

4850903

На правах рукописи

ЗАГРЕБНЕВ Сергей Александрович

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И
РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ
(НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

**Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и
технологии**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

23 ИЮН 2011

Москва - 2011

Работа выполнена на кафедре политологии и социальной политики
Российского государственного социального университета.

Научный руководитель: доктор политических наук, доцент
Поливаева Надежда Павловна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Сидоренко Анатолий Васильевич
кандидат политических наук
Юдин Валерий Иванович

Ведущая организация: Санкт-Петербургский государственный
педагогический университете им. А.И. Герцена

Защита состоится «27 июня» 2011 г. в 14 часов на заседании
диссертационного совета Д.212.341.02 в Российском государственном
социальном университете по адресу: 129226 г. Москва, ул. Вильгельма Пика,
д.4, корп. 2, зал заседаний диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Российского
государственного социального университета по адресу: 129226 г. Москва, ул.
Вильгельма Пика, д.4, корп. 8.

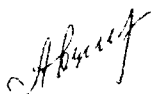
Автореферат разослан «25 мая» 2011 года.

Автореферат размещен на официальном сайте РГСУ: www.rgsu.net

Ученый секретарь

диссертационного совета

доктор философских наук, профессор



Г.И. Авцинова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Для России, входящей в число стран, образовавшихся из единого в прошлом государства – СССР, вопросы миграции и миграционной политики являются особенно актуальными. Конфликты на постсоветском пространстве на этнической, политической, и экономической основе, резкий переход к политике открытых дверей при одновременном снижении пограничного и иммиграционного контроля сделали территорию России достаточно уязвимой с точки зрения въезда различных категорий иммигрантов, в том числе нелегальных. Наряду с этим, учитывая сохраняющуюся с конца XX века инерцию территориально-пространственной дезинтеграции в Российской Федерации, можно с полным основанием констатировать, что региональная безопасность напрямую связана с событиями внутри страны, с процессами регионального развития, в том числе регулированием миграционных потоков.

В условиях создания в России новой парадигмы национальной безопасности исследование взаимосвязи общего (федеральной безопасности) и частного (региональной безопасности субъекта Российской Федерации) имеет как теоретическую, так и практическую значимость.

В практическом плане нахождение механизма эффективного управления разнородным во многих аспектах (в том числе, по характеру рынка труда и размерам безработицы) Северо-Западным Федеральным Округом (СЗФО), являющимся к тому же приграничной территорией, особо важно и актуально. Относительно высокий социальный риск региона связан с безработицей.

Незаконное привлечение иностранных граждан приводит к нарушению их трудовых и социальных прав, создает неконтролируемую ситуацию на рынке труда, благоприятствует развитию «теневой экономики». В этой связи чрезвычайно актуализировался комплекс серьезных проблем, требующих оперативного и комплексного решения. В их числе - проблема обеспечения региональной безопасности Российской Федерации на «внутристрановом» и международном уровнях.

Региональная безопасность России на «внутристрановом» уровне представляет собой состояние защищенности субъектов Федерации от угроз их стабильному и динамичному развитию, обеспечиваемое посредством конструктивного и рационального сотрудничества и взаимодействия центральных и региональных органов власти в рамках соответствующего федерального устройства и эффективной региональной политики, ориентированной на организацию позитивного функционирования данного региона в качестве социально-территориальной системы. В данном контексте региональная политика определяется как деятельность центральных и региональных органов власти и управления по обеспечению оптимального развития субъектов Федерации и решению территориальных проблем межрегионального и общегосударственного характера. К такого рода

проблемам, конечно же, относится внешняя миграция, оказывающая многовариантное воздействие на принимающий социум.

Именно временные трудящиеся мигранты (легальные и нелегальные) – самая многочисленная категория иностранных работников. Основными звеньями институциональной инфраструктуры, которые чаще всего взаимодействуют с этой категорией, является Федеральная миграционная служба Российской Федерации и ее территориальные органы. Насколько высоки потенциал и результаты их деятельности, а также эффективность всей миграционной политики в целом – это один из ключевых вопросов, на который нацелено диссертационное исследование, и который анализируется во взаимосвязи с проблемой обеспечения региональной безопасности (на примере СЗФО).

Диссертационная проблематика является чрезвычайно многогранной и недостаточно изученной. Поэтому выбор предмета диссертационного исследования сосредоточен преимущественно на политико-правовой, процессуальной и институциональной сторонах трудовой миграции.

Степень разработанности проблемы. «Проблемное поле» исследования миграции и миграционной политики, включая аспект ее взаимосвязи с национальной безопасностью, весьма обширно, многоаспектно и многосложно. Оно складывается из плюрализма подходов различных научных дисциплин, использующих собственный теоретико-методологический инструментарий анализа феномена миграции.¹

Вместе с тем интенсивное изучение данных сложных общественно-политических явлений обусловило рождение самостоятельной области научного знания – «миграциологии» (работы А.С. Брука, М.Б. Денисенко, В.А. Ионцева, В.М. Кабузана, Б.С. Хараевой и др.).²

В российской социально-гуманитарной отрасли знания сложились две научные школы исследования миграционной проблематики. Ученые **Российского государственного социального университета** (В.И. Жуков, А.В. Дмитриев, А.В. Лисицкий, Т.Н. Юдина, и др.)³ разрабатывают широкую

¹ См.: Ежова, М.Ю. Управление миграционными процессами в Российской Федерации в условиях постсоветских трансформаций: этнополитический аспект. – М., 2004; Мишуров, В.М. Миграционные процессы в современной России: институционально-правовой анализ. – Р.- н/Д 2004; Чесноков, А.С. Специфика влияния иммиграции на политические процессы в Российской Федерации и Соединенных Штатах Америки. – Екатеринбург, 2004; Юдина, Т.М. Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования. – М., 2004;

² См.: Брук, А.С., Кабузан, В.М. Миграциология, - М., 1989; Денисенко, М.Б., Хараева, Б.С., Чудиновских, О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. – М., 2003; Ионцев, В.А., Хореев, Б.С. Миграциология. – М.: МГУ, 1996; Ионцев, В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. – М., 1999.

³ См.: Жуков, В.И. Российское образование: истоки, традиции, проблемы: Монография. – М.: ИСКЦ «Маркетинг», 2001; Его же. Взгляд на Россию первой половины 90-х годов // Теория и практика социальной работы: основные направления развития в 20-21 веках: Хрестоматия. – Барнаул: Алт. гос. ун-т, 2002; Его же. Университетское образование: история, социология, политика: Монография. – М.: Перспектива, 2005; Его же. Методология математического моделирования, управления социальными процессами. Монография. - М.: РГСУ, 2006; Его же. Россия в глобальном мире: философия и социология преобразований: Монография. В 3 т. – М.: РГСУ, 2007; Его же. Социология социальной сферы. – М.: ИСПИ РАН, 2007; Его же. Мировой кризис: экономика и социология глобальных процессов. Доклад на заседании III съезда Союза социологов России 29 июня 2009 г. – М.: Издательство РГСУ, 2009; Дмитриев, А.В. Социальные аспекты миграции в

тематику социальных последствий миграции в контексте глобализации, механизмы и направления интеграции мигрантов в принимающую среду, тенденции и перспективы миграционных потоков во взаимосвязи с демографическими процессами, государственную политику в сфере образования и т.д. Данную научную школу активно продвигают исследователи кафедры политологии и социальной политики РГСУ (Г.И. Авцинова, О.А. Бельков, А.Г. Лаптев, Е.Н. Тарасов, и др.)¹, изучая разные грани социального рельефа политико-властных отношений. Ученые Российской академии государственной службы (Г.Г. Гольдин, Л.А. Кононов, А.Н. Михайленко, Л.О. Терновая, и др.) специализируются, прежде всего, на проблемах международной миграции и миграционной политики².

Основные методологические подходы к анализу феномена миграции, а также миграционной политики сформулированы в работах А.В. Дмитриева и

трансформирующейся России. – М., 2004; Его же. Миграция: конфликтное измерение. – М., 2006; Дмитриев, А.В., Пидухов, Г.А. Нелегальная иммиграция: риски и опасности. – М., 2007; Лисницкий, А.В. Теоретическое осмысление проблем современной миграции // Мировая политика: сиквел холодной войны. Сборник материалов круглого стола в Фонде поддержки науки и политики (Москва, 24 мая 2007 г.) / под ред. Л.О. Терновой и Г.Г. Гольдина. – М.: «Интердиалект+», 2007; Его же. Особенности современных мировых миграционных процессов // Ученые записки РГСУ. – 2008. – №1; Юдина, Т.Н. Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования. Дис. ...докт. соц. наук. – М., 2002; Ее же. Социология миграции: к формированию нового научного направления. – М., 2004; Ее же. Миграция: словарь учебных терминов: Учебное пособие. – М.: Издательство РГСУ; Академический проект, 2007 и др.

¹ Авцинова, Г.И. Мировое сообщество в процессе глобализации и политические стратегии России // Ученые записки РГСУ. – 2004. – №2; Ее же. Какой будет Россия после Путина? // Безопасность Евразии. – 2006. – №3; Ее же. Анализ проблем социальной политики России в контексте политической теории // Новые направления политической науки. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2007; Актуальные проблемы социальной политики в современной России. Монография / под общ. ред. академика РАН Жукова В.И.. – М.: РГСУ, 2007 (авторский коллектив – Авцинова, Г.И., Краснов, Б.И., Лаптев, Л.Г., Тарасов, Е.Н., Провадкин, Г.Г. и др.); Социальная политика: парадигмы и приоритеты. Монография / под общ. ред. Жукова В.И. – М.: Изд-во МГСУ, 2002 (авторский коллектив: Авцинова, Г.И., Краснов, Б.И., Лаптев, Л.Г., Тарасов, Е.Н. и др.); Бельков, О.А. Национальная политика государства: слова и смыслы // Власть. – 2005. – №7; Его же. НАТО: пути и возможности адаптации в новых условиях // Социально-политические процессы и экономическое состояние России. – М.: Научный проект, 2005; Его же. Безопасность России: гражданская стратегия // Власть. – 2006. – №2; Его же. Русский вопрос в современной России. Полемиические заметки о «Русском проекте» // Безопасность Евразии. – 2007. – №3; Тарасов, Е.Н. Социальная политика в контексте российских реформ: Вопросы методологии, теории и практики. Монография. – М.: РГСУ, 2004; Его же. Сравнительная политология. – М.: РГСУ, 2005. Его же. Стреноженная Россия: Одно из многих прочтений / Безопасность Евразии. – 2004. – №4 и др.

² Гольдин, Г.Г. Миграция и проблемы ее регулирования. – М., 2000; Его же. Феномен миграции: пути ее регулирования в России. – М.: «Интердиалект+», 2001; Кононов, Л.А. Зарубежный опыт переселения соотечественников (проблемы адаптации в России) / Аналитические обзоры Института научных исследований и информации РАГС при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия). – М., 2008; Его же. Государственная политика переселения соотечественников: проблемы и пути решения / Аналитические обзоры Института научных исследований и информации РАГС при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия). – М., 2009; Его же. Проблемы государственной политики содействия добровольному переселению соотечественников из-за рубежа // Красновские чтения. – Вып. 4 / Ред. кол. Г.И. Авцинова, Б.К. Гасанов, М.Ю. Мартынова, Е.Н. Тарасов (рук.), В.В. Юдаев, А.Ю. Вагин. – М.: Издательство РГСУ, 2009; Михайленко, А.Н. СНГ: быть или не быть? – СПб., М., 2007; Терновая, Л.О., Хасбулатова, Н.Н. Интеллектуальный капитал и интеллектуальная миграция в условиях глобализации / Глобализация: новые и старые вызовы. Материалы декабрьских чтений 2007 г. / Региональная общественная организация «Фонд поддержки науки и политики». Под общ. ред. Л.О. Терновой и Г.Г. Гольдина. М.: «Интердиалект+», 2008 и др.

Г.А. Пядухова.¹ Кроме того, в них исследуются реальные угрозы, которые создают мигрантами для безопасности принимающего социума.

Важные теоретические ориентиры в изучении миграционных процессов и миграционной политики на «внутристрановом» и международном уровнях содержатся в работах А.Г. Вишневского, Г.Г. Гольдина, Т.И. Заславской, А.Г. Здравомыслова, В.А. Ионцева, В.С. Мясникова, Л.Л. Рыбаковского, В.Н. Тишкова и др.²

Разнообразный материал по проблемам региональной миграции, специфике ее потоков, а также этнонациональной составляющей феномена миграции и миграционной политики представлен в публикациях В.А. Авксентьева, Г.С. Витковской, В.Г. Гельбраса, Л.М. Дробжиговой, В.И. Дятлова, Ж.А. Зайончковской, Е.Н. Краснича, А.Г. Ларина, Н.М. Лебедевой, Н.В. Мкртчяна, В.И. Мукомеля, С. Олимовой, С.А. Панарина, В.Н. Петрова, С.В. Рязанцева, М.В. Саввы, Е.Ю. Садовской, М.Л. Тюркина, Е.В. Тюрюкановой, Т.Н. Юдиной, А.С. Юнусова и др.³

¹ См.: Дмитриев, А. В. Конфликтогенность миграции: Глобальный аспект // Социс. - 2004. - № 10. - С. 4 - 14; Дмитриев, А. В., Пядухов, Г. А. Этнические группы мигрантов и конфликты в анклавных рынках труда // Социс. - 2005. - № 8; Дмитриев, А. В. Миграция: конфликтное измерение. - М.: Альянс-М, 2006; Дмитриев, А. В., Пядухов, Г. А. Государство, принимающий социум, трудовые мигранты: конфликтное измерение практик взаимодействия // Полис. - 2009. - № 6. - С.95-104.

² См.: Вишневский, А. Г., Андреев, Е. М. Население России в первой половине нового века // Вопросы экономики. - 2001. - № 1; Гольдин, Г. Г. Проблемы управления современными миграционными процессами // Зарубежный опыт государственного управления. - М., 1999; Гольдин, Г. Г. Политические и правовые проблемы миграции. - М., 2000; Заславская, Т. И., Рыбаковский, Л. Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социс. -1978. - № 1; Панарин, С. Центральная Азия: интеграционный потенциал и перспективы миграции. - М., 1994; Миграция и новые диаспоры в постсоветских государствах / Отв. ред. В.А. Тишков. - М., 1995; Перевелетцев, В. И. Методы изучения миграции населения. - М., 1995; Рыбаковский, Л. Центральная Азия и Россия: проблемы миграционного оттока. - М., 1995; Миграция и безопасность в России / Под ред. Г. Витковской и С. Панарина. Моск. Центр Карнеги. - М.: Интердиалект+, 2000; Рыбаковский, Л. Л. Миграция населения (Вопросы теории). - М., 2003; Незаконный ввоз мигрантов на территорию, с территории и через территорию Центральной Азии. Базовое исследование. ЦИС МОМ в Европе и Центральной Азии. - Вена, Австрия, 2006; Тишков, В. А. Основные направления российской политики по отношению к мигрантам и соотечественникам за рубежом. - М., 1997 др.

³ См.: Авксентьев, В.А., Аксенов, Б.В. «Конфликт цивилизаций» в региональном преломлении: Кавказ и Балканы // Полис. - 2007. - № 4; Витковская, Г. С. Вынужденная миграция: проблемы и перспективы. - М., 1993; Витковская, Г. Миграционное поведение нетитульного населения. - М., 1996; Гельбрас, В. Г. О восточной политике России // Pro et Contra. 1998. - Т. 3. - № 1; Зайончковская, Ж. Исторические корни миграционной ситуации в Средней Азии. - М., 1995; Зайончковская, Ж. Перед лицом иммиграции // Pro et Contra. 2005. - №3(20); Краснец, Е., Кубишин Е., Тюрюканова Е. Нелегальная миграция в России. - М., 2002; Краснец, Е.С. Проблемы трудовой миграции в современной России / Трудовая миграция и пути преодоления нелегальной занятости. - Сб. материалов XVII и XVIII Московско-Берлинских семинаров по актуальным проблемам миграции. Правительство Москвы. Сенат Берлина. М., 2008; Лебедева, Н. М. Новая русская диаспора. Социально-психологический анализ. - М., 1995; Миграция и урбанизация в СНГ и Балтии в 90-е годы // Под ред. Ж.А. Зайончковской. - М., 1999; Мукомель, В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты. Институт социологии РАН. М., 2005; Рязанцев, С. В. Влияние миграции на социально-экономическое положение региона и проблемы совершенствования системы управления миграционными процессами на Ставрополье в современных условиях // Вестник Ставропольского государственного университета. - Вып. 15. - Ставрополь, 1998; Рязанцев, С.В. Внутрироссийская миграция населения: тенденции и социально-экономические последствия // Вопросы экономики. 2005. - № 7; Рязанцев, С. Трудовая миграция из России и новая российская диаспора за рубежом // Мировая экономика и междунар. отношения. 2006. - № 9; Савва, М. В. Миграция в Южном федеральном округе // Этническая ситуация и конфликты в государствах СНГ и Балтии. Ежегодный доклад. 2004. - М.: УОП ИЭА РАН, 2005; Савва, М. В. Межнациональные отношения на Юге России: особенности и динамика // Межнациональные отношения и становление гражданского общества на Юге России. - Краснодар. 2002; Савва, М. В.

Новые возможности для понимания правовых механизмов миграционной политики и снижения деструктивных последствий миграции создают работы Т.Я. Хабриевой и ученых Академии экономической безопасности МВД России.¹

Однако среди большого массива специальных исследований можно выделить лишь некоторые политологические работы, которые так или иначе раскрывают миграционную проблематику, но не выявляют роль и место миграции, миграционного регулирования в политических процессах, в обеспечении национальной безопасности.²

Вместе с тем развитие теоретических представлений о безопасности (как феноменологической категории) заметно отставало от практических потребностей, что не позволяло выявить общие закономерности возникновения причинных источников рисков, алгоритмизировать динамику процесса их превращения в опасное явление и обеспечить единый подход к оценке уровней безопасности и количественно оптимизировать объемы мероприятий по предупреждению угроз различных типов.

Только в 1920-1930-е гг. начали возникать научные школы, активно разрабатывавшие основы концептуальных и практически применимых подходов к решению общих проблем обеспечения безопасности, появились и специализированные структуры универсального назначения для противодействия опасностям в любом их проявлении.

Первая действительно серьезная работа в этом направлении («Тектология. Всеобщая организационная наука») была опубликована А.А. Богдановым в 1922 году (переиздана в 1989 г.). Главным моментом, который принципиально изменил понимание проблемы безопасности, явилось то, что автор отчетливо сформулировал тезис о первичности системного изучения опасностей (кризисов, по А.А. Богданову) в качестве основы для обеспечения «стабильности».

По существу, концептуальная богдановская база продолжает оставаться основой для большинства направлений изучения угроз устойчивости функционирования любых природных, социально-экономических и геополитических структур.

Само понимание кризисов как феноменов общечивилизационного значения (в основном природного генеза), сложившееся к середине 1960-х гг., в дальнейшем начало расширяться в направлении военно-политической

Межэтнические отношения: проблемы Кубани // Развитие личности. 2001. - №1; Савва, М.В. Основные подходы к профилактике межнационального конфликта силами СМИ // СМИ и межэтнические отношения в Краснодарском крае. – Краснодар, 2003; Савва, М.В. Миграционные мифы Краснодарского края и опыт интеграции мигрантов в местное сообщество // Проблемы миграции и опыт ее регулирования в полиэтническом кавказском регионе. – Ставрополь: Изд-во СГУ, 2003 и др.

¹ См.: Хабриева, Т.Я. Миграционное право. – М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008; Шевченко, К.Д., Земсков, Ю.В., Коробеев, В.А., Демиценко, Д.П. Миграционная безопасность России (административные процедуры): учебное пособие. – М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2008.

² См.: Михайлов, С.В. Этнические миграционные волны и проблемы социально-политической стабильности: сравнительный анализ ситуации в Западной Европе, Северной Америке и России. – М., 1995; Гольдин, Г.Г. Миграция населения: проблемы политико-правового регулирования. – М., 2001.

(U. Rosenthal, 1998), социальной и техногенной (А.Н. Barton, 1969) сфер. К концу XX века сформировалась современная трактовка причин кризиса.

Таковыми могут быть как внешние по отношению к системе, так и внутрисистемные источники; формы и масштабы кризисных явлений могут быть исключительно разнообразными, а последствия трудно прогнозируемыми и приносящими системе огромный, часто невидимый ущерб (Б.Н. Порфирьев, 2004). При таком подходе понятие кризис, безусловно, включает в себя понятие чрезвычайной ситуации, которая (в официальном смысле) может рассматриваться как неблагоприятная или опасная для природных и цивилизационных структур форма кризиса.

Именно в данном ракурсе кризисы в основном рассматриваются и анализируются при разработке теоретических и практических вопросов управления безопасностью (С.К. Шойгу, Ю.Л. Воробьев, В.А. Владимиров, 1997, А. Махутов, М.М. Гаденин, 1998, В.А. Владимиров, В.И. Измаков, 2000, Б.Н. Порфирьев, 2004, и др.).

Концептуально проблемы глобальной и национальной безопасности как в материалах зарубежных источников (F.Спу, 1983, D.Waddington, K. Jones, and C. Critcher, 1989, U. Beck, 1992, L. Comfort, 1997 и др.),¹ так и в отечественной литературе (А.А. Богданов, 1989, Ю.В. Яковец, 1999, Б.Н. Порфирьев, 2003, 2004, В.А. Акимов и др.) рассматриваются в рамках теории кризисов, которая по современным представлениям является продолжением общей теории динамических систем (В.И. Измаков, А.В. Измаков, 1994).

Решение задач управления безопасностью регионов Российской Федерации в связи с расширением и ростом масштабов кризисных явлений в последние десятилетия признается одним из важнейших приоритетов государственной региональной политики (Основные положения региональной политики России, 1996).

Большая часть субъектов Федерации по разным обстоятельствам (в основном финансово-экономического характера) существенно отстает в организации такой работы. Одной из главных причин сложившегося положения следует признать отставание темпов научной разработки названной проблемы. Пока решение этой задачи имеет заметные прорывы лишь на общегосударственном уровне в плане теоретического обоснования управления национальной безопасностью России (Концепция перехода РФ на устойчивый путь развития, 1995, Концепция ФЦП «Снижение рисков...», 1997, В.А. Владимиров и др., 2001 и др.).

¹ См.: Hollifield J.S. Immigrants, markets and states. Harvard University Press, 1992; Joppke C. Immigration and the Nation-State. Oxford University Press, 1999; Austin L. The path to national suicide. An essay on immigration and multiculturalism. - Monterey, 1990; Flockhart T., Rees G. W. A Core Europe? The EU and the WEU // Rethinking Security in Post-Cold War Europe / W. Park & G. W. Rees (eds.). - London; New York, 1998. - P. 71-74; Weaver O. Securitisation and Desecuritisation // On Security / R. D. Lipschutz (ed.). - New York, 1995. - P. 46-86; Weiner M. Bad Neighbors? Bad Neighborhoods: An Inquiry into the Causes of Refugee Flows // Intern. Security. - 1996. - Vol. 21. - № 1. - P. 5-42. Pilkington H. Migration, Displacement and Identity in Post-Soviet Russia. - London; New York, 1998. - P. 50-60.

Чрезвычайно обширная палитра ракурсов, подходов и направлений анализа феноменов миграции и миграционной политики, в том числе в системе региональной безопасности, обнаруживается среди диссертационных работ.¹

Объектом исследования являются феномены миграции и миграционной политики в системе региональной безопасности.

Предметом исследования выступают основные проблемы, направления, пути и механизмы совершенствования миграционной политики в обеспечении безопасности Северо-Западного Федерального Округа.

Цель исследования заключается в комплексном анализе влияния миграционной политики на процесс обеспечения общественной стабильности Северо-Западного Федерального Округа Российской Федерации и путей ее оптимизации как важнейшей компоненты системы региональной безопасности.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих исследовательских задач:

- раскрыть теоретико-методологические подходы к изучению миграции и миграционной политики в системе региональной безопасности;
- изучить нормативно-правовые основания миграционной политики на постсоветском пространстве;
- проанализировать факторы формирования миграционных потоков в современной России и их влияние на региональную безопасность;

¹ См.: Айрапетов В.С. Социальные проблемы вынужденной миграции: состояние и пути решения (На материалах современной России): Дисс. ...канд.филос.наук. - М., 1994; Арлашев, А. И. Конституционные основы обеспечения безопасности личности в Российской Федерации. Автореф. дисс. канд.юрид.н. - М.: РГСУ, 2008; Бурсова О.Г. Международные миграционные движения после Второй мировой войны (середина 40 - начало 90-х гг.): Дисс. ...канд.ист.наук.; Гожев К.М. Социальные аспекты современных миграций на Северном Кавказе (на примере Карачаево-Черкесской республики и Ставропольского края): Дисс. канд. социол. наук. - Ставрополь, 2000; Ефимов, Ю.Г. Миграции в современном политическом процессе. Дисс. докт.полит.н. - Ставрополь, 2007; Козадаев, Н.А. Экономическая безопасность как интегрированная потребность общества. Автореф. дисс. канд.экон.н. - Тамбов, 2008; Конов, Д.М. Особенности государственного терроризма в современных условиях. Автореф. дисс. канд.полит.н. - М.: МГОПУ, 2006; Короблин, Ю.А. Социальная безопасность личности в трансформируемой России: социологический анализ. Автореф. дисс. канд.социол.н. - М.: РГСУ, 2004; Коробов, А.А. Миграционный фактор напряженности этнополитических отношений в Российской Федерации. Автореф. дисс. докт.полит.н. - Саратов, 2008; Лысенко Е.М. Социологический анализ проблем миграции населения на Северном Кавказе: Дисс. канд. социол. наук. - Ставрополь, 2000; Нуйкин, А.Ф. Региональная безопасность: концептуальные подходы и практическая реализация (на примере Республики Коми). Дисс. канд.полит.н. - СПб., 2005; Смышляев, В.А. Экологическая безопасность России в условиях глобализации неустойчивости: политологический концепт. Автореф. дисс. докт.полит.н. - М.: РГСУ, 2005; Солонина, В.П. Региональная безопасность как система направленности и обеспечения устойчивого социального развития. Автореф. дисс. докт. социол. наук. - Ростов-на-Дону, 2008; Харсеева, А.В. Духовные аспекты национальной безопасности современной России. Автореф. дисс. канд.философ.н. - Краснодар, 2006; Цон Хен Сох. Военно-политические основы национальной безопасности современной России в условиях глобализации. Автореф. дисс. канд.полит.н. - М.: МГУ, 2008; Шлык, О.В. Политико-правовые аспекты развития местного самоуправления (на опыте муниципальных образований Северо-Западного федерального округа). Автореф. дисс. канд.полит.н. - М.: МГСУ, 2003; Шлык Т.В. Роль госуларии всенной миграционной службы в регулировании миграционных процессов: программно-целевой подход: Дисс. ...канд.социол. наук. - М., 1997 и др.

- рассмотреть особенности современной миграционной ситуации в Северо-Западном регионе (СЗР) страны в аспекте деятельности территориальных органов ФМС;

- показать основные угрозы безопасности Северо-Западного региона, актуальные направления деятельности государственной власти в сфере миграционной политики, а также магистральные пути совершенствования последней;

- разработать сценарии миграции в контексте региональной безопасности Северо-Западного федерального округа;

- разработать предложения по совершенствованию миграционной политики в контексте обеспечения региональной безопасности.

Исследовательская гипотеза. Автор диссертации исходил из научного предположения о том, что в современных условиях развития Российской Федерации состояние и потенциал общенациональной и региональной безопасности в значительной мере определяется эффективностью миграционной политики государства. Качество регулирования миграционных процессов превращается в долгосрочный и принципиальный фактор национальной и общественной стабильности политической системы. Соответствующий политологический анализ позволит уточнить содержание и специфику современной миграционной политики, характер ее взаимосвязи с системой национальной, в том числе региональной, безопасности. Кроме того, данный анализ может способствовать комплексной разработке адекватных практико-ориентированных путей и мер усовершенствования миграционной политики на региональном уровне.

Теоретико-методологическая база исследования. В процессе исследования широко применялись диалектический и сравнительно-политологический метод, системный подход, институциональный анализ, прогностический метод (построение сценариев); теоретико-методологической основой исследования выступает синтез современных теорий анализа социально-политических явлений и общей теории безопасности.

Научная новизна диссертации заключается в следующем:

- исследованы теоретико-методологические основы и особенности изучения миграции и миграционной политики в контексте региональной безопасности;

- выявлены нормативно-правовые механизмы миграционной политики на постсоветском пространстве, их актуальное состояние и проблемы;

- рассмотрены ключевые факторы формирования миграционных потоков в современной России под углом зрения реальных и потенциальных угроз их влияния на региональную безопасность;

- проанализированы характерные черты и тенденции миграционной ситуации в СЗР Российской Федерации в аспекте деятельности территориальных органов ФМС;

- обозначены угрозы безопасности СЗР и задачи государства в сфере миграционной политики;

- разработаны сценарии миграции в контексте региональной безопасности Северо-Западного федерального округа;

- показаны магистральные пути оптимизации миграционной политики в контексте системы региональной безопасности.

Данные результаты, полученные лично соискателем, конкретизируют, углубляют и обогащают результаты изучения проблемы другими авторами.

В обобщенном виде, новизна диссертационного исследования состоит в том, оно представляет собой одну из первых попыток проанализировать в относительно целостном варианте взаимосвязь миграционной политики РФ и региональной безопасности (на примере СЗФО), при этом первая (миграционная политика) рассматривается как фактор второй (региональной безопасности).

Положения, выносимые на защиту:

1). Изучение миграции и миграционной политики в аспекте региональной безопасности опирается на четыре концептуальные подхода: политико-правовой (легитимистский), «техноцентристский», коммуникативный и конфликтологический. Политическая миграциология, как отрасль политологического знания, используя данные подходы, предполагает учет двух уровней миграционных процессов: первый связан с их воздействием на социальную/национальную безопасность, второй - с миграционной составляющей современных политических процессов.

2). Для максимизации положительных результатов использования труда мигрантов и повышения эффективности борьбы с нелегальной миграцией и, следовательно, повышения уровня национальной безопасности, у государства есть целый ряд возможностей в законодательной области, например: - унификация и систематизация понятийного аппарата в сфере миграционного законодательства, закрепление определений базовых понятий на законодательном уровне; - совершенствование правового регулирования процессов трудовой иммиграции, обеспечивающего, с одной стороны, упрощение процедуры использования трудящихся-мигрантов и большую связь занятости гастарбайтеров с ситуацией на региональном рынке труда, а с другой стороны, защиту сферы занятости от неконтролируемого притока иностранной рабочей силы; - разработка законодательной базы в части легализации нелегальных трудовых мигрантов; - законодательное и организационное упорядочение процедур административного выдворения и депортации нелегальных мигрантов.

3). Миграционная политика превратилась в постоянный фактор национальной безопасности Российской Федерации. Уровень национальной безопасности зависит от эффективности миграционной политики страны. В РФ идет активный поиск путей совершенствования форм управления миграционными процессами и новых механизмов привлечения и трудоустройства иностранной рабочей силы в России. Но вместе с тем сегодня иммиграционная политика Российской Федерации строго не определена и конкретно не отвечает на многие вопросы перспективного использования иностранной рабочей силы. Поэтому должна быть выработана

Стратегия регулирования внешней трудовой миграции как составная часть Концепции государственной миграционной политики РФ.

4). Основными факторами (условиями), определяющими особенности формирования миграционных потоков, в том числе их нелегальной составляющей, на территории РФ, и влияющими на обеспечение региональной безопасности, являются следующие: геополитическое положение РФ и ее субъектов, российский рынок труда, отраслевая специфика и недостаток квалифицированной рабочей силы, демографическая ситуация, нелегальная миграция и нелегальная занятость. Совокупность и характер данных факторов на современном этапе развития осложняет состояние, как национальной, так и региональной безопасности страны.

5). Практический опыт деятельности территориальных органов ФМС СЗО свидетельствует об определенной проблематичности их положения, которая затрудняет проведение эффективной миграционной политики, а, следовательно, и обеспечение региональной безопасности. С одной стороны, они являются первичными структурными механизмами осуществления государственной миграционной политики, а, с другой, - испытывают на себе многие ее несовершенства. Одним из них выступает недостаточный уровень координации и эффективности взаимодействия органов ФМС и МВД по снижению остроты негативных последствий обострения миграционной ситуации и обеспечению должного правового и социально-экономического положения мигрантов. Снять возникающие в связи с этим противоречия можно исключительно путем детальной правовой регламентации, организации высокого уровня скоординированности действий и установления отлаженного режима взаимодействия.

6). В модели безопасности российских регионов наиважнейшей является проблема практического исключения региональных властей из процесса принятия законодательных решений, а также проблема расширения самостоятельности территориальных органов ФМС в решении местных миграционных вопросов при разумном сочетании интересов региона и государства.

7). Одной из базовых потенциальных угроз для региональной безопасности Северо-Западного региона с учетом миграционной составляющей является угроза экономической безопасности. Еще одной потенциальной *угрозой региональной безопасности* выступает проблема инкультурации лиц, прибывающих на постоянное место жительства. Ключевую роль в этом процессе играет этнический фактор. На первый план выходят вопросы социокультурной и языковой адаптации мигрантов и их детей.

8). Долгосрочные пути повышения эффективности миграционной политики как составляющей системы обеспечения региональной безопасности прежде всего требуют решения следующих задач: 1) *совершенствовать практику сбора информации о нелегальной миграции и выработки комплексного подхода к оценке этого явления;* 2) *совершенствовать процедуры предоставления гражданства и регистрации*

иностранных граждан; 3) минимизировать избыток административных барьеров по процедуре и условиям привлечения иностранных работников; 4) формировать трехсекторное взаимодействие; 5) создать четкую систему учета мигрантов, находящихся и выехавших из страны, в целом, и регионов, в частности; 6) минимизировать прогрессирующий теневой сектор; 7) отрегулировать миграционные потоки из стран СНГ; 8) улучшить санитарно-эпидемиологическую обстановку в регионах; 9) оптимизировать адаптацию приехавших мигрантов к новой среде проживания.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Проанализированное в диссертационной работе «проблемное поле» миграционной политики именно в контексте региональной безопасности дополняет и углубляет варианты многостороннего изучения данного явления. Полученные теоретические выводы могут быть использованы для дальнейшей концептуально-парадигмальной разработки основ исследования политики в сфере регулирования миграции как одного из основополагающих компонентов системы федеральной и региональной безопасности.

Выводы и рекомендации диссертационного исследования могут быть полезны для совершенствования практической деятельности общегосударственных и региональных властно-управленческих структур, политических институтов по разработке и осуществлению миграционной политики, адекватной характеру противоречий и рисков, существующих в этой сфере.

Опубликованные на основе диссертационного анализа материалы могут быть использованы при подготовке лекционных курсов и семинаров по миграциологии и политологии, других вузовских социально-гуманитарных дисциплин, а также при разработке концепций, программ, проектов миграционной политики Российской Федерации и ее регионов.

Апробация работы. Основные выводы и положения диссертации изложены в научных публикациях, в том числе в рецензируемых изданиях, включенных в перечень ВАК РФ. Основные положения диссертации обсуждались на конференциях, Годичных научных чтениях Гуманитарного факультета РГСУ, региональном совещании с начальниками территориальных органов ФМС России (2010 г.), «круглых столах», методологических семинарах кафедры политологии и социальной политики РГСУ и кафедры философии и истории Воронежского института Федеральной службы исполнения наказаний России.

Структура работы соответствует целям и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы, приложений.

Основное содержание диссертации

Во **введении** определяется актуальность темы исследования, анализируется степень ее научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель и задачи, гипотеза диссертационного исследования, характеризуется научная новизна, излагаются положения, выносимые на

защиту, раскрываются теоретическая и практическая значимость представленной работы.

Первая глава «Теоретико-методологические основы исследования миграции и миграционной политики в контексте региональной безопасности» включает три параграфа, носит теоретико-методологический характер, посвящена анализу и обобщению сущности базовых понятий, выявлению их взаимосвязей, раскрытию ключевых черт, направлений миграционной политики Российской Федерации и ряда стран ближнего и дальнего зарубежья на рубеже XX – XXI вв., влиянию миграции и соответствующей политики на региональную безопасность.

Первый параграф «Концептуальные подходы к изучению миграции и миграционной политики в системе региональной безопасности» помимо сопоставления точек зрения российских исследователей на сущностные особенности ряда родственных категорий включает анализ основных концептуальных подходов к исследуемым феноменам в контексте их неразрывной взаимосвязи с региональной безопасностью.

Первый подход к изучению миграции и миграционной политике - *политико-правовой (легитимистский)*. Его принципиальная значимость обусловлена «природной» - регулятивной - сущностью правовых норм в любой системе жизнедеятельности общества и государства, их управления. Без учета и применения нормативного легитимизма невозможно понять состояние, тенденции миграции и соответствующего вида политики. Кроме того, первенство *политико-правового подхода* выражается как в процессе внедрения политико-правовых институтов, так и в том, что система региональной безопасности базируется на принятом в 1992 году Законе Российской Федерации «О безопасности».

Второй подход - *техноцентристский* - ориентирует на анализ и рассмотрение эффективности управленческих технологий в регионе, а также на *объектное* видение последнего; в основном учитывает опыт «антикризисного» менеджмента. В рамках данного подхода миграционная политика и региональная безопасность оцениваются как сферы компетентности сугубо экспертного сообщества и наделенных соответствующими властными полномочиями общегосударственных и региональных органов управления. Население региона воспринимается «одномерно», только как объект очередных управленческих инноваций.

Коммуникативный подход к исследованию миграционных потоков, влияющих на состояние региональной безопасности, связан с изучением законов и принципов социального управления, его эффективности и приоритетности социальных целей. Диссертант отмечает: так как базисным элементом управленческого воздействия является нелинейная коммуникация, воздействие объекта управления (региона) на субъект, то и цель региональной безопасности (ее определение) является интегративным (субъектно-объектным) «результатом» – устойчивое развитие региона,

связанное с равновесием социальной структуры, повышением качества жизни людей и противодействием региональным угрозам.

Кроме того, автор подчеркивает, что в коммуникативном подходе к исследованию региональной безопасности прослеживается схема вертикально-горизонтального взаимодействия, построенная на координации деятельности субъекта и объекта управления через формирование системы политико-правовых, административных, социальных, культурно-мобилизационных воздействий. Поэтому использование данного подхода подразумевает определение уровня региональной безопасности. В этой связи автор предлагает соответствующую таблицу.

Конфликтологический подход опирается на ряд научных школ, которые в параграфе кратко рассмотрены. И на этом основании формулируется вывод о том, что изучение напряженности, столкновений, борьбы за достижение определенных целей между взаимодействующими социальными общностями выступает в качестве одного из основных методов выявления предмета конфликтологии миграции как относительно самостоятельной области социально-политических исследований.

Диссертант особо подчеркивает, что выбор теории, применяемой при изучении конфликтогенности миграции, зависит целиком от понимания исследователями соотношения между нормативным порядком и порядком, установленным властью. Основные подходы к пониманию и объяснению конфликта между принимающим обществом и мигрантами складываются в рамках рассмотрения особенностей взаимодействия крупных социальных общностей.

Поэтому политологический анализ миграционных процессов предполагает учет двух их уровней (процесс-фактор и процесс-функция): первый уровень связан с социальной/национальной безопасностью, а второй уровень - с появлением политической компоненты у миграционных процессов вследствие конкурентной борьбы тех или иных социальных групп. Это происходит в ситуации существующих или изменяющихся властно-иерархических отношений в каких-либо (политической, социальной, экономической, духовно-культурной) сферах принимающего общества.

Во втором параграфе «Миграционная политика на постсоветском пространстве: нормативно-правовой аспект» главным образом анализируется законодательное регулирование потоков перемещающихся лиц и их трудоустройство в России и на территории бывшего СССР в конце XX в. – начале XXI в. Автор рассмотрел механизм международного нормирования миграционных перемещений, который характеризуется как многоуровневая нормативно-правовая система. На этой основе он выделяет основные векторы регулирования вынужденной миграции на постсоветском пространстве в странах СНГ, существенно снижающие ее типичные риски: защита прав трудящихся мигрантов и членов их семей, условия их трудовой деятельности (права, обязанности, порядок и размер налогообложения, проблемы пенсионного обеспечения, возмещения вреда вследствие увечья, профессионального заболевания и др.).

Проблематика параграфа раскрывается на фоне показана масштабов, тенденций и направлений привлечения в Россию иностранной рабочей силы. В условиях депопуляции и нарастающего дефицита трудовых ресурсов в принимающих странах огромное значение приобретает реализация идеи создания единого рынка труда в пределах ЕврАзЭС. Для решения данного вопроса необходимо создать единое миграционное пространство и единый рынок труда в рамках ЕврАзЭС (Россия, Казахстан, Беларусь, Таджикистан, Киргизия и Узбекистан), где будут полностью устранены препятствия для трудовых мигрантов и в тоже время через законодательные механизмы сведены к минимуму потенциальные опасности для принимающих обществ.

Ряд ученых считает, что для реализации идеи необходимо, прежде всего: ¹ - в рамках национальной безопасности проведение процедуры легализации («миграционной амнистии») в принимающих странах (прежде всего, Российской Федерации и Казахстане) трудовых мигрантов из стран ЕврАзЭС на условиях наличия трудового контракта.

В параграфе на довольно широком исследовательском фундаменте обозначены ключевые (в основном отягчающие) масштабные прогнозы трансформации современного рынка труда. В соответствии с ними привлечение иностранной рабочей силы становится приоритетным направлением государственной миграционной политики. Вместе с тем подчеркивается, что неуправляемость и неконтролируемость процессов миграции отрицательно сказывается на состоянии внутреннего рынка труда, приводит к массовым нарушениям прав мигрантов, создает очаги социальной напряженности в местах их скопления, негативно влияет на криминальную обстановку в стране.

В этой связи, привлекая соответствующие статистические данные, диссертант рассматривает состояние и динамику изменений правовой базы привлечения трудовых мигрантов в РФ за последние двадцать лет, подробно раскрывает содержание либерализации миграционного законодательства.

В настоящее время приоритетные цели иммиграционной политики РФ не определены. Поэтому крайне необходима выработка Стратегии регулирования внешней трудовой миграции как составной части Концепции государственной миграционной политики РФ.

В третьем параграфе «Факторы формирования миграционных потоков в современной России и их влияние на региональную безопасность» определяется «детерминационный» контекст миграции, характерный для большинства регионов страны, и определяющий типичные риски их безопасности.

Исследовательский фокус сосредоточен на факторах роста масштабов миграции в РФ, прежде всего, ее нелегальной составляющей. Именно факторная призма анализа позволяет, по мнению диссертанта, вычлени-

¹ Ryazantsev, S.V., Manshyn, R.V., Pismennaya, E.E. Labor migration in EurAsEC: Legal and Illegal /Labor migration and of coping with illegal employment. Collection of materials of XVII and XVIII Moscow-Berlin seminars on current migration problems. Government of Moscow. Senate of Berlin. – M., 2008. – P. 84 - 87.

особенности формирования миграционных потоков на территории РФ, влияющих на обеспечение региональной безопасности.

1). Геополитическое положение Российской Федерации и ее субъектов.

Анализируя поток трудовых мигрантов по странам выхода, автор констатирует, что в общем тренде изменения географической направленности трудовой миграции прослеживается тенденция сокращения удельного веса бывших союзных республик и роста доли стран дальнего зарубежья, в первую очередь Китая. Вместе с тем, в динамике структуры трудовой миграции в Россию из стран СНГ важнейшими особенностями является, с одной стороны, сокращение доли Украины и Грузии, а, с другой стороны, - рост удельного веса бывших союзных республик с избыточным трудовым потенциалом Таджикистана, Узбекистана, Молдовы, Азербайджана и Армении.

По территории РФ к середине текущего десятилетия сформировались основные центры притяжения трудовых мигрантов из стран ближнего и дальнего зарубежья. Это – Центральный, часть Северо-Западного (Санкт-Петербург и Ленинградская область) и Уральский федеральные округа. Самым крупным потребителем иностранной рабочей силы является Московский регион. В экономике столицы официально зарегистрировано свыше трети трудовых мигрантов от их общей численности в РФ.

Важным фактором роста нелегальной иммиграции в ряде стран выступает их выгодное с точки зрения транзита географическое положение. С таким фактором столкнулось большинство стран Южной и Восточной Европы. То же самое отмечается и применительно к России. Одно из последствий включения РФ в мировые миграционные потоки состоит в *исключительной прибыльности переправки нелегалов* для организаторов и посредников этого процесса.

Автор обращает внимание на то, что до настоящего времени российским официальным структурам не удалось наладить должного контроля за пребыванием транзитных мигрантов в стране.

2). Российский рынок труда. После введения в 2007 году в РФ новых миграционных правил существует огромный разрыв между численностью официально работающих трудовых мигрантов и числом иностранцев, получивших разрешение на занятость в регионах страны. Нельзя не обратить внимания и на то, что существующая сегодня на российском рынке труда безработица в значительной степени носит структурный характер. К настоящему времени при общем количественном превышении предложения рабочей силы над спросом многие сектора экономики оказались необеспеченными рабочими и специалистами требуемого профессионально-квалификационного уровня.

Важно отметить, что проблема дефицита рабочей силы усугубляется дифференциацией территорий по состоянию региональных рынков труда. В 2009 году в целом ряде регионов (прежде всего в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Калининградской, Новосибирской, Тюменской областях) число зарегистрированных вакансий превышало число незанятых

трудовой деятельностью, состоящих на учете в службах занятости.

Соискатель отмечает ослабление контроля государства за рынком труда. Накопленный к настоящему времени мировой опыт контроля в этой области актуален для России и может подсказать эффективные инструменты регулирования процесса на федеральном и региональном уровнях.

3). *Отраслевая специфика и недостаток квалифицированной рабочей силы.* Наряду с увеличением масштабов нелегальной иммиграции в России происходит изменение ее структуры. В последние годы доминирующей становится нелегальная иммиграция отчетливо трудового характера, которая все больше и больше затрагивает рынок труда РФ и, в первую очередь, его отдельные регионы (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Дальний Восток и ряд др.).

Как показывают исследования, основными сферами занятости нелегальных иммигрантов в центральных регионах и крупных городских агломерациях России являются строительство и ремонтные работы, городской общественный транспорт, коммерческая деятельность и услуги. В городах это в основном - мелкая оптовая торговля, вещевые рынки, частный извоз, ремонт квартир, строительство дач, охранный сервис, некоторые другие виды услуг. В сельских регионах - сезонные строительные и сельскохозяйственные работы. Нелегалы тяготеют к занятости в рамках неформального сектора экономики, который, с одной стороны, не требует от них легализации их статуса, а с другой - предоставляет широкие возможности для быстрого достижения материального благополучия, так как позволяет уйти от уплаты налогов (последнее практически невозможно в развитых странах).

4). *Демографическая ситуация.* Если до настоящего времени экономика страны развивалась в ситуации, когда демографический потенциал сокращался, а трудовые ресурсы увеличивались, то теперь направления динамики всего населения и населения в трудоспособном возрасте начинают совпадать. Весьма вероятно, что тенденция роста масштабов трудовой иммиграции сохранится не только в ближайшей, но и более отдаленной перспективе.

5). *Нелегальная миграция и нелегальная занятость.* По оценкам ФМС России, в стране сейчас находится не менее 10 млн. нелегальных мигрантов.

Соискатель обращает внимание на то, что нелегальная миграция и нелегальная занятость - зависимые явления, связанные друг с другом распространением теневых отношений во всех сферах общественной жизни. При этом во многих случаях сами работники-мигранты нередко оказываются в зависимом положении от работодателя, мигрант фактически не может самостоятельно распоряжаться своим трудом.

В главе сделан вывод о том, что на современном этапе в целях обеспечения национальной безопасности, устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, повышения уровня управления процессами занятости трудящихся-мигрантов остро требуется совершенствование миграционной политики.

Глава 2 «Основные направления миграционной политики в обеспечении безопасности Северо-Западного региона» включает три параграфа, характеризует специфику СЗР как миграционного пространства, определяет угрозы его стабильности и задачи государства в сфере миграционной политики, а также рассматривает пути повышения эффективности данного вида политики в аспекте обеспечения региональной системы безопасности.

В первом параграфе «Северо-Западный регион как социум миграционных потоков» на основе системного рассмотрения СЗР как субъекта РФ предпринята попытка дать развернутую характеристику специфики региональной миграционной ситуации, позволяющую рельефно определить ее основные «болевые точки» и, следовательно, принципиальные шаги соответствующих структур региона в контексте обеспечения его безопасности.

Миграционные потоки в СЗО анализируются как объект и вместе с тем результат деятельности территориальных органов ФМС России, которые являются действенным инструментом осуществления миграционной политики. Диссертант широко использует мониторинговые данные территориальных органов миграционной службы СЗФО за последние три года. Обобщая эти данные, он раскрывает содержание соответствующей служебной деятельности через выделение регулярных *практических мер*, включая и *реализацию федеральных целевых программ*.

Интересы первоочередного трудоустройства российских граждан в условиях сокращения рабочих мест требовали от ФМС принятия мер, ограничивающих приток трудовых мигрантов, прежде всего *систему квот* (данные по квотированию представлены в тексте соответствующей таблицей). Наряду с этим разрабатывается *система преференций* для привлечения квалифицированных рабочих из стран СНГ. Широко используя мониторинговые данные территориальных органов ФМС за последние три года, автор, в частности, приводит сводную таблицу соотношения между количеством принятых и уволенных с работы иностранных граждан в СЗФО: количество первых в три раза больше.

В параграфе показано, как территориальные органы ФМС России в СЗФО совместно с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти последовательно решали задачи в установленной сфере деятельности. В результате, подчеркивает автор, удалось предпринять необходимые шаги по недопущению протестных, криминальных и иных асоциальных проявлений, как со стороны трудовых мигрантов, так и в отношении них, обеспечить значительный отток иностранной рабочей силы, снизить напряженность на рынке труда и своевременно принять меры по сдерживанию возвратной волны трудовых мигрантов, а также усилить взаимодействие с другими государственными органами в СЗФО. Кроме того, диссертант отмечает, что в результате проведенных мероприятий по регулированию миграционных процессов, в действиях трудовых мигрантов стали просматриваться некоторые признаки

переориентации на субъекты СЗФО с менее напряженной ситуацией на рынке труда, усилилось их межрегиональное перемещение в поисках работы.

Сотрудниками ФМС округа во взаимодействии с ПУ ФСБ, УВДТ, УВД особое внимание обращалось на въезжающих из регионов Кавказа, Азии, Ближнего и Среднего Востока, Саудовской Аравии. С помощью еженедельного мониторинга ситуации на рынке труда в СЗФО выявляются и анализируются характерные тенденции, что позволяет своевременно вырабатывать управленческие решения по регулированию внешней трудовой миграции, оперативно реагировать на возможное обострение ситуации и не допускать пересечения интересов российских и иностранных граждан.

Проведенный анализ показывает, что наиболее низкий процент безработицы наблюдается в Санкт-Петербурге и Ленинградской области (в основном за счет Санкт-Петербурга), единственный регион СЗФО, в котором количество имеющихся вакансий превышает количество безработных. На основании проведенного анализа делается вывод, что наименее благоприятная обстановка сложилась на территории Республики Карелия, а также в Мурманской и Вологодской областях. Хотя, в целом по федеральному округу, ситуация с безработицей постепенно стабилизируется по сравнению с пиком экономического кризиса.

Соискателем дается результирующая оценка положения дел: в целом существенного влияния миграционная обстановка на территории СЗФО на экономическую, социальную стабильность и общее состояние преступности не оказывает. Конфликтных, националистических проявлений со стороны местного населения к иностранным гражданам и лицам без гражданства не отмечено.

Однако серьезной проблемой в Северо-Западном федеральном округе остается нелегальная миграция. В этой связи затрагивается вопрос об основных причинах неэффективности деятельности по выявлению преступлений в сфере миграции. В частности, подчеркивается, что, несмотря на установленную компетенцию, территориальные органы ФМС России и органы внутренних дел имеют пересекающиеся объекты воздействия и собственные организационные интересы.

Вместе с тем показано, что одним из наиболее эффективных способов противодействия незаконной миграции является проведение комплексных оперативно-профилактических мероприятий по выявлению и пресечению нарушений миграционного законодательства с участием заинтересованных служб и ведомств.

Второй параграф «Угрозы безопасности Северо-Западного региона и задачи государственной власти в сфере миграционной политики». Его логика определяется принципом – «от частного к общему» или «от части к целому». Отталкиваясь от анализа практического опыта территориальных органов ФМС в СЗФО, представленного в первом параграфе, соискатель переходит на более высокий уровень рассмотрения диссертационной проблематики, включающий и определенные теоретические обобщения. Здесь выделяются фундаментальные региональные риски, возникающие в

миграционном пространстве, и требующие незамедлительных общегосударственных властно-политических решений.

Используя достаточно широкий круг статистического, фактического материалов и опираясь на сравнительный метод исследования, диссертант, прежде всего, пытается охарактеризовать региональный рынок труда. Автор показывает объективно складывающуюся на нем обстановку. В результате проведенного анализа делается вывод о том, что ситуация на данном рынке не имеет стойкой положительной динамики.

Очевидно, что трудовая миграция, не просто как процесс перераспределения рабочей силы, но и как явление, в основе которого лежит механизм рынка труда, нуждается в последовательном государственном регулировании. При этом принятие жестких мер со стороны официальных властей по отношению к мигрантам и их работодателям, таких как повышение штрафов за нелегальное привлечение нанятых работников, депортация и пр., должны осуществляться одновременно с расширением легитимного пространства для трудовой миграции.

Но самой болевой точкой, оказывающей огромное влияние на политическую, экономическую, социальную стабильность в регионе, в том числе и на функционирование теневого сектора, угрозу террористической деятельности организаций разного толка, криминализацию мигрантов, социальную напряженность в обществе является нелегальная миграция.

Соискатель уточняет, кто такие нелегальные (нерегулярные) мигранты.¹ Для анализа феномена незаконной миграции, как и для выработки системы мер по ее регулированию, существенное значение имеют оценки состава потоков нелегальных мигрантов. С точки зрения правового статуса в структуре этих потоков выделяются три базовые составляющие - нелегальный въезд, нелегальное пребывание и нелегальная занятость, комбинация которых приводит к формированию четырех основных моделей незаконной миграции: (1) ЛВ+ЛП+НЗ; (2) ЛВ+НП+НЗ; (3) НВ+ЛП+НЗ и (4) НВ+НП+НЗ, где: ЛВ - легальный въезд, НВ - нелегальный въезд, ЛП - легальное пребывание, НП - нелегальное пребывание, НЗ - нелегальная занятость. Для СЗФО характерно преобладание первой модели.

Незаконная миграция напрямую связана с рядом угроз, где среди опасностей национальной и региональной безопасности, с одной стороны, и угроз безопасности граждан, с другой, ученые выделяют *террористические угрозы*.

В целом к нерегулярным (незаконным) мигрантам относятся две большие группы людей: *Первая* – это те, кто приезжает нелегально, тайно. *Вторая группа* – незаконные мигранты, которые приезжают легально (например, по туристическим или студенческим визам) и остаются в стране дольше периода действия виз. Обычно большая часть незаконных мигрантов

¹ Большинство международных и региональных организаций, таких как МОМ, МОТ и Совет Европы, используют термин «нерегулярная миграция». В сущности, только ЕС настаивает на терминах «нелегальная иммиграция» и «нелегальные иммигранты».

относится ко второй группе. Более того, широкое распространение схем временной миграции и растущее количество сложных правил, которые управляют этими схемами, повышает риск того, что трудящиеся-мигранты, прибывшие в страну на законных основаниях, будут переходить на нелегальное положение.

В параграфе дана обобщенная оценка европейского опыта (Франция, Германия, Италия) в системе задач и мер по борьбе с нелегальной миграцией, которые могут взять на вооружение государственные и региональные структуры, работающие в миграционном поле.

Одной из базовых угроз для региональной безопасности с учетом миграционной составляющей является угроза экономической безопасности. При анализе рассматриваемых рисков, замечает автор, необходимо опираться на систему индикаторов экономической безопасности, которые могут быть использованы в региональном управлении (инновационные, институциональные, социальные). В параграфе предпринята попытка ранжирования по степени значимости основных угроз *экономической безопасности* Северо-Западного региона.

Среди субъектов СЗФО средний уровень экономической безопасности (в пределах среднероссийского, который составляет около 15 %) имеют Вологодская область, Республика Коми и Мурманская область. Санкт-Петербург и Новгородская область среди субъектов федерального округа имеют относительно высокий уровень экономической безопасности. Все остальные субъекты СЗФО имеют низкий уровень экономической безопасности.

По мнению диссертанта, корни российских миграционных проблем выявляются через отношения усиливающейся время от времени поляризации самих групп, вызываемой существенной дифференциацией доходов, неравенством групп - субъектов интересов. В этой связи в параграфе обращается внимание на вопрос о ключевых принципах, факторах и роли эффективности социально-экономической политики на общегосударственном и региональном уровнях.

В качестве потенциальной *угрозы безопасности* СЗР выступает проблема инкультурации лиц, прибывающих на постоянное место жительства. Ключевую роль в этом процессе играет этнический фактор.

Проведенный анализ данной угрозы национальной безопасности позволяет заострить внимание на принципиальном, с точки зрения автора, выводе: мигрантов нельзя рассматривать как однородную группу, а следует соотносить их с дифференцированной миграционной системой и возможностями, которые с ней связаны. Решение этих вопросов является одной из базовых задач в процессе преодоления проблем, связанных с нелегальной занятостью.

В связи с этими и другими угрозами в параграфе выделяются соответствующие задачи государства в сфере миграционной политики.

Для решения задач диссертационного исследования автором были предложены *Сценарии будущего миграции и региональной безопасности*

Северо-Западного федерального округа: «жесткий», «лояльный» и «открытый», как идеал-типические модели, позволяющие обобщить имеющиеся потенциалы и реальные возможности региона в исследуемом ракурсе. По мнению автора, из предложенных вариантов в будущем наиболее предпочтительным видится «лояльный» сценарий.

Третий параграф «Магистральные пути совершенствования миграционной политики как составляющей системы обеспечения региональной безопасности» является логическим продолжением первых двух параграфов и определенным завершением анализа проблематики второй главы в целом.

Содержательным стержнем параграфа является схема магистральных направлений политико-правового регулирования миграционной деятельности в аспекте обеспечения региональной безопасности в борьбе с нелегальной миграцией. В этих направлениях синтезированы ранее обозначенные и проанализированные проблемы соответствующего профиля, а также ряд новых актуальных задач и путей повышения эффективности миграционной политики в Российской Федерации.

Механизмы регулирования миграционной политики должны быть направлены: *во-первых*, на формирование *трехсекторного взаимодействия* (власть – бизнес – гражданское общество) на региональном уровне, которое может касаться, например, процедур квотирования. *Во-вторых*, на создание четкой *системы учета* мигрантов, находящихся и выехавших из страны, в целом, и регионов, в частности. Это касается, прежде всего, «мигрантоизбыточных» городов и мегаполисов. *В-третьих*, на борьбу с прогрессирующим *теневым сектором*. Данная проблема имеет два пути решения: первый – пресечение такой практики силами правоохранительных органов; второй – создание государственной и региональной системы, координирующей трудоустройство и расселение мигрантов. *В-четвертых*, на *регулирование миграционных потоков из стран СНГ*. Гражданин любого государства, входящего в Содружество Независимых Государств, кроме Грузии и Туркменистана, имеет возможность приехать на работу в Российскую Федерацию. *В-пятых*, на *информирование граждан* округа о правовых механизмах регулирования трудовых отношений между физическими лицами и иностранными работниками. *В-шестых*, на *улучшение санитарно-эпидемиологической обстановки* в регионах. *В-седьмых*, на *оптимальную адаптацию приехавших мигрантов к новой среде проживания*, интеграцию в поселенческое сообщество.

Для рассмотрения и решения проблемы нерегулярной трудовой миграции на государственном и региональном уровнях **необходим комплексный подход**, который зиждется на определенных принципах, обозначаемых автором.

Таким образом, в главе «синтезирована» одна из ведущих диссертационных идей о влиянии миграционной политики на обеспечение национальной безопасности.

В заключительной части диссертации представлены основные итоги исследования, сформулированы выводы и предложения по совершенствованию государственной миграционной политики в системе национальной безопасности на общефедеральном и региональном уровнях.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных в перечень Высшей аттестационной комиссии Российской Федерации:

1. Загребнев, С.А. Региональная безопасность в системе национальной безопасности Российской Федерации /Загребнев С.А. //Власть. - № 9 (сентябрь). 2010. 0,3 п.л.

2. Загребнев, С.А. Проблемы безопасности и контроль за миграционными потоками /Загребнев С.А. // Труд в социальные отношения. - №5. – 2011. 0,3 п.л.

3. Загребнев, С. А. ЕвразЭС: национальная безопасность и политико-правовые подходы к регулированию миграционных процессов /Загребнев С.А. //Труд и социальные отношения. - №6. 2011. 0,3 п.л.

Публикации в научных изданиях:

4. Загребнев, С.А. Нелегальная миграция в контексте национальной безопасности / Загребнев С.А. //Актуальные проблемы гуманитарных наук (история, политология, психология, социология): Межвузовский сборник научных работ. Международный выпуск. - Вып 7. -М.: Издательство РГСУ, 2009. 0,3 п.л.

5. Загребнев, С.А. Интеллектуальная миграция и национальная безопасность Российской Федерации /Загребнев С.А., Иванов Е.В. //Актуальные проблемы гуманитарных наук (история, политология, психология, социология): Межвузовский Сборник научных работ. - Вып 8. -М.: Издательство РГСУ, 2010. 0,5 п.л. (в соавт.).

6. Загребнев, С.А. Миграционная политика и пути ее регулирования на региональном уровне (на примере Северо-Западного региона) /Загребнев С.А. // Актуальные проблемы гуманитарных наук (история, политология, психология, социология): Межвузовский сборник научных работ. - Вып 8. -М.: Издательство РГСУ, 2010. 0,3 п.л.

7. Загребнев, С.А. Экономическая безопасность Российской Федерации в контексте нелегальной миграции /Загребнев С.А. //Актуальные проблемы гуманитарных наук (история, политология, психология, социология): Межвузовский сборник научных работ. - Вып 8. -М.: Издательство РГСУ, 2010. 0,3 п.л.

8. Загребнев, С.А. Предпосылки реформирования миграционного законодательства Российской Федерации в контексте экономической и криминальной безопасности (по исследованиям Международной Организации по Миграции) /Загребнев С.А. // Красновские чтения. – Вып. 4 /Ред.кол. Г.И. Авдинова, Б.К. Гасанов, М.Ю. Мартынова, Е.Н. Тарасов (рук.), В.В. Юдаев, А.Ю. Вагин. – М.: Издательство РГСУ, 2010. 0,3 п.л.

9. Загребнев, С.А. Нелегальная миграция и проблемы экономической безопасности Российской Федерации (на примере Северо-Западного региона) /Загребнев С.А. //Сова 777 Берингия, - Воронеж, - № 5. 2011. 0,5 п.л.

10. Загребнев, С.А. Предпосылки реформирования миграционного законодательства Российской Федерации в контексте экономической и криминальной безопасности (по исследованиям Международной Организации по Миграции) /Загребнев С. А. //Красновские чтения. - Вып. 5 / Отв. ред. Е.Н. Тарасов. – М.: РГСУ; АПКИППРО, 2011. 0,3 п.л.

Общий объем публикаций 3,5 п.л.

ЗАГРЕБНЕВ Сергей Александрович

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И

РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

(НА ПРИМЕРЕ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук.

ЛИЦЕНЗИЯ ПД 00608

Формат 60x84/16 1,5 усл. п.л.

Бумага офсетная 80 гр.

тираж 100 экз. Заказ 68

**Отпечатано с готовых о/м
в типографии ООО «Медина-Принт»
ул. Селезневская д. 11А стр. 1**