

На правах рукописи

ЧЕРВЯКОВ Александр Юрьевич

**РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ
ПРОЦЕССОВ В СИСТЕМЕ МЕР ПОДДЕРЖАНИЯ
ПРАВОПОРЯДКА В РЕГИОНЕ
(на материалах Уральского Федерального округа)**

Специальность 22.00.08 – социология управления

**Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**

Москва · 2005

*инв. 43/7/430
от 5.09.05*

**УЧЁНЫЙ СЕКРЕТАРЬ
АКАДЕМИИ МВД №309
Б.сен. 2005**



2007-4

618

**АКАДЕМИЯ
УПРАВЛЕНИЯ
МВД РОССИИ**

На правах рукописи

ЧЕРВЯКОВ Александр Юрьевич

**РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ
ПРОЦЕССОВ В СИСТЕМЕ МЕР ПОДДЕРЖАНИЯ
ПРАВОПОРЯДКА В РЕГИОНЕ**

(на материалах Уральского Федерального округа)

Специальность - 22.00.08 - социология управления

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

МОСКВА · 2005

Диссертация выполнена на кафедре теории и социологии управления органами внутренних дел Академии управления МВД России

Научный руководитель:
кандидат философских наук, доцент
Попков Владимир Юрьевич

Официальные оппоненты:
доктор социологических наук, профессор
Занграев Григорий Григорьевич
кандидат социологических наук, доцент
Селиванов Леонид Иванович

Ведущая организация:
Государственное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России» (ВНИИ МВД России)

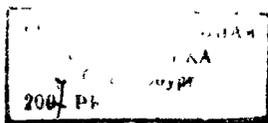
Защита состоится « 6 » окт. 2005 года в 14 часов 30 минут на заседании диссертационного совета Д 203.002.03 в Академии управления МВД России по адресу: 125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д.8, в Зале совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России.

Автореферат разослан « 5 » сентяб. 2005 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Г. Елагин



ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. С начала 90-х годов XX века Россия вплотную столкнулась с проблемой интенсификации и диверсификации миграционных процессов. Развитие подобного рода явлений способствовали следующие факторы: переустройство постсоветского пространства; изменение политической и социально-экономической ситуации в зарубежных государствах; значительное сокращение производства на крупных предприятиях республик бывшего СССР; относительно высокий уровень жизни в России по сравнению со странами Азии, Африки, СНГ; развитие индивидуальной трудовой деятельности, смешанных форм собственности, с возможностью привлечения капитала иностранных государств и т.д.

В новых социально-экономических условиях для миграции стали характерны следующие черты: приобрела ярко выраженный национальный и этнический характер за счет межнациональных конфликтов; стала более широкомасштабной и интенсивной; изменились направления ее потоков.

Существенно повлияли на миграционное поведение и криминогенные факторы (экономическая и политическая нестабильность, безработица и т.д.). С другой стороны, сама криминальная ситуация во многих российских регионах стала усугубляться миграцией. Особенно это характерно для больших городов, где мигранты из ближнего и дальнего зарубежья активно формируют определенный социум, находящийся зачастую вне сферы действия российского законодательства. Многие мигранты, не прошедшие процедуру регистрации, оказывают серьезное влияние на формирование некоторых 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 нарушениями установленных правил или пытающихся использовать ее территории для въезда в третьи страны, прибывающих в Россию для ведения нелегальной профессиональной деятельности, в том числе незаконного характера, включая торговлю оружием и наркотиками, переправку рабочей силы в зарубежные страны. Проблема неконтролируемого въезда иностранцев негативно влияет на состояние криминогенной обстановки в крупных административных и промышленных центрах, часто наносит ущерб безопасности страны, вызывает в ряде ее регионов ослабление социально-экономической обстановки. Вот почему проблема незаконного въезда и выезда иностранцев в Российскую Федерацию приобретает все более острый характер. А в целях обеспечения регулирования миграционных потоков и предупреждения незаконного въезда иностранцев на территорию РФ становится актуальной задача развития системы иммиграционного контроля.

С другой стороны, очевидно, что взаимосвязь миграционных процессов и правопорядка имеет нелинейный характер. Речь идет о том, что миграция может способствовать укреплению правопорядка в регионах, если

является регулируемой, осуществляется на основе продуманной, научно обеспеченной государственной миграционной политики. В частности, Президент Российской Федерации В.В. Путин в послании Федеральному Собранию 25 апреля 2005 г. заострил внимание на данных проблемах, отметив, что страна заинтересована «в притоке квалифицированных легальных трудовых ресурсов. Немалое число предпринимателей в России пользуются выгодами нелегальной миграции. Ведь бесправный иммигрант особенно «удобен» для неограниченной эксплуатации. Он, кстати сказать, и потенциально опасен с точки зрения правонарушений».¹

Таким образом, актуальность темы исследования объясняется следующими факторами:

- необходимостью выявления комплекса особенностей миграционных процессов в различных регионах Российской Федерации, отличающихся своеобразием социально-экономических, географических, демографических и иных черт;

- потребностью в анализе комплекса факторов, взаимообуславливающих миграционные процессы и состояние правопорядка в регионах страны, детерминирующих их взаимобратное влияние;

- востребованностью социологического анализа миграционных процессов в региональном масштабе с целью выработки и реализации научно обоснованных мер их государственного регулирования, а также комплексного миграционного законодательства;

- потребностью в исследовании опыта регулирования миграционных процессов в конкретном регионе – Уральском федеральном округе (УрФО), интегрирующего крупный научно-технический, промышленный, кадровый, интеллектуальный и иной потенциал.

Все вышеизложенное предопределяет необходимость дальнейшего исследования проблем взаимосвязи миграционных процессов и правопорядка как в стране в целом, так и в конкретных ее регионах в целях оптимизации миграционной политики.

Состояние разработанности проблемы. Миграционные процессы являются самостоятельным объектом исследования уже долгие годы. Между тем, в условиях относительно стабильного социально-экономического и политического развития страны они в основном исследовались в демографическом контексте. Интенсификация исследования миграционной проблематики в отечественной социологической и юридической литературе наблюдается с середины 90-х гг. XX века.

Имеющиеся в настоящее время исследования ряда ученых посвящены изучению миграции, как сложного социального процесса в целом. Так, Т.С.Иларионова рассматривает регулирование миграционных процессов с позиции обеспечения национальной безопасности. В.Л.Иноземцев анализирует

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 26 апреля. 2005 г. № 86.

иммиграцию в условиях нового столетия в методологическом аспекте. М.Л.Тюркин исследует концептуально-правовые основы миграционной системы России.

Также проблемы миграции населения в различных аспектах (экономических, политических, юридических, социальных, демографических) исследовались в работах многих отечественных и зарубежных ученых В.М. Артемова, Н.Н. Барсова, С.И. Брука, В.И. Бутова, Е.В. Вавиловой, Г.С. Витковской, Ю.В. Герасименко, Н.С. Гинзбурга, А.В. Дмитриева, М.Б. Денисенко, А.А. Долинина, Т.С. Иларионовой, В.А. Ионцева, В.Б. Коробова, В.П. Иноземцева, М.Н. Йовановича, С.П. Капицы, Л.К. Корецкой, В.А. Копылова, Е.С. Кузнецовой, М. Листера, В.И. Переведенцева, Л.Л. Рыбаковского, И.А. Романова, Н.В. Тарасовой, М.Л. Тюркина, А.У. Хомры, Б.С. Хорева, В.И. Чапека и других.

Что же касается проблем собственно проблем взаимосвязи миграционных процессов и состояния правопорядка в региональном масштабе в целях оптимизации государственной миграционной политики, то они практически не подвергались самостоятельному монографическому исследованию. Этим во многом определяется наше стремление внести посильный вклад в дальнейшее развитие указанных вопросов.

Объектом диссертационного исследования являются процессы миграции на территории Российской Федерации, влияющие на состояние правопорядка как в негативном, так и в позитивном отношениях.

Предметом исследования выступают особенности государственного регулирования миграционных процессов в целях влияния на состояние правопорядка в регионах страны и в частности в Уральском федеральном округе, осуществляющиеся на основе научного понимания и прогнозирования устойчивых тенденций развития миграционной ситуации.

Гипотеза исследования состоит в предположении того, что современная миграционная политика, как в масштабах страны, так и в конкретных регионах должна уйти от односторонности, выражающейся, главным образом, в выработке мер, направленных на противодействие незаконной миграции, и приобрести комплексный характер, ориентированный, с одной стороны на противодействие незаконным миграционным процессам, а с другой – на стимулирование качественных миграционных потоков в регионы в целях их социально-экономического и культурного развития, позитивно влияющих на стабилизацию социально-правового порядка.

Основной целью диссертационного исследования является осуществление комплексного социологического анализа влияния миграционных процессов на состояние правопорядка в регионах страны и главным образом в Уральском федеральном округе, а также выработка конкретных предложений по оптимизации государственного регулирования процессов миграции в интересах обеспечения устойчивого и стабильного развития регионов.

Задачи исследования:

– выявить сущность, содержание, причины миграционных процессов в современной России, показать как общее (характерное для всей страны), так и особенное (характерное для конкретных российских регионов) в формах их проявления;

– показать нелинейную взаимосвязь миграционных процессов с состоянием правопорядка в регионах, обусловленную возможностями миграции как негативно, так и позитивно влиять на правопорядок;

– обосновать основные направления государственного регулирования миграционных процессов в интересах поддержания правопорядка в регионах страны, обеспечения прав и свобод легальных мигрантов, использования потенциала мигрантов в интересах развития регионов;

– проанализировать особенности развития миграционных процессов в собственно Уральском федеральном округе, характеризующегося наличием значительного сырьевого и научно-технического потенциала и представляющего собой привлекательную для миграции территорию;

– исследовать комплекс социально-экономических аспектов миграционной политики в Уральском федеральном округе, связанных с опытом выработки целенаправленных мер по созданию условий для привлечения высококвалифицированных трудовых ресурсов в регион и минимизацией негативных последствий незаконной миграции;

– обосновать актуальность проведения комплексных социологических исследований миграционных процессов и их влияния на состояние правопорядка в Уральском федеральном округе в целях оптимизации миграционного законодательства.

Методологическую основу исследования составили классические и современные теоретические положения социологии, теории социального и государственного управления, позволившие изучить особенности современных миграционных процессов в Российской Федерации в целом, а также ее конкретных регионах, и выйти на формулирование конкретных предложений по оптимизации региональной миграционной политики и государственного регулирования миграционных потоков. Отправной точкой анализа особенностей миграционного поведения и его влияния на состояние правопорядка в регионе послужила системная теория, а также принципы комплексности и междисциплинарности, позволившие рассмотреть миграцию как сложный общественный феномен, акцентировать внимание на наиболее эффективных методах, средствах и формах государственного управленческого воздействия на миграционные процессы.

В работе использовались как общенаучные методы (системный, структурно-функциональный, исторический, анализ, синтез, обобщение), так и специальные – сравнительно-исторический, типологический анализ, ситуационный подход, статистический анализ. Кроме того, в процессе исследования были использованы некоторые международно-правовые акты, Конституция Российской Федерации, источники конституционного и

административного права, законодательство, относящееся к предмету исследования.

Эмпирическую базу исследования составили результаты отечественных и зарубежных социально-политических и сравнительно-правовых исследований в области проблем влияния миграции на состояние правопорядка, а также государственного регулирования миграционных потоков, данные национальной и ведомственной статистики, социологических опросов населения по указанным проблемам, различным аспектам деятельности подразделений Федеральной миграционной службы, результаты опросов специалистов ФМС России, проведенные автором диссертации.

Научная новизна исследования заключается в том, что в диссертационной работе на основе социологического анализа выявлены тенденции, обуславливающие нелинейную зависимость миграции и правопорядка в Уральском федеральном округе, а также сформулирован комплекс предложений, направленных на оптимизацию государственного регулирования миграционных процессов в регионе с интересах поддержания социально-правовой стабильности. Это позволило выйти на новые теоретические, методологические и практические позиции в понимании и прогнозировании современных миграционных процессов в российских регионах, совершенствовании основных направлений, форм и методов региональной миграционной политики.

В процессе реализации основной цели и связанных с ней исследовательских задач, в диссертации были получены следующие, имеющие научную новизну, результаты:

– выявлены основные причины и формы проявления миграционных процессов в современной России, связанные не только с изменением геополитической, экономической и социокультурной ситуации на постсоветском пространстве, но и с уникальностью самой России, обуславливающей ее особенности - масштабы территории, схема расселения, протяженность границ, специфика развития отдельных регионов (разноукладность, неравномерность), состояние рынка труда, рынка жилья и др. Это позволило утверждать об актуальности выработки концепции и механизмов комплексного государственного регулирования миграционных процессов, учитывающих региональную специфику;

– установлена взаимообусловленность миграционных процессов и состояния правопорядка в регионе, выражающаяся, с одной стороны в негативном влиянии миграции на состояние правопорядка в условиях отсутствия научно обоснованной региональной миграционной политики, либо ее неэффективности, и позитивном влиянии – при наличии таковой, когда миграции принадлежит значительная роль, например, в практической реализации крупных инвестиционных региональных программ, наблюдается адекватное размещение трудовых ресурсов, локальный приток рабочей силы определенного количества и качества. Это позволило утверждать, что

эффективность самого правового порядка как совокупности, в первую очередь, правовых норм, обеспечивающих регуляцию поведения различных социальных субъектов, во многом определяет упорядоченность миграционных процессов и их позитивную направленность;

– сформулированы основные направления государственного регулирования миграционных процессов, заключающиеся в создании условий для приема и размещения экономически активной части мигрантов; оказании поддержки обустройства социально слабозащищенных переселенцев; изменении порядка обустройства переселенцев с учетом специфики различных категорий мигрантов; введении мер дифференцированной поддержки территорий и стимулировании притока мигрантов в определенные территории с учетом интересов государства. Это позволило утверждать о необходимости выработки комплексного миграционного законодательства, а также механизма разграничения федеральной и региональной ответственности за решение возникающих миграционных проблем;

– проанализированы основные тенденции и перспективы развития миграционных процессов в Уральском федеральном округе, заключающиеся в том, что УрФО как экономически развитый регион, отличающийся высоким уровнем промышленного производства, оборота розничной торговли, притока инвестиций в основной капитал, среднемесячной заработной платы, а также относительно низким уровнем безработицы (по сравнению с другими Федеральными округами России, за исключением ЦФО), представляет собой зону привлечения различных категорий мигрантов. Это способствовало обоснованию тезиса о том, что в среднесрочной перспективе миграционные процессы в УрФО интенсифицируются, что вызовет необходимость в дальнейшей оптимизации региональной миграционной политики с целью обеспечения организационно-правовых условий стабильного и динамичного развития региона;

– выявлен комплекс социально-правовых аспектов миграционной политики в Уральском федеральном округе, выражающийся в общепринятых на уровне государственного и регионального управления идей и организационно-правовых средств, с помощью которых государство и его региональные органы вырабатывают рычаги воздействия на стихийные процессы развития миграции в целях снижения ее негативных последствий для государства и региона, а также повышения эффективности использования потенциала мигрантов. Это позволило утверждать, что в УрФО интегрирован значительный опыт регулирования миграционных процессов, основанный на соблюдении приоритета государственных интересов в ходе реализации миграционной политики;

– проанализированы возможности социологического обеспечения законодательного процесса, выработки разработки миграционного законодательства, в том числе в Уральском федеральном округе. Это позволило утверждать о необходимости государственной поддержки комплексных социологических исследований в области миграционных процессов в УрФО как необходимой базы для выявления объективных тенденций и

закономерностей в указанной области, способствующих определению наиболее перспективных и новационных сфер государственного регулирования миграции в регионе.

Положения, выносимые на защиту.

1. Миграция, представляющая собой перемещение людей по различным причинам через границы административно-территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства, различающаяся по причинам, типам, формам проявления на федеральном и региональном уровнях, а также являющаяся важным фактором социально-экономического развития общества, все больше становится объектом пристального внимания, как представителей науки, так и органов государственной власти и управления. Наука должна ответить на вопросы концептуального характера, касающиеся миграционной политики, практика – на требования интеграции мигрантов в интересах развития регионов, а также минимизации негативных последствий незаконной миграции, отрицательно влияющей на состояние правопорядка в регионах страны.

2. Влияние миграции на состояние правопорядка в регионе страны носит нелинейный характер. Так, незаконная миграция, представляющая собой въезд в РФ, пребывание и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением законодательства, регулирующего порядок въезда, пребывания, транзитного проезда и выезда иностранных граждан, а также произвольное изменение ими своего правового положения в период нахождения на территории РФ, способствует наполнению отдельных регионов России неквалифицированной рабочей силой из соседних стран, усилению криминогенных тенденций, созданию очагов социальной напряженности. Научно обоснованная миграционная политика применительно к межрегиональной и внутрирегиональной миграции, ориентирована на решение проблем социально-экономической стабилизации в регионах через привлечение населения к возрождению малообжитых районов, сел и аграрного сектора на базе новых форм собственности и хозяйствования, интеграцию высококвалифицированных трудовых и экономически активных ресурсов в социально-экономическую жизнь регионов. Это способствует укреплению правопорядка и профилактике общеуголовной преступности.

3. Государственное регулирование миграции представляет собой совокупность научно обоснованных, последовательных мер воздействия на стихийные миграционные процессы с целью их упорядочения в интересах общества и государства. Слабость государственного регулирования в сфере миграции наносит ущерб геополитическим и социально-экономическим интересам государства и его регионов. Основными направлениями государственного регулирования миграции сегодня являются создание оптимальных условий для приема и размещения экономически активной части мигрантов, стимулирующих их участие в процессе адаптации к существующему социально-экономическому положению; оказание государственной поддержки обустройства социально незащищенных

переселенцев; изменение порядка и механизма обустройства переселенцев с учетом специфики различных категорий мигрантов; разработка механизмов регулирования процессов миграции, введение мер дифференцированной поддержки территорий и стимулирование притока мигрантов в определенные территории с учетом интересов государства; разграничение федеральной и региональной ответственности за решение возникающих миграционных проблем; контроль за незаконной миграцией.

4. Уральский федеральный округ, включающий в свой состав шесть крупных субъектов Российской Федерации, представляет собой развитый в экономическом и промышленном отношениях регион. УрФО, концентрирующий значительные природные, человеческие, инфраструктурные и иные ресурсы, отличающийся достаточно устойчивыми темпами роста, является привлекательным для различных типов мигрантов, в том числе, незаконных. По оценкам экспертов, в течение последних пяти лет, незаконная миграция в субъекты УрФО способствовала резкому росту числа преступлений и правонарушений в регионе. В этих целях были предприняты меры по усилению контроля за въездом мигрантов в регион, выразившиеся, в частности, в увеличении количества пунктов пропуска через государственную границу, совершенствовании порядка регистрации мигрантов. Вместе с тем, в регионе за последние пять лет интегрирован значительный опыт регулирования миграционных процессов. В частности, здесь предприняты попытки в направлении адекватного размещения трудовых ресурсов, локального притока рабочей силы определенного количества и качества в целях реализации ряда инвестиционных программ. Между тем, в диссертации вносятся предложения по разработке научно и экономически обоснованной региональной концепции миграционной политики, предполагающей, в частности, создание единой системы классификации категорий мигрантов и их учета; выработки экономических и административных мер государственного регулирования миграционных проблем в регионе; формирования системы гарантированных форм государственной поддержки вынужденных категорий мигрантов и т.д.

5. Государственное регулирование миграционных процессов по своей сути носит территориально-дифференцированный характер, поскольку в разных местностях, объединенных по региональному, или по типологическому принципу, существуют разные миграционные проблемы. Это свидетельствует о том, что цели государственного регулирования миграционных процессов и направления их достижения различны. Применительно к УрФО, государственное регулирование миграционных процессов должно учитывать комплекс региональных социально-правовых особенностей. В частности, речь идет о необходимости разработки, применительно к особенностям региона, социально-экономических регуляторов, ориентированных на приток инвестиций поддержки работодателями мигрантов в целях оживления депрессивных районов УрФО, проведения активной региональной социальной политики, компенсирующей неблагоприятные условия проживания и т.д.

6. Социологическое обеспечение процесса совершенствования миграционного законодательства представляет собой реализацию

совокупности теоретико-методологических и прикладных средств социологии в области изучения миграционных процессов и их прогнозирования в стране в целом и УрФО в частности. Социология выводит на системное видение тенденций и перспектив развития миграции в УрФО, а также способствует выработке комплексного миграционного законодательства, увязывающего все имеющиеся законы и нормативные акты, способствующего разработке недостающих, согласовывающего на концептуальном уровне принципы работы с мигрантами и территориями. Обосновывается необходимость государственной поддержки осуществления по проведению комплексных социологических исследований миграционных процессов в УрФО.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования непосредственно связана с элементами его научной новизны. Сформулированные теоретические положения и практические выводы, полученные автором, способствуют расширению и углублению имеющихся в современной науке представлений на взаимосвязь миграции и состояния правопорядка в регионе, а также возможностей государственного регулирования миграционных процессов в интересах поддержания социально-правовой стабильности. Они могут быть использованы в дальнейшей разработке эффективной региональной миграционной политики, учтены в процессах выработки федеральных и региональных комплексных целевых программ регулирования миграционного поведения. Материалы диссертации могут быть использованы при подготовке учебных курсов по социологии управления, а также положены в основу специального курса по проблемам государственного регулирования миграционных процессов для сотрудников ФМС России, а также сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

Достоверность полученных результатов, их обоснованность и надежность подтверждаются использованием методологии социологического подхода к исследованию взаимосвязи миграции и состояния правопорядка в регионе; обобщением и введением в научный оборот новых теоретических и эмпирических материалов, связанных с проблемами государственного регулирования миграционных потоков в интересах поддержания социально-правовой стабильности в регионе.

Апробация результатов исследования. Основные теоретические выводы отражены автором в четырех опубликованных научных статьях. Результаты исследования докладывались на научном семинаре «Миграционная ситуация в Центральной и Северо-Западной России», на межвузовской научно-практической конференции. Материалы диссертационного исследования внедрены и используются в деятельности Всероссийской ассоциации международных, культурных и гуманитарных связей, Свердловского областного миграционного центра, Главного управления внутренних дел Свердловской области, Представительства Губернатора Свердловской области при Президенте Российской Федерации, Комитета Государственной Думы

РФ по гражданскому, уголовному арбитражному и процессуальному законодательству, а также в учебном процессе Академии управления МВД России в курсе «Социология управления».

Структура диссертации состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Содержание работы

Во введении рассматриваемой темы обосновывается ее актуальность, степень научной разработанности, раскрывается научная новизна исследования, методологическая база, цели и задачи диссертации, теоретическая и практическая значимость.

Первая глава – «Теоретические основы исследования миграционных процессов» - включает в себя три параграфа в которых определены сущность, причины, влияющие на миграцию, формы проявления миграционных процессов, взаимная обусловленность миграции и состояния правопорядка, направления государственного регулирования миграционных процессов на основании исторического анализа факторов, существовавших в России и зарубежных государствах, определение приоритета государственного регулирования и осуществление миграционной политики в соответствии с определенными принципами, в основе которых находятся научно обоснованные меры воздействия на процессы миграции, происходящие в интересах государства.

В первом параграфе – «Миграционные процессы: сущность, причины, формы проявления» - миграция рассматривается как социальный процесс, обусловленный экономическими, политическими, национальными и иными причинами.

Анализ исторического аспекта позволил автору определить типы миграции:

1. Миграция являлась порождением хаотической эволюции кочевых племен и народностей, социальные структуры и политическая система которых находились в стадии зарождения.

2. Миграция оказывалась следствием внешней экспансии зрелых социальных систем с устойчивой структурой и сложившимся комплексом социальных связей и отношений.

Первый тип миграции характеризуется тем, что постоянные вторжения кочевников в Китай и монгольское нашествие на территорию, занимаемую в настоящее время странами СНГ, не сопровождалось распространением и закреплением новых социальных порядков. Переселенцы или захватчики, приносившие с собой некоторые обычаи и традиции, теряли связь с прежней родиной и, как правило, ассимилировались.

Второму типу миграции свойственно увеличение масштабов на протяжении многих веков. В истории выделяют, например, экспансию Египта в Переднюю Азию; Ассирии (позднее Персии) в Финикию; Закавказья,

Малой Азии в Грецию; ответное вторжение македонцев в Северную Африку, на Средний Восток и в Азию; становление Российской империи; открытие европейцами в 1492 году Америки, а затем ее колонизация, аналогичные варианты экспансии этого периода наблюдаются в Индии, в Австралии, в отдельных регионах Азии.

С развитием политической науки в европейских государствах (зарождение идей гражданского общества, обострение политических и религиозных обострений между ирландцами и шотландцами, формированием границ национальных государств, возникновение идей гражданства и личной свободы и др.) возникают понятия «иммиграция» и «эмиграция».

Активность миграционных потоков наблюдается в послевоенной Европе. Увеличивается рост внутриконтинентальных миграций в страны с высоким уровнем жизни населения (Великобритания, Франция, Швейцария, ФРГ и др.).

Иммиграция этого периода характеризуется тем, что основную массу переселенцев, как правило, представляли выходцы из стран с низким уровнем жизни, подавляющее большинство которых низко квалифицированные специалисты или вообще неквалифицированные работники. Являясь в основном представителями низких социальных слоев, они принесли в страны пребывания новые проблемы, обусловленные отчужденностью иммигрантов от остальных граждан. В городах возникают целые кварталы «белых», «черных», «желтых» граждан со своей культурой, нежеланием изучать государственный язык, ростом числа преступлений. При этом иммигранты, как правило, получали социальные пособия вдвое больше, чем безработные граждане, что привело к обострению такого явления как ксенофобия.

Анализ социально исторических объектов миграции приводит автора к следующим выводам:

1. В процессе длительной эволюции современного общества, проблемы миграции целесообразно было бы рассматривать в контексте взаимодействия западных и не западных ценностей, противостояния принципам индивидуализма, демократии личной свободы и различных форм коллективизма;

2. Опыт США представляет собой уникальный пример устройства общества, но принцип «плавильного котла» превративший первых переселенцев в полноценных американцев, принудивший изменить свои взгляды, идеи, ценности, культуру, а иногда полностью отказаться от них, начинает устаревать. Современная иммиграция не служит больше целям формирования единой общности и в этом ее главное отличие от прежних этапов в истории США и стран Западной Европы;

3. Основной урок эволюции миграционных процессов состоит в том, что в колониальных странах выходцы из Европы, так и не установили европейские порядки, т.к. представляли явное меньшинство населения;

4. Миграционные потоки, направленные от периферии к центру, столь распространенные на протяжении всего XX-го столетия, обусловлены сегодня осознанным индивидуальным выбором каждого мигранта. В современном обществе переселенцы прекрасно отдают себе отчет в том, что жизнь в

условиях чужой среды будет борьбой за выживание, и в этих условиях и мигранты и коренное население будут больше стремиться сохранить свои традиции, чем усваивать чужие.

Во втором параграфе – Взаимообусловленность миграционных процессов и состояния правопорядка» - определено влияние миграции на правопорядок в различном ее проявлении. Криминальная ситуация, обострению которой способствует миграция, позволяет формировать определенные социумы, которые, как правило, находятся вне сферы действия закона.

В настоящее время в структуре преступности приезжих преобладают правонарушения, совершенные жителями Российской Федерации, а также жителями ближнего зарубежья, что соответствует основным миграционным потокам.

Проблема незаконного въезда и выезда иностранцев и граждан Российской Федерации приобретает все более острый характер. 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 ослабление социально-экономической обстановки.

Проблемы беженцев и мигрантов не должны становиться только проблемами для органов внутренних дел, МИДа, и других органов в отдельности и тем более для самих людей, попавших в настоящую беду. Решить эти проблемы нельзя в одиночку, возлагая всю ответственность за нарушения различных норм права со стороны беженцев только на органы внутренних дел. Необходимо четкое и однозначное понимание того, что до тех пор, пока не будут решены важнейшие правовые и социальные вопросы, а их реализация не будет осуществлена на практике, беженцы и мигранты будут являться источником преступности и правонарушений, относясь к наименее обеспеченной во всех отношениях категории населения, людям без родины и без будущего, которым, порой, просто нечего терять.

Регулирование процессов миграции, а также воздействие на поведение мигрантов, предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, находящимися на территории Российской Федерации должно проводиться при постоянном взаимодействии не только органов государственной власти с Министерством внутренних дел, но и с участием предприятий и организаций различных форм собственности.

Все вышеизложенное позволяет говорить о существовании достаточно устойчивых связей между миграцией и состоянием правопорядка. Мы склонны утверждать, что связь миграции и правопорядка носит нелинейный характер. То есть, речь идет о том, что миграция не только отрицательно влияет на состояние правопорядка, но и оказывает положительное воздействие, а значит в практически-управленческом смысле предполагает выработку мер противодействия незаконной миграции.

Конечно, все это требует продуманных государственных мер, когда, например, рост инвестиций подразумевает адекватное размещение трудовых

ресурсов, локальный приток рабочей силы определенного количества и качества. Поэтому мы склонны утверждать, что практика «латания миграционных дыр» должна уступить место комплексной, взвешенной миграционной политике, ориентированной на перспективу социально-экономического роста страны. При малейшем ослаблении миграционного контроля может сложиться социально-опасная миграционная ситуация, в том числе и всплеск преступности приезжих.

В третьем параграфе – «Основные направления государственного регулирования миграционных процессов» - определена особенность миграционной политики России в 20-80-е годы прошлого века, которая состояла в том, что в условиях фактически закрытой для въезда иностранных граждан страны упор делался на управление миграцией внутри страны.

Происходящие миграционные процессы, как в мире, так и в России неоднородны. Исходя из определения основных направлений миграционных потоков, миграция может различаться по причинам (добровольная, вынужденная и насильственная), по типу (внешняя и внутренняя), по временным критериям (возвратная или безвозвратная). Принято различать также индивидуальную, семейную (перемещение группы родственников для восстановления или сохранения семейных связей) и коллективную (организованное переселение группы лиц) миграцию.

В системе добровольной миграции следует выделить экономическую и, прежде всего, трудовую миграцию. Она представляет собой миграцию физических лиц из одной страны в другую, а также внутри одной страны с целью найма на работу. Наиболее тяжелые как для личности, так и для общества, государства последствия несет вынужденная миграция. Вынужденная миграция так же, как и добровольная, может иметь различные характеристики. Она бывает внешней (лица, ищущие убежище, в том числе беженцы) и внутренней (перемещенные внутри страны лица, вынужденные переселенцы), возвратной и безвозвратной, легальной и нелегальной и т.д.

В последнее время происходит постепенная трансформация характера миграции: из рефлекторной, вызванной конкретной, сиюминутной ситуацией, военным или межнациональным конфликтом, она превращается в эволюционную, обусловленную долгосрочными и комплексными причинами. Среди них выделяются, например, экономические причины, отсутствие перспектив трудоустройства, дискриминационный характер законодательства по отношению к отдельным категориям лиц и др.

Одной из серьезных проблем в области миграции для России на сегодняшний день является концентрация мигрантов в центральных густонаселенных и южных районах страны с благоприятными природно-климатическими условиями либо относительно высоким уровнем социально-экономического развития.

В результате исследования сформулировано следующее определение миграционной политики - это система общепринятых на уровне управления идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых

прежде всего государство, а также его общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества.

Миграционная политика — это прежде всего воздействие на миграционное поведение, которое является одним из видов, элементов социального поведения, совокупностью действия или поступков, которые логически приводят к миграции населения. Всякое поведение образуется из набора стереотипов, формирующихся сложно, неоднозначно. Миграционная политика проводится прежде всего так, чтобы влиять на условия, формирующие миграционное поведение. На миграционное поведение влияют образ жизни, реальная социальная практика, распределение рабочих мест, различия в условиях жизни населения.

Миграционная политика, в широком смысле слова, должна воздействовать на совокупность всех факторов распределение рабочих мест, различия в условиях жизни населения, образ жизни населения, чтобы через них воздействовать на миграционное поведение человека. В узком смысле слова миграционная политика воздействует только на механизм миграционного движения. Миграционные процессы регулируются с использованием как стимулирующих, так и ограничительных мер.

Основными направлениями миграционной политики и механизмов ее реализации в отношении российских граждан следует считать:

а) создание условий для приема и размещения экономически активной части мигрантов, стимулирующих их участие в процессе адаптации к существующему социально-экономическому положению;

б) оказание государственной поддержки обустройства социально слабозащищенных, вынужденных переселенцев:

в) изменение порядка и механизма жилищного обустройства вынужденных переселенцев с учетом специфики различных категорий мигрантов;

г) разработку экономических механизмов регулирования процессов миграции, введение мер дифференцированной поддержки территорий и стимулирование притока мигрантов в определенные территории с учетом интересов государства.

Ранее на федеральном уровне отсутствовал системный подход к урегулированию общественных отношений, связанных с миграцией. В настоящее время обновление законодательства направлено, в частности, на усиление паспортно-визового режима, упорядочение системы регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территориях, приграничных с другими государствами. Предусматривается централизованный учет (создание центрального банка данных) иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих (как временно, так и постоянно) в Российской Федерации. Тем не менее, несмотря на принятие ряда указанных выше актов, вопросы законодательного обеспечения прав мигрантов решены еще далеко не достаточно.

Представляется, что необходимо осуществление более полной

законодательной регламентации прав мигрантов на федеральном уровне, что на практике позволит обеспечить единые подходы к реализации миграционной политики на всей территории страны, установит общие принципы и стандарты законодательного регулирования в данной области, гарантирует организацию должной защиты переселенцев от дискриминации по мотивам происхождения, социального и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений и другим обстоятельствам, определит соответствующие государственные полномочия в этой сфере. Органам государственной власти субъектов Федерации или органам местного самоуправления могут передаваться исполнительные полномочия в случаях, предусмотренных федеральными законами, с одновременным предоставлением необходимых материальных и финансовых средств на их осуществление.

Вторая глава – «Региональные особенности влияния миграционных процессов на состояние правопорядка» включает в себя три параграфа, которые содержат исследования миграционных процессов и их особенностей, происходящих в Уральском федеральном округе.

В первом параграфе - «Миграционные процессы в Уральском федеральном округе: тенденции и перспективы» - в качестве одной из составляющих, отрицательно влияющих на изменения в общественной жизни, порождающих преступность указано несвоевременное реагирование законодательных органов на комплекс мероприятий, направленных на нейтрализацию негативных последствий миграции. К ним можно отнести создание этнических групп, занимающихся противоправной деятельностью.

На наш взгляд решение задач по совершенствованию миграционного законодательства; принятию административных мер в регионах, где компактно обосновываются мигранты, а также по совершенствованию мер укрепления правопорядка и взаимодействия органов внутренних дел с мигрантами, предполагает проведение анализа миграционных тенденций, как на федеральном, так и региональном уровне.

Проведенные исследования свидетельствуют о том, что на территории Уральского федерального округа уровень незаконной миграции сохраняется. По оценке автора численность иностранных граждан и лиц без гражданства незаконно находящихся на территории округа составляет около 100 тыс. человек. Для учета и контроля за прибытием мигрантов на территории округа функционирует 13 пунктов пропуска через государственную Российско-Казахскую границу.

Необходимо отметить, что имеющиеся силы и средства органов внутренних дел реализованы не в полном объеме, а принимаемые меры по регулированию миграционных процессов нуждаются в совершенстве.

Обеспечить надлежащий учет прибывающих на территорию Уральского федерального округа иностранных граждан пока что не удается. Имеют место такие нарушения, как проживание не по месту регистрации, или без регистрации вообще, а также уклонение от выезда из Российской Федерации

по окончании разрешенного срока.

Воздействие на сложившуюся обстановку в регионе, принятие соответствующих решений в деятельности правоохранительных органов невозможно без проведения тщательного анализа ситуации, оказывающей влияние на общественную безопасность в Уральском регионе. Данная работа не возможна без непосредственного взаимодействия различных между различными органами государственной власти. Так, совместно с Управлением по труду и социальным вопросам Миграционной службой определяются квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений в РФ для осуществления трудовой деятельности. Придерживаются установленных квот только органы, занимающиеся оформлением разрешений, а для прибывающих лиц это только одна из причин вынуждающих действовать, нарушая законодательство. В порядке взаимодействия с подразделениями налоговой инспекции, центров занятости населения и другими органами проводятся проверки граждан и организаций, привлекающих и использующих иностранную рабочую силу. В результате проведенных проверок выявляются нарушения законодательства, а к виновным принимаются различные меры воздействия.

Одновременно предпринимаются меры по усилению контроля за въездом мигрантов в регион, выражающиеся, в частности, в увеличении количества пунктов пропуска через государственную границу, совершенствовании порядка регистрации мигрантов. Вместе с тем, в регионе за последние пять лет интегрирован значительный опыт регулирования миграционных процессов. В частности, здесь предприняты попытки в направлении адекватного размещения трудовых ресурсов, локального притока рабочей силы определенного количества и качества в целях реализации ряда инвестиционных программ.

Во втором параграфе «Социальные аспекты миграционной политики в Уральском федеральном округе» - официальные данные свидетельствуют, что приток иммигрантов в УрФО в годы реформ обеспечивался в основном Казахстаном, Украиной, Узбекистаном, Киргизией, Грузией, Молдавией и Туркменией, а из стран дальнего зарубежья – Китаем, Турцией, КНДР.

Среди факторов роста иммиграционных потоков в УрФО можно отметить:

1. Несовершенство миграционного законодательства в отношении въезда пребывания иностранцев, отсутствие эффективной системы иммиграционного контроля, «прозрачность» российских границ со странами СНГ.

2. Наличие в УрФО влиятельных национальных диаспор, связи которых с этнической родиной облегчают начальный этап миграции и провоцируют ее дальнейшее развитие.

3. Географически удобное положение для транзита в Европу из Азии.

4. Высокий уровень и быстрый рост теневой экономики и коррупции.

Социально-экономические и политические аспекты миграционной политики кроме иммиграционных проблем, связаны и с эмиграцией населения, трудовых ресурсов и рабочей силы из УрФО. Этот вид передвижения населения количественно и качественно отличается от иммиграционных потоков в округе.

Урегулирование проблемы эмиграции специалистов невозможно без

решения вопросов глобального макроэкономического уровня, причем оно в отличие от проблем регулирования иммиграционных потоков, не может быть частично осуществимо мерами оперативного характера. Пока не будет скорректирован вектор отраслевой специализации экономики России в пользу более динамичного развития высокотехнологичного производства и технологии, совершенствования социальной инфраструктуры, говорить о прекращении «утечки мозгов» из страны нереально.

Применительно к УрФО, государственное регулирование миграционных процессов должно учитывать комплекс региональных социально-правовых особенностей. В частности, речь идет о необходимости разработки, применительно к особенностям региона, социально-экономических регуляторов, ориентированных на приток инвестиций поддержки работодателями мигрантов в целях оживления депрессивных районов УрФО, проведения активной региональной социальной политики, компенсирующей неблагоприятные условия проживания и т.д.

В третьем параграфе – «Социологическое обеспечение совершенствования миграционного законодательства в региональной политике Уральского федерального округа» определено, что социологические исследования, ориентированные, прежде всего, на выявление, объяснение и прогнозирование основных тенденций в развитии миграционных процессов в условиях возникновения новой системы социальной дифференциации, масштабов и интенсивности социальных перемещений, социально-экономической ситуации и качественных перемен в российском обществе должны занять важное место в системе научного обеспечения выработки оптимального миграционного законодательства.

Актуальность социологических исследований в функционировании системы МВД России обусловлена тем, что они позволяют:

- выявлять сущность социально-экономических, духовно-идеологических и политических процессов в современном российском обществе, раскрывать динамику, тенденции и перспективы их развития. Это способствует выработке адекватных стратегических и оперативно-тактических целей и задач служб и подразделений МВД России всех уровней, уточнению приоритетов в правоохранительной сфере вообще и сфере деятельности ОВД, в частности;

- организовать систему социального мониторинга как средства непрерывного и опережающего получения качественной и количественной социальной информации для целей управления МВД России на различных уровнях о состоянии и динамике изменения социальных объектов (регионов, организаций, социальных групп, подразделений) на основе изучения мнения и реакции населения, а так же самих сотрудников МВД;

- анализировать причины социальных проблем, противоречий, экстремальных ситуаций, дисфункций в процессах развития и функционирования управляемых социальных объектов, для своевременного принятия необходимых управленческих решений;

- повышать качество анализа, прогнозирования, планирования,

используемых в управленческой деятельности МВД, совершенствовать проектирование конструктивных форм социальных отношений между милицией и обществом, между сотрудниками и руководителями подразделений; служить основой проведения комплексной социальной экспертизы программ, рассчитанных на использование в МВД в целях обеспечения их гармонизации во взаимодействии с внешней социальной средой;

– вырабатывать и реализовывать в практике управления органами внутренних дел на стадии реформирования продуктивные социальные технологии при ограниченных ресурсах.

Социологическая разработка миграционной проблематики будет способствовать совершенствованию научного и социально-экономического обоснования концепции миграционной политики, уточнению общих и частных подходов, а также созданию эффективных механизмов ее реализации.

В заключении сформулированы общие выводы, отражающие теоретические и практические положения диссертации. В частности, формулируется положение о том, что интеграция иностранцев должна рассматриваться как система государственных мер по активному включению в жизнь Российской Федерации, социализации переселившихся иностранных граждан.

Мониторинг миграционных процессов свидетельствует, что, несмотря на принимаемые меры, на территории федерального округа продолжает сохраняться определенный уровень незаконной (скрытой) миграции.

Необходимо отметить, что наибольшая часть как легальных, так и незаконных мигрантов прибывает на территорию округа транзитом через Республику Казахстан а, также то, что на фоне сложной криминогенной обстановки отмечается некоторое усиление негативного влияния мигрантов на состояние преступности.

Отмечая некоторые позитивные тенденции в организации работы, необходимо отметить, что в полном объеме имеющийся в правоохранительных органах потенциал для организации данного направления деятельности не использован, а принимаемые меры в сфере реализации миграционной политики нуждаются в совершенствовании. Зарубежный опыт регулирования миграции может и должен быть адаптирован в современной политической и юридической практике нашего государства для того, чтобы избежать совершения ошибок и для того, чтобы использовать потенциал миграции во благо России.

Основные положения диссертации опубликованы в четырех работах автора, общим объемом 1,4 п.л.

1. Червяков А.Ю. Социальная миграция: понятие, признаки и формы (теоретико-социальный аспект)./ Объединенный научный журнал № 17, М., 2004 - 0,3 п.л.

2. Червяков А.Ю. Миграционные прогнозы, как основа миграционной политики./ Объединенный научный журнал № 19, М., 2004 - 0,3 п.л.

3. Червяков А.Ю. Лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, как субъекты конституционных правоотношений. / Право: теория и практика № 11, М., 2004 - 0,4 п.л.

4. Червяков А.Ю. Эффективность управления миграционными процессами в деятельности правоохранительных органов. / Федерация № 3, М. 2005 - 0,4 п.л.

ЧЕРВЯКОВ Александр Юрьевич

Усл. печ. л. 1,16

Зак. 533.

Тир. 100 экз.

Центр оперативной полиграфии
ФГОУ ВПО РГАУ – МСХА им. К.А. Тимирязева
127550, Москва, ул. Тимирязевская, 44

