

Ю.В. Корнеева, соискатель¹
г. Екатеринбург

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с организацией взаимодействия субъектов государственного регулирования миграции в России, анализируется состояние механизма государственного регулирования миграционных процессов с позиции социальной эффективности его деятельности, обобщается опыт деятельности системы приема мигрантов на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: миграционные процессы, государственное регулирование, миграционная политика, модель взаимодействия, субъекты государственного регулирования миграционных процессов.

Сложившаяся организационная ситуация в области государственного регулирования миграционных процессов 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 координацию 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.

Следует отметить, что состояние организационных начал в государственном регулировании миграционных процессов

в современной России существенно определяет проблемы в этой сфере. В России до сих пор действует слабо скоординированная система государственного регулирования миграции. Многосубъектность реализации миграционной политики в стране существует при отсутствии единого координирующего органа.

Деятельность государственных органов в регулировании миграции должна осуществляться с привлечением к данному процессу самостоятельных хозяйствующих субъектов, негосударственных структур, являющихся рыночными инструментами, способными стать соединяющим звеном между интересами государства, работодателей и мигрантов. В условиях рыночной экономики государство должно иметь возможности использования рыночных инструментов, позволяющих эффективно решать различные проблемы, связанные с миграцией. В рамках организации новой модели государственного регулирования миграционных процессов предлагается развитие системы трудовых миграционных бирж, усиление роли переселенческих общественных организаций.

¹ Корнеева Юлия Васильевна – преподаватель кафедры иностранных языков в области экономики и управления ГОУ ВПО «Уральский государственный технический университет–УПИ имени первого Президента России Б.Н. Ельцина»; e-mail: julija.k@list.ru.

Необходимо указать и на необходимость внесения ряда организационных новаций в деятельность Федеральной миграционной службы (ФМС). Акцент в работе этой службы необходимо перенести на социальные вопросы миграции [5]. 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.

Немаловажным является и вопрос рассмотрения подготовки кадров в области государственного регулирования миграционных процессов. Подчеркивается высокий уровень кадровой потребности ФМС России и других государственных субъектов миграционной политики. Сегодня существуют лишь краткосрочные курсы подготовки требуемых специалистов. Требуется формирование государственного заказа на подготовку квалифицированных специалистов в сфере регулирования миграционных процессов. Определив потребность в кадрах для работы в ФМС России, государство должно сделать заказ на их подготовку ряду российских вузов. Подготовка специалистов для миграционного ведомства должна носить исключительно целевой характер.

Учитывая высокое стратегическое значение программ освоения и заселения восточных регионов России, можно предложить организацию государственной структуры для регулирования целевого заселения регионов Восточной Сибири и Дальнего Востока [1]. Сегодня для России крайне важно с помощью своего населения и соотечественников укрепить влияние в Азиатско-Тихоокеанском пространстве. Для этого необходимо создать условия стремительного социально-экономического роста. Эти функции может выполнять специально

образованный Комитет (департамент, центр) стратегического развития России. Комитет следует создавать как подведомственный ФМС России или Минрегионразвития России, поскольку основные его вопросы будет составлять миграционная и региональная политика государства в восточном направлении. Комитет в большей степени станет заниматься разработкой и реализацией программ целевого добровольного заселения и нового хозяйственного освоения восточных территорий страны.

Также следует отметить необходимость формирования при ФМС России научно-исследовательской структуры, направленной на исследование миграционных процессов, диагностику и прогнозирование их состояния, оценку качественных и количественных параметров миграционных потоков.

Модель взаимодействия субъектов государственного регулирования миграционных процессов в России, основанная на существующих в обществе потребностях в сфере миграции, представлена на рис. 1.

Подчеркнем, что общей целью всех социальных программ и в целом политики государственного управления является совершенствование качества жизни общества. Наиболее совершенное качество жизни может быть присуще только высокоинтеллектуальному и высокодуховному обществу. Формирование социально-демографических основ появления такого общества в России должно стать долгосрочным ориентиром государственных и региональных программ миграционной политики.

Ключевой промежуточной целью миграционной политики, основывающейся на программно-целевом проектировании, называется полная социальная защищенность участников миграционного процесса, в первую очередь мигрантов, при наличии свободы выбора направления

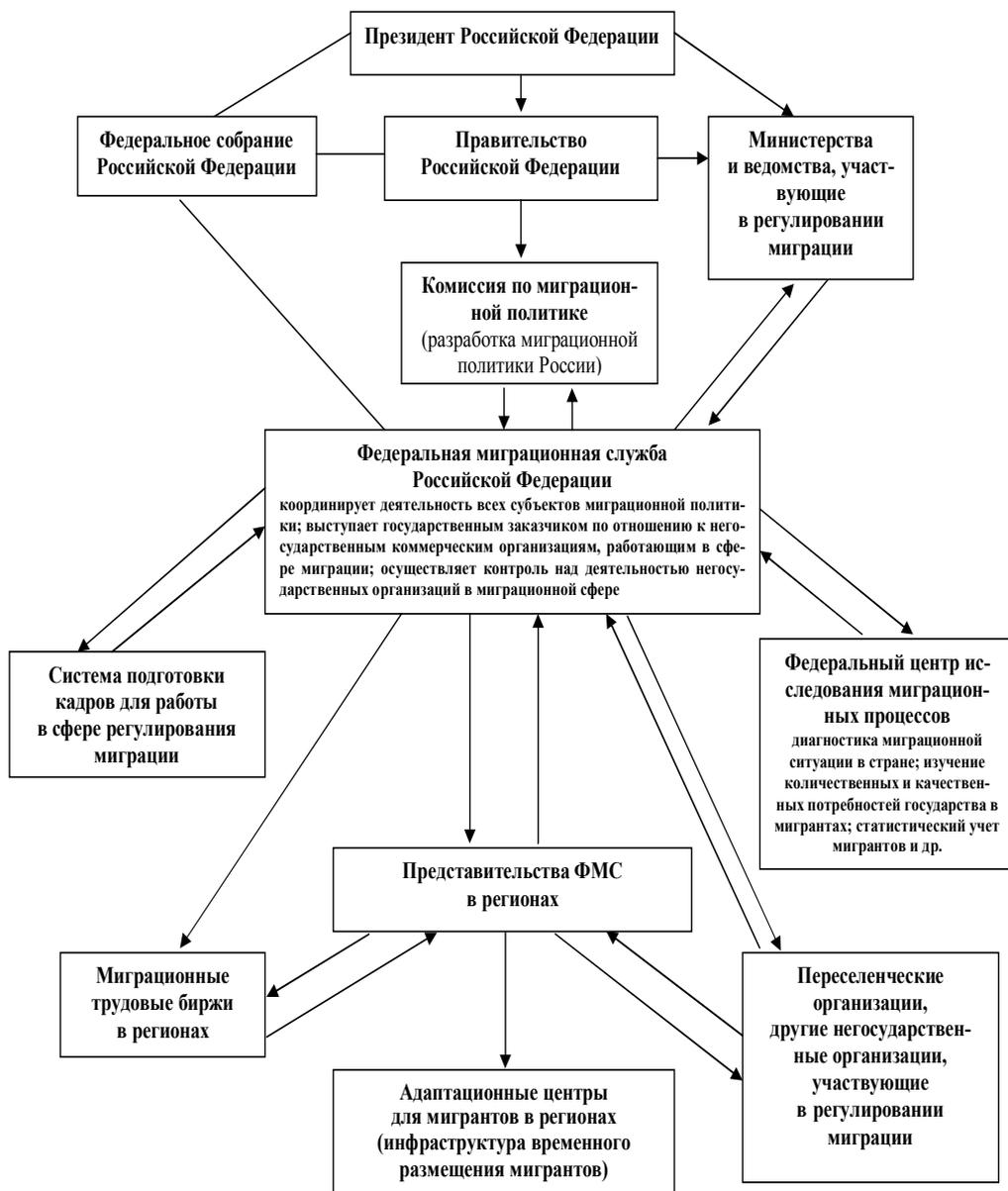


Рис. 1. Модель взаимодействия субъектов государственного регулирования миграционных процессов

переселения. Возможность достижения данной цели определяется полнотой реализации комплексного подхода в регулировании миграции. Здесь в ряду основных задач выступают следующие: создание в России эффективной системы объективного информационного обеспечения миграционных процессов; развитие рынка жилья и занятости; осуществление адаптационной поддержки мигрантов и окружающего их социума.

Сегодня реализация комплексных программ регулирования миграционных процессов выступает одним из главных условий достижения оптимального состояния миграционной сферы страны и ее сбалансированного социально-экономического развития.

Отметим, что особенностями программ комплексного регулирования миграционных процессов являются:

- долговременный характер, т. к. коренные изменения могут быть намечены только в рамках долговременной программы;
- вероятностный характер комплексной программы, поскольку для обеспечения надежности её мероприятий должны учитывать возможные изменения социально-демографических, экономических, политических и других параметров социальной системы, относительно которой выстраивается программа;
- стратегический характер программы.

Хотелось бы указать на то, что сегодня в России должна действовать единая демографическая и миграционная государственная программа, рассчитанная не менее, чем на 25 лет. 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.

Отметим, что ряд предлагаемых мер программно-целевого характера уже приняты к реализации Указом Президента РФ №637 от 22 июня 2006 г. «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». Однако пока эти действия

не являются системными и лишь усиливают необходимость формирования в стране комплексной миграционной политики, основывающейся на методах программно-целевого регулирования миграционных процессов.

Анализируя ситуацию в правовой сфере регулирования миграционных процессов, хотелось бы отметить, что до сих пор миграционное законодательство в России формируется без должного учета результатов социологических исследований в миграционной сфере [3].

Главным недостатком современной нормативной базы государственного регулирования миграционных процессов является ее фрагментарность, обусловленная отсутствием социологического обоснования принимаемого законодательства. Социологический анализ миграционной ситуации позволяет выявить основные тенденции в данной сфере, состояние носителей миграционных проблем – мигрантов и принимающего их общества. Социологическое обеспечение правовой стороны государственного регулирования миграционных процессов позволяет формировать такие правовые нормы, которые максимально учитывают интересы и потребности основных участников миграционного процесса.

Недостатки миграционного законодательства отражают общие проблемы развития нормотворческой деятельности в России. Они заключаются главным образом в отсутствии действенного механизма социального обеспечения законотворческого процесса, его обоснования социальными потребностями и интересами различных групп населения, отражении в законах и иных нормативно-правовых актах реальных тенденций развития социальных процессов, узкокорпоративной направленности законодательных актов. Мы считаем, что законодательная деятельность должна опираться на соответствующую систе-

му технологий законотворческого процесса, подразумевающих в том числе их социальную экспертизу на предмет соответствия основным социальным закономерностям, потребностям и интересам населения [2].

На сегодняшний день основными целями государственной миграционной политики РФ является преодоление негативных миграционных процессов, регулирование миграционных потоков, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, обеспечение баланса прав и законных интересов коренного населения, мигрантов и лиц, ищущих убежища на территории России. При реализации миграционной политики перед федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации и общественными объединениями стоят следующие задачи:

1) в политической и нормативно-правовой сфере:

- выработка государственных мер раннего предупреждения конфликтов в регионах, связанных с притоком мигрантов, их обустройством и интеграцией в местную среду;
- достижение согласия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации о разграничении полномочий по вопросам регулирования миграционных процессов и допустимых инструментах реализации миграционной политики;
- принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ для ликвидации имеющихся пробелов в сфере регламентирования миграционных процессов,

- свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, использования иностранной рабочей силы;
 - разрешение противоречий между федеральными законами и законами субъектов Федерации, регулирующими миграционные процессы и смежные вопросы;
 - согласование интересов Российского государства и субъектов Федерации при разработке и реализации миграционных программ и принятии оперативных мер, затрагивающих интересы мигрантов;
 - снятие противоречий между органами государственной власти РФ и субъектов Федерации в области миграционной политики путём согласительных процедур на основе Конституции РФ, законов субъектов Федерации, а также соответствующих договоров и соглашений между субъектами Федерации;
- 2) в социально-экономической сфере:
- регулирование миграционных процессов с учётом социально-экономической ситуации в регионах, прежде всего на рынках труда, жилья, развития социальной, культурно-бытовой и инженерной инфраструктуры;
 - создание условий для приёма и размещения мигрантов, их обустройства;
 - учёт миграционной нагрузки на отдельные регионы при формировании федерального бюджета и бюджетов субъектов;
 - учёт традиций хозяйствования и природопользования, экологической обстановки при регулировании миграционных потоков в регионах;
- рациональное использование трудового потенциала, опыта хозяйственной деятельности и квалификации мигрантов;
 - разработка и реализация региональных и межрегиональных программ социально-экономического развития;
 - развитие государственных систем коммуникации и информации в целях информирования потенциальных мигрантов о ситуации в регионах;
 - содействие общественным организациям мигрантов;
- 3) в области внешней политики:
- выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев, лиц, ищущих убежище, и вынужденных переселенцев;
 - сотрудничество государств – бывших республик СССР в предотвращении и мирном разрешении этнополитических и региональных конфликтов;
 - заключение межгосударственных договоров и соглашений России по урегулированию межгосударственных миграций и обмену соответствующей информацией с заинтересованными странами происхождения мигрантов, прибывающих в Россию;
 - присоединение России к межгосударственным соглашениям о правах трудящихся-мигрантов;
 - достижение межгосударственных и межправительственных договорённостей России по упрощению приграничной торговли, облегчению культурных, бытовых и иных контактов;
 - содействие реализации прав зарубежных российских соотечественников на полноправное социально-политическое, эконо-

мическое и культурное развитие в странах проживания и обеспечения духовных и иных связей с Россией;

- реализация международных и двухсторонних соглашений о защите национальных меньшинств;

4) в духовной сфере:

- объективное информирование населения России о специфике психологии мигрантов (особенно вынужденных), мотивации и проблемах мигрантов, сложностях их адаптации;
- формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, общественного и межнационального согласия, культивирование чувства российского и национального патриотизма;
- распространение знаний об истории и культуре народов России и стран нового зарубежья;
- учёт национальных обычаев, традиций и обрядов мигрантов, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Исходя из вышесказанного можно определить основные принципы государственной миграционной политики:

- во-первых, защита прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права;
- во-вторых, защита национальных интересов и обеспечение безопасности РФ;
- в-третьих, сочетание интересов личности, общества и государства;
- в-четвертых, дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов;
- в-пятых, взаимодействие федеральных органов исполнительной

власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов;

- в-шестых, стимулирование рационального территориального распределения вынужденных мигрантов;
- в-седьмых, квотирование приёма беженцев и предоставления временного убежища.

Важнейшим направлением предупреждения вынужденных миграций из-за пределов России и незаконной иммиграции является анализ правового и социально-экономического положения соотечественников в государствах ближнего зарубежья [4].

Таким образом, анализируя состояние механизма государственного регулирования миграционных процессов, можно выделить следующие основные направления социального обеспечения миграционного законодательства, совершенствования правовых начал данной деятельности. К первоочередным направлениям относятся:

- социальные исследования в сфере переселения соотечественников из стран ближнего и дальнего зарубежья с целью обоснования принимаемых правовых актов, необходимо шире привлекать к проведению исследований специализированные центры и академические институты;
- анализ социальной структуры миграционных процессов и выявление групп наиболее «полезных» для России мигрантов;
- обоснование законодательной поддержки выявленных групп;
- обеспечение мониторинга миграционной ситуации в России и на международном уровне с целью

принятия адекватных решений в законодательной сфере.

Несмотря на деятельность организаций Федеральной миграционной службы России, органов государственной и муниципальной власти по регулированию миграционных процессов, проблемы в сфере миграционных отношений на сегодняшний день актуальны и требуют эффективного изменения в подходах к их решению.

Список использованных источников

1. Романов И.А. Некоторые проблемы социологического обеспечения деятельности органов внутренних дел // Теория и практика управления органами внутренних дел в условиях реформирования МВД России. М., 2003.
2. Одарик О.А. Современная миграционная политика: вопросы и ответы //Федерализм. 2005. № 2.
3. Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Institute of Russian, Eastern European & Central Asian Studies, Chinese Academy of Social Sciences. Режим доступа:<http://www.mid.ru>.
4. Болотин Б.М. Мировая экономика в цифрах // Мировая экономика: глобальные тенденции за 100 лет. М.: Экономистъ, 2005.
5. Migrationspolitik EU –News/ Neue Tendenzen, alte Perspektiven, Muenchen, TUM 2008.