

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

На правах рукописи



**БУРДА
МИХАИЛ АЛЕКСАНДРОВИЧ**

Миграционная политика государства-реципиента: стратегия эффективного государственного управления внешней миграцией в Российской Федерации

Специальность: 5.5.3 Государственное управление и отраслевые политики

Аннотация
диссертации на соискание учёной степени
доктора политических наук

Москва 2025 г.

Актуальность темы исследования обусловлена возрастающей значимостью миграционной политики в системе государственного управления и проблематикой повышения эффективности регулирования потоков внешней миграции, связанных с трудовой деятельностью иностранцев, а также привлечения отдельных категорий иностранных граждан на постоянное место жительства с целью развития человеческого капитала. Внешняя трудовая миграция является наиболее массовым видом миграции по цели въезда в Российскую Федерацию, при этом в своих качественных характеристиках она в настоящее время не соответствует стратегическим задачам по повышению качества труда, изменившимся в этой связи запросам рынка труда, а также технологическому развитию российской экономики, одновременно предоставляя широкие возможности нелегальной трудовой деятельности иностранцев в России. Создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию отдельных категорий лиц, не обязательно являющихся соотечественниками, но способных органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества, а также востребованных квалифицированных и высококвалифицированных иностранных специалистов, стремящихся к переселению в Российскую Федерацию по социально-экономическим причинам, позволит в перспективе существенно повысить качество человеческого капитала, демографический потенциал государства и реализовать качественные потребности российского рынка труда.

Совершенствование данных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации позволит сформулировать новое стратегическое видение государственной миграционной политики, выстраиваемой в целях обеспечения соотношения интересов государства и общества в области безопасности, демографического и экономического развития.

Объектом исследования является государственная миграционная политика.

Предметом исследования государственное управление миграционной политикой Российской Федерации.

Цель исследования заключается в определении стратегических приоритетов эффективного государственного управления внешней миграцией в Российской Федерации.

Задачи исследования:

1. Определить особенности трансформации миграционной политики государства-реципиента в условиях современных глобальных общественно-политических изменений.

2. Рассмотреть влияние факторов миграционной привлекательности на каждом из этапов миграционного процесса и их влияние на формирование миграционной политики государства.

3. Проанализировать модели миграционной политики государства-реципиента по уровню миграционного протекционизма.

4. Выявить специфику государственной миграционной политики в государстве-реципиенте как экономического и демографического ресурса.

5. Установить особенности формирования общественного запроса на упорядочение миграционной политики и обеспечения безопасности государства, общества и отдельного гражданина.

6. Разработать критерии и индикаторы оценки эффективности государственного управления внешней миграцией.

7. Актуализировать и дополнить периодизацию этапов формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

8. Структурировать систему государственного управления миграционной политикой Российской Федерации на современном этапе на федеральном и региональном уровне.

9. Обобщить показатели внешней миграции на современном этапе реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

10. Апробировать разработанные критерии эффективности государственного управления внешней миграцией в Российской Федерации на современном этапе.

11. Обосновать использование организованного набора иностранной рабочей силы как основного механизма массового привлечения рабочей силы на российский рынок труда.

12. Предложить новые подходы к формированию практик переселения из-за рубежа в Российскую Федерацию соотечественников и отдельных категорий востребованных иностранных граждан.

Гипотеза исследования: Необходимость корректировки стратегических приоритетов формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации обусловлена переосмыслением государственной миграционной политики, как одного из основных элементов системы обеспечения национальной безопасности, необходимостью повышения эффективности государственного управления в миграционной сфере и сформированным в российском обществе запросом к органам власти на секьюритизацию процессов внешней миграции. В связи с этим наибольшую актуальность представляет выработка новой миграционной стратегии, основанной на дифференциации и отделении экономических и гуманитарных миграционных потоков, обеспечении российской экономики трудовыми ресурсами на принципах их адресности и возвратности, а также формирования миграционного протекционизма в отношении отдельных категорий внешних мигрантов, способных оказать положительное влияние на развитие человеческого капитала Российской Федерации.

Пункты научной новизны исследования:

1. Доказано, что в настоящее время управление миграционной политикой государства-реципиента в своей субъектности сместилось от исключительно межгосударственных отношений к внутривнутриполитическому треку, что предполагает большую суверенизацию управления миграцией (национальный уровень) и снижение влияния наднациональных акторов. Это

обусловлено новыми миграционными вызовами, связанными не только с регулированием трансграничного миграционного перемещения, но и с рисками формирования в государстве-реципиенте по этническому и религиозному принципу параллельных сообществ мигрантов и лиц с миграционным прошлым, их потенциального влияния на общественно-политические процессы, что выступает в качестве одного из основных факторов дестабилизации общественно-политических отношений в государстве-реципиенте (П.18 Государственное управление, государственная политика и отраслевые политики в условиях глобализации, глокализации и регионализации).

2. Соотнесены по стадиям миграционного процесса факторы миграционной привлекательности (миграционная мобильность, миграционные сети, потребность рынка труда, репутационный фон, миграционный режим, миграционный статус, социокультурная адаптация и интеграция), позволяющие осуществлять анализ миграционной политики государства-реципиента относительно уровня миграционной привлекательности и его изменения в целях повышения эффективности выработки мер регулирования (политических, экономических, демографических, административно-управленческих, социокультурных), направленных на поощрение востребованной внешней миграции и ограничение миграции нежелательной (П.9 Государственная политика, государственные отраслевые политики (социальная, экономическая, миграционная, национальная, техническая, образовательная, молодежная, информационная и др.).

3. Определены особенности использования миграционного протекционизма в классических моделях государственной миграционной политики, которые обусловлены миграционным режимом и миграционной системой государства, позволяющих именно в рамках сегрегационной и ассимиляционной модели более эффективно решать задачи по определению и стимулированию привлечения отдельных категорий (ценностно-

цивилизационный, этно-религиозный, экономико-демографический, профессионально-квалификационный) востребованных внешних мигрантов и ограничения нежелательной внешней миграции через установление соответствующих ограничений (основание въезда, основание и срок временного пребывания, порядок изменения правового статуса). (П.4 Модели и процедуры подготовки, принятия, имплементации, оценки эффективности и результативности государственных, политических, политико-административных и административных решений).

4. Установлено, что экономический ресурс внешней миграции зависит от ее качественных характеристик и может быть эффективным инструментом решения текущих задач рынка труда лишь в случае соответствия таких мигрантов востребованным у работодателя специальностям, подтвержденной квалификации и одновременным ограничениям на переезд социальных иждивенцев – неработающих членов семьи трудового мигранта. При этом использование внешней миграции как основного демографического ресурса государства-реципиента приводит к существенным изменениям в этноконфессиональной структуре населения, созданию параллельных сообществ, что является одним из факторов развития потенциала рисков государственного управления межнациональными отношениями (П.14 Вызовы и риски государственного управления, государственной политики и отраслевых политик).

5. Выявлено, что необходимость упорядочения миграционной политики в Российской Федерации является противоположно направленным процессом относительно классической теории секьюритизации и формируется снизу-вверх как запрос общества к институтам власти не только на обеспечение личной безопасности и традиционного уклада жизни, но и на сохранение единого правового, языкового и культурного пространства, угрозой для которого в общественном сознании выступает внешняя неконтролируемая инокультурная миграция (П.17 Обеспечение безопасности государственного управления, государственной политики и отраслевых политик).

6. Разработана система критериев (институциональный, ресурсный, общественно-коммуникативный, правовой, экономико-демографический, правоохранный) и соответствующих индикаторов, основывающаяся на положениях Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. и имеющихся международных практик рейтингования и оценки государственной миграционной политики и ее отдельных направлений ((П.4 Модели и процедуры подготовки, принятия, имплементации, оценки эффективности и результативности государственных, политических, политико-административных и административных решений).

7. Раскрыта специфика уровней реализации государственной миграционной политики Российской Федерации (наднациональный, национальный, региональный, муниципальный) и этапов ее формирования на основе анализа положений принимаемых документов стратегического планирования, заключенных международных соглашений, изменений национального миграционного законодательства и трансформации субъектности управления государственной миграционной политикой в системе органов исполнительной власти в период с 1991 по 2025 гг. (П.5 Уровни государственного управления. Государственное и муниципальное управление).

8. Исследованы особенности управленческих практик в сфере государственной миграционной политики на уровне полномочий глав субъектов Российской Федерации в период 2023 – 2024 гг., что позволило определить специфику применяемых мер по регулированию внешней миграции с учетом социально-экономического развития возглавляемого субъекта Российской Федерации, потребности регионального рынка труда и общей динамики миграционной ситуации (П.12 Региональное и территориальное измерения государственного управления и государственной политики, локальные управленческие практики).

9. Проанализированы статистические данные в сфере внешней миграции в Российской Федерации по государствам выезда иностранных граждан, целям

въезда, регионам распределения, квалификации, специфике осуществления временной трудовой деятельности, что позволило подтвердить неснижаемый высокий уровень миграционной привлекательности Российской Федерации, как основного государства-реципиента внешней миграции на постсоветском пространстве, несмотря на санкционное давление и вводимые экономические и политические ограничения (П.14 Вызовы и риски государственного управления, государственной политики и отраслевых политик).

10. Разработанная и апробированная система критериев и индикаторов позволила в рамках использования метода экспертной оценки оценить эффективность государственного управления внешней миграцией в Российской Федерации на современном этапе в соотношении институционального обеспечения, ресурсозатратности, полномочий компетентных органов, ожидаемых и полученных результатов (П.4 Модели и процедуры подготовки, принятия, имплементации, оценки эффективности и результативности государственных, политических, политико-административных и административных решений).

11. Обоснованы меры обеспечения исключительно экономического характера внешней трудовой миграции, связанные с формированием цивилизованного рынка профессиональных участников (компаний-операторов) по реализации механизмов организованного набора и адресного трудоустройства иностранной рабочей силы для осуществления временной трудовой деятельности в Российской Федерации с последующим возвратом в государство постоянного проживания, позволяющие обеспечить реальную потребность российской экономики в трудовых ресурсах с одновременным удовлетворением общественного запроса на регулирование внешней миграции и недопущением рисков этнокультурного замещения с последующей деформацией культурного, правового и языкового пространства (П.16 Планирование, прогнозирование, программирование в государственном управлении, государственной политике и отраслевых политиках).

12. Обоснован новый подход к реализации добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников и миграционного протекционизма в отношении отдельных востребованных категорий иностранных граждан, основанный на синтезе ценностно-цивилизационного и историко-географического критерия определения понятия «соотечественник», что позволяет существенно расширить количественный и качественный потенциал имеющихся в данной сфере государственных и региональных программ (П.15 Национальные интересы, идейные, социокультурные и ценностные факторы государственного управления, государственной политики и отраслевых политик).

Положения, выносимые на защиту:

1. Задача по сохранению суверенитета государственной миграционной политики актуализировалась ввиду смещения имеющихся акцентов государственного управления миграционными процессами от межгосударственного взаимодействия к управлению миграционной ситуацией на внутривнутриполитическом треке. Это обусловлено генерированием рисков взаимодействия сообществ местных жителей и мигрантов, а также лиц с иммиграционным прошлым, связанными с этим процессами изменения этнокультурной среды принимающего общества, межнациональными конфликтами и использованием миграционной проблематики в политической повестке, борьбой за симпатии электората, а также необходимостью совершенствования имеющихся практик социокультурной адаптации и интеграции в государстве-реципиенте, а не только миграционного режима въезда и временного пребывания иностранных граждан, регулирования порядка изменения их правового статуса. Такой подход способствует отказу от примата международного права в сфере миграции в пользу национального законодательства, пересмотру или денонсации не отвечающих национальным интересам международных соглашений, выходу из участия в глобальных миграционных проектах, т.е. суверенизации национальной государственной миграционной политики.

2. Сопоставление разработанных факторов миграционной привлекательности (миграционная мобильность, миграционные сети, миграционный режим, рынок труда, репутационно-информационный фон, правовой статус и социокультурная адаптация и интеграция) и выявление их влияния на стадии миграционного процесса с учетом типологии миграции (сезонная, временная, текущая, продолжительная, постоянная), целей миграции (безопасность, повышение благосостояния), побуждения к миграции (добровольно или принудительно) позволяет определить наиболее эффективные меры государственной миграционной политики, способствующие привлечению востребованных категорий мигрантов и повышению эффективности ограничительных механизмов в отношении нежелательной миграции на каждом из этапов миграционного процесса.

3. Миграционный протекционизм, реализуемый в различных моделях государственной миграционной политики, позволяет рационально применять принцип дифференциации миграционных потоков (категорий иностранных граждан), что позволяет повысить эффективность государственного управления внешней миграцией как экономического и (или) демографического ресурса, снизить риски безопасности и межнациональных отношений. Использование принципа миграционного протекционизма в сегрегационной и ассимиляционной модели позволяет на законодательном уровне определить и формализовать все возможные критерии определения востребованной миграции и востребованных отдельных категорий иностранных граждан в рамках национального законодательства и двусторонних договоренностей без наложения дополнительных обязательств из сферы гуманитарной миграции.

4. Рассмотрение внешней миграции как экономического и (или) демографического ресурса без анализа и учета реальной миграционной и социально-экономической ситуации в государстве-реципиенте приводит к формированию комплекса миграционных рисков, связанных с разбалансировкой рынка труда в соотношении качественных и

количественных характеристик потребностей и имеющихся предложений, увеличением объемов гуманитарной миграции социальных изживенцев, нелегальной миграции и формированием параллельных сообществ из иммигрантов и лиц с миграционным прошлым. Увеличение только количественных показателей внешней миграции без учета ее качественных характеристик является объектом интересов отдельных групп внутренних и внешних стейкхолдеров и не учитывает реальные издержки такого рода внешней миграции, в том числе в области осложнения межнациональных отношений.

5. Феномен секьюритизации миграционной сферы в современной Российской Федерации заключается в формировании восприятия внешней миграции как угрозы, которое изначально декларируется не политической элитой, институтами власти или отдельными их представителями, а, наоборот, исходит от общества к институтам власти в виде общественного запроса на упорядочение внешней миграции и ее ограничение. Актуализация общественного запроса впоследствии становится катализатором деятельности различных политических акторов представляющих как институты власти, так и институты гражданского общества, и осуществляющих воздействие на процессы формирования, реализации и совершенствования государственной миграционной политики.

6. Разработанные на основании положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года критерии и индикаторы эффективности государственной миграционной политики Российской Федерации позволяют определить основные характеристики, тенденции и риски соответствующего этапа реализации государственной миграционной политики на основании заявленного спектра количественных и качественных показателей (индикаторов).

7. На основе анализа положений принимаемых документов стратегического планирования, заключенных международных соглашений, изменений национального миграционного законодательства, трансформации

субъектности управления государственной миграционной политикой в системе органов исполнительной власти Российской Федерации осуществлено критическое осмысление, актуализация и уточнение этапов периодизации государственной миграционной политики Российской Федерации:

- Начальный (1991 – 1994). Формирование миграционной политики Российской Федерации как независимого суверенного государства с учетом имеющихся вызовов и задач обратной миграции соотечественников из государств постсоветского пространства;

- Организационный (1994 – 2004). Имплементация Российской Федерации в глобальные миграционные процессы, заключение международных соглашений по вопросам миграции, миграционное сотрудничество и регулирование, взаимодействие с международными организациями и развитие национальной нормативной правовой базы в сфере миграции;

- Охранительный (2004 – 2010). Развитие законодательных механизмов миграционного учета и контроля, организация разрешительной деятельности, противодействие нелегальной миграции;

- Либерализация (2010 – 2016). Разработка и практическое применение различных подходов по дифференциации миграционных потоков и формированию систем преференций для отдельных категорий иностранных граждан;

- Унификация (2016 – 2018). Пересмотр подходов к миграционному законодательству, отказ от глобальной дифференциации миграционных потоков;

- Комплексный (2018 – 2023). Миграция как дополнительная возможность решения демографических и социально-экономических проблем:

- Цифровой (2023 – 2025). Внедрение цифровых сервисов в механизмы миграционного контроля, учета и оказания услуг.

8. Исследование практик государственного управления миграционной политикой на уровне субъектов Российской Федерации позволило выявить существенный управленческий потенциал в сфере регулирования (ограничения) внешней миграции на уровне имеющихся полномочий глав субъектов Российской Федерации, реализованных на территории более чем 45 субъектов Российской Федерации (по данным на 1 января 2025 года) с учетом социально-экономических и общественно-политических особенностей каждого отдельно взятого субъекта Российской Федерации.

9. Проведенный анализ показателей внешней миграции в Российской Федерации опровергает имеющиеся отдельные экспертные оценки декларирующие снижение миграционной привлекательности Российской Федерации как центра глобального миграционного притяжения, и одновременно подтверждает заявленные в исследовании характеристики внешней миграции (массовая экономическая и гуманитарная неквалифицированная миграция из государств Средней Азии), позволяющие спрогнозировать основные миграционные риски - формирование локальных точек миграционного притяжения на уровне субъектов Российской Федерации, а также отдельных административно-территориальных единиц, образования мест компактного проживания иностранных граждан и лиц с иммиграционным прошлым, увеличения конфликтного потенциала местных и параллельных мигрантских формальных и неформальных сообществ, несоответствие имеющемуся запросу на рынке труда, неэффективности имеющихся механизмов миграционного учета и контроля.

10. Апробированные в рамках проведенного исследования критерии эффективности государственного управления внешней миграцией в Российской Федерации на современном этапе позволили на основании полученных экспертных оценок, проанализированных индикаторов и эмпирической базы определить проблемное поле ее реализации (непропорциональное распределение по субъектам и формирование параллельных сообществ в рамках отдельных административно-

территориальных единиц, отсутствие адресности внешней трудовой миграции и ее несоответствие запросу рынка труда, преступность иностранных граждан, практики изменения правового статуса, дефицит профессиональных кадров (специалистов по миграции) среди государственных и муниципальных служащих), в целях выработки соответствующих рекомендаций по повышению эффективности государственного управления на основании баланса интересов обеспечения национальной безопасности и экономического развития.

11. Внедрение в Российской Федерации предложенных мер по реализации механизмов организованного набора и адресного трудоустройства иностранной рабочей силы для осуществления временной трудовой деятельности в Российской Федерации с последующим возвратом в государство постоянного проживания, связанных с формированием рынка профессиональных участников (компаний-операторов) позволяет не налагать на органы государственной власти дополнительные, несвойственные им функции, одновременно усовершенствовав механизм определения потребностей в иностранной рабочей с одновременным снижением рисков нелегальной миграции, этнокультурного замещения и дальнейшей криминализации миграционной сферы.

12. Повышение эффективности имеющихся практик репатриации соотечественников и стимулирования переселения на территорию Российской Федерации отдельных востребованных категорий иностранных граждан (высококвалифицированных и квалифицированных специалистов, а также инвесторов) связано с необходимостью расширения объектного поля воздействия соответствующего направления государственной миграционной политики Российской Федерации в сторону не только историко-культурной категории – «Русский мир», но и ценностно-цивилизационного позиционирования современной России как «консервативного катехона», основанного на традиционных духовно-нравственных ценностях.

Основные выводы диссертационного исследования представлены в рамках докладов на международных и общероссийских научно-практических конференциях и форумах и опубликованы в рецензируемых научных изданиях из перечня утвержденного Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации К1 и К2 (19), Scopus (1), монографии (1), иных публикациях автора (14).

Структура диссертации: Диссертация состоит из введения, четырех глав (по три параграфа каждая), заключения, списка литературы и приложений.