминацией даже на бытовом уровне. Это еще больше обостряет формирующиеся противоречия. Обращение к исламу зачастую вызвано протестом, ответом на несостоявшуюся ассимиляцию, а создающиеся исламские политические движения - попыткой решения этих проблем радикальным образом. [21, с. 332].

Иными словами, проблема интеграции иммигрантов в принимающие общества во многом упирается в возможности западных стран обеспечить высокий жизненный уровень всем без исключения слоям общества, а также в сложившиеся в самом принимающем обществе взгляды и установки.

Взрывы в Лондоне и беспорядки во Франции в 2005 г. заставляют правительства западноевропейских стран задуматься о необходимости изменений в политике в отношении иммигрантов. Поскольку участниками этих действий стали лица иммигрантского происхождения, родившиеся и выросшие в западных странах, возникает проблема разработки мер для интеграции таких лиц, уже проживающих на территории европейских стран. Однако поскольку удачные практические решения этого вопроса пока отсутствуют, в предложениях правительств речь идет лишь об ограничении притока новых иммигрантов. Правительствам важно продемонстрировать активность и снизить недовольство граждан своими неэффективными действиями.

О позитивном отношении населения к жестким мерам властей свидетельствует рост рейтинга французского правительства после погромов во Франции (согласно данным компании IPSOS, с 52 до 62%). Особую роль здесь сыграло решение о введении чрезвычайного положения и о депортации всех участвовавших в погромах лиц, не имеющих французского гражданства. После погромов состоялось специальное заседание по контролю за иммиграцией. Правительство предложило ряд превентивных мер, которые должны снизить поток желающих въехать во Францию под наиболее распространенными предлогами вступления в брак и воссоединения семей. Так, для получения французского гражданства предлагается увеличить срок совместного проживания супругов, один из которых не является французским гражданином (до четырех лет, если семья проживает во Франции, и до пяти - если семья проживает за пределами страны). Заключение смешанного брака за рубежом отныне предполагает необходимость пройти собеседование с французским консулом, чтобы определить, является ли брак подлинным или фиктивным. Французские власти намерены более строго подойти к соблюдению законодательной нормы, запрещающей полигамию, которая затрудняет как обеспечение нормального материального уровня семей, так и контроль родителей за детьми, попадающими в ряды экстремистов. Повышенное внимание будет уделяться и иностранным студентам, особенно из "стран риска". Уже созданы центры, которые отбирают потенциальных студентов в странах Магриба, Сенегале, Китае, Вьетнаме; на очереди - Турция, Камерун, Мадагаскар, Ливан, Южная Корея и Мексика.

После терактов в Лондоне летом 2005 г. британское правительство приняло решение о депортации радикальных исламистов. Правда, здесь возникает проблема получения гарантий от стран будущей депортации относительно неприменения к высылаемым пыток и смертной казни. Вопрос решается путем заключения двусторонних договоров об экстрадиции, гарантирующих гуманное отношение к высылаемым. Более того, британский министр внутренних дел Чарльз Кларк заявил о возможном выходе Великобритании из Европейской конвенции по правам человека. Ст. 3 Конвенции запрещает возврат беженцев на их родину, если они там могут столкнуться с преследованиями. Из-за этой статьи суды блокируют депортацию иностранных экстремистов, сковывая деятельность правительства.

Следует отметить, что ранее сторонникам более жестких мер в отношении иммигрантов были консерваторы, в то время как политика лейбористов была достаточно мягкой. В 1997 г. (первый год пребывания у власти Тони Блэра) числе въехавших в Великобританию было меньше, чем число выехавших, и составляло 46.8 тыс. К 2003 г число въехавших выросло до 151 тыс. (без учета нелегальных иммигрантов). Британское правительство положительно оценивает легальную рабочую иммиграцию для экономики страны. Например, медицинская служба просто не смогла бы функционировать без иммигрантов: почти половина медсестер (47%) и четверть докторов (23%) родились за пределами Великобритании. После четырех лет работы в Великобритании можно претендовать на получение разрешения на постоянное проживание, причем процент отказов невысок. При лейбористах благодаря подобной системе число рабочих, получивших разрешение, значительно увеличилось: с 25 тыс. в начале 90-х годов до 156 тыс. в 2003 г. Причем эта цифра не включает число рабочих из стран - новых членов ЕС которым не требуется разрешение на работу в Великобритании. В ответ на критику за такую благоприятствующую притоку иммигрантов политику лейбористы утверждают, что они допускают долгосрочное переселение только для квалифицированной рабочей силы. Консерваторы выступают сторонниками системы баллов, цель которой - предпочтение лицам, способным заполнить свободные ниши в экономике страны. Позиция либерал-демократов сходна с предложением консерваторов и заключается во введении рабочих-иммигрантов в соответствии с потребностями экономики.

Однако по отношению к другим категориям иммигрантов позиция лейбористов является жестокой. Ведь такие люди, в отличие от приезжающих в поисках работы, требуют вложений со стороны государства. Одной из наиболее проблемных областей является так называемая цепная иммиграция: въезд в страну лиц по линии воссоединения семей, которые затем содействуют въезду своих родственников и так далее по цепочке. Лейбористы считают необходимым ввести запрет на приглашение родственников иммигрантам, прожившим на территории страны менее пяти лет. Консерваторы также выступают за введение ограничений на въезд супругов и других членов семей иммигрантов и даже готовы в случае прихода к власти выйти из Европейской конвенции по правам человека, гарантирующей право на воссоединение семьи[121, с. 621].

Что касается беженцев, то лейбористы настаивают на предоставлении подобного статуса тем, кто в этом нуждается, однако с возвращением их на родину через пять лет в случае отсутствия для них там опасности. Консерваторы предлагают квоты на принимаемых беженцев, и перенести процесс рассмотрения заявок на территорию третьих стран. Эта позиция противоречит ООН по беженцам (1951 г.), но британцы и здесь готовы к очередной конфронтации с международным сообществом. Пребывание беженцев оборачивается значительными бюджетными затратами: по данным МВД Великобритании в 2003 г. поддержка ищущих убежища лиц обошлась правительству в 3.5 млрд. долл. К тому же эта категория служит еще и источником нелегальных иммигрантов. Так, в 2004 г. в Великобритании было отказано в предоставлении убежища 62,7 тыс. человек, из которых только чуть более 14,7 тыс. официально покинули страну. Эффективной мерой борьбы с нелегальной иммиграцией лейбористы считают получение отпечатков пальцев всех, желающих получить британскую визу, и последующую электронную проверку въехавших в страну и покинувших ее (так можно установить тех, кто "затерялся"). Консерваторы предлагают установить пограничный полицейский патруль, контролирующий порты на предмет проникновения нелегалов. Либерал-демократы ратуют за усиление наказания за нелегальный ввоз людей в страну.

Не остаются без внимания и меры, направленные на социальную интеграцию проживающего в западноевропейских странах населения. В Великобритании начала практиковаться система сдачи специальных экзаменов для иммигрантов. Чтобы их пройти, требуется хорошее знание английского языка, британской истории с 1945 г., основ демократии, важнейших государственных институтов, понимание основ этикета и терпимое отношение к равенству полов, а также умение обращаться с предметами быта. Предполагается, что даже если иммигранты и не проникнутся британскими обычаями и традициями, то, по крайней мере, ознакомятся с ценностями принимающего общества, чтобы впоследствии успешно контактировать с коренным населением. Для помощи иммигрантам в подготовке к экзамену даже издано специальное пособие. Хотя Великобритания в отличие от Франции не проводит политику ассимиляции, фактическая геттоизации иммигрантского населения в результате проводимой политики мульти культурализма, непопулярной среди населения, вынуждает правительство сделать небольшие шаги в направлении ассимиляции.

Во Франции принято решение уделить особое внимание социально-экономической ситуации, поскольку именно в ее неблагополучии там видят причину осенних беспорядков. Исследование, проведенное в дни погромов, показало, что лишь около 15% респондентов назвали причиной протестов религиозный фактор. Для улучшения положения населения депрессивных предместий разрабатывается программа помощи, а Евросоюз решил выделить Франции 50 млн. евро для создания дополнительных рабочих мест, что предположительно должно улучшить положение беднейших слоев населения и снизить социальную напряженность. Весьма сомнительно, что Франция решит сбалансировать свою ассимиляционистскую политику и осуществит дрейф в сторону мульти культурализма. Это противоречит как традициям страны, так и настроениям французского общества. В конце 2004 г. за ассимиляцию иммигрантов во Франции высказались 73% респондентов, а сторонниками коммунитаристского курса, по примеру Великобритании, оказались всего 15% опрошенных.

Потомки иммигрантов оказываются, как уже говорилось, в положении исключенных, чем умело манипулируют исламские экстремисты. Корреспонденты журнала Time провели опрос среди нескольких десятков мусульман в Европе, чтобы выяснить, что приводит их в экстремистские организации. Некоторые в качестве причины называют отсутствие чувства принадлежности к европейскому обществу. Многие, особенно молодые мусульмане, страдают от высокой безработицы. Другие возмущены кровопролитием в Ираке и воспринимают действия там Запада как войну против самого ислама. Радикальные исламисты используют протестные настроения и недовольство европейцев мусульманского происхождения, усиливая напряженность в отношениях между "коренными" европейцами и иммигрантами; таким образом, конфликт, являющийся по существу социальным, переводится в культурную плоскость. Культурный аспект отчетливо проявился и в получившем широкий резонанс деле о карикатурах, изображающих пророка Мухаммеда, которые были размещены сначала в датской газете, а потом перепечатаны в СМИ других европейских стран. Эта история вызвала серию насильственных действий в отношении дипломатических представительств европейских стран за пределами Европы, в частности на Ближнем Востоке, а также против граждан ряда европейских стран. Размещение карикатур стало новым удобным поводом для вербовки очередной партии террористов из числа мигрантов-мусульман. Повысилась вероятность осуществления террористических актов на европейской территории, вследствие чего еще больше усилится негативное отношение к иммигрантам со стороны "коренного" европейского населения. Все это крайне затруднит процесс интеграции.

Итак, Западная Европа оказывается если и не в западне, то в довольно затруднительной ситуации. Впрочем, ее можно было предвидеть. Однако человеческое легкомыслие, безответственность, близорукость привели к тому, что события осени 2005 г. в Париже оказались неприятным сюрпризом. Надо надеяться, что теперь лучшие умы, силы и средства будут брошены на решение проблемы, которая, развиваясь по наихудшему сценарию, может превратиться в большое зло для Европы и всех ее обитателей, как коренных, так и иммигрантов.

В настоящее время Австралия является одной из самых привлекательных в иммиграционном отношении стран. Она наряду с Канадой и Норвегией занимает лидирующие позиции в мире по уровню жизни населения. Согласно статистике почти каждый четвертый житель Австралии является выходцем из других стран.

Отличительной особенностью современной австралийской иммиграции является растущее разнообразие стран происхождения иммигрантов. Если в конце 1940-х годов среди родившихся за пределами Австралии преобладали выходцы из Соединенного Королевства - около 67%, то на сегодняшний день их доля уменьшилась в два с половиной раза и составляет около 26%, представители же других европейских стран составляют 28%, а выходцы из стран Азии - 24%.

Структурные изменения в составе иммиграционного населения стали следствием преобразований в политике правительства Австралии, в частности отказа от концепции "белой австралийской иммиграции", ограничивающей приток населения из неевропейских стран. Первый шаг в этом направлении был сделан в 1958 г. с принятием Закона о миграции, который отменил обязательное проведение письменного теста на владение мигрантом каким-либо из европейских языков. В тексте Закона отсутствовали вопросы о расе, и, по словам министра иммиграции тех лет, "выдающиеся и высококвалифицированные представители стран Азии" могли быть приняты Австралией в качестве иммигрантов. Период устойчивого роста численности выходцев из азиатских стран в Австралии начался в 1966 г., когда правительство страны сократило период ожидания получения гражданства страны для этой категории иммигрантов с 15 до 5 лет, уравняв их в правах с европейцами. При этом критерий отбора азиатских мигрантов "выдающиеся и высококвалифицированные" был заменен критерием "квалифицированные", что определило рост их числа с 0,75 тыс. человек в 1966 г. до 2,7 тыс. человек в 1971 г.

Иммиграционную политику австралийских властей в полной мере характеризует тот факт, что Австралия является одной из четырех стран (помимо Канады, США и Новой Зеландии), официально объявивших о приеме иммигрантов и обозначивших ежегодные квоты. Современная иммиграционная политика Австралии направлена на достижение следующих целей: привлечение мигрантов, чьи квалификационные характеристики и профессиональный опыт соответствуют потребностями экономики страны; противодействие нелегальной иммиграции; развитие принципов мульти культурного общества.

Система управления миграционной политикой в Австралии имеет централизованную структуру. За реализацию миграционной политики страны в целом несет ответственность Департамент иммиграции и межэтнических отношений. В задачи Департамента входит: рассмотрение заявлений на въезд, пребывание и работу в стране; иммиграционный контроль; борьба с нелегальной иммиграцией; интеграция иммигрантов; предоставление гражданства; развитие межэтнических отношений и принципов мульти культурного общества.

Законодательную базу миграционной политики в Австралии составляют: Закон об иностранцах 1984 г. с последующими поправками, Закон о гражданстве Австралии 1948 г. с последующими поправками, Закон о миграции 1958 г. с последующими поправками, Закон о визовом регулировании 1997 г. с последующими поправками.

Основным принципом в работе над совершенствованием миграционного законодательства является стремление, с одной стороны, привлечь в Австралию иммигрантов-профессионалов, бизнесменов и инвесторов, а с другой - оградить страну от въезда нежелательных категорий мигрантов.

Если проанализировать реальную практику регулирования иммиграции в Австралию в течение последнего десятилетия, тенденция усложнения ее процедуры достаточно очевидна. Так, в начале 1990-х годов государство брало на себя целый ряд обязательств в отношении иммигранта: компенсацию расходов на проезд, помощь в жилищном обустройстве, бесплатные курсы английского языка и др. Один год постоянного проживания в стране давал право ходатайствовать о приобретении австралийского гражданства. На сегодняшний день ситуация выглядит по-иному. Тем не менее Австралия продолжает активно принимать иммигрантов и соответственно имеет весьма демократичные иммиграционные правила по сравнению с большинством развитых стран.

Для отбора иммигрантов, въезжающих в страну на постоянное место жительства по каналу иммиграции квалифицированных специалистов, в Австралии применяется балльная система оценок, введенная в 1989 г. Количество баллов, присуждаемых претендентам на получение иммиграционной визы, различается в зависимости от категории иммиграции (таблица 1)

Необходимо отметить, что некоторые профессии имеют режим наименьшего благоприятствования для иммиграции в Австралию. Это объясняется лоббированием в парламенте интересов людей определенных профессий, имеющих высокий социальный статус и большие финансовые средства, что позволяет им проводить законы, ограничивающие иммиграцию иностранных специалистов. В первую очередь это относится к медицинским работникам с высшим образованием, особенно к врачам, имеющим собственную практику или работающим в клиниках. При подсчетах очков эта категория автоматически получает минус 25 баллов, что сильно понижает их шансы на иммиграцию.

Таблица 1 – Количество баллов, необходимое для получения иммиграционной визы в Австралию

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Программы иммиграции | Проходной балл | Минимальный балл |
| Независимая иммиграция | 115 | 70 |
| Спонсорская иммиграция | 110 | 105 |
| Семейно-спонсорская иммиграция | 110 | 110 |
| Независимая иммиграция иностранных студентов | 115 | 115 |
| Спонсорская иммиграция иностранных студентов | 110 | 110 |

Принятие решения о выдаче визы сводится к процессу постановки галочек. Это означает, что требования к иммигранту четко сформулированы с учетом всех социальных групп и возможных частных обстоятельств. Цель такого подхода - до минимума свести субъективный момент. Чиновник, принимающий решение, обязан поставить галочки на предмет соответствия кандидата всем критериям, установленным в законе относительно той или иной категории визы.

Следующий этап - набор необходимых баллов для положительного решения о выдаче визы. Это относится почти ко всем видам семейной иммиграции и, без исключения, к независимой иммиграции. Отличия состоят только в системе начисления очков-баллов. Количество необходимых баллов, как правило, устанавливается на календарный год.

Такой подход, однако, не исключает нарушений и ошибок со стороны сотрудников Министерства по делам иммиграции. Это подтверждается большим процентом дел (до 45%), которые пересматриваются в трибуналах и судебных инстанциях в пользу лиц, подавших на визу.

Иммиграционное законодательство Австралии - сложная система взаимодействия законов, их толкований и служебных инструкций, которые формально носят подзаконный характер, но на практике иногда значительно изменяют законы. Кроме того, иммиграционное законодательство является одним из наиболее динамичных разделов австралийского права. Это объясняется тем, что распоряжения министра по делам иммиграции принимаются к исполнению сразу после подписания и действуют до рассмотрения их в парламенте. В случае отмены данных распоряжений, что происходит довольно часто, возникает множество коллизий в исполнении иммиграционного законодательства. При этом значительно усложняется толкование документов и служебных инструкций.

С учетом быстро меняющегося законодательства официально зарегистрированные иммиграционные агенты вынуждены ежегодно подтверждать свою квалификацию. Лицензия на право заниматься этой деятельностью выдается только на один год.

Существует две правительственные программы, разрабатываемые в целях содействия желающим переехать в Австралию на постоянное место жительства. Первая - собственно миграционная, включает три основных потока: экономическая иммиграция; семейная иммиграция; желающие вернуться бывшие граждане либо резиденты Австралии, а также граждане Новой Зеландии. Эти потоки подразделяются, в свою очередь, на целый ряд категорий иммиграции.

Вторая программа - гуманитарная, разрабатывается специально для беженцев и иных гуманитарных целей.

В общественных дискуссиях, затрагивающих проблемы иммиграции, присутствуют три главные темы: нежелательность широкомасштабной иммиграции, влияние культурного многообразия на австралийское общество и права человека. С одной стороны, осознается необходимость притока мигрантов, в частности квалифицированных специалистов. С другой стороны, высказывается озабоченность по поводу сохранения англо-кельтского культурного наследия первых колонистов Австралии.

Многие положения иммиграционной политики Австралии могут быть применены с соответствующей адаптацией к России. В частности, перед нашей страной остро стоит проблема привлечения высококвалифицированных специалистов и заселения пустующих территорий. В этом отношении нам может быть полезен австралийский опыт предоставления режима наибольшего благоприятствования при въезде и предоставлении гражданства необходимым для России мигрантам.

**3.2 Предложения по усовершенствованию государственного регулирования миграционными потоками**

Исходя из анализа современной миграционной ситуации и перспектив ее развития основными направлениями действий в решении миграционных проблем являются следующие:

1. Обеспечение контроля за иммиграционными потоками в Российской Федерации, сокращение нелегальной иммиграции:

– совершенствование законодательства Российской Федерации в целях обеспечения прав мигрантов и соблюдения ими своих обязанностей, а также принятия мер по выдворению незаконных иммигрантов из Российской Федерации и их реадмиссии в государства происхождения;

– разработка и создание единой системы иммиграционного контроля на территории Российской Федерации;

–совершенствование деятельности государственных органов исполнительной власти, осуществляющих иммиграционный контроль на территории Российской Федерации, координация их деятельности с органами пограничного и таможенного контроля;

– активизация договорного процесса с государствами - участниками Содружества Независимых Государств и заключение двусторонних и многосторонних соглашений в рамках Содружества, определяющих ответственность сторон за поощрение или не противодействие незаконной миграции, в том числе незаконной трудовой миграции, положение на внутренних и внешних границах Содружества, согласование визовой практики в пределах Содружества Независимых Государств;

– обеспечение мер по определению необходимых объемов миграционных потоков, а также повышение ответственности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за соблюдение миграционного законодательства Российской Федерации;

– повышение ответственности руководителей предприятий и организаций всех форм собственности за незаконное использование иностранной рабочей силы;

– предоставление соответствующими государственными органами информации о порядке приобретения гражданства Российской Федерации и правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

–расширение договорной базы и обмен информацией с иммиграционными органами иностранных государств по проблемам, связанным с незаконной миграцией, и по другим вопросам в области регулирования миграционных процессов.

2. Создание условий для интеграции вынужденных мигрантов в социальную среду:

– разработка квот распределения по субъектам Российской Федерации лиц, признанных беженцами, и лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации;

– разработка эффективного механизма использования средств бюджетов всех уровней, направляемых на прием и обустройство вынужденных мигрантов;

– создание условий для их жилищного и социально-бытового обустройства, интеграции на рынке труда, реализации их конституционных прав и свобод человека и гражданина;

– обеспечение баланса интересов местного населения и мигрантов с учетом их этнических, культурных, языковых и религиозных различий;

– создание политических и социально-экономических условий для выполнения международных обязательств Российской Федерации по приему лиц, ищущих убежища на территории Российской Федерации, разработка и реализация специальных программ их этнокультурной и языковой адаптации;

– создание региональных и межрегиональных систем обмена информацией о возможностях обустройства вынужденных мигрантов;

– реализация мер приоритетной государственной поддержки социально–незащищенных категорий мигрантов, а также лиц, прибывших в условиях чрезвычайных обстоятельств, обеспечение согласованности государственной помощи вынужденным мигрантам с экономическими возможностями страны;

– обеспечение эффективного использования средств, направляемых на помощь и поддержку вынужденных переселенцев.

3. Содействие привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию, исходя из необходимости обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами:

–учет демографической и миграционной ситуации, состояния рынка труда в отдельных регионах страны при формировании федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, а также межбюджетных отношений, а также определения методологии квотирования;

– разработка механизмов привлечения иммигрантов, учитывая страны их происхождения, профессиональные, квалификационные и иные характеристики для отбора специалистов;

– разработка механизмов управления расселением иммигрантов по территории страны, исходя из интересов социально-экономического и территориального развития регионов, с учетом потребностей региональных рынков труда и демографической ситуации;

– определение пропорций привлечения иммигрантов на временной и постоянной основе;

– разработка системы мер по содействию адаптации иммигрантов, интеграции их в российское общество;

– сотрудничество государственных органов и органов местного самоуправления с переселенческими и общественными организациями.

4. Интеграция Российской Федерации на международном рынке труда. регулирование экономической миграции:

– обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в решении проблем внешней трудовой миграции в целях:

– усиления контроля за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, защиты отечественного рынка труда;

– обеспечения приоритетного права российских граждан на занятие вакантных рабочих мест, соблюдения работодателями условий, предусмотренных в разрешениях на привлечение и использование иностранных работников, в трудовых договорах (контрактах);

– противодействие нелегальной трудовой миграции и контроль за уровнем оплаты труда иностранной рабочей силы;

– проведение комплексных проверок законности трудовой деятельности и статуса пребывания иностранных граждан и соблюдения ими налогового законодательства на территории Российской Федерации;

– совершенствование нормативной правовой базы в области трудовой эмиграции российских граждан;

– создание и обеспечение условий для упорядочения трудоустройства российских граждан за границей, обеспечения их социальной и правовой защиты;

– стимулирование возвращения в Россию эмигрантов, ранее выехавших за границу на постоянное место жительства или по трудовым контрактам, в первую очередь - квалифицированных специалистов;

– создание системы приоритетной поддержки в России квалифицированных специалистов, деятелей науки, культуры, искусства и спорта. [21, с. 514]

Создание условий для добровольного возвращения вынужденных мигрантов в места их прежнего проживания:

– участие государства в процессе возвращения, в том числе путем разработки и реализации соответствующих программ, обеспечения необходимых социально-экономических условий жизнедеятельности путем восстановления и развития экономики и социальной сферы районов прежнего проживания;

– обеспечение безопасности вынужденных мигрантов при их возвращении в места прежнего проживания;

– предоставление полной и объективной информации о ситуации в регионе возвращения.

6. Поддержка и развитие взаимоотношений с представителями коренных народов России, проживающими за рубежом:

– содействие возможности контактов и регулярных встреч на основе семейных связей;

– развитие приграничного сотрудничества, в том числе осуществление совместных экономических, культурных проектов;

– обеспечение российским гражданам, проживающим за рубежом, приоритета при осуществлении ими трудовой деятельности, учебы, инвестиционных проектов в Российской Федерации;

– содействие улучшению социально-экономического положения российских граждан, проживающих за рубежом, при установлении и осуществлении Российской Федерацией отношений с государствами их пребывания.

7. Оптимизация внутренних миграционных процессов, содействие эффективному использованию трудовых ресурсов:

– решение проблем занятости населения и достижение баланса между использованием внутренних трудовых ресурсов и привлекаемой иностранной рабочей силой;

– обеспечение пропорционального развития рынка жилья и рынка труда для повышения территориальной мобильности рабочей силы;

– разработка механизмов стимулирования территориального перераспределения экономически активного населения для обеспечения сбалансированности региональных рынков труда;

– привлечение средств хозяйствующих субъектов (работодателей), развитие системы страхования в целях содействия переселению;

– определение территорий, населенных пунктов, перспективных, а также не рекомендуемых для расселения мигрантов, и разработка мер по созданию и поддержке системы рабочих мест и основных условий для жизнеобеспечения населения;

– государственная поддержка переселения граждан из ликвидируемых населенных пунктов;

– регулирование миграционных потоков на основе совершенствования межбюджетных отношений, проведения инвестиционной, кредитной и финансовой политики;

– использование ротационной системы формирования трудовых ресурсов, применение вахтового метода в регионах с тяжелыми природно-климатическими условиями;

– оптимизация внутренней миграции на основе прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и Генеральной схемы расселения.

8. Создание условий для сохранения и дальнейшего формирования населения в северных, восточных и приграничных регионах Российской Федерации:

– восстановление экономической активности предприятий и развитие экономики зоны Севера с привлечением рабочей силы из других регионов страны;

– стимулирование внутренней миграции и иммиграции из государств участников Содружества Независимых Государств и из стран Балтии в северные, восточные регионы и регулирование иммиграции в приграничные регионы Российской Федерации;

– проведение активной экономической и градостроительной политики в названных регионах Российской Федерации, включая разработку и реализацию инвестиционных программ, развитие социальной, транспортной и рыночной инфраструктур.

9. Содействие добровольному переселению представителей коренных народов России из государств - участников Содружества Независимых Государств и стран Балтии:

– содействие в получении необходимой информации об условиях переезда, возможностях приема обустройства и проживания в Российской Федерации;

– разработка федеральных целевых программ по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию российских граждан из государств участников Содружества Независимых Государств и стран Балтии;

– развитие системы оказания образовательных услуг на территории Российской Федерации для молодежи из государств - участников Содружества Независимых Государств и стран Балтии.

**4. Программа мер по обеспечению выпускно****й квалификационной работы**

## 4.1 Социальная эффективность ВКР

Сложившаяся организационная ситуация в области государственного регулирования миграционных потоков требует объединения и концентрации всех управленческих усилий в миграционной сфере под единым началом (государственным органом исполнительной власти). Данный орган должен инициировать, направлять и стимулировать разработку программ миграционной политики и осуществлять координирование и контроль в реализации прикладных мероприятий. Необходимо, чтобы специальный координирующий орган осуществлял взаимодействие элементов системы регулирования миграционных процессов в России, интегрируя усилия всех ведомств, задействованных в реализации миграционной политики.

Очевидна необходимость внесения ряда организационных изменений в деятельность Федеральной миграционной службы. Акцент в работе Федеральной миграционной службы необходимо перенести на социальные вопросы миграции. В соответствии с этим полицейские функции в отношении мигрантов следует сосредоточить в соответствующих службах и подразделениях органов внутренних дел, усилив кадровый состав ФМС России гражданскими специалистами в сфере регулирования миграции. Сегодня в России должна действовать единая демографическая и миграционная государственная программа, рассчитанная на длительный период. Именно в этот период ожидается наиболее стремительное сокращение населения России. В этой связи необходимо принять определенные компенсационные меры комплексного характера.

Одним из основных приоритетов предлагаемой единой государственной программы в сфере демографии и миграции должно стать обеспечение моральных и материальных условий для притока в особо важные территории страны граждан России, соотечественников, иностранных мигрантов, чьи социальные и экономические качества будут максимально способствовать развитию регионов заселения. Программа должна учитывать возможности оптимального расселения беженцев и вынужденных переселенцев на территории России, обеспечение условий для их успешной адаптации и интеграции в новое общество. Другим важнейшим приоритетом выступает эффективное использование деятельности трудовых иммигрантов. Сегодня требуется эффективное планирование потоков миграции в той ее части, которая обусловлена действиями органов власти и работодателей. В долгосрочной программе должны предусматриваться не только мероприятия по дифференцированному "отбору" мигрантов, но и поэтапные шаги по расселению переселенцев на территории государства с учетом их социокультурных, этнических особенностей; действия по сближению различных этнокультур через их взаимопознание и взаимообогащение. Сегодня требуется акцентировать внимание государственной власти на политике обеспечения эффективной межкультурной коммуникации, способствующей интеграции мигрантов и принимающего общества.

Все выше приведенные мероприятии в дальнейшем могут способствовать развитию экономического, социального, благополучия Российской Федерации. Дабы она отвечала реалиям современного мира.

**4.2 Правовое обеспечение ВКР**

Законодательную основу государственной миграционной политики составляют: федеральные законы "О занятости населения в Российской Федерации", "О беженцах", "О вынужденных переселенцах", "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию", "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". Следует отметить, что основы законодательного обеспечения государственной миграционной политики фактически сформированы только в 2003 году, после принятия Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и внесения дополнений в Федеральный закон "О занятости населения в Российской Федерации" (от 10 января 2003 года № 8-ФЗ).

Согласно СТ. 5 Федерального закона "О занятости населения в Российской Федерации" государственная политика в области содействия занятости населения направлена, в частности, на развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда.

С другой стороны, согласно этой же статьи государство обязано обеспечивать международное сотрудничество в решении проблем занятости, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за ее пределами и иностранных граждан на территории Российской Федерации, соблюдение международных трудовых стандартов. При этом, согласно статьи 17 данного Закона, привлечение и использование иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации определяется законодательством Российской Федерации.

Для обеспечения реализации политики регулирования трудовой иммиграции иностранных граждан Правительством Российской Федерации 30 октября 2002 года принято Постановление № 782 "Об утверждении квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности", разработанное Минтрудом России. Данным Постановлением определен размер квоты и порядок ее формирования в последующие годы.

В соответствии с указанным Постановлением подготовлен совместный приказ Минтруда России, МВД России и Минэкономразвития России от 29 ноября 2002 года № 238/1205/397 "О распределении по субъектам Российской Федерации квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности".

**4.3Социологическое обеспечение выпускной квалификационнойработы**

Обоснование проблемы исследования. Слово «миграция» происходит от латинского migration – переселение. Миграция населения – перемещение людей (мигрантов) через границу тех или иных территорий с перемещенной места жительства, или на более длительное время, или с регулярным возвращением с другими территориями, различают открытое и закрытое население. Миграционное движение может происходить как внутри одной, так и между государствами. Социально–экономическая трансформация российского общества в 90-е г. привела к существенному изменения миграционных процессов в Российской Федерации. Из–за экономического спада произошло значительное снижение общего миграционной мобильности населения России. Вместе с тем значительно выросло миграционные потоки из стран зарубежья. За период с 1991 до 2007 г. в результате миграции страна приобрела в 1,5 раза больше населения, чем за предшествующие 15 лет. И значительная их часть составляет нелегальная миграция. В ее составе лежит нарушение законодательства. По некоторым оценкам, поток нелегальных мигрантов в Российской Федерации составляет более 2 млн. человек.

Описание проблемной ситуации. Более десяти лет происходит разрушения демографического потенциала геополитического значимых районов Российской Федерации (северных, восточных, приграничных) вследствие изменения внутренних миграционных потоков. Причем большинство этих территорий интенсивнее теряет население моложе трудоспособного и трудоспособного возраста. Это разрушает демографический и трудовой потенциал, создававшийся там на протяжении десятилетий. В перспективе это означает, что регионы не могут существовать за счет собственного воспроизводства населения, и будут нуждаться в населении извне. Это, несомненно, скажется и на их экономическом развитии. ПФО не является исключением из общих тенденций.

Цель исследования – изучить особенности миграционных потоков в ПФО на основе анализа документов УФМС города Нижнекамска.

Объект исследования – документация УФМС города Нижнекамск.

Предмет исследования – миграционные потоки в ПФО.

Гипотеза исследования – предварительные анализ ряда материалов позволяет сделать предположение, что в основном миграционные потоки в ПФО повторяют общероссийские.

Задачи исследования:

– Изучить миграционный прирост населения ПФО.

– Определить направления въезда и выезда из ПФО.

– Изучить округ в разрезе субъектов.

– Изучит этнический состав миграции в ПФО.

Метод сбора информации. Вторичные анализ статистических материалов, документов УФМС города Нижнекамск за 1996–2007 года. Рабочий план подготовки и проведения исследования (Приложение Д).

Логический анализ основных понятий.

Миграция - перемещение людей. Подразделяется на безвозвратную, с окончательной сменой постоянного места жительства, временную, с переселением достаточно длительный, но ограниченный срок, сезонную, с перемещением в определенные периода года.

К внешней относятся эмиграция, иммиграция; к внутренней - движение из села в город и другие перемещения в пределах одного государства. Иногда к миграции относятся так называемые маятниковые (челночные) миграции регулярные поездки к месту учебы, работы за пределы своего населенного пункта.

Мигрант (иммигрант) - лицо, которое из личных побуждений добровольно оставляет страну своего гражданства или постоянного проживания. Это желание может быть обусловлено семейными, экономическими или иными личными причинами. Часто под мигрантами понимают лиц, меняющих место своего постоянного проживания в пределах территории одного государства.

Временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин - лицо, прибывшее в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и не имеющее вида на жительство или разрешения на временное проживание;

Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин - лицо, получивший разрешение на временное проживание;

Разрешение на временное проживание - подтверждение права иностранного гражданина или лица без гражданства временно проживать в Российской Федерации до получения вида на жительство, оформленное в виде отметки в документе, удостоверяющем личность иностранного гражданина или лица без гражданства, либо в виде документа установленной формы, выдаваемого в Российской Федерации лицу без гражданства, не имеющему документа, удостоверяющего его личность;

Трудовая деятельность иностранного гражданина - работа иностранного гражданина в РФ на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг);

Разрешение на работу - документ, подтверждающий право иностранного работника на временное осуществление на территории Российской Федерации трудовой деятельности или права иностранного гражданина, зарегистрированного в Российской Федерации в качестве индивидуального предпринимателя, на осуществление предпринимательской деятельности; [20, с. 411].

Депортация - принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

**4.4 Компьютерное обеспечение выпускной квалификационной работы**

В ходе написания выпускной квалификационной работы были использованы следующие средства Microsoft Office:

– Word;

– Excel;

– Internet Explore.

Программа Word – это мощный многофункциональный редактор с широчайшими возможностями, предназначенный для работы с текстовыми и графическими файлами. Данная программа позволяет осуществлять набор, последующее редактирования и вывод на печать текста [55, с. 377].

В ходе написания данной работы были использованы следующие функции программы:

– установка границ страницы;

– установка абзацного отступа;

– установка размера шрифта;

– выравнивание текста;

– установка межстрочного интервала;

– вставка автоматической нумерации страниц;

– создание и редактирование таблиц;

– установка начертания шрифта;

– определение стилей заголовков;

– автоматическое формирование оглавления;

– создание графиков с использованием приложения программы Excel;

– печать документа.

Программа Excel – это мощный и достаточно простой в использовании пакет обработки электронных таблиц, предназначенный для решений широкого круга планово-экономических, учетно-статистических, научно-технических и других задач, в которых числовая текстовая или графическая информация с некоторой регулярной, повторяющейся структурой представлена в табличном виде [56, с. 13].

Средства данной программы были использованы в ходе обработки первичной социологической информации при проведении социологического исследования.

Широкие возможности повышения качества выпускной квалификационной работы возникают при использовании сети Internet (как самого массового и оперативного источника информации) [57, с. 25].

Поиск информации в сети Интернет может быть значительно упрощен, если использовать достаточно эффективные и популярные русскоязычные поисковые системы Яndex, Rambler, Апорт и другие. Указанные программы обеспечивают не только оперативный поиск информации, но и подписку на новости по проблеме исследования.

Помимо сети Интернет, важным источником информации являются электронные банки данных. В настоящее время наибольшее распространение получили банки нормативно-правовых актов «Консультант Плюс» и «Гарант» [58].

В Информационном банке хранится документ, документы его изменяющие и дополняющие, а также все редакции этого документа. Документы хранятся таким образом, что при нахождении любого документа в сформированный список автоматически включаются и все его редакции.

Базы данных программ содержат как международные акты, так и нормативно-правовые акты Российской Федерации и Республики Татарстан. Все перечисленные базы могут быть открыты одновременно. Поиск по базам может быть осуществлен по различным основаниям:

– ключевые слова (поиск по тексту, по названию);

– поиск по номеру нормативно-правового акта;

– поиск по источнику опубликования;

– поиск по ситуации;

– поиск по названию нормативно-правового акта.

**Заключение**

На рубеже у XXI века население мира перешагнуло шестимиллиардный порог. Но у скольких людей предки жили в той же стране, в том же регионе, говорили на том же языке?

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:

– 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.

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

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

– 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.

– 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 Курской 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.

**Список использованных источников**

1 Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – № 237.

2 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября 2005 г.). // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – №40. – Ст.3822.

3 Устав Муниципального образования город Нижнекамск Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан.

4 Об Уставе муниципального образования город Нижнекамск Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан : Решение представительного органа муниципального образования город Нижнекамск Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан № 17 от 14 декабря 2005 года.

5 Сборник нормативно-правовых документов, регулирующих правоотношения в сфере миграции. 2002.

6 Распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. №10. Ст. 923.

7 Распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. №10. Ст. 923.

8 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 №195 – ФЗ (ред. от 11.11.2003). Принят ГД РФ ФС РФ от 20.12.2001.

9 ФЗ «О беженцах» от 19.02.1993 №4528-1 (ред. от 30.06.2003). СЗ РФ №43 ст. 4904.

10 ФЗ «О борьбе с терроризмом» от 25.07.1998 №130-ФЗ (ред. от 30.06.2003) СЗ РФ №28 ст. 2642

11 Закон РФ «О вынужденных переселенцах» от 19.02.1993 №4530-1 (ред. от 07.08.2000, с изм. от 24.12.2002). «Ведомость СНД и ВСРФ».

12 Законодательство о миграции: плюсы и минусы // Закон №11/2002. – 107-110 с.

13 Указ Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 17.05.2000 №867 (ред. 29.04.2002)

14 Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» от 23.02.2002 №232

15 Указ Президента РФ «О федеральной миграционной программе» от 09.08.1994 №1668(ред. от 13.06.1996)

16 Федеральный закон РФ « О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» от 18 июля 2006 №109

17 Агаев В.И. Тревожные данные о ситуации на рынке труда. / В.И. Агаев. // Европа-экспресс. – № 12. – 2002. – С.147.

18 Беобахтеров И.К. Столица «чернорабочих». / Беобахтеров И.К. // Европа-экспресс. – №1 – 2006. – С.165.

19 Боровик, М.А. Современные миграционные процессы в Европе. / М.А. Боровик. // Международные отношения. №11. –2002. – С.130.

20 Былинкин, Е.Г. Миграционный поток и русло закона. / Е.Г. Былинкин. // Закон. – №11. – 2005. – С.157.

21 Дмитриев, А. В. Конфликты миграции. / А.В. Дмитриев. // Закон. – 2006. – 304 с.

22 Егоров, А. И. Великое переселение продолжается. / А.И. Егоров. // Миграция и гражданство. – №11. – 2007. – С.86.

23 Егоров, Р.В. Миграционный режим: нарушения и санкции. / Р.В. Егоров. // Миграция и гражданство. – №2. – 2006. – С.123.

24 Зарипов П. Н. Миграции в России: социальные и правовые аспекты проблемы. / П.Н. Зарипов. // Закон. – №5. – 2005. – С.179.

25 Кирилов, И.Р. Какая миграционная политика нужна России? / И.Р. Кирилов. // Российская Федерация сегодня. – №11. – 2005. – С.138.

26 Коков, В.А. Как управлять миграцией в России. / В.А.Коков. // «Экономист». – № 2. – 2005 – С.182.

27 Костаков, В. А. Миграции: беда или благо? / В.А. Костаков. // Экономист. – №2. – 2004. – С.129.

28 Костаков, В.К. Миграция: беда или благо? / В.К. Костаков. // Экономист. – № 2. – 2005. – С.139.

29 Костин, Р.А. Современные миграционные процессы и их тенденции в современном обществе. / Р.А. Костин, А.Ю. Лухнов. // Регион: Политика. Экономика. Социология. – № 3. – 2008. – С.129.

Котиева, А.И. Вынужденная миграция в России: поиск решения проблем. / А.И. Котиева. // Юридический мир. – №9.– 2003.– С.118.

30 Кулаков, В.И. Пути регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. / В.И. Кулаков. // Вопросы экономики. – №5. –2003. – С.193.

31 Миронов, Н.Е. Российское гражданство: закон суров, но…/ Н.Е. Миронов. // Миграция и гражданство. – №3. – 2003. – С.153.

32 Нагорная, О.К. Правовые проблемы социальной защиты вынужденных мигрантов в России / О.К. Нагорная. // Государственное право. – №5– 2002. – С.154.

33 Назаров, Н.К. Незваные гости. / Н.К. Назаров. // Закон. – №11. – 2002. – С.168.

34 Назарова, Е.А. Особенности современных процессов миграции / Е.А. Назарова. // Социологические исследования. – №7. – 2005. – С.116.

35 Миронов, Н.Е. Особенности миграции. / Миронов, Н.Е. // Социологические исследования. – №3. – 2006. – С.220.

36 Подгорнова, Н.В. Современные миграционные процессы в России. / Н.В.Подгорнова. // География в школе. – №3 – 2004. – С.143.

37 Попов, А.Н. и др. Программно-целевое управление миграционными процессами: сущность и рациональность. / А.Н. Попов, Н.Н. Суворова, Е.А. Попова. // Закон. – №3. – 2006. – С.231.

38 Романов, Ю.А. Миграция и гражданство. / Ю.А. Романов. // Буква Закона. – №3. – 2003. – С.126.

39 Романов, И.А. Системные основы государственного регулирования миграционных процессов в России. / И.А. Романов. // Современное управление. – №1. – 2005. – С.176.

40 Рязанцев С.Р. Внутрироссийская миграция населения: тенденции и социально-экономические последствия. / С. Р. Рязанцев. // «Экономист». – № 7. – 2008. – С.149.

41 Тюркин, М.Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации / М.Л. Тюркин. // Государственное право. – № 9. – 2004. – С.148.

42 Авдокушин, И.Ф. Международные экономические отношения. / И.Ф. Авдокушин. – М. : Просвещение, 2003. – 569 с.

43 Гранберга, А.Г. Международные и внешнеэкономические связи субъектов Российской Федерации. / А.Г. Гранберга. — М. : Научная книга, 2002. – 369 с.

44 Зинченко, Н. Н. Демография. / Н.Н. Зинченко. – М. : Просвещение, 2003. – 464 с.

45 Маслова, Т.Д. Демография. / Т.Д. Маслова. – СПб. : Питер, 2003. – 469 c.

46 Матанцев, А.Н. Стратегия, тактика и практика маркетинга. / А.Н. Матанцев. – М. : Юристъ, 2003. – 303 c.

47 Моисеенко, В. М. Международная экономика. / В.М. Моисеенко. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 398 с.

48 Панкратов, Ф.Г. Международная экономика. / Ф.Г. Панкратов. –

49 Панкрухин, А.П. Демография. / А.П. Панкрухин. – М. : Омега-Л, 2006. – 543 c.

50 Пястолов, С.М. Мировая экономика. / С.М. Пястолов. – М. : Издательский центр «Академия», 2003. – 336 с.

51 Рыбалкина. В.Е. Международные экономические отношения. / В.Е. Рыбалкина. – М. : ЮНИТИ, 2005. – 496 с.

52 Симагин, Ю. А. Территориальная организация населения. / Ю.А. Симагин. – М. : Просвещение, 2004. – 398 с.

53 Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество. / П.А.Сорокин. –

54 Супруновича, Б. П. Международные экономические отношения. / Б.П. Супруновича. – М. : Научная книга, 2006. – 468 с.

55 Фаминков, И.П. Международные отношения. / И.П. Фаминков. –

56 Хасбулатов Р.И. Мировая экономика. / Хасбулатов Р.И. – М. : Экономика, 2005. – 578 с.

**Приложения**

**Приложение А**

**Структура управления миграционными потоками в Российской Федерации**

Президент РФ

Правительство РФ

Федеральные органы исполнительной власти

Начальник ГУВД РТ

Руководитель Управления по делам миграции ГУВД

Административно-хозяйственный отдел

Финансово-экономический отдел

Заместитель руководителя Управления по делам миграции ГУВД РТ

Отдел правового обеспечения и государственной службы

Заместитель руководителя управления по делам миграции ГУВД РТ

Районные специалисты

Отдел учета и регистрации вынужденных переселенцев

Отдел по обустройству вынужденных переселенцев

Организационно-аналитический отдел

Отдел по вопросам трудовой миграции иммиграционного

**Приложение Б**

**Структура Управления Федеральной Миграционной Службы в Нижнекамске**

 УФМС РФ по РТ

Давлетшин Е.З.

УФМС РФ по РТ

в г. Нижнекамске

 Соловьева Е.А.

1 отделение по

работе с гражданами

РФ

3 отделение территориальное подразделение по району

2 отделение по работе с иностранными гражданами

Попова Л.Р.

Ганиуллина Р.А.

Киселева В.Н.

**Приложение В**

**Этническая структура миграционного пророста населения ПФО в 2006-2007 гг., %**

рисунок В.1 – Этническая структура миграционного прироста

рисунок В.2 – Этническая структура титульных народов ПФО

рисунок В.3 – Этническая структура народов стран СНГ и Балтии

**Приложения Г**

Таблица Г.1 – Численность иностранной рабочей силы, привлеченной в Российскую Федерацию в 2004 - 2007 гг. (Данные Федеральной миграционной службы России)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| человек | % | человек | % | человек | % | человек | % |
| Всего | 359509 | 100 | 377924 | 100 | 460364 | 100 | 702500 | 100 |
| В том числе из СНГ | 210170 | 58,46 | 180518 | 47,77 | 221862 | 48,19 | 343665 | 48,92 |
| Беларусь | 15094 | 4,20 | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Молдова | 40713 | 11,32 | 21548 | 5,70 | 22689 | 4,93 | 30613 | 4,36 |
| Украина | 61033 | 16,98 | 102599 | 27,15 | 10615 | 23,59 | 141777 | 20,18 |
| Казахстан | 7642 | 2,13 | 3960 | 1,05 | 250 | 0,92 | 4118 | 0,59 |
| Кыргызстан | 6435 | 1,79 | 4826 | 1,28 | 7988 | 1,74 | 16228 | 2,31 |
| Таджикистан | 16835 | 4,68 | 13623 | 3,60 | 23282 | 5,06 | 52602 | 7,49 |
| Туркменистан | 7004 | 1,95 | 184 | 0,05 | 304 | 0,07 | 1499 | 0,21 |
| Узбекистан | 15451 | 4,30 | 14554 | 3,85 | 24101 | 5,24 | 49043 | 6,98 |
| Азербайджан | 15024 | 4,18 | 6017 | 1,59 | 9844 | 2,14 | 17302 | 2,46 |
| Армения | 12627 | 3,51 | 10031 | 2,65 | 17000 | 3,69 | 26169 | 3,73 |
| Грузия | 6766 | 1,88 | 3176 | 0,84 | 3789 | 0,82 | 4314 | 0,61 |
| Из других стран | 149339 | 41,54 | 197406 | 52,23 | 238502 | 51,81 | 358835 | 51,08 |
| Турция | 15425 | 4,29 | 37947 | 10,04 | 48007 | 10,43 | 73695 | 10,49 |
| Китай | 38711 | 10,77 | 72825 | 19,27 | 94064 | 20,43 | 160569 | 22,86 |
| Бывшая Югославия | 17028 | 4,74 | 10599 | 2,80 | 9087 | 1,97 | 11861 | 11,69 |
| Вьетнам | 26727 | 7,43 | 35204 | 9,31 | 41816 | 9,08 | 55554 | 7,91 |
| КНДР | 12729 | 3,54 | 13166 | 3,48 | 14736 | 3,20 | 20057 | 2,86 |

**Приложение Д**

Таблица Д.1 – Рабочий план подготовки и проведения исследования

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование мероприятий | Сроки проведения | Ответственные за исполнения | Примечание |
| Обсуждение и утверждение программы и методического инструмента социологического исследования | 10 января –10 февраля | Идиятуллин Р |  |
| Проведение пилотажного исследования (сбор информации) | 18-20 февраля | Идиятуллин Р. |  |
| Анализ результатов исследования | 27 февраля-20 марта | Идиятуллин Р. |  |
| Научное обсуждение выводов и рекомендаций по итогам исследования | 23 марта | Идиятуллин Р. | Совместно с научным руководителем |