

На правах рукописи

**ДРУЗЯКА Андрей Викторович**

**РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В  
РЕГУЛИРОВАНИИ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ НА ЮГЕ ДАЛЬНЕГО  
ВОСТОКА РОССИИ В КОНЦЕ 1980-х – НАЧАЛЕ 2000-х ГОДОВ**

Специальность 07.00.02 – Отечественная история

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата исторических наук

Благовещенск

2009

Работа выполнена на кафедре истории России Благовещенского государственного педагогического университета

Научный руководитель: кандидат исторических наук  
**Чернолуцкая Елена Николаевна**

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор  
**Ващук Ангелина Сергеевна**

кандидат исторических наук  
**Оврах Наталья Касымовна**

Ведущая организация **Уссурийский государственный педагогический институт**

Защита состоится 22 октября 2009 г. в 13.00 часов на заседании диссертационного совета ДМ005.010.01 при Институте истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН по адресу: 690950 г. Владивосток, ул. Пушкинская, 89.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН.

Объявление и текст автореферата размещены на официальном сайте ИИАЭ ДВО РАН <http://www.ihaeife.org> «21» сентября 2009 г.

Автореферат разослан «21» сентября 2009 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат исторических наук



Сухачева Г. А.

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В конце 1980-х – начале 2000-х гг. Россия пережила ряд масштабных изменений государственной политики в сфере внешней миграции, вызванных важнейшими геополитическими событиями – окончанием «холодной войны», распадом СССР и формированием суверенных государств на постсоветском пространстве. В короткий срок Россия наряду с США и Германией превратилась в одну из ведущих иммиграционных стран мира. На Дальнем Востоке России миграционные процессы в 1990-х гг. приобрели особую остроту в связи с началом стремительной убыли населения.

В этот же период международная миграция стала важнейшим фактором политической и экономической жизни отдельных стран и мирового сообщества в целом, что привело к возрастанию значимости ее научного исследования как глобального социального явления. Новый смысл сегодня придаётся и изучению специфики миграционных процессов в стратегически важных регионах, одним из которых, без сомнения, является Дальний Восток России. В этой связи усилилась необходимость исследования деятельности системы государственных органов по регулированию миграции в различных социально-экономических условиях. В формировании нового подхода к национальным и региональным демографическим проблемам не обойтись без анализа исторического опыта регулирования миграции на стадии становления системы институтов государственной власти 1980-х – 2000-х гг.

**Степень изученности проблемы.** Исследования по истории внешней миграции на Дальнем Востоке России раскрывают многоаспектную картину государственного регулирования миграционного притока в регион на различных исторических этапах. Соответствующие историографические обзоры приведены в большинстве научных публикаций, монографий и диссертаций по имперскому и советскому периодам<sup>1</sup>. Мы более подробно

---

<sup>1</sup> Нестерова Е.И. Взаимодействие русской администрации и китайских мигрантов на юге Дальнего Востока России (вторая половина XIX – начало XX вв.): исторический опыт. Автореф. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2000; Позняк Т.З. Иностранцы подданные в городах Дальнего Востока России (вторая половина XIX- начало XX в.). Владивосток: Дальнаука, 2004. С.6-11; Крушанова Л.А. Государственная миграционная политика СССР

рассмотрим историографию изучения новейшего периода 1990-2000-х гг., привлекшего наибольшее внимание научного сообщества.

При всём многообразии социально-экономических и природных факторов, влияющих на параметры миграционных процессов, представители общественных наук сходятся во мнении, что важнейшим из них в современном мире остаётся политика государств, направленная на поощрение или ограничение миграции, правила, устанавливаемые государством в отношении въезда, выезда и пребывания мигрантов<sup>2</sup>. Параллельное исследование взаимосвязанных исторических процессов развития миграционных потоков и становления органов власти и властных институтов, участвующих в их регулировании, является особенно важным.

К изучению современных дальневосточных миграций обращались представители различных направлений науки – демографы и экономисты (Л.Л.Рыбаковский, Е.С.Красинец, Е.Л.Мотрич, Д.С.Вишневский, Л.А.Понкротова, Ж.А.Зайончковская, П.Я. Бакланов, П.А.Минакир), социологи и антропологи (Г.С.Витковская, И.А.Романов, В.А.Тишков), политологи (А.С.Панарин, Д.Т.Тренин), общественные и политические деятели, государственные чиновники<sup>3</sup>. Большинство научных работ посвящено оценке демографической динамики, влиянию миграций на экономику и общество, формированию иммиграционных меньшинств, официальных и теневых экономических связей и рынков труда.

Важное место в ряду публикаций о современной ситуации на Дальнем Востоке занимают работы историков. Существенная их доля раскрывает влияние отдельных этнических потоков на экономическое, социальное, политическое положение в России, ретроспективу развития взаимоотношений иммигрантов и принимающего российского общества.

---

на Дальнем Востоке в 1945 – 1960-е годы. Автореф. ... канд. ист. наук. Владивосток, 2007, и др.

<sup>2</sup> См.: Hollifield J.F. Migration, Trade, and the Nation State: the Myth of Globalization // UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs. 1998. 3(2). P. 595 – 636; Юдина Т.Н. Социология миграции: к формированию нового научного направления. М.: Издат.-торг. корпорация «Дашков и К°», 2004. С. 49.

<sup>3</sup> Библиографические указатели Центра изучения проблем вынужденной миграции в СНГ насчитывают 2281 наименование различных изданий, посвящённых миграциям в странах СНГ и 1298 миграциям в России. – См.: Методология и методы изучения миграционных процессов. Междисциплинарное учебное пособие / Под ред. Ж.Зайончковской, И.Молодиковой, В.Мукомеля. М., 2007. С. 34.

Истории китайской иммиграции в России посвящена монография А.Г.Ларина<sup>4</sup>. В публикациях Л.В.Забровской в контексте истории взаимоотношений России с КНДР даётся анализ позитивных и негативных сторон пребывания на Дальнем Востоке России крупного контингента рабочей силы из этой страны<sup>5</sup>. Основные потоки миграции из стран АТР на юге Дальнего Востока в 1990-х гг. и некоторые аспекты влияния государственных органов на пребывание мигрантов рассмотрены в диссертации Г.Б.Дудченко<sup>6</sup>.

Научные публикации, посвященные дальневосточной миграционной специфике, отличаются острой дискуссионностью. В историографии проблемы миграции на Дальнем Востоке 1990-х гг. имеется два основных концептуальных направления, связанных с различными оценками роли миграционных процессов в формировании внутренней и внешней политики современной России, с различными подходами к решению её коренных вопросов: является ли миграция благом или злом, угрожает ли она национальной безопасности, какова ее роль в экономическом развитии страны, в международном сотрудничестве, и т.д.

– Официально-охранительное направление связано с освещением основных направлений деятельности государственных органов в сфере миграции и обоснованием проводимой в 1990-2000 гг. на Дальнем Востоке миграционной политики, направленной на сдерживание иммиграционных потоков, которые представлялись как определённое целенаправленное демографическое давление сопредельных государств.

Статьи А.Н.Новикова, С.Г.Пушкарёва, Т.В.Ярополовой, Т.А.Рожанской посвящены различным направлениям практической деятельности миграционных служб на Дальнем Востоке – иммиграционному контролю, обустройству беженцев, привлечению и использованию иностранной

---

<sup>4</sup> Ларин А.Г. Китайцы в России. М.: Институт Дальнего Востока РАН, 2000.

<sup>5</sup> Забровская Л.В. Россия и КНДР: Опыт прошлого и перспективы будущего (1990-е гг.). Владивосток: ДВГУ, 1998; Она же. Приморье в российско-северокорейских торгово-экономических связях (1990-е годы – начало XXI в.) // Проблемы Дальнего Востока. М., 2003. №4. С. 121 – 135.

<sup>6</sup> Дудченко Г.Б. Китайская, вьетнамская и северокорейская миграция на юге Дальнего Востока России в 80 – 90-е годы XX века. Дисс. ... канд. ист. наук. Рукопись. Владивосток, 2000.

рабочей силы (ИРС)<sup>7</sup>. В диссертации А.Н.Новикова (2005) основное внимание уделяется результатам деятельности государственных органов по ограничению неконтролируемой миграции в период 1990-х – начала 2000-х гг. и предлагается детальная программа совершенствования иммиграционного контроля. Автором приводятся большой объём ведомственной статистики и аналитической информации<sup>8</sup>.

Признавая несомненную ценность данных трудов, нельзя не отметить, что в них упускался из виду основной концептуальный вопрос о целесообразности и значимости проводимой иммиграционной политики для развития региона. Следуя официально принятой концепции регулирования миграционных процессов и делая основной упор на достигнутые высокие показатели деятельности, авторы не всегда уделяли должное внимание её недостаткам и просчётам.

Попытка обобщения исторического и современного опыта миграционного регулирования в восточных регионах страны предпринята в коллективной монографии под ред. В. В. Синиченко, в число авторов которой вошли представители миграционных служб востока России. В работе проведён краткий анализ проблем регулирования азиатской миграции на Дальнем Востоке в имперский период, дан обзор современного миграционного законодательства, рассмотрен процесс создания и деятельности региональных миграционных служб. Однако основной акцент сделан на обосновании политики по борьбе с незаконной трудовой

---

<sup>7</sup> Новиков А.Н. Иностранцы в Хабаровском крае: проблемы и решения. // Перспективы Дальневосточного региона: население, миграция, рынки труда / Под ред. Г.С.Витковской, Д.В.Тренина. М.: Гендальф, 1999. С. 32–36.; Авдеев Ю., Пушкарёв С., Ущакова В. Миграционная ситуация и рынки труда в Приморском крае: проблемы трудовой миграции. // Там же. С. 64–70; Рожанская Т.А., Пушкарёв С.Г. Использование иностранной рабочей силы на рынке труда муниципальных образований Приморья // Особенности муниципального управления на Дальнем Востоке России: история, современность, будущее. Материалы Всеросс. науч.-практ. конф. Владивосток, 2000. С. 208–212.

<sup>8</sup> Новиков А.Н. Иммиграционный контроль в южных дальневосточных субъектах Российской Федерации (1992-2003 гг.). Дисс. ... канд. ист. наук. Рукопись. Хабаровск, 2005.

миграцией, вместе с тем, другие, не менее важные направления деятельности ФМС проанализированы фрагментарно<sup>9</sup>.

Среди представителей охранительного направления, тем не менее, росла озабоченность процессом депопуляции в регионе. В этой связи историк-востоковед В.С.Мясников, отстаивая политику ограничения китайской миграции на Дальнем Востоке, в качестве альтернативы ей выдвинул проект «нового столыпинского переселения» из стран СНГ<sup>10</sup>.

Работы, отнесённые нами к официальному направлению, объединены мыслью о том, что борьба с незаконной миграцией и иммиграционный контроль – это приоритетные задачи государственных органов в этой сфере, что является ярким подтверждением действия сложившейся установки на необходимость ограничения внешней миграции. Под её влиянием при помощи публикаций в СМИ, выступлений ряда официальных лиц, отдельных политиков и общественных деятелей в 1990-х гг. в общественном сознании была сформирована антимиграционная идеология, основанная на ксенофобии и подозрительности, наиболее резко проявившаяся по отношению к китайской миграции. При этом без внимания до последнего времени оставались такие важнейшие направления регулирования миграции как создание условий для осуществления свободного въезда в страну и выезда из неё, состояние пограничных пунктов пропуска, выработка адекватной процедуры оставления на жительство и натурализации. Официально фактически не обсуждались создание благоприятного миграционного режима для переселенцев, помощь соотечественникам за рубежом, реэмиграция, выработка современного миграционного законодательства и многое другое. За рамками официальных исследований остались проблемы привлечения в страну квалифицированных мигрантов, их включения в жизнь принимающего общества, остро вставшие в 2000-х гг.

Идеология официально-охранительного направления в 1991-2000-е гг. особенно ярко проявилась в выступлениях федеральных и региональных

---

<sup>9</sup> Балашова Н.А., Игнатова Е.А., Непомнящих И.В., Синиченко В.В., Терехов А.М., Цукрук М.В. Деятельность региональных миграционных служб на Востоке Российской Федерации / Под ред. В.В. Синиченко. Иркутск: АНО «Ино-Центр», 2006.

<sup>10</sup> Мясников В. С. Дальний Восток России: миграционная политика // Миграция. 1996. №1. С. 18–20.

политиков, в большей части направленных либо на формирование личного имиджа, либо на привлечение внимания к острым проблемам региона<sup>11</sup>.

– Научно-прагматическое направление. Для исследователей, отнесённых нами к этому формирующемуся научному направлению, характерно, на наш взгляд, более глубокое осмысление влияния проводимой миграционной политики на социально-экономическое положение в регионе. Публикации экспертов этого круга отличаются более реалистичным подходом к национальным и дальневосточным региональным социально-демографическим проблемам, имеющим прямую связь с миграционными отношениями. С точек зрения различных наук в них рассматривается характер деятельности государственных органов и последствия проводимой ими миграционной политики для демографических показателей, социально-экономической жизни страны, развития международных связей, доказывається, что сдерживание международной миграции наносит вред их развитию.

Среди работ о проблемах регулирования миграционной ситуации на Дальнем Востоке необходимо выделить публикации Московского Центра Карнеги, в которых даётся всесторонняя оценка основных тенденций миграционной ситуации в регионе и осуществляется поиск решений наиболее острых проблем её регулирования. Их главной особенностью является междисциплинарный подход, привлечение к исследованиям представителей различных наук, экспертов и государственных чиновников<sup>12</sup>. В этой связи интерес вызывают сборники и комплексные научные доклады Центра, а также публикации и монографии отдельных авторов – Ж.А.Зайончковской, Г.С.Витковской, В.Г.Гельбраса, В.Л.Ларина, В.Л.Дятлова, В.Я.Портякова, Д.Т.Тренина, С.А.Панарина, посвящённые различным аспектам регулирования внешней миграции на востоке России.

Глубокий анализ российско-китайского регионального сотрудничества на рубеже XX–XXI вв. дан в трудах В.Л.Ларина. Значительное место в них

---

<sup>11</sup> Лукин В.А. Медведь наблюдает за драконом. Образ Китая в России в XVII–XXI веках. М: Восток-Запад, 2007.

<sup>12</sup> Перспективы Дальневосточного региона...; Миграционная ситуация на Дальнем Востоке и политика России. (Науч. докл. Моск. Центра Карнеги). Вып.7. М., 1996; Миграция и безопасность в России / Под ред. Г.Витковской и С.Панарина. М.: Интердиалект – плюс, 2000, и др.

уделено детальному рассмотрению и сопоставлению широкого круга российских и китайских источников, освещающих двухсторонние экономические связи, приграничную торговлю и сопутствующие им миграционные процессы. Особый акцент сделан на изучении характера воздействия, оказываемого различными уровнями государственной власти РФ на процесс регионального сотрудничества с КНР, рассмотрены основные проблемы российско-китайского взаимодействия, дана оценка его возможных перспектив<sup>13</sup>.

Для изучения исторического и современного опыта регулирования внешней миграции на Дальнем Востоке большое значение имеют публикации историка-востоковеда В.И.Дятлова, посвящённые пребыванию в регионе инациональных меньшинств. Автор на конкретных примерах рассматривает различные формы интеграции этнических диаспор в принимающее российское общество, существенное внимание уделяет анализу истоков т.н. «мигрантофобии» в современном российском обществе, проявляющейся как на управленческом, так и бытовом уровнях<sup>14</sup>.

В публикациях Г.С.Витковской и Ж.А.Зайончковской проводится критический анализ проводившейся в 1990-е гг. ограничительной политики в отношении переселенцев из СНГ. При этом авторы обосновывают вывод о невозможности в ближайшей перспективе какого-либо массового переселения из СНГ в дальневосточный регион (критика проекта В.С.Мясникова) и выдвигают более реалистичный, на их взгляд, проект натурализации в России до 10 млн. китайских мигрантов<sup>15</sup>. К заключению о невозможности организации массового переселения из СНГ пришел и В.И.Мукомель. По его мнению, в республиках бывшего СССР к началу 2000-

---

<sup>13</sup> Ларин В.Л. Китай и Дальний Восток России в первой половине 90-х: проблема регионального взаимодействия. Владивосток: Дальнаука, 1998; Его же. Российско-китайские отношения в региональных измерениях (80-е годы XX– начало XXI в.). М.: Восток-Запад, 2005; Его же. В тени проснувшегося дракона: Российско-китайские отношения на рубеже XX–XXI веков. Владивосток: Дальнаука, 2006.

<sup>14</sup> Дятлов В.И. Современные торговые меньшинства – фактор стабильности или конфликта? (Китайцы и кавказцы в Иркутске) М.: Наталис, 2000; Его же. Китайцы в Иркутске // Миграция. 1997. № 3. С.8–12.

<sup>15</sup> Зайончковская Ж.А. Возможно ли организовать переселение на Дальний Восток? // Миграция. 1997. № 3. С. 13–14; Витковская Г., Зайончковская Ж. Новая столыпинская политика на Дальнем Востоке России: надежды и реалии // Перспективы Дальневосточного региона: межстрановые взаимодействия. / Под ред. Г. Витковской и Д.В. Тренина. М.: Гендальф, июнь 1999.

х гг. произошла относительная социально-политическая стабилизация, и русскоязычное население сумело адаптироваться к сложившимся в этих странах реалиям<sup>16</sup>.

Среди российских региональных исследований необходимо отметить коллективную монографию дальневосточных учёных, посвящённую истории этнических миграций и раскрывающую основные черты современной этномиграционной ситуации в Приморье. Важное место в ней отведено изучению роли органов государственной власти в процессе адаптации мигрантов, рассмотрена государственная миграционная политика России на Дальнем Востоке в исторической ретроспективе. В ходе работы над монографией был осуществлён мониторинг современной миграционной обстановки в Приморском крае, проведены социологические опросы представителей различных категорий мигрантов и этнических диаспор, обобщён опыт поддержки мигрантов государственными и общественными структурами, выявлен и исследован ряд проблем, в том числе субъективного характера, мешающих процессу социальной адаптации мигрантов<sup>17</sup>.

Значительное внимание проблемам регулирования внешней миграции на Дальнем Востоке России уделено в исследованиях А.С.Ващук, в которых раскрывается взаимосвязь осуществляемой в 1990–2000-е гг. государственной миграционной политики с необходимостью решения современных проблем региона, формирования системы интеграции мигрантов в дальневосточный социум, создания условий для адаптации мигрантов из СНГ<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Мукомель В.И. Вынужденные миграции в контексте миграционных процессов и миграционной политики стран СНГ: этапы развития // Вынужденная миграция: Научная серия: МИЗ./ Гл.ред. В.А.Ионцев. М: Макс пресс, 2001. Вып.6.

<sup>17</sup> Ващук А.С., Чернолуцкая Е.Н., Королёва В.А., Герасимова Л.А., Дудченко Г.Б., Этномиграционные процессы в Приморье. Владивосток: Дальнаука, 2002.

<sup>18</sup> Ващук А.С. Миграции как фактор развития корейской диаспоры в Приморье (90-е годы XX в.) // Диаспоры. М., 2001. №2-3. С. 170–180; Её же. Миграционные процессы и развитие национальных общин в Приморье: 90-е годы XX в. // Исторический опыт освоения Дальнего Востока. Благовещенск: Изд-во АмГУ, 2001. Вып.4: Этнические контакты. С. 79–85; Её же. Миграционные связи Дальнего Востока России с постсоветскими государствами в конце XX в. // Россия и АТР. Владивосток, 2003. №2. С. 55–65; Её же. Миграции граждан стран СНГ на Дальний Восток и проблемы их социальной адаптации // Программа международного симпозиума «Управление миграциями на Дальнем Востоке России» (Владивосток, 21 октября 2008 г.) С. 73–104; Её же. Трудовые мигранты из стран СНГ на Дальнем Востоке России в начале XXI в. // Россия и АТР. Владивосток, 2008. №4. С. 56–69.

Широкий круг исследований в области миграции объединили сборники докладов проводимых на Дальнем Востоке в 1990-2000-х гг. научных конференций по проблемам приграничного сотрудничества, журналы «Проблемы Дальнего Востока», «Россия и АТР», «Вестник ДВО РАН» и другие центральные и региональные издания.

В период 2004 – 2007 гг. под влиянием ряда объективных негативных факторов в социальной жизни страны – депопуляции, острого дефицита трудовых ресурсов, формирования обширного сектора нелегальной трудовой миграции – в официально-охранительном направлении наметился перелом. Он был связан, прежде всего, с переосмыслением реального воздействия проводившейся ранее миграционной политики на обстановку в стране. В этот период с позиций прагматического направления выступили руководители ФМС МВД, признавшие необходимость пересмотра принципов государственной политики в сфере миграции и выработки новой миграционной стратегии<sup>19</sup>.

Вопросы государственного регулирования внешней миграции на юге Дальнего Востока России наиболее полно изложены в отечественной историографии. Среди зарубежных исследований следует выделить, прежде всего, работы китайских авторов, представляющие самостоятельное направление историографии вопроса. Российско-китайские миграционные связи вызывают закономерный научный интерес наших соседей. Однако их взгляды во многом существенно отличаются от позиции российских ученых. Политики и эксперты из КНР отрицают наличие целенаправленной политики заселения китайцами дальневосточного региона. Доктор наук Юй Сяоли отмечает различие в понимании терминов «мигрант», «иммигрант», «международный мигрант» в российском и китайском научном обиходе. Согласно принятому в КНР понятию «миграция» и «мигрант» – «и минь», таковыми, соответственно, являются «переселение на постоянное место жительства» и «лица, переехавшие в другое место или в другую страну на постоянное место жительства». Под это понятие подпадают лишь крайне незначительные представители китайцев, принявшие иностранное гражданство (другое их название – «хуажень», «хуаи»). Лица, временно (до

---

<sup>19</sup> Тюркин М.Л. Стратегия развития миграционной политики в России. // Россия в глобальной политике. 2005. №1.

одного года) пребывающие за границей с различными целями, в т.ч. торговцы, студенты, рабочие, туристы, в КНР в качестве мигрантов не рассматриваются<sup>20</sup>.

Юй Сяоли и его коллеги Чжан Цзунхай, Ли Цзинцзе, Чжан Шухуа, Бао Хайчунь предлагают своё видение позитивного влияния миграции на российско-китайское сотрудничество. Они справедливо отмечают, что комплекс проблем, связанных с китайской миграцией, является не результатом некоего «давления» сопредельной стороны, а проявлением слабости российской системы контроля над мигрантами<sup>21</sup>.

Отдельные аспекты современной миграционной политики России нашли отражение в работах и других иностранных авторов. Японский исследователь А.Ивасита, в частности, интерпретирует актуальные проблемы российско-китайских отношений при помощи личного опыта поездки вдоль линии российско-китайской границы<sup>22</sup>. Формированию дальневосточных рынков труда посвятил свои исследования С.Оцу<sup>23</sup>. Политологический анализ российско-китайских отношений и влияние на него межгосударственных миграционных связей дан в работах Ш.Гарнетт и М.А.Алексеева<sup>24</sup>.

Вместе с тем в историографии проблемы отмечается дефицит работ, обобщающих опыт государственного регулирования различных потоков внешней миграции в дальневосточном регионе в исторической динамике. В существующих трудах функционирование институциональной системы соответствующих структур власти не была выделена как основной объект

---

<sup>20</sup> Юй Сяоли. Проблема китайской миграции – расходящиеся взгляды в России и Китае // Укрепление экономического сотрудничества в Северо-Восточной Азии. Материалы междунар. семинара. Владивосток, 2007. С.77–79.

<sup>21</sup> Ли Цзинцзе. Политика открытости и отношения приграничных регионов // Перспективы дальневосточного региона: китайский фактор. М., 1999. С.99 – 101; Чжан Шухуа. Миграция между Россией и Китаем: реальные масштабы и перспективы // Там же. С.98 – 99; Бао Хайчунь, Ся Хуансинь. Анализ перспектив российско–китайской частной торговли. // Россия и Китай на Дальневосточных рубежах. Вып.4. Благовещенск: АмГУ, 2002. С. 280–284.; Чжан Цзянчжун. Анализ явлений «серого бизнеса» в народной торговле между Россией и Китаем // Проблемы Дальнего Востока. 2005. № 1. С. 72.

<sup>22</sup> Ивасита А. 4000 километров проблем. Российско–китайская граница. М.: АСТ:Восток–Запад, 2006.

<sup>23</sup> Ohtsu Sadayoshi. Characteristics of the Russian Regional Labour Market // Russian Regions Growth and Environment. Sapporo, 2000. P. 177 – 197.

<sup>24</sup> Гарнетт Ш.У. Ограниченное партнерство: российско-китайские отношения в меняющейся Азии. М., 1999; Алексеев М. Угрожает ли китайская миграция? (Территориальная безопасность и межэтнические отношения в Приморском крае) // Мировая экономика и международные отношения. 2000. № 11. С. 97 – 103.

научного исследования, не изученным в полной мере остаётся процесс её становления и функционирования на Дальнем Востоке. Обобщающих научных работ, посвящённых современным проблемам влияния трансформирующейся системы государственных органов на потоки внешней миграции на юге Дальнего Востока, не имеется.

**Объектом исследования** является система органов власти Российской Федерации, занятых в реализации государственной миграционной политики.

**Предметом исследования** выступает история становления и деятельность органов государственной власти, участвовавших в осуществлении контроля и регулирования процессов внешней миграции на юге российского Дальнего Востока в конце 1980-х – начале 2000-х гг.

**Целями работы** являются воссоздание исторической картины, анализ результатов и историческая оценка деятельности властных структур по регулированию внешней миграции на юге Дальнего Востока в конце XX – начале XXI вв.

**Для достижения данных целей автором поставлены следующие задачи исследования:**

1. В исторической ретроспективе проследить движение основных потоков внешней миграции и накопление государственного опыта их регулирования на юге российского Дальнего Востока.
2. Выявить структуру и охарактеризовать систему органов государственной власти, участвовавших в реализации миграционной политики в 1990-х – начале 2000-х гг., и их взаимодействие.
3. Выделить региональные особенности государственного регулирования внешних миграций, присущие деятельности исследуемых административно-распорядительных, законодательных, контрольных и силовых ведомств дальневосточных субъектов РФ.
4. Проанализировать общее и особенное в процессе борьбы органов правопорядка с нелегальной миграцией на приграничном пространстве юга Дальнего Востока.
5. Изучить роль органов государственной власти в формировании концепции миграционной политики в 2003-2008 гг.

6. Обобщить исторический опыт непосредственного воздействия институтов государственной власти на миграционные процессы, рассмотреть результаты их деятельности в исследуемый период.

**Хронологические рамки** исследования охватывает период с 1988 до 2008 гг. Нижний рубеж определяется временем открытия границ, оживления внешних миграций, последующим началом постсоветской эпохи 1990-х гг., включавшей проведение в России конституционной реформы и формирование новой системы органов государственного управления. Верхняя граница доведена до конца 2008 г.

Представленная в структуре работы периодизация отражает неравномерность и несовпадение исторических процессов формирования потоков внешней миграции (1988-1993 гг.) и функционального становления системы миграционных органов, участвовавших в их регулировании (1993-2000-е гг.), что подтверждает общее хронологическое несовпадение социально-экономических и политических процессов, происходивших в регионе. Хронологические рамки исследования обусловлены вступлением в действие основных нормативно-правовых актов, определяющих государственные приоритеты и регламентирующих деятельность исследуемых государственных структур, а также периодом возникновения, становления и трансформации органов государственной власти, призванных регулировать процессы внешней миграции в регионе.

**Территориально-географические рамки исследования** – территория юга Дальнего Востока: Амурская область, Хабаровский и Приморский края, Еврейская автономная область (ЕАО). Указанные рамки обусловлены непосредственной близостью данных субъектов РФ к государственной границе с КНР, создающей специфические условия для внешней миграции, а также общими природно-географическими и климатическими условиями, влияющими на процессы миграции населения.

**Методология исследования.** В работе помимо основополагающих принципов историзма и объективности, используются следующие научные методы исторического и междисциплинарного исследования:

Историко-генетический. В исследовании даётся ретроспективный анализ процессов внешней миграции на юге Дальнего Востока и сопутствующего ему процесса генезиса системы государственных органов,

участвовавших в регулировании внешней миграции в имперский, советский и постсоветский исторические периоды.

**Сравнительно-исторический.** Важной частью исследования является сравнение методов и результатов проведения государственной миграционной политики на территории юга российского Дальнего Востока в разные исторические эпохи. В частности, несмотря на существенные различия в социально-экономической ситуации, определённые исторические параллели проведены между осуществлением миграционной политики в имперский и постсоветский периоды истории Дальнего Востока.

**Историко-системный.** С применением этого метода мы рассматриваем как отдельные элементы системы иммиграционных органов, так и внутрисистемные связи этого образования, а также внешние проявления его деятельности – законодательную и правоприменительную деятельность и их влияние на эффективность регулирования процессов внешней миграции. Системный анализ позволяет рассмотреть иммиграционные органы России как целостную систему взаимодействия в проведении разноплановых ведомственных и совместных мероприятий.

**Статистический метод,** применяемый в исследовании, позволяет проследить динамику изменения параметров внешней миграции в зависимости от принимаемых в отношении мигрантов мер государственного воздействия, изменение доли иностранных работников на региональном рынке труда. В ходе исследования также даётся оценка сложившихся в России статистических систем миграционного учёта и системы учёта населения в целом, введённой в 1925 г. и требующей модернизации.

Использованный в работе метод институционального анализа включает исследование определённых общепринятых правил – формальных (нормативно-правовые акты) и неформальных (укоренившиеся традиции, стереотипы поведения и мышления), а также субъекты общественно-политической жизни (государство и его органы, институты правопорядка, СМИ, научное и предпринимательское сообщество), наделённые материальными, правовыми, моральными ресурсами и полномочиями для осуществления жизненно-важных функций, в число которых входит и контроль над миграцией. Применение институционального метода позволяет,

в частности, выявить основные «силовые линии», при взаимодействии которых формировалась региональная миграционная политика.

Метод понятийного анализа позволил проанализировать некоторые формулировки базовых юридических и научных понятий, их имманентный семантический смысл. Применение понятийного анализа терминов «мигрант», «беженец», «вынужденная миграция», «перемещённые лица», «нелегальная миграция» и др., позволяет установить общие и различающиеся подходы к базовым понятиям в отечественной и зарубежной науке, прямо отражающиеся на разности подходов к практической деятельности иммиграционных органов. В работе представлен анализ терминологии, применявшейся в советской и иностранной науке, а также в практике Международной организации миграции (МОМ). Понятийное сравнение проводится в тексте работы и представлено в приложении «Краткий словарь миграционной терминологии».

Метод атрибутивного анализа документов, применённый в работе, основывается на исследовании паспортов, удостоверений личности, видов на жительство, виз и их основных реквизитов. Он позволяет рассмотреть процесс административной деятельности отдельных иммиграционных органов России в различные исторические периоды. В данной работе и публикациях автора приведен атрибутивный анализ паспортно-визовых документов XIX в., советского и новейшего периода. Используются архивные копии документов и документы из фонда музея БГПУ.

К группе эмпирических методов исследования относится анализ практики участия автора в правоохранительной деятельности в органах паспортно-визовой службы в качестве сотрудника УВД г. Благовещенска и Амурской области в 1993-2004 гг., начальника миграционного отдела муниципального предприятия «Городской деловой центр» г. Благовещенска в 2004–2006 гг.

**Источники исследования.** Для решения поставленных задач автором в работе использовался широкий круг опубликованных и неопубликованных источников.

1. Опубликованные источники.

– Межгосударственные и межправительственные соглашения по вопросам миграции и привлечения иностранной рабочей силы.

- Правовые акты центральных, региональных и муниципальных органов законодательной и исполнительной власти РФ: федеральные и региональные законы, указы Президента, постановления правительства и глав администраций субъектов РФ, приказы министерств и ведомств, решения межведомственных органов и органов местного самоуправления по вопросам миграции.
- Выступления должностных лиц, руководителей федеральных и региональных органов государственной власти, экспертов и политиков.
- Информационные сообщения в периодической печати, освещающие основные направления и результаты деятельности органов государственной власти в области международной миграции.
- Статистические данные. В качестве важных критериев оценки эффективности деятельности государственных органов в сфере миграции автором использованы данные государственной и ведомственной статистики.

## 2. Неопубликованные источники.

- Материалы государственных архивов: Российского государственного архива Дальнего Востока (РГИА ДВ, Владивосток), государственных архивов Хабаровского, Приморского краёв, Амурской и Еврейской автономной области (ГАХК, ГАПК, ГААО, ГАЕАО). Документы РГИА ДВ позволили проследить становление иммиграционных органов и системы государственного регулирования внешней миграции на Дальнем Востоке в 1860–1917 гг. Государственная миграционная политика 1918–1930-х гг. более полно отражена в архивных документах ГАХК.

Архивные источники новейшего периода включают переписку органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам, относящимся к сфере международной миграции, аналитические материалы, протоколы и решения коллегиальных органов, ведомственную статистику, планы, справки, отчёты о деятельности и сопутствующие им документы. Важнейшими источниками являются стенограммы совещаний по ключевым вопросам регулирования миграции и обращения глав администраций региона в федеральный центр. Большой массив архивных материалов по новейшему периоду истории государственного регулирования миграции отложился в ГАЕАО, в котором представлены документы до 2000 г. (аналитические материалы областной миграционной службы, переписка областной

администрации по вопросам миграции и т.д.). Большинство архивных документов новейшего времени впервые вводятся в научный оборот.

– Практический опыт непосредственного участия автора в правоохранительной деятельности в сфере миграции в 1993–2006 гг., который позволил изнутри увидеть процесс и методы конкретной деятельности сотрудников и руководителей силовых органов, участвовавших в регулировании внешней миграции, эффективность их взаимодействия, глубже понять процесс регуляризации китайских трудовых мигрантов в Благовещенске.

#### **Положения, выносимые на защиту:**

1. Осуществляемая системой государственных органов на Дальнем Востоке миграционная политика в различные исторические эпохи сохраняла общие черты. Главным ее приоритетом в имперский и советский периоды была деятельность по внутреннему переселению в приграничные районы Дальнего Востока, водворению и закреплению в регионе трудоспособного населения. При этом иммиграционная политика была подчинена интересам этого переселения и использовалась как инструмент его обеспечения.

2. Исторический опыт регулирования миграционных процессов на Дальнем Востоке указывает на то, что в периоды наибольшего притока иммигрантов, вызванного развитием экономики региона, российские административные органы зачастую утрачивали над ними контроль. Недостатки иммиграционного контроля, вызванные слабостью и неэффективностью системы государственного регулирования иммиграции, приводили к рефлекторному ужесточению режима въезда и пребывания мигрантов, связанному с сопутствующей идеологической кампанией, направленной против их «засилья»

3. Проводившаяся органами государственной власти на Дальнем Востоке в 1990-е гг. иммиграционная политика, основанная на излишнем усложнении процедур официальной легализации, способствовала рецидиву явления нелегальной трудовой миграции и утрате регионом миграционной привлекательности.

4. В современных социально-демографических условиях наметилась тенденция перехода от односторонней охранительно-сдерживающей миграционной политики к выработке комплекса мер по стимулированию

притока миграции из СНГ, совершенствованию традиционных и выработке новых методов иммиграционного контроля и управления миграционными контингентами, либерализации законодательства о гражданстве для отдельных категорий мигрантов.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что автором предпринята попытка комплексного рассмотрения опыта государственного регулирования процессов внешней миграции на юге Дальнего Востока России. Впервые изучена целостная система органов государственной власти, принимавших участие в регулировании внешней миграции в 1988-2008 гг., история её формирования, роль административно-распорядительных, законодательных, контрольных и силовых ведомств в данной системе, их взаимодействие. Проведён ретроспективный анализ трансформации специализированных органов государственной власти в процессе их деятельности по регулированию внешней миграции. Рассмотрено воздействие системы органов государственной власти на процесс внешней миграции, осуществлявшейся на межгосударственном, федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

**Практическая значимость работы** Изменение современных тенденций и приоритетов миграционной политики государства на Дальнем Востоке и выработка новых переселенческих программ требуют обобщения исторического опыта регулирования и управления миграционными процессами в различных исторических условиях. По мнению автора, большинство недостатков контроля над иммиграцией, сложивших в имперский период, нашли своё продолжение в практике деятельности органов государственной власти в постсоветское время. Современная система государственного регулирования миграции во многом сохранила концептуальные черты и институциональные рудименты имперского и советского периодов. Предлагаемая работа может внести свою лепту в научное осмысление и выработку новых методов воздействия на миграционные процессы.

**Апробация работы** произведена на международных и региональных научных научно-практических конференциях, проходивших в 2007-2009 гг. во Владивостоке, Хабаровске, Благовещенске. Результаты исследования

приведены в публикациях в журнале «Вестник ДВО РАН», сборниках материалов конференций.

**Структура и объём работы** определяются характером поставленной цели и перечнем задач исследования, а также избранной автором логикой изложения материала. Работа состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения, списка источников и литературы, приложений.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

Во **«Введении»** обосновывается актуальность, научная новизна исследования, его практическая значимость, определены цель, задачи, хронологические рамки. Проанализированы степень изученности проблемы и источниковая база, освещена методология работы.

Первая глава **«Формирование системы государственного регулирования внешней миграции на юге Дальнего Востока в исторической ретроспективе»** посвящена анализу институционального становления системы государственного регулирования внешней миграции в регионе с сер. XIX в. по 1993 г., представленному на фоне развития миграционных потоков в регионе.

В разд.1.1. **«Развитие основных институтов контроля над иммиграцией в имперский и советский периоды истории Дальнего Востока»** автор проводит ретроспективный анализ государственной системы контроля над международной миграцией.

Российским властям с первых лет административного управления дальневосточными землями, присоединёнными по международным договорам в сер. XIX в., пришлось столкнуться с необходимостью регулирования стационарной и въездной иммиграции из сопредельных стран. В 1860–1880-х гг. сложились ее основные потоки – массовое переселение корейских крестьян, сезонное отходничество рабочих из Китая, Кореи и Японии, эпизодическая миграция, связанная с приграничной торговлей.

В отсутствие иммиграционного закона, в обстановке индифферентного отношения центральных властей к проблеме внешней миграции в регионе, дальневосточные администрации имперского периода вынуждены были

самостоятельно формировать региональную миграционную политику, которая складывалась во многом на основе личных воззрений местных губернаторов, была неустойчивой и непоследовательной. Фискальные, административно-ограничительные и силовые меры не могли серьёзно влиять на процесс внешней миграции, имевшей в своей основе явную экономическую целесообразность. Иных средств регулирования миграции не существовало, в условиях открытой границы азиатские иммигранты в большей части оставались вне государственного контроля, что вызывало в русском обществе настроения т.н. «желтой опасности».

Главной особенностью сформировавшейся в 1858-1917 гг. системы регулирования внешней миграции была его явная административно-ограничительная направленность. Ее основные черты, структура и методы были впоследствии унаследованы и развиты миграционными органами советского периода. Наиболее жесткая иммиграционная политика в СССР проводилась в 1932 – 1988 гг. В этот период был резко ограничен въезд в страну иностранных граждан, в том числе и на Дальний Восток. После попыток включения азиатских мигрантов в жизнь советского общества (1923-1937), в условиях подготовки к войне с Японией последовало политическое решение советского руководства о депортации азиатских мигрантов с юга Дальнего Востока.

В последующий период государственные органы практически полностью контролировали незначительные по составу внешние миграции. Важнейшим приоритетом миграционной политики в советский период являлось соблюдение интересов государственной безопасности. Система государственных органов, призванных контролировать внешнюю миграцию на Дальнем Востоке, приобрела централизованную структуру. Исполнительным органам советов и предприятиям в этой системе отводилась роль по контролю над пребыванием мигрантов. Силовой блок, включавший в себя подразделения пограничных войск, региональные и местные органы госбезопасности СССР, паспортно-визовые и наружные службы милиции, призван был обеспечивать пограничный и паспортный режим.

В разд.1.2. **«Социально-экономическая и миграционная ситуация на юге Дальнего Востока в конце 1980-х – начале 1990-х гг.»** автор рассматривает изменения миграционных процессов в регионе и их взаимосвязь с социально-политическими преобразованиями в стране.

В конце 1980-х гг. окончание периода конфронтации с КНР, открытие границ, возрождение приграничной торговли и упрощение порядка выезда из СССР привели к бурному росту внешней миграции на Дальнем Востоке. Сюда начали прибывать беженцы и вынужденные переселенцы из зон межнациональных конфликтов. Последовавший распад СССР привёл к массовому бесконтрольному перемещению населения внутри страны и эмиграции части населения за её пределы, к притоку в Россию переселенцев из нового зарубежья и экономических мигрантов из ряда сопредельных государств. На юге Дальнего Востока переселение из республик СНГ в 1990-х гг. в среднем замещало десятую часть убыли населения и являлось реальным источником пополнения демографического потенциала.

В начале 1990–х гг. при смене общественного строя и переходе к рыночным отношениям в экономике, в РФ была пересмотрена система государственного стимулирования для жителей Крайнего Севера и Дальнего Востока, что привело к резкому снижению жизненного уровня и массовому оттоку трудоспособного населения в регионы с более благоприятным социально-экономическим климатом. Дефицит трудовых ресурсов с 1990-х гг. компенсировался привлечением иностранной рабочей силы.

В разд.1.3. **«Реформирование системы государственного регулирования внешней миграции в конце 1980-х – 1995 гг.»** показано, что начавшийся рост внешней миграции вызвал необходимость реформирования системы контролирующих органов власти. В первую очередь потребовал решения вопрос о создании новой системы погранично-таможенных пунктов пропуска, большинство из которых начали обустраиваться в 1988-1993 гг. при активной помощи организаций, участвовавших в приграничной торговле.

Существенной модернизации в период конституционной и административной реформ (1993) была подвергнута вся система

миграционных органов. В ходе реформирования КГБ СССР в 1990-х гг. были созданы новые структуры: Федеральная пограничная служба и Федеральная служба безопасности РФ, паспортные отделения в составе МВД преобразованы в паспортно-визовую службу (ПВС МВД). В связи с ожидавшимися в России массовыми потоками переселенцев было создано новое ведомство – Федеральная миграционная служба (ФМС). Новые структуры взаимодействовали с региональными и муниципальными органами власти, различными контрольными и силовыми ведомствами. В 1990-е гг. в общих чертах повторилась законодательная ситуация имперского периода, когда в отсутствие чёткой федеральной миграционной политики и адекватного законодательства, региональным губернаторам приходилось формировать самостоятельную политику в сфере миграции.

К середине 1993 г. перед реформируемой системой органов федеральной и региональной власти, ответственных за контроль над потоками внешних мигрантов, был поставлен ряд функциональных задач, обобщив которые, автор исследовал основные направления деятельности государства по регулированию миграционных потоков в Дальневосточном регионе. В их числе – формирование законодательной базы внешней миграции, создание условий для свободного осуществления права на свободу въезда и выезда из РФ, включающего создание современной погранично-таможенной инфраструктуры. К важнейшим задачам относились также обеспечение свободы передвижения, выбора места жительства и проживания в РФ, содействие переселенцам, создание эффективной системы иммиграционного контроля и борьба с незаконной миграцией.

Завершение формирования системы государственного регулирования миграции в конце 1993 – середине 1994 гг. совпало с началом нового важного этапа государственного регулирования миграционных процессов на Дальнем Востоке России.

Во второй главе **«Деятельность органов государственной власти по регулированию основных потоков внешней миграции на юге Дальнего Востока в начале 1990-х – 2002 гг.»** рассмотрено осуществление властными и силовыми органами РФ мероприятий по стимулированию и ограничению

различных миграционных потоков трудовой миграции и переселения из республик СНГ, борьба с проявлениями незаконной (нелегальной) миграции.

В разд.2.1. «Государственное регулирование внешней трудовой миграции» рассмотрены основные формы и методы воздействия на потоки трудовой миграции, применявшиеся в исследуемый период.

В 1988-1993 гг. на юге региона сформировался совокупный миграционный поток из КНР, включавший наёмных рабочих, управленцев, торговцев, лиц, обслуживающих разнообразные сферы российско-китайского торгово-экономического сотрудничества. В 1993 г. был решен вопрос о его упорядочении посредством введения взаимного визового режима (кроме туристических поездок).

В 1994 г. новый разрешительный порядок оформления иностранных работников был применен как к выходцам из стран АТР, так и к трудовым мигрантам из СНГ. Многоступенчатая, неоправданно бюрократизированная и продолжительная процедура официального оформления трудовых мигрантов, длившаяся до 3-6 мес., стала серьёзным препятствием для работодателей, привлекавших иностранных рабочих. Для оперативного выполнения срочных и сезонных работ они были вынуждены ввозить их незаконно. Численность иностранных рабочих, прошедших оформление в ФМС Амурской области, в период с 1995 по 1999 г. сократилась более чем в три раза. В 1994 г., после введения визового порядка въезда в РФ, туристические фирмы России и КНР организовали прибытие в приграничные регионы Дальнего Востока китайских торговцев и рабочих в безвизовом порядке, под видом туристов. Подобная практика привела к резкому росту нарушений миграционного законодательства.

В ходе государственного регулирования трудовой миграции в 1990-х гг. не в полной мере были учтены потребности региона в рабочей силе, инвестициях, технологиях, товарах, с которыми была связана миграция из КНР. Практическая деятельность по упорядочению трудовой миграции, облачённая в форму резкого административного ограничения, в середине

1995 г. привела к обратному эффекту – развитию массовой нелегальной трудовой миграции.

В разд.2.2. **«Осуществление миграционной политики в отношении переселения из республик бывшего СССР»** рассмотрены основы правового статуса бывших граждан СССР, прибывавших на постоянное жительство в РФ. Формально они были разделены на две основных категории, в зависимости от причин выезда из страны выхода и наличия юридического статуса пребывания в РФ: 1) беженцы и вынужденные переселенцы, получившие официальный статус в органах ФМС; 2) переселенцы, прибывавшие на постоянное место жительство в РФ «добровольно», в индивидуальном порядке и не имевшие подобного статуса. Наличие присвоенного ФМС статуса являлось важнейшим условием предоставления переселенцам государственной помощи.

В период 1992-2001 гг. территориальные органы ФМС РФ во взаимодействии с местными органами власти проводили работу по приему, размещению, обустройству вынужденных мигрантов, оказывали им помощь в трудоустройстве. Наиболее масштабные мероприятия были проведены в Приморском крае, принявшем в 1990-х гг. 4.5 тыс. вынужденных мигрантов. В то же время в отношении прочих («добровольных») переселенцев, действовал режим ограничения, проявлявшийся при регистрации, трудоустройстве, получении гражданства.

Миграционный прирост за счет стран СНГ и Балтии в Приморском крае возместил около двух третей потерь населения во внутренних миграциях в 1994 –1996 гг. и всего 15% в 1997 – 1999 гг. В Хабаровском крае в 1994 – 1996 гг. возмещение составило 15%, за последующие 3 года край – нулевое. Одной из причин, негативно повлиявших на параметры иммиграции соотечественников, стало ужесточение миграционного законодательства РФ.

В разд.2.3. **«Противодействие органов государственной власти проявлениям незаконной миграции»** проведён анализ понятия незаконной миграции с учетом принятых в отечественной юриспруденции дефиниций, а также отечественной и зарубежной научно-справочной литературы, показаны формы и методы противодействия этому явлению.

Статистика правонарушений, совершенных иностранцами на Дальнем Востоке в 1990-е гг. показывает, что незаконная миграция в регионе либо

носила характер криминальной деятельности (незаконное пересечение государственной границы, браконьерские промыслы, торговля людьми), либо была связана с незаконной трудовой деятельностью, что имело гораздо более массовый характер.

Основное место в разделе отведено рассмотрению взаимодействия федеральных органов власти в борьбе с незаконной трудовой деятельностью иностранных граждан и сопутствующими ей нарушениями миграционного законодательства в 1990 – 2000-е гг. На основании анализа широкого круга источников и научных публикаций автором сделан вывод о том, что проводившиеся силовые мероприятия были малоэффективны без параллельного ограничения сопутствующих миграции товарных и инвестиционных потоков, имевших важнейшее значение для экономики Дальнего Востока.

Применяемые федеральными органами административные меры по ограничению трудовой миграции на Дальний Восток из сопредельных государств АТР, как и в имперский период, привели к её уходу в теневой, нелегальный сектор. Закономерно повторилась ситуация, в которой утрата контроля над потоками экономических мигрантов и ужесточение процедур выдачи разрешений на право трудовой деятельности, регистрации и виз породили рецидив массовой незаконной трудовой деятельности иностранных граждан на Дальнем Востоке.

В 1990-х гг. органами государственной власти первоочередное внимание было уделено задачам борьбы с нелегальной трудовой миграцией, в то же время фактически без поддержки остались вопросы приёма и обустройства прибывающих на Дальний Восток переселенцев из СНГ, выработки современного законодательства и концептуальных основ самой миграционной политики.

В третьей главе **«Проблемы выработки и осуществления концепции миграционной политики на юге Дальнего Востока в 2002-2008 гг.»** автор рассматривает основные черты современной миграционной ситуации в

регионе и изменения в федеральном законодательстве, обозначившие важный этап в развитии системы регулирования миграции в России.

В разд.3.1. «Трансформация государственной миграционной политики в начале 2000-х гг. и социально-демографическая ситуация в РФ» рассмотрен процесс формирования и осуществления новой государственной политики в области миграции и его влияние на процесс региональной миграции.

В начале 2000-х гг. руководством страны были приняты меры по усовершенствованию системы миграционного регулирования, структурной модернизации федеральных органов власти и выработке нового миграционного законодательства. В 2002 г. в составе МВД создана Федеральная миграционная служба, объединившая два ранее действовавших ведомства, – ФМС и ПВС МВД.

С вступлением в силу новых федеральных законов о гражданстве и правовом положении иностранных граждан начался новый этап государственного регулирования миграции в Российской Федерации. Для большинства иммигрантов законодательством вводились новые официальные процедуры в виде получения разрешения на право временного проживания и вида на жительство. Для субъектов РФ выделялись квоты выдачи разрешений на временное проживание и трудовую деятельность мигрантов, что усложняло их законное получение.

В 1990-х гг. из стран СНГ и Балтии в Россию переехало более 8 млн. чел. Ежегодное число прибывших в Россию из этих стран после распада СССР, вплоть до 1995 г. сохраняло размеры, обычные для 1980-х гг., колеблясь в пределах 850-1150 тыс., а затем стало последовательно сокращаться и в 2002 г. упало до 177,3 тыс. чел. Демографическая ситуация, сложившаяся на Дальнем Востоке России к 2002 г., была ещё более сложной, т.к. помимо угрожающих тенденций отрицательного естественного прироста она характеризовалась стабильным миграционным оттоком населения. Всего за 1991-2004 гг. отсюда уехало 965,5 тыс. чел. или 70% от общей убыли населения в регионе. В гражданство РФ в 2003 и первой половине 2004 гг. в ДВФО было принято лишь 2585 чел., или 2,8 % от общего числа по стране.

Большинство экспертов в области миграции, представители организаций переселенцев, ряд политиков и общественных деятелей в этот период признали, что новое законодательство фактически закрывает для мигрантов путь в Россию. Это даёт основание для вывода о том, что в 2003 г. руководство страны избрало ротационную модель миграционной политики, фактически отказавшись от натурализации мигрантов. Для реализации этой политики были использованы традиционные административные методы, приводящие к росту сектора нелегальной миграции.

В разд.3.2. **«Осуществление мероприятий по упорядочению трудовой миграции в 2003-2008 гг.»** автором проведён краткий анализ рынков иностранной рабочей силы Приморского и Хабаровского краев, Амурской области и ЕАО, выделены их характерные особенности и общие черты. Приведены точки зрения представителей властных и силовых структур, работодателей, аналитиков на проблему привлечения иностранного труда в регионе. Рассмотрена деятельность органов государственной власти в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы в условиях действия нового иммиграционного законодательства. При этом основным критерием его эффективности автором избрано состояние сектора незаконной миграции в регионе, на сокращение которого и было направлено его действие.

В начале 2000-х гг. с переходом к периоду экономической стабилизации в России возникла острая необходимость в притоке трудовых ресурсов в различные отрасли региональной экономики. Главной тенденцией в сфере привлечения иностранного труда стал значительный рост доли гастарбайтеров в строительстве, сельском хозяйстве, лесозаготовках. В 2003 г. привлечение ИРС в РФ превысило уровень предыдущего года в 4,5 раза – было выдано 25 тыс. разрешений на привлечение 400 тыс. иностранцев. В 2004 г. этот показатель увеличился ещё в 1,4 раза. Сектор незаконной трудовой миграции в РФ в это время, по официальным данным, составлял от 7 до 11 млн. чел. На Дальнем Востоке в теневой сфере с 1990-х гг. находился

сектор розничной торговли иностранцев, который, как и остальные сферы приложения иностранного труда, требовал срочной регуляризации.

В конце 2006 г. на федеральном уровне был принят комплекс законодательных мер по оздоровлению ситуации, условно названный «миграционной революцией». Мероприятия, предусмотренные вступившими в действие в январе 2007 г. федеральными и ведомственными нормативными актами, были направлены на оптимизацию деятельности системы органов власти по осуществлению контроля над различными потоками внешней миграции. Они, в частности, предусматривали ограничение участия иностранцев в розничной торговле на рынках, ужесточали административную ответственность работодателей, вводили упрощенную процедуру регистрации мигрантов.

В 2006 г. на федеральном уровне была принята первая в постсоветской России государственная переселенческая программа, реализация которой на Дальнем Востоке рассмотрена в разд.3.3. **«Подготовка и проведение органами власти мероприятий по реализации Государственной программы переселения соотечественников 2006-2008 гг.»** В соответствии с её положениями, в Приморском, Хабаровском краях и Амурской области планировалось принять и обустроить до 2010 г. около 40 тыс. переселенцев из стран СНГ. Однако к концу 2008 г. на Дальний Восток переехал только 181 соотечественник. Опыт реализации программы в 2006–2008 гг. показал, что продекларированное государством обещание приема в гражданство РФ соотечественников, переселившихся в регион, и предоставляемый им пакет государственной помощи уже не могут являться действенным стимулом для формирования их миграционной подвижности. Автором кратко проанализированы причины неудачного осуществления переселенческой программы на Дальнем Востоке.

В **«Заключении»** даются выводы по основным этапам осуществления государственной миграционной политики на юге Дальнего Востока, акцентируется внимание на её характерных сильных и слабых чертах. Автор приводит аргументы в пользу осуществления новой миграционной программы, принятой на вооружение в 2006 г., выделяет основные задачи и направления государственного воздействия на процесс внешней миграции на юге Дальнего Востока в ближайшей исторической перспективе. По мнению

автора, основной задачей органов власти в настоящий момент должна стать выработка методов включения всех категорий иммигрантов в экономическую, социальную и политическую жизнь страны и создание условий для их самореализации в принимающем российском обществе.

### **Публикации автора, подготовленные по теме исследования:**

#### Публикации в журналах по списку ВАК

1. Друзяка А.В. Незаконная миграция на российском Дальнем Востоке в 1993-2002 гг. (на примере Амурской области) // Вестник ДВО РАН. 2008. №5. С.32–37, (0.4п.л.).

#### Публикации в других изданиях

2. Друзяка А.В. Новое китайское торговое сообщество в Благовещенске // Материалы 3-й междунар. конф. ДВГУ «Россия – Восток – Запад». Владивосток: ДВГУ, 2007. С. 17 – 22, (0.4п.л.).

3. Друзяка А.В. Современные проблемы регулирования рынка трудовых ресурсов на Дальнем Востоке России // Тезисы 3-й междунар. конф. ДВГУ «Россия-Восток-Запад». Владивосток: ДВГУ, 2007. С. 39, (0.2 п.л.).

4. Друзяка А.В. Демографические проблемы Приамурья и необходимость трансформации миграционной политики государства // Материалы 8-й регион. межвузовской конф. «Молодёжь XXI века: шаг в будущее». Ч.2. М.: СГУ, 2007. С. 60 – 61, (0.2 п.л.).

5. Друзяка А.В. Российско-китайский бизнес-симбиоз на примере китайского торгового меньшинства в г. Благовещенске // Сб. науч. тр. памяти проф. Е.П. Сычевского. Благовещенск: БГПУ, 2007. С. 71 – 83, (0.9 п.л.).

6. Друзяка А.В. Проблемы государственного регулирования незаконной миграции из стран АТР на российском Дальнем Востоке в 1991-2002 годах (на примере Амурской области) // Учёные записки БГПУ. Т.4. Гуманитарные науки. Благовещенск: БГПУ, 2007. С. 12 – 23, (0.6.п.л.).

7. Друзяка А.В. Проблемы государственного регулирования иммиграции на юге российского Дальнего Востока в 1858-1917 гг. // Краеведение Приамурья. Благовещенск: БГПУ, 2008. №3. С. 43 – 57,(0.8 п.л.).

8. Друзяка А.В. Регулирование иммиграции на Дальнем Востоке в 1920-1930-х гг. // Третьи архивные научные чтения им. В.И.Чернышёвой. Сб. материалов межрегион. науч.-практ. конф. Хабаровск: ГАХК, 2008. С.122– 129, (0.5 п.л.).
9. Друзяка А.В. Исторический опыт регулирования международной миграции на Дальнем Востоке России в середине XIX – начале XX вв. // Сб. материалов междунар. конф. «Приамурье – форпост России в АТР». Благовещенск: ГААО, 2008. С. 135 – 147, (0.8 п.л.).
10. Друзяка А.В. Проблемы борьбы с нелегальной миграцией на Дальнем Востоке в 1993–2002 гг. (на примере Амурской области) // Сб. материалов междунар. конф. «Россия – Китай: взаимодействие двух культур, партнёрство и сотрудничество». Благовещенск: ГААО. 2008. С. 37 – 51. (0.8 п.л.).
11. Друзяка А.В. Государственное регулирование внешней миграции на юге Дальнего Востока в 1818–1990 гг. // Краеведение Приамурья. Благовещенск: БГПУ. №4 – 5. 2008. С. 49 – 56, (0.5 п.л.).
12. Друзяка А.В. Демографические проблемы Дальнего Востока и необходимость трансформации миграционного законодательства // Актуальные проблемы современности: Материалы 3–й междунар. науч.-практ. конф. «Альтернативный мир». Благовещенск: БГПУ, 2009. С. 43 – 51, (0.5 п.л.).