

32



004619374

[Handwritten signature]

Брызгалов Дмитрий Владимирович

**Миграционная политика Российской Федерации
в Дальневосточном регионе
и роль органов внутренних дел в ее реализации**

Специальность 23.00.02 – Политические институты,
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

2 0 643 2711

Владивосток – 2010

Работа выполнена на кафедре гуманитарных дисциплин Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России.

Научный руководитель: доктор исторических наук, профессор
Шабельникова Наталья Алексеевна

Официальные оппоненты: доктор исторических наук, профессор
Еланцева Ольга Павловна

кандидат политических наук, доцент
Постриганов Евгений Александрович

Ведущая организация: Морской государственный университет
им. адмирала Г.И. Невельского

Защита состоится « 29 » декабря 2010 г. в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 212.056.03 Дальневосточного федерального университета по адресу: 690091, г. Владивосток, ул. Уборевича, д. 25, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в Институте научной информации – Фундаментальной библиотеке ДВФУ по адресу: 690600, г. Владивосток, ул. Алеутская, 65-б.

Сведения о диссертации и автореферате размещены на сайте Дальневосточного федерального университета по адресу: <http://uml.dvgu.ru>

Автореферат разослан 27 ноября 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.056.03
кандидат философских наук, доцент

 С.А. Мефодьева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования определяется стремительным развитием миграционных процессов. В современном мире роль и значение миграционной политики в международной жизни и обеспечении национальной безопасности государств повышается.

Россия относится к числу стран, в которых процессы миграции населения традиционно играли важную роль, обеспечивая освоение территории страны, перераспределяя население и трудовые ресурсы. По словам В.О. Ключевского, многовековая история Российского государства – это история непрерывно колонизируемой страны¹.

Современная миграционная ситуация в России сформирована в результате изменений в политической, социально-экономической, правовой, демографической и др. сферах, произошедших на постсоветском пространстве с начала 1990-х годов. Данному процессу способствовали следующие факторы: переустройство постсоветского пространства; развитие индивидуальной трудовой деятельности, смешанных форм собственности, с возможностью привлечения капитала иностранных государств и граждан. В новых социально-экономических условиях миграция приобрела такие характерные черты, как ярко выраженный национальный и этнический характер за счет межнациональных конфликтов; широкомасштабный и интенсивный поток.

Важно отметить, что, с одной стороны, существенное влияние на миграционный процесс оказывают криминогенные факторы (экономическая и политическая нестабильность, безработица и т.д.). С другой стороны, сама криминогенная ситуация во многих российских регионах стала ухудшаться из-за миграции. Особенно это характерно для больших городов, где мигранты активно формируют определенный социум, находящийся зачастую вне сферы действия российского законодательства. Многие мигранты, не прошедшие процедуру регистрации, оказывают серьезное влияние на формирование нелегальных сегментов рынка труда. Одним из последствий миграционных процессов явилась их непосредственная связь с теневыми секторами экономики. Кроме того, в условиях существования «прозрачных» границ с государствами – бывшими республиками Союза ССР, ослабления контроля за транзитными пассажирами возросло число иностранцев, въезжающих в страну с нарушением установленных правил или пытающихся использовать ее территории для въезда в третьи страны.

Немаловажной проблемой является усиление иммиграционного давления на малозаселенные территории Дальнего Востока России. Проблема неконтролируемого въезда иностранцев усложняет криминогенную ситуацию в регионе, наносит ущерб безопасности страны, вызывает изменение социально-экономической обстановки. Важная роль в противодействии негативным факторам миграции отводится органам внутренних дел.

¹ Ключевский В.О. Курс русской истории. В 3 т. М. : Мысль, 1987. Т. 1. С. 50.

В связи с вышеизложенным, можно выделить следующие аспекты актуальности темы диссертационного исследования:

1) Миграционная политика Российской Федерации в Дальневосточном регионе и роль органов внутренних дел в ее реализации имеет свои особенности, изучение которых дает возможность понять специфику организации и функционирования данного процесса, позволяет в определенной степени прогнозировать основные направления совершенствования миграционной политики на Дальнем Востоке России.

2) Феномен миграции является составляющим фактором глобальных проблем современности, оказывающих воздействие на интенсивность наиболее значимых политических, экономических и социальных процессов в мире, напрямую связанных с проблемами устойчивого развития. Ключевой проблемой миграционной политики в условиях глобализации является проблема повсеместного обеспечения свободы передвижения, выбора места жительства и проживания.

3) Продолжает оставаться серьезной проблема наличия большого числа незаконных мигрантов. Приток различных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства оказывает все большее воздействие на внутрисоциальную ситуацию в России, сказывается на социальной сфере, влияет на национальный рынок труда, усугубляет криминогенную обстановку. При этом связь незаконной миграции и международного терроризма, организованной преступности создает угрозу национальной безопасности страны и становится опасной для всего мирового сообщества. Изучение опыта деятельности органов внутренних дел Дальнего Востока в сфере борьбы с незаконной миграцией важно не только для совершенствования форм и методов борьбы с преступностью, но и миграционной политики в целом.

4) Недостаточно разработанная на федеральном уровне, государственная миграционная политика существенным образом влияет на процесс миграционного регулирования в регионах. Региональная миграционная политика не всегда соответствует общефедеральной. Сложившаяся ситуация требует переосмысления системы государственного управления миграционными процессами. Выработка стратегии и тактики миграционной политики, создание эффективного миграционного законодательства, определение действенных мер управления миграционными процессами являются важной задачей общества, государства и социально-политической науки.

Состояние научной разработанности темы

Миграция как явление, миграционные процессы и их регулирование привлекали и привлекают внимание исследователей с конца XIX века. Основы исследования миграционных процессов были заложены в трудах М. Вебера, Г. Зиммеля, Р. Мертона, Т. Парсонса и др.²

² Вебер М. Избранные произведения : пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю.Н. Давыдова; предисл. П.П. Гайденко. М. : Прогресс, 1990 ; Парсонс Т. Система современных обществ. М. : АспектПресс, 1997 ; Вебер М. Понятие социологии и «смысла» социального действия // Избранные произведения. М., 1990 ; Зиммель Г. Проблема социологии // Западно-европейская социология XIX – начала XX века. Тексты / под ред. В.И. Добренко. М., 1996 ; Ковалевский М.М. Социология. СПб., 1910. Т. 1–2 ; Зиммель Г. Избранное. М. : Юрист,

Развитие научных взглядов на миграционную политику происходило в рамках различных научных подходов: исторического – С.И. Брука, В.М. Кабузана, М.Л. Тюркина, Д.С. Шелестова и др.³; географического – В.В. Покшишевского, В.Н. Чапека и др.⁴; этнографического – Л.Н. Гумилева, В.И. Козлова, В.А. Тишкова⁵; социологического – Ю.В. Арутюняна, Л.М. Дробнижева, А.А. Сусоколова и др.⁶

Организационно-правовой аспект миграции рассматривается в работах английского ученого Е. Равенштейна, сформулировавшего правила миграции как ее законы (1885 г.)⁷. В концептуальных взглядах российского статистика А.А. Кауфмана нашла отражение переселенческая политика России конца XIX – начала XX в.⁸, получившая развитие в «Учении о колонизации и переселениях» В.П. Воицинина и И.Л. Ямзина⁹.

В последующем были разработаны концепция функций и причин миграции Т.И. Заславской (1970 г.); концепция демографического и миграционного перехода американского ученого В. Зелинского (1971 г.); концепция миграционной подвижности населения Б.С. Хорева (1974 г.); концепция трехстадийности миграционного процесса Л.Л. Рыбаковского (1987 г.) и др.¹⁰

Кроме того, на степень научной разработанности темы оказали влияние положения различных направлений в отечественной и зарубежной науке. Исследовательскую работу по разработке понятийно-категориального аппарата миграционной теории проводили современные исследователи – ведущие специалисты в области миграционной науки: Г.С. Витковская, Ж.А. Зайончковская, Т.Н. Заславская, В.А. Ионцев, В.И. Моисеенко, В.И. Переведенцев, Л.Л. Рыбаковский и др.¹¹

1996; Мертон Р. Социальная структура и аномия // Социология преступности (Современные буржуазные теории) Москва: Прогресс, 1966 / перевод с французского Е.А. Самарской; редактор перевода М.Н. Грецкий. С. 299–313; Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. Социальная структура и аномия // Социологические исследования. 1992. № 2–4.

³ Брук С.И., Кабузан В.М. Миграционные процессы в России и СССР. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН, 1991; Тюркин М.Л. Историко-правовой анализ миграционных систем России, США, Франции и ФРГ: монография. М.: ВНИИ МВД России, 2004; Миграционная система России: монография. М.: Стратегия, 2005.

⁴ Покшишевский В.В. Население и география: теоретические очерки. М.: Мысль, 1978; Чапек В.Н. Миграция и стабилизация трудовых ресурсов села. Ростов-на-Дону, 1983.

⁵ Гумилев Л. Этногенез и биосфера Земли. М.: Айрис-пресс, 2003.

⁶ Арутюнян Ю.В., Дробнижева Л.М., Сусоколов А.А. Этносоциология. М.: Аспект Пресс, 1998.

⁷ Ravenstein E. The laws of migration // Journal of the Royal Statistical Society. 1885. N 48.

⁸ Кауфман А.А. Переселения и колонизация. СПб.: Общественная польза, 1905.

⁹ Ямзин И.Л., Воицин В.П. Учение о колонизации и переселениях. М.; Л., 1926.

¹⁰ Миграция сельского населения / под ред. Т.И. Заславской. М.: Мысль, 1970; Хорев Б.С., Тимчук Н.Ф. Моделирование и регулирование миграционной подвижности населения в системах расселения // Миграционная подвижность населения в СССР / под ред. Б.С. Хорева, В.М. Моисеенко. М., 1974; Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. 1978. № 1.

¹¹ Зайончковская Ж.А. Приживаемость новоселов в городах Сибири: автореф. дис... канд. геогр. наук. М., 1968; Новоселы в городах. М.: Статистика, 1972; Россия: миграция в разном масштабе времени: науч. доклады. Вып. 1. М., 1999; Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М.: ТЕИС, 2004; Переведенцев В.И. Миграция населения и трудовые проблемы Сибири. Новосибирск: Наука, Сиб. отд., 1966; Об управлении миграцией населения. Миграция населения РСФСР. М.: Статистика, 1973; Миграция населения и демографическое будущее России / под общ. ред. Г.Ю. Семингина. М.: ИСП РАН, 2003; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М.: Наука, 1987; Стадии миграционного процесса // Миграция населения / под общей редакцией О.Д. Воробьевой. Вып. 5. М., 2001.

В рамках научного направления – миграциологии – отечественными учеными, в частности Б.С. Хоревым, В.А. Ионцевым, М.Б. Денисенко и др.¹², разрабатывается общая теория миграционной подвижности населения, базирующаяся на комплексном подходе в ее изучении и законе подвижности населения, в соответствии с которым миграционное движение по мере общественного прогресса все более становится социально-экономической необходимостью и в целом, как правило, усиливается.

В трудах современных исследователей А.Р. Файзулиной, С.Р. Заниянц, А.А. Кучеренко, О.М. Кулакова и других исследуются теоретические основы миграции, отечественный и зарубежный опыт миграционной политики, миграция как фактор национальной безопасности Российской Федерации¹³.

Научные публикации, посвященные дальневосточной миграционной специфике, отличаются дискуссионностью. Основные вопросы дискуссии: миграция – является позитивным или негативным явлением, какова ее роль в экономическом развитии региона, в международном сотрудничестве и т.д.? Данные проблемы рассматриваются в публикациях Московского Центра Карнеги, в которых дается всесторонняя оценка основных тенденций миграционной ситуации в регионе, осуществляется поиск решений наиболее острых проблем ее регулирования¹⁴. Их главной особенностью выступает междисциплинарный подход, привлечение к исследованиям представителей различных наук. Работы Г.С. Витковской, В.Л. Дятлова, Ж.А. Зайончковской, В.Л. Ларина, Д.Т. Тренина, С.А. Панарина¹⁵ посвящены различным аспектам регулирования внешней миграции на востоке страны.

В исследованиях дальневосточных ученых – А.С. Вашук, Л.А. Герасимовой, Г.Б. Дудченко, В.А. Королевой, В.С. Мясникова и других¹⁶ важное место отводится изучению роли органов государственной власти в процессе адаптации мигрантов, рассматривается государственная миграционная политика Рос-

¹² Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология. М.: МГУ, 1989; Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учеб. пособие / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В. Мукомеля. М., 2007.

¹³ Файзулина А.Р. Миграционная политика в современной России: федеральный и региональный аспекты: дис. на соиск. уч. степ. канд. пол. наук. Уфа, 2007; Заниянц С.Р. Миграционная политика Российской Федерации (1991–2007 гг.): дис. на соиск. уч. степ. канд. пол. наук. СПб., 2008; Кучеренко А.А. Миграционная политика как фактор обеспечения национальной безопасности: зарубежный и отечественный опыт: Дис. на соиск. уч. степ. канд. пол. наук. М., 2009; Кулаков О.М. Миграционная политика и национальная безопасность современного российского государства: дис. на соиск. уч. степ. канд. пол. наук. Казань, 2007.

¹⁴ Миграционная ситуация на Дальнем Востоке России: (Науч. докл. Моск. Центра Карнеги). Вып. 7. М., 1996.

¹⁵ Миграция и безопасность в России / под ред. Г. Витковской и С. Панарина. М.: Интердиалект-иллюс, 2000; 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. Тренина. М.: Гендальф, 1999; Ларин В.Л. Российско-китайские отношения в региональных измерениях (80-е годы XX – начало XXI в.). М.: Восток-Запад, 2005; Он же. В тени проснувшегося дракона: Российско-китайские отношения на рубеже XX–XXI вв. Владивосток: Дальнаука, 2006 и др.

¹⁶ Вашук А.С., Чернолуцкая Е.Н., Королева В.А., Герасимова Л.А., Дудченко Г.Б. Этномиграционные процессы в Приморье. Владивосток: Дальнаука, 2002; Мясников В.А. Дальний Восток России: миграционная политика // Миграция. 1996. № 1. С. 18–20; Земскова А.В. Незаконная миграция на территорию РФ: состояние проблемы и современные подходы к ее решению // Россия и АТР: проблемы безопасности, миграции и преступности: материалы междунар. научно-практической конференции. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2007. С. 125–132; и др.

сии на Дальнем Востоке в исторической ретроспективе, выявляется и исследуется ряд проблем, в том числе субъективного характера, мешающих процессу социальной адаптации мигрантов.

Таким образом, отечественными и зарубежными исследователями изучаются различные аспекты миграционных процессов. Однако миграционная политика Российской Федерации в Дальневосточном регионе и роль органов внутренних дел в ее реализации изучена недостаточно. Требуется комплексное исследование, в котором бы рассматривалась взаимосвязь политических и правовых аспектов регулирования миграционных процессов.

Цели и задачи исследования

Целью диссертационного исследования является исследование миграционной политики Российской Федерации в Дальневосточном регионе и определение роли органов внутренних дел в ее реализации.

Поставленная цель реализуется посредством решения следующих задач:

- рассмотреть миграционную политику как предмет политологического исследования;
- обосновать значение миграции как фактора глобализации в современных условиях;
- обосновать влияние миграционной политики Российской Федерации на социально-экономическое развитие Дальневосточного региона;
- определить специфику органов внутренних дел как субъекта миграционной политики;
- показать взаимодействие органов внутренних дел с органами государственной власти, негосударственными субъектами при реализации миграционной политики;
- проанализировать организационно-правовые основы регулирования миграционной политики в России и Дальневосточном регионе;
- обосновать основные направления деятельности органов внутренних дел в сфере борьбы с незаконной миграцией и незаконным использованием труда мигрантов.

Объектом исследования является миграционная политика Российской Федерации в Дальневосточном регионе и роль органов внутренних дел в ее реализации.

Предметом исследования являются изучение влияния миграционной политики Российской Федерации на социально-экономическое развитие Дальневосточного региона, организации и деятельности органов внутренних дел как субъекта миграционной политики.

Теоретико-методологическая основа исследования. Авторская исследовательская концепция состоит в применении различных научных подходов при рассмотрении социально-политической реальности. Исследование миграционной политики Российской Федерации в Дальневосточном регионе и роль органов внутренних дел в ее реализации основано на диалектическом подходе к изучению политических явлений, который рассматривает общественное развитие как естественноисторический процесс, определяющийся объективными за-

кономерностями и, вместе с тем, находящийся под воздействием субъективного фактора посредством деятельности масс, общественных групп, политических партий, лидеров.

Основным научным принципом диссертационного исследования выступил принцип объективности, позволяющий рассмотреть миграционный процесс как многоплановое социально-политическое явление с различных научных позиций.

В рамках поставленной проблемы помимо общего методологического принципа применялись различные методы политологического исследования.

Классификация как метод позволила выделить общее и особенное в изучаемых явлениях, облегчила сбор материала, способствовала теоретическим обобщениям, выявлению новых закономерностей. Этот процесс состоял из пяти самостоятельных, но вместе с тем тесно связанных друг с другом этапов: 1) формулирование теории: выбор проблемы исследования и постановка задач исследования; 2) операционализация теории: переход от концептуального уровня (обдумывания проблемы) к операциональному (разработке путей ее решения); 3) выбор методов исследования; 4) анализ данных; 5) интерпретация результатов.

Системный подход позволил выявить целостность миграционного процесса. Структурный метод дал возможность рассмотреть миграционную политику как процесс, состоящий из ряда иерархически расположенных объектов и элементов, развивающихся в соответствии с собственной логикой и логикой социокультурного развития. Функциональный подход раскрывает исследуемый феномен с точки зрения его воздействия на цели развития общества вообще и Дальневосточного региона в частности. В рамках институционального подхода становится возможным осветить механизмы упорядочения миграционных процессов на различных уровнях (федеральном, региональном) государственной власти, где элементы миграционного процесса рассматриваются в их восприимчивости к внешним воздействиям. В исследовании использовался нормативно-ценностный подход, что позволило обосновать основные направления деятельности органов внутренних дел в сфере борьбы с незаконной миграцией и незаконным использованием труда мигрантов.

Кроме того, при работе над диссертацией автор использовал эмпирические методы: контент-анализ прессы, политико-правовых документов; анализ статистических данных, с помощью которых более полно были изучены проблемы миграции, выявлены тенденции развития миграционных процессов в Дальневосточном регионе.

Источниковую основу исследования составили опубликованные и неопубликованные, впервые введенные в научный оборот документы и материалы.

Группа опубликованных источников представлена нормативно-правовыми актами, статистическими данными и материалами периодической печати.

Определяющими документами при изучении проблемы явились нормативно-правовые акты, регламентирующие структуру, сферу компетенции миграционной политики и органов внутренних дел в ее реализации. Данная группа источников представлена Конституцией Российской Федерации (1993 г.), федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, материалами парламентских слушаний РФ, конвенциями (российскими и международными), резолюциями Совета безопасности ООН, законами краев и областей Дальнего Востока, ведомственными приказами (МВД РФ, МИД РФ, Минэкономразвития и др.). В процессе исследования была использована правоприменительная практика – постановления Конституционного Суда РФ.

Важное значение для анализа проблемы имеет использование данных статистики. В статистических обзорах содержатся сведения о состоянии и динамике миграционных процессов. Анализ данных дает возможность не только классифицировать отдельные виды миграции, но и получить данные о состоянии социально-экономической ситуации в регионе.

Большую ценность представляют данные текущих архивов Управления по делам миграции УВД Хабаровского и Приморского краев. Материалы, представленные в текущих архивах, не дублируются, а, напротив, дополняют друг друга, что позволяет сделать необходимые обобщения, выявить закономерности и особенности миграционной политики в Дальневосточном регионе и роль органов внутренних дел в ее реализации.

Особого внимания заслуживают материалы, опубликованные в периодической печати: в газетах «Аргументы и факты», «Миграционный вестник», «Независимая газета», «Парламентская газета», «Российская газета»; в журналах «Адвокатская практика», «Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», «Государство и право», «Журнал Российского права», «Миграционное право», «Миграция в России», «Народонаселение», «Право и безопасность», «Право и политика», «Правовая политика и правовая жизнь», «Российский следователь», «Российская юстиция», «Современное право», «Социологические исследования», «Юрист». Информационная насыщенность материалов периодической печати существенно дополняет привлеченные для исследования источники.

Автором использованы интернет-сайты официальных ведомств, профильных служб – Президента РФ, Правительства, Конституционного Суда РФ, МВД РФ, ФМС РФ, администраций Приморского и Хабаровского краев, агентств социальных исследований.

В целом, привлеченный автором источниковый материал, несмотря на определенную неполноту обобщающих сведений, имеет разноплановый характер и содержание, является основой для решения поставленных в диссертации задач.

Научная новизна определяется характером поставленных целей и задач и заключается в следующем:

– обобщено значение миграции как фактора глобализации в современных условиях;

– выявлены особенности современных процессов миграции населения, обосновано влияние миграционной политики Российской Федерации на социально-экономическое развитие Дальневосточного региона;

– осуществлено исследование роли органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации в Дальневосточном регионе;

– определены направления совершенствования миграционной политики на Дальнем Востоке России, роль органов внутренних дел в ее реализации.

Научная новизна исследования заключается и в обобщении накопленного опыта реализации миграционной политики Российской Федерации в Дальневосточном регионе, изучении деятельности органов внутренних дел как субъекта миграционной политики.

Положения, выносимые на защиту

Анализ действующих нормативно-правовых актов, отечественной и зарубежной научной литературы позволил объективно оценить происходящие в обществе процессы, разработать и обосновать ряд теоретических положений и практических предложений, выносимых на защиту:

1. В современных условиях миграция является одним из ключевых факторов глобализации, способным оказать как позитивное так и негативное влияние на социально-экономическую обстановку в государстве. Современные миграционные процессы в России неоднородны, характеризуются сложностью, многообразием и имеют ряд особенностей, что во многом определяется наличием трех основных видов миграционных потоков: вынужденная миграция, трудовая или социально-экономическая, незаконная миграция. Если в начале 1990-х годов основной проблемой государства в миграционной сфере являлось обеспечение прав вынужденных мигрантов, то в настоящее время акцент сместился в сторону противодействия незаконной миграции и ее негативных последствий.

2. Миграционная политика России нуждается в совершенствовании. Разработка и осуществление эффективной миграционной политики предполагает решение основных проблем, существующих сегодня в миграционной сфере: отсутствие комплексного непротиворечивого законодательства и эффективных систем учета мигрантов; недостаточное ресурсное обеспечение существующих программ и планов; отсутствие системы общего контроля за деятельностью государственной власти, прежде всего – ФМС России и эффективного механизма депортации мигрантов, нелегально находящихся на территории Российской Федерации и др. Для решения этих проблем необходима организующая роль государства на всех стадиях миграционного процесса.

3. В настоящее время происходит постепенная трансформация характера миграции: из рефлекторной, вызванной конкретной синопичной ситуацией, она превращается в эволюционную, обусловленную долгосрочными причинами, среди которых основными являются социально-экономические. Совершенствование миграционных процессов в Дальневосточном регионе необходимо рассматривать как важный резерв социально-экономического развития государ-

ства (оптимизация размещения трудовых ресурсов по территории региона; преодоление негативных демографических тенденций и пр.). Кроме того, применительно к Дальневосточному региону, государственное регулирование миграционных процессов должно учитывать комплекс региональных геополитических и социально-правовых особенностей. Необходима разработка, применительно к особенностям региона, социально-экономических регуляторов, ориентированных на приток инвестиций поддержки мигрантов в целях оживления районов Дальнего Востока, проведения активной региональной социальной политики, компенсирующей неблагоприятные социально-бытовые условия проживания.

4. Органы внутренних дел Российской Федерации являются субъектом миграционной политики. МВД России и Федеральная миграционная служба в современной системе органов исполнительной власти не только сохранили, но и упрочили свое место, роль и значимость. Это обусловлено, с одной стороны, интенсивной глобализацией миграционных процессов, с другой стороны, способностью России противостоять негативным тенденциям в развитии этих процессов на внутрисоюзном государственном уровне, а также уровне субъектов Российской Федерации. В этих условиях роль и значение деятельности органов внутренних дел на приграничных дальневосточных территориях в сфере борьбы с незаконной миграцией и незаконным использованием труда мигрантов возрастают.

5. В целях совершенствования миграционной политики в Дальневосточном регионе необходимы разработка и использование различных форм взаимодействия органов внутренних дел с другими органами государственной власти и местного самоуправления (обмен информацией, организационно-правовое сотрудничество и др.); привлечение к регулированию миграционных отношений общественных организаций.

Теоретическая и практическая значимость исследования

Материалы диссертационного исследования расширяют возможности для более углубленного изучения проблем современного общества в сфере миграции населения. В диссертации ставятся вопросы о необходимости разработки и принятия мер как международного, так и национального характера по регулированию международных процессов, предотвращению негативных факторов миграции.

Диссертационное исследование открывает новые возможности для дальнейшей дискуссии о методах и формах реализации миграционной политики Российской Федерации в Дальневосточном регионе.

Сформулированные автором теоретические положения, научные выводы, практические рекомендации могут быть использованы в деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, органов внутренних дел. В условиях реализации федеральной программы борьбы с преступностью, реорганизации органов милиции, возрастания их роли в обеспечении правопорядка и общественной безопасности граждан представляется возможным использовать обобщенный в исследовании опыт при разработке нормативных документов, регламентирующих работу милиции, в практической деятельности в сфере

борьбы с незаконной миграцией и незаконным использованием труда мигрантов.

Положения диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе в рамках изучения учебных курсов «политология», «конституционное право».

Апробация результатов исследования

Основные положения и выводы диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях и семинарах, в частности: Международной научно-практической конференции «Вопросы сотрудничества государств Азиатско-Тихоокеанского региона по противодействию преступности» (Хабаровск, 2006); Межвузовской научно-практической конференции «Правовое обеспечение социально-экономического развития Дальневосточного региона» (Владивосток, 2007); Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы противодействия преступности в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (Владивосток, 2010).

Результаты диссертационного исследования обсуждались на кафедре гуманитарных дисциплин Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России, нашли свое отражение в опубликованных автором научных статьях.

Основные идеи, а также теоретические и практические положения, изложенные автором в настоящем диссертационном исследовании, внедрены в практическую деятельность Управления внутренних дел по Приморскому краю (Акты внедрения научной продукции от 12.05.2006 г.; 07.07.2008 г.). Отдельные положения диссертации прошли апробацию в учебном процессе Владивостокского филиала Дальневосточного юридического института МВД России.

Структура и объем диссертации. Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав (семи параграфов), заключения, списка источников и литературы, приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность избранной темы, дан историографический обзор и анализ использованных источников и литературы, сформулированы цели и задачи исследования, определены территориальные и хронологические рамки, методологические принципы, объект и предмет диссертационного исследования, дана характеристика источниковой базы, определена новизна и практическая значимость диссертации.

В первой главе «Современное состояние миграционных процессов», состоящей из трех параграфов, проводится анализ миграционной политики как предмета политологического исследования, рассматривается миграция как фактор глобализации в современных условиях, исследуется влияние миграционной политики Российской Федерации на социально-экономическое развитие Дальневосточного региона.

Первый параграф «Миграционная политика как предмет политологического исследования» посвящен анализу формирования представлений об этом предмете, рассмотрению основных подходов к определению понятия «миграционная политика», раскрытию ее сущности как общественно-политического явления.

Миграция населения существует с древнейших времен. Она сыграла огромную и многостороннюю роль в развитии человечества, являясь формой его адаптации к меняющимся условиям существования.

В современной науке нет единого мнения о содержании понятий «миграция» и «миграционная политика». Взгляды ученых на миграционную политику разнятся в зависимости от понимания ими политики.

В процессе исследования автором рассмотрены различные подходы к определению миграции и миграционной политики¹⁷.

Имея сложную природу и многофакторную зависимость от всего комплекса условий, существующих в окружающей человека среде, миграция населения может быть квалифицирована как наиболее многоплановый и многосторонний социальный процесс. Если под управлением подразумевать воздействие на конкретные объекты, с целью их упорядочения, то при управлении миграционными процессами необходимо осуществлять воздействие на сложнейший социальный объект. В этом смысле управление миграционными процессами – это социальное управление.

В отличие от других видов процессов – естественных или технических, социальные процессы обладают собственным духовным состоянием, определенными качествами и структурой социального поведения. При управлении социальными процессами определенную сложность представляет сам объект

¹⁷ Народонаселение : Энциклопедический словарь. М., 1994. С. 265–266 ; Федеральная миграционная программа // Собрание законодательства РФ 29.08.1994. № 18. Ст. 2065 ; Зайончковская Ж.А. Миграционные процессы после распада СССР. Выпуск 5. М., 1994. С. 3 ; Политическая энциклопедия. В 2 т. М. : Мысль, 1999. Т. 1. С. 74 ; Моисеенко В.М. Внутренняя миграция населения. М. : МГУ, ТЕИС, 2004. С. 40 ; Миграция населения. Выпуск 1: Теория и практика исследования. Приложение к журналу «Миграция в России» / под общей ред. О.Д. Воробьевой. М., 2001. С. 5 и др.

управления, который активно реагирует на воздействие со стороны механизма управления.

Применительно к миграционным процессам, управление ими необходимо по следующим причинам. Как известно, важным элементом бескризисного развития страны считается обеспечение равномерного регионального экономического развития, устранение региональной экономической асимметрии. Это означает, что уровень и условия жизни в отдельных регионах не должны резко отличаться друг от друга, для того чтобы не происходил процесс резкого перелива и концентрации населения из одних регионов в другие, не создавался опасный уровень социальной напряженности в наиболее благоприятных регионах.

Таким образом, миграционная политика – это основанная на принципах конституционного строя система объективно обусловленных целей, задач, направлений развития общественных отношений в сфере миграции, норм миграционного законодательства, а также механизмов управления государством, реализуемых субъектами миграционного процесса (физические лица, общественные организации, государственные органы) и направленных на перемещение, переселение, размещение, обустройство и интеграцию физических лиц на территории государства и (или) в отдельных его регионах, с учетом геополитических, социально-экономических, национально-культурных особенностей, обеспеченных стимулирующими и контрольными факторами. Для эффективной реализации миграционной политики государства необходимо создание организационно-правовых, социально-экономических и других условий для скорейшей адаптации мигрантов в российское национально-культурное пространство.

Во втором параграфе *«Миграция как фактор глобализации в современных условиях»* дается представление о том, что в современных условиях миграция является одним из ключевых факторов глобализации, способным оказать как позитивное, так и негативное влияние на политическую, социально-экономическую обстановку в стране.

Острая необходимость интеграции Российской Федерации в мировое общество, поддержание и развитие взаимоотношений с государствами «ближнего зарубежья», требуют принятия адекватных организационно-правовых и иных мер по обеспечению национальных интересов нашей страны. В этой связи одной из важнейших функций государства в нынешних условиях является регулирование миграционных процессов, формирование миграционной политики, которая перестала быть для России посторонней проблемой¹⁸.

Анализ современного законодательства позволяет сделать вывод о том, что основным методом регулирования общественных отношений в сфере миграционной политики является административно-правовой¹⁹. Данный подход, как видится, основан на необходимости обеспечения национальной безопасно-

¹⁸ Хабибуллин А.Г., Селиванов А.И. К вопросу государственного регулирования миграционных процессов // Миграционное право. 2006. № 3.

¹⁹ Глебов И.Н., Забелло О.И., Огнева И.А. Неконтролируемые миграционные процессы и обеспечение безопасности личности и общества в деятельности органов внутренних дел : материалы научно-практического семинара. М., 2001.

сти, борьбе с терроризмом, противодействи неконтролируемой миграции. Однако проблема миграции выходит за рамки деятельности исключительно правоохранительных органов. В современных условиях глобализации ее решение требует активного участия негосударственных организаций, других субъектов миграционной политики.

В третьем параграфе *«Влияние миграционной политики Российской Федерации на социально-экономическое и политическое развитие Дальневосточного региона»* диссертант рассматривает особенности миграционной политики на Дальнем Востоке России, обращает внимание на то, что, в XXI веке Дальний Восток вновь становится регионом, в котором происходят оживленные миграционные процессы. В научной литературе выделяют около 40 видов миграции²⁰, которые в большинстве своем представлены в Дальневосточном регионе.

Дальневосточный регион занимает территорию, площадь которой составляет более трети всей территории России. На Дальнем Востоке сконцентрировано более 40% всех российских энергетических и геологических ресурсов. Здесь существуют основные запасы леса, рыбы, морепродуктов и др. Геополитическое положение характеризуется тем, что регион имеет самую протяженную в стране сухопутную границу с другими государствами (КНР, КНДР), морскую границу с Японией. Берега дальневосточных регионов омываются шестью морями и двумя океанами, что дает дополнительные возможности для сотрудничества со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). Значение Дальнего Востока для страны сейчас становится еще большим, чем прежде. Происходит это вместе с усилением в мировом развитии роли АТР.

Основной чертой дальневосточной миграции является продолжающийся отток русскоязычного населения (в основном квалифицированных высокообразованных кадров) на фоне притока выходцев из стран Северо-Восточной Азии, в первую очередь китайцев, не способствующих развитию качества жизни дальневосточного населения. Основным противоречием социально-экономической ситуации на Дальнем Востоке является низкое качество социального ресурса на фоне высокого природного и геополитического потенциала территорий.

Наиболее общие угрозы безопасности Дальнего Востока носят демографический, социальный, экономический и геополитический характер.

Демографическая безопасность оказывается под угрозой в связи с уменьшением плотности российского населения в регионах Дальнего Востока, снижением качества человеческого потенциала.

Под воздействием миграционного фактора размывается социальная структура российского общества на Дальнем Востоке. Стремительно переселяясь в другие регионы России, люди разрушают устоявшиеся социальные связи, при этом для возникновения новых необходимо длительное время и устойчивые контакты. Иммигранты, большей частью граждане КНР, контактируют с местным населением в основном в рамках товарно-денежных отношений. Обо-

²⁰ Кашапов Р.М., Лихолет Е.Н. Правовое регулирование миграционных процессов в России : учебное пособие. Хабаровск : Дальневосточный юридический институт МВД России, 2005. С. 9 – 10.

строяется проблема этнокультурной безопасности на Дальнем Востоке. Маргинализируются культурные ориентации русскоязычного сообщества на Дальнем Востоке, при этом прибывающие носители азиатских культур усиливают культурную дезориентацию местного социума²¹.

В диссертационном исследовании отмечается, что, во-первых, демографическая ситуация на Дальнем Востоке за последнее десятилетие изменилась коренным образом: этот регион впервые со времени освоения его русскими стремительно стал терять население. С 1991 по 2002 гг. население Дальнего Востока уменьшилось на 1,2 млн человек, и на его территории в целом теперь живет на 11% меньше людей, чем в 1989 г. В самом заселенном Приморском крае средняя плотность населения составляет всего 13,5 человека на 1 км². Для примера, плотность населения на китайской стороне в 15 – 30 раз выше²².

Во-вторых, одной из главных причин оттока населения является снижение уровня жизни по сравнению с другими регионами. Численность бедного населения является самой высокой в стране – 54%, в целом по стране этот показатель составляет около 40%²³. Это объясняется тем, что уровень жизни на Дальнем Востоке значительно дороже, чем в других, не северных районах страны.

В-третьих, на активизацию миграционных процессов на Дальнем Востоке всегда оказывала влияние явная диспропорция между расположением сырьевых и трудовых ресурсов: в европейской части территории России проживает 90% населения и находится 10% сырьевых ресурсов, в азиатской, наоборот, – 10% населения и 90% сырьевых ресурсов. При явном сокращении населения России очевидно, что единственным источником пополнения трудовых ресурсов может быть только иммиграция. В нашем регионе – преимущественно из Китая.

Таким образом, особенности социально-политического и экономического развития нашего региона привели к тому, что основными миграционными потоками на Дальнем Востоке сегодня являются следующие:

1. Иммиграция на Дальний Восток из Китая, Кореи, Вьетнама, Азербайджана, Украины, Узбекистана, Таджикистана и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона и Содружества независимых государств (АТР и СНГ).

2. Эмиграция с Дальнего Востока в Канаду, США, Австралию, другие развитые страны.

3. Внутренняя миграция с Дальнего Востока в центральную часть России и в Сибирь.

4. Внутрирегиональная миграция из северных в южные районы Дальнего Востока.

²¹ Романов И.А. Государственное регулирование миграционных процессов в современной России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М., 2006. С. 28–29.

²² Колташов А.И. Социально-экономические и политические проблемы государственной миграционной политики России // Деятельность органов внутренних дел по обеспечению прав и свобод мигрантов и коренных малочисленных народностей : материалы международного семинара. Хабаровск : Дальневосточный юридический институт МВД РФ. С. 6–7.

²³ Указ. соч. С. 6–7.

Степень интенсивности этих миграционных потоков различна. Наиболее мощными, государственно и социально значимыми являются: во-первых, отток русского населения с Дальнего Востока на запад страны (внутренняя миграция); во-вторых, приток на Дальний Восток постоянных и временных переселенцев из стран АТР и СНГ (внешняя миграция). Именно эти процессы перемещения населения определяет особенности миграционной ситуации на Дальнем Востоке.

Анализируя влияние миграционных процессов на ситуацию в Дальневосточном регионе, автор пришел к выводу, что государственное регулирование миграционных процессов должно учитывать комплекс региональных геополитических и социально-правовых особенностей. Приграничный характер территории Дальнего Востока, соседство с КНР, КНДР требует разработки, применительно к особенностям региона, социально-экономических регуляторов, ориентированных на приток инвестиций, поддержку мигрантов в целях оживления и развития Дальневосточного региона.

Во второй главе «Роль органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации в Дальневосточном регионе», включающей в себя два параграфа, органы внутренних дел рассматриваются как субъект миграционной политики, исследуются вопросы взаимодействия органов внутренних дел с органами государственной власти, негосударственными субъектами при реализации миграционной политики.

В первом параграфе «Органы внутренних дел как субъект миграционной политики» определена специфика органов внутренних дел в данном процессе. Органы внутренних дел Российской Федерации являются субъектом миграционной политики. Начало современного этапа развития миграционной системы РФ относится в начале 1990-х годов, когда одна из служб бывшего союзного Министерства труда РФ указом Президента РФ (14.06.1992 г.) была преобразована в Федеральную миграционную службу России,²⁴ («Положение о Федеральной миграционной службе России», утверждено постановлением Правительства РФ от 1.03.1993 г.²⁵). Затем на базе Федеральной миграционной службы России было создано Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики с разработкой нового Положения о Минфедерации, утверждённого постановлением Правительства РФ от 30.09.2000 г.²⁶

В 2002 г. основным государственным институтом, реализующим миграционную политику, стала Федеральная миграционная служба МВД России²⁷. Среди основных обстоятельств и условий, послуживших предпосылками для передачи функций по реализации миграционной политики МВД России, выделяются следующие: назревшая потребность формирования эффективной государственной политики России в сфере миграции; учёт организационно-правового опыта иностранных государств; наличие в МВД России реальных ор-

²⁴ См.: Сборник актов Президента РФ и Правительства РФ. 1992. № 25. Ст.422.

²⁵ См.: Там же. Ст. 227.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 4. Ст. 397.

²⁷ Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики Российской Федерации» от 23.02.2002 г. № 232 // Российская газета. 2004. 28 февраля.

ганизационно-правовых механизмов воздействия как на правовое регулирование миграционных процессов, так и на противодействие незаконной миграции.

Совершенствование системы и структуры органов исполнительной власти в РФ, возрастание значимости миграционной деятельности для развития страны способствовали образованию в 2004 г. Федеральной миграционной службы (ФМС), с передачей ей ряда функций от МВД России²⁸. Именно с 2004 г. начинается новый этап развития миграционного законодательства, определяются новые приоритеты миграционной политики.

Вместе с тем, согласно указу Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел» от 19 июля 2004 г. № 927, утвердившего «Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации», МВД России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему ФМС России. Данное положение нашло законодательное воплощение в указе Президента РФ «Вопросы Федеральной миграционной службы» от 19 июля 2004 г. № 928, утвердившим «Положение о Федеральной миграционной службе».

Таким образом, к началу XXI в. создана концептуальная организационно-политическая и правовая основа миграционной системы РФ, в основном в сфере правового регулирования миграционных процессов, приведённая в соответствие с нормами Конституции РФ и международного права. МВД России и Федеральная миграционная служба в современной системе органов исполнительной власти не только сохранили, но и упрочили свои место, роль и значимость. Это обусловлено, с одной стороны, интенсивной глобализацией политических, социально-экономических, демографических, миграционных и иных процессов, с другой стороны, способностью России противостоять негативным тенденциям в развитии этих процессов на внутрироссийском государственном уровне, а также на уровне субъектов РФ.

Генезис высшего органа управления отечественной миграционной системой показал, что его развитие происходило скачкообразно: от вполне самостоятельного дореволюционного Переселенческого управления до возложения функции государственного управления миграцией на НКВД; от одной из служб Министерства труда СССР (РФ) до преобразования в самостоятельную Федеральную миграционную службу России 1 марта 1993 г.

Место, роль и перспективы развития МВД России и Федеральной миграционной службы связаны, во-первых, с традиционной значимостью МВД для системы органов власти практически любого государства; во-вторых, с усилением значимости ФМС, подведомственной МВД России.

По мере совершенствования миграционного законодательства России меняются условия взаимодействия МВД России и Федеральной миграционной службы с международными и межведомственными государственными органами, организациями и учреждениями, а также с неправительственными и общественными организациями.

²⁸ Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314 // Российская газета. 2004. 12 марта.

Во втором параграфе *«Взаимодействие органов внутренних дел с органами государственной власти, негосударственными субъектами при реализации миграционной политики»* обобщаются основные формы и направления взаимодействия органов внутренних дел с органами государственной власти, местного самоуправления, негосударственными организациями и их представителями:

- участие в работе межведомственных комиссий по разработке и реализации федеральных и региональных нормативных правовых актов, стратегий и программ в области миграционной политики;

- формирование информационных учетов по различным направлениям миграционной политики в целях реализации мер по предупреждению и пресечению факторов оказывающих негативное воздействие на социально-экономическую обстановку в отдельных регионах и в целом в Российской Федерации;

- организация и проведение семинаров, круглых столов, тренингов с участием представителей органов государственной власти и местного самоуправления, национальных диаспор, работодателей, привлекающих трудовых мигрантов, других заинтересованных лиц и их организации с целью обобщения и анализа опыта реализации законодательства в сфере национальной миграционной политики;

- разработка методических материалов по проблемам реализации миграционной политики и внедрение их в деятельность заинтересованных органов государственной власти, местного самоуправления, а также негосударственных участников миграционных отношений.

Изучая данный процесс, автор приходит к выводу о необходимости развития существующих и поиска новых форм и направлений взаимодействия органов внутренних дел с органами государственной власти, местного самоуправления, негосударственными организациями и их представителями.

В третьей главе *«Совершенствование миграционной политики России в Дальневосточном регионе»*, состоящей из двух параграфов рассматриваются организационно-правовые основы регулирования миграционной политики, исследуется деятельность органов внутренних дел в сфере борьбы с незаконной миграцией и незаконным использованием труда мигрантов.

Первый параграф *«Организационно-правовые основы регулирования миграционной политики»* посвящен анализу правового обеспечения рассматриваемой проблемы. В диссертационном исследовании обращается внимание на то, что важнейшими проблемами институционального обеспечения государственной миграционной политики являются ее сопровождение, полномочия и обеспечение разграничения функций органов исполнительной власти, их межведомственного взаимодействия, а также координации усилий органов государственной власти, местного самоуправления и неправительственных организаций. По мнению автора, частые организационно-структурные изменения и понижение статуса ФМС России негативно сказываются на организации работы с вынужденными мигрантами. Так, до 2000 г. ФМС России была самостоятель-

ным ведомством государственной власти. Указом Президента Российской Федерации от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ФМС России была упразднена, а ее функции переданы в Минфедерации России. В связи с этим почти полгода не принимались необходимые нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность нового ведомства. В 2001 г. в соответствии с указом Президента Российской Федерации «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» Минфедерация России была упразднена и ее функции в части реализации миграционной политики переданы в МВД России, которое почти полностью сконцентрировалось на борьбе с незаконной миграцией – сфере, привычной для силового ведомства. Кроме того, МВД России не имело достаточного опыта в разработке и реализации миграционной политики, не владело навыками работы с мигрантами. По мнению ряда исследователей, реорганизация 2001 г. привела к тому, что деятельность ФМС МВД России перестала быть транспарантной, была утрачена преемственность в деятельности миграционной службы, резко снизился уровень квалификации ее работников, еще более осложнились отношения ведомства с организациями «третьего сектора», оставляло желать лучшего сотрудничество с наукой.

Несмотря на то, что сегодня в соответствии с указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»²⁹ Федеральная миграционная служба является федеральным органом исполнительной власти, она в соответствии с новой структурой федеральных органов исполнительной власти по-прежнему находится в ведении Министерства внутренних дел Российской Федерации, которое ответственно за разработку государственной политики в сфере миграции и осуществляет контроль за деятельностью подведомственной ему Федеральной миграционной службы.

В последние годы в Российской Федерации мероприятия по совершенствованию миграционной политики затронули все социальные институты. Практически все государственные службы и организации осуществляют работу по регулированию миграционных процессов в Российской Федерации. Для эффективной работы в этом направлении требуется совершенствование организационно-правовых основ миграционной политики.

В третьем параграфе *«Деятельность органов внутренних дел в сфере борьбы с незаконной миграцией и незаконным использованием труда мигрантов»* рассматриваются формы и методы работы правоохранительных органов по пресечению незаконной миграции.

Важнейшей проблемой современности является быстрый рост теневых и преступных видов деятельности, приобретающих глобальный характер, а также такой феномен, как рост нелегальной миграции, что является одной из серьезных угроз национальной безопасности России.

²⁹ Указ Президента Российской Федерации № 314 от 09.03.2004 г. «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указов Президента РФ от 20.05.2004 № 649, от 14.11.2005 № 1319, от 23.12.2005 № 1522, от 15.02.2007 № 174, от 24.09.2007 № 1274, от 12.05.2008 № 724, с изм., внесенными Указами Президента РФ от 15.03.2005 № 295, от 27.03.2006 № 261).

Как одна из наиболее острых проблем современной цивилизации незаконная миграция превратилась в устойчивое масштабное явление, приводящее ко многим нежелательным последствиям. Она стимулирует рост теневой экономики, создает реальную угрозу демографической ситуации в стране, активизирует рост националистических настроений, создает предпосылки для межнациональных конфликтов, способствует развитию криминальных структур, связанных с транспортировкой наркотиков, отмыванием теневых капиталов, незаконным оборотом оружия.

Анализируя особенности процесса незаконной миграции в Дальневосточном регионе, диссертант приходит к выводу о том, что проблема пресечения незаконной миграции является более важной и острой, нежели проблема эффективности организации законных миграционных потоков.

В первой половине 90-х г. XX в. российское общество особо остро ощутило негативное влияние нелегальной миграции. Резкое усиление внешнего миграционного давления было обусловлено особым геополитическим положением Российской Федерации, относительно свободным въездом в страну из-за сохраняющейся и по сей день «прозрачности» границ со странами СНГ. Проблема неконтролируемого въезда иностранцев негативно влияет на состояние криминогенной обстановки в крупных административных и промышленных центрах, наносит ущерб безопасности страны, вызывает в ряде ее регионов осложнение социально-экономической обстановки, при этом приумножая социальные последствия преступности, которые рассматриваются на обобщенном уровне как следствие социального явления – преступности в целом, а не отдельных ее проявлений. Вместе с тем вывоз денежных капиталов незаконными мигрантами может негативно отразиться на экономической обстановке в стране.

По мнению специалистов, за последнее десятилетие масштабы нелегальной миграции достигли невероятных размеров. При этом взгляды экспертов существенно расходятся в оценке количества иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации без определенного правового статуса. По экспертным оценкам число нелегальных мигрантов варьируют от 5–7 млн находящихся на территории страны до 20 млн пребывающих ежегодно³⁰.

Многообразие каналов, используемых для проникновения, ассимиляции или натурализации и закрепления на Дальнем Востоке мигрантов позволяет рассматривать этот процесс как массовый и в целом организованный. Используемые каналы проникновения на территорию Дальневосточного региона России тесно переплетаются между собой, и не будет преувеличением утверждение о том, что существование каждого из них обеспечивается наличием всех остальных. К субъектам незаконной миграции относятся эмигранты неконтролируемые, эмигранты нелегальные, иммигранты незаконные.

³⁰ Миграционные процессы и государственный контроль // Общественно-политическая газета. Миграционный вестник. 2004. № 1 ; Ромодановский К.О. Доклад в Государственной Думе // Миграционное право. 2006. № 1. С. 3.

Противодействие незаконной миграции и использование труда мигрантов должно, в первую очередь, выражаться в определении и закреплении политико-правовых мер воздействия к нарушителям миграционного законодательства.

В заключении диссертации подводятся основные итоги проведенного исследования и предлагаются меры по совершенствованию миграционной политики в Дальневосточном регионе. Эти предложения в своей совокупности имеют концептуальный характер, позволяющий всесторонне и целостно рассмотреть проблемы миграционной политики Российской Федерации в Дальневосточном регионе, определить направления совершенствования миграционной политики Российской Федерации и повысить эффективность организационно-правовых основ деятельности органов внутренних дел в указанной сфере.

Анализ рассматриваемой проблемы позволяет сформулировать некоторые практические рекомендации:

1. Необходимо принятие федерального закона «Об основах миграционной политики», в котором были бы определены основные понятия и термины, субъектный состав миграционной политики, полномочия органов государственной власти, местного самоуправления, негосударственных участников миграционной политики в сфере ее реализации.

2. В условиях глобализации необходимы создание и реализация на уровне Российской Федерации и ее субъектов системы мер для обеспечения равномерного развития всей территории государства, с целью привлечения высококвалифицированных миграционных кадров с учетом геополитических, социально-экономических, ресурсных и иных особенностей регионов.

3. Развитие отдаленных и слабозаселенных территорий Дальнего Востока необходимо как с точки зрения обеспечения национальной безопасности, так и с позиции стратегического присутствия и интеграции России в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

4. В целях повышения эффективности реализации миграционной политики необходимо сформировать в субъектах федерации координационные органы при руководителях исполнительных органов государственной власти. В состав этих органов должны быть включены представители органов власти и управления (в зависимости от компетенции), представители национальных диаспор, представители общественных организаций, хозяйственных субъектов, участвующих в реализации миграционной политики.

5. Назрела острая необходимость в ужесточении административно-правовой ответственности за нарушение должностными лицами предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, законодательства в сфере миграции, с целью недопущения роста незаконной миграции, а также незаконного использования труда мигрантов.

6. Необходимо обеспечить целевое финансирование мероприятий МВД России по выдворению из страны незаконных мигрантов и иных иностранных граждан, подлежащих выдворению. В качестве варианта решения этой проблемы предполагается создать нормативную базу, позволяющую взимать с выезжающих в Российскую Федерацию иностранцев на счета региональных подраз-

делений паспортно-визовой службы МВД средства, позволяющие в случае необходимости оплачивать расходы этих подразделений, связанные с принудительным выдворением иностранцев. Предусмотреть создание региональных пунктов временного содержания подлежащих выдворению за пределы Российской Федерации иностранцев в течение необходимого срока.

7. Предусмотреть в миграционном законодательстве результаты реформы в сфере федеративных отношений и местного самоуправления, в соответствии с требованиями которой общее разграничение полномочий необходимо провести первоначально в таких федеральных законах, как «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Однако несомненно, что достичь разграничения полномочий в рамках только данных федеральных законов вряд ли удастся, поскольку в них будет возможно определить лишь основные направления деятельности органов государственной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере, в том числе и для того, чтобы распределить источники финансирования для осуществления указанных полномочий за счет средств соответствующих бюджетов. Необходимо внести поправки в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» исключаящие право иностранного гражданина не заполнять миграционную карту при въезде его на территорию России сроком до трех дней.

8. Создание иммиграционной инспекции даст возможность организовать замкнутый контроль за деятельностью, связанной с трудоустройством граждан РФ за границей, включающий в себя лицензирование, проверки компаний, занимающихся этим бизнесом, с последующим контролем российских граждан выезжающих и въезжающих по рабочим визам на постах иммиграционного контроля при пересечении государственной границы.

В приложении содержатся собранные автором статистические сведения, характеризующие миграционную обстановку в дальневосточных субъектах РФ и деятельность органов внутренних дел России в сфере реализации миграционной политики на территории Дальневосточного региона.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ИЗЛОЖЕНЫ:

В изданиях, входящих в перечень ВАК:

1. Брызгалов, Д.В. К вопросу о теоретических основах миграционной политики / Д.В. Брызгалов // Закон и право. – 2009. – № 2. – С. 17–18. 0,2 п.л.
2. Брызгалов, Д.В. Миграционная политика Российской Федерации в Дальневосточном регионе / Д.В. Брызгалов // Вестник РУДН. Серия: Политология. – 2010. – № 4. – С. 30–35. 0,3 п.л.

В других изданиях:

3. Брызгалов, Д.В. Миграционное законодательство: проблемы и перспективы / Д.В. Брызгалов // Вертикаль власти: проблемы взаимодействия и тенденции развития федеральных, региональных и местных органов управления : материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Владивосток : ПИППККГС, 2005. – С. 22–23. 0,1 п.л.
4. Брызгалов, Д.В. Некоторые проблемы реализации миграционной политики Российской Федерации в Дальневосточном регионе / Д.В. Брызгалов // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Дальневосточном регионе : сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции. – Хабаровск : Дальневосточный юридический институт МВД РФ, 2005. – С. 310–312. 0,2 п.л.
5. Брызгалов, Д.В. Некоторые проблемы правового статуса мигранта в Российской Федерации / Д.В. Брызгалов // Вопросы сотрудничества государств Азиатско-Тихоокеанского региона по противодействию преступности : сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции. – Хабаровск : Дальневосточный юридический институт МВД РФ, 2006. – С. 327–330. 0,2 п.л.
6. Брызгалов, Д.В. Миграционная политика и национальная безопасность / Д.В. Брызгалов // Правовое обеспечение социально-экономического развития Дальневосточного региона : материалы межвузовской научно-практической конференции. – Владивосток : ИД «Принт-Восток», 2007. – С. 117–123. 0,4 п.л.
7. Брызгалов, Д.В. Актуальные вопросы правового регулирования миграционных процессов в Дальневосточном регионе / Д.В. Брызгалов // Влияние правовой доктрины на правоприменительную и правоохранительную деятельность : материалы межвузовской научно-практической конференции. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2007. – С. 46–49. 0,2 п.л.
8. Брызгалов, Д.В. Миграционная политика Российской Федерации: конституционно-правовой аспект / Д.В. Брызгалов // 15 лет российской Конституции: опыт и перспективы российской государственности и правовой реальности. Третьи конституционные чтения : материалы научно-практической конференции, посвященной юбилею Конституции Российской Федерации. – Владивосток : КГУП Типография № 1, 2009. – С. 38–42. 0,3 п.л.

Брызгалов Дмитрий Владимирович

**Миграционная политика Российской Федерации
в Дальневосточном регионе
и роль органов внутренних дел в ее реализации**

Автореферат

Подписано в печать 26.11.2010.
Формат 60x84/16. Усл. печ. л. 1,43. Уч.-изд. л. 1,28
Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Мультипринт»
г. Владивосток, Океанский пр-т, 123б.
Свидетельство № 1072538001348