

На правах рукописи

**Алексеев Геннадий Егорович**

**СОВРЕМЕННАЯ РОССИЙСКАЯ МИГРАЦИОННАЯ  
ПОЛИТИКА: ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ**

23.00.02 - политические институты,  
этнополитическая конфликтология,  
национальные и политические процессы и технологии  
(юридические науки)

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой  
степени кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону - 2004

Диссертация выполнена в Ростовском юридическом институте  
МВД России

Научный руководитель: доктор юридических наук,  
профессор  
**Баранов Павел Петрович**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук,  
профессор  
**Денисенко Виктор Васильевич;**  
доктор социологических наук,  
профессор  
Денисова Галина Сергеевна

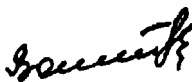
Ведущая организация: Краснодарская академия МВД России

Защита состоится 31 января 2005 года в 10 часов на заседании диссертационного совета Д.203.011.01 по политическим и юридическим наукам при Ростовском юридическом институте МВД России по адресу: 344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83, ауд. 502.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Ростовского юридического института МВД России.

Автореферат разослан 30 декабря 2004 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Вакула И.М.

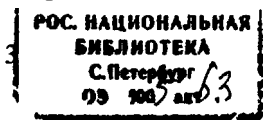
## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования.* Миграция в той или иной степени охватывает большинство стран современного мира, оказывая значительное влияние на происходящие в них политические, правовые и экономические процессы. Хотя миграция населения - это явление естественное, существующее со времени возникновения человеческого общества, и, значит, определяемое универсальной закономерностью функционирования и развития социума, тем не менее каждая эпоха характеризуется собственной миграционной спецификой. Современная массовая миграция, приобретая глобальный характер, является носителем невиданного до сих пор противоречия между переселенцами и постоянными жителями принимающих стран.

Не менее конфликтогенна и внутренняя миграция, она всегда чревата кризисами, даже в тех случаях, когда частично регулируется.

Внутренняя миграция наблюдается повсеместно, она провоцирует конфликты во многих регионах - как в промышленно развитых, так и развивающихся странах. Для населения принимающих регионов этот тип миграции представляется двойственным процессом, где выгоды и издержки находятся в некотором равновесии. Поэтому при формировании миграционной политики государства необходимо учитывать региональные интересы.

В современной России все чаще миграционные процессы связываются с ростом незаконной и неконтролируемой миграции населения, из-за которой в отдельных регионах и в крупных городах создалась крайне сложная демографическая, социально-политическая и криминогенная обстановка. По оценкам экспертов, от 7 до 15 млн мигрантов из ближнего зарубежья сегодня проживают на территории Российской Федерации. По мнению ряда ученых, неконтролируемая миграция является важной причиной возможного перехода миграционных процессов в угрозу национальной безопасности страны, поскольку отсутствует надлежащая нормативно-правовая база для управления данным социальным явлением, существуют пробелы в миграционном законодательстве.



касающиеся государственного управления миграцией с учетом опыта зарубежных стран, институционализация норм миграционного права в российских регионах сопровождается серьезными противоречиями, имеющими не только юридическую подоплеку.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В силу объективных причин, обусловленных, главным образом, устройством советской административно-командной системы, закрытыми границами СССР, коммунистической идеологией, проблемы миграции, особенно в юридическом плане, фактически не рассматривались. В постсоветской России данной теме уделяется серьезное исследовательское внимание: как методологическому анализу проблемы (определение миграции, классификация ее форм и типов), так и способам реализации российской правовой политики в сфере миграции.

Изучение феномена миграции в отечественной политической и юридической науках в его различных измерениях и предметных основаниях представлено в работах В.Б. Аверьянова, С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, М.Г. Арутюнова, М.М. Бабаева, З.А. Багишаева, Д.Н. Бахрах, И. Валлерстайна, Г.С. Витковской, М.И. Еропкина, А.Н. Жеребцова, Ж.А. Зайончковской, У. Изарда, В. Иноземцева, Т.И. Заславской, А. Золберга, В.А. Ионцева, А.А. Кауфмана, Ю.М. Козлова, А.А. Контарева, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, Э.Ли, А.Е. Лунева, В.М. Манохина, В.М. Моисеенко, В.И. Мукомеля, В.М. Мишурова, Н.П. Огановского, В.И. Переведенцева, В.В. Покшишевского, Л.Л. Попова, Р. Равенштейна, Т.М. Регента, В. Ройтера, А. Ротфельда, Л.Л. Рыбаковского, А. Санина, Л. Свечникова, В.Д. Сорокина, Ю.Н. Старилова, Ю.А. Тихомирова, Н.Н. Тоцкого, В.А. Туманова, Л.Л. Хоперской, А.У. Хомра, О.С. Чудиновских, Ф. Фукуяма, Т. Юдина, С.Б. Ягодина и других.

Заслуживают внимания конкретные диссертационные исследования, посвященные свободе передвижения, выбору места пребывания и жительства мигрантов (И.В. Плаксина, О.В. Ростовщикова), правовому статусу беженцев и вынужденных переселенцев (А.Н. Жеребцов, Ю.В. Герасименко), вопросам влияния миграционных процессов на преступность (Ю.И. Вьюнов, С.Е. Метелев). Особое значение приобретает проблема миграции и на-

циональной безопасности, а также административно-правового регулирования миграционных процессов на региональном уровне, которые не подвергались самостоятельному исследованию, хотя англоязычные работы такого рода уже появились, а вместе с ними и специальный термин - securitization of migration.

Таким образом, современное состояние и тенденции развития миграционных процессов нуждаются в дальнейшем обстоятельном научном осмыслении. За последнее время существенно изменились и функции государственных органов в сфере регулирования и контроля миграции, все более значительную роль в этих процессах стали играть субъекты Федерации, которые, однако, неадекватно оценивают геополитические угрозы и опасности, связанные с миграционными процессами в контексте правового обеспечения национальной безопасности страны.

Объектом диссертационного исследования являются институциональные формы современного российского миграционного процесса.

Предметом диссертационного исследования выступает нормативно-правовое регулирование процессов миграции населения с учетом региональных интересов российской государственности.

Цели и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является политико-правовой анализ современной российской миграционной политики в контексте законодательного обеспечения региональных интересов.

В соответствии с обозначенной целью автор решает следующие задачи:

- определить политико-правовой категориальный ряд, раскрывающий содержание миграционной политики;
- проанализировать современную политико-правовую динамику миграции с учетом мирового опыта ее регулирования;
- выявить особенности российской миграционной правовой политики;
- критически оценить влияние миграционных процессов на региональную безопасность в реформируемой России;
- обосновать законодательные приоритеты регионализации российской миграционной политики.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в следующем:

- определены основные понятия, раскрывающие содержание миграционной политики в правовом контексте;
- современная миграционная динамика проанализирована в структурно-функциональном и институциональном плане с учетом мирового опыта ее государственно-правового регулирования;
- выявлены особенности российской миграционной правовой политики и ее конфликтогенные основания;
- миграционные процессы представлены в качестве одной из угроз региональной безопасности и предложены правовые технологии ее нейтрализации;
- обоснованы юридические механизмы реализации региональных интересов в российской миграционной политике.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Современная российская миграционная ситуация характеризуется следующими основными особенностями: уменьшением регистрируемого миграционного прироста населения России, снижением компенсирующей роли миграционного притока в сокращении демографического потенциала страны; сокращением объемов и интенсивности безвозвратной миграции; устойчивым миграционным оттоком населения из северных и восточных регионов страны; односторонней российской направленностью миграционных потоков в миграционном обмене с бывшими союзными республиками и постепенным замещением под воздействием рынков труда и демографического дисбаланса вынужденной миграции на экономическую; активизацией временных трудовых миграций из СНГ, Юго-Восточной Азии и некоторых других стран дальнего зарубежья; уменьшением потоков эмиграции на постоянное жительство при одновременном росте числа российских граждан, работающих в странах дальнего зарубежья; расширением масштабов незарегистрированных миграционных потоков, различных форм незаконной миграции, требующими адекватной государственной правовой политики.

2. Российская миграционная правовая политика представляет собой согласованную и целенаправленную деятельность орга-

нов государственной власти и местного самоуправления, направленную на реализацию комплекса политических, юридических, экономических, социальных, культурно-просветительных, информационных мероприятий, обеспечивающих эффективное регулирование миграционных процессов. Процесс формирования миграционной правовой политики в России включает в себя две тенденции: с одной стороны, отечественная правовая система активно адаптирует международные стандарты государственно-правового регулирования отношений в сфере миграции, с другой - происходит регионализация прав мигрантов на основе принятия локальных нормативно-правовых актов, при этом законодательное творчество, осуществляемое субъектами Российской Федерации, все чаще вступает в противоречие с федеральным законодательством в области соблюдения и защиты прав мигрантов.

3. Среди важнейших направлений миграционной правовой политики Российской Федерации институционализируются следующие: правовая защита национальных интересов России как единого федерального государства; учет региональных запросов и интересов при формировании концептуально-правовых ориентиров миграционной политики; законодательное обеспечение благоприятного этнополитического и миграционного фона как в регионах, так и в целом государстве; юридическое урегулирование и превенция конфликтов между мигрантами и местным населением в контексте аккультурации и адаптации миграционных потоков, способствующие учету федеральных и региональных интересов при правовом обеспечении национальной безопасности современной России.

Наиболее предпочтительной формой государственно-правового регулирования миграции выступает федеральная миграционная программа, которая отличается учреждающим характером и адресностью, системностью и комплексностью; ресурсной, организационной и правовой обеспеченностью; отложенным финансовым механизмом действия и законодательной поддержкой.

4. Базисной правовой основой современной российской миграционной политики становится концепция прав и свобод человека, национально-государственная легитимация которой приво-

дит к игнорированию периферийной специфики миграционных процессов.

Вместе с тем правовое обеспечение региональных интересов в миграционной политике Российской Федерации не должно нарушать права и свободы мигрантов, институционализированные международным законодательством. В целях защиты их прав и свобод, недопущения в этой сфере нарушений федерального законодательства необходимо жесткое отстаивание приоритета федерального законодательства в области прав и свобод человека; судебное определение спорных вопросов, связанных с регулированием миграционных процессов в качестве предметов совместного ведения РФ и субъекта Федерации; правовая оценка фактов превышения полномочий региональных органов государственной власти и управления в данной сфере.

Теоретико-методологическая основа диссертационного исследования.

В осуществлении поставленных задач были использованы современные научные методы, применяемые в праве: сравнительно-правовой, социально-правового анализа, проблемно-теоретический, юридической компаративистики и конфликтологии и другие.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды в области теории государства и права, государственного управления, конституционного, административного, муниципального и других отраслей права, относящиеся к проблематике диссертации.

Эмпирическая база исследования включает в себя статистические данные о миграционной обстановке и другие аналитические документы, подготовленные подразделениями по делам миграции Южного федерального округа, публикации средств массовой информации, результаты социологического исследования «Отношение местного населения и сотрудников ОВД к беженцам и вынужденным переселенцам».

Нормативную базу исследования составляют международные правовые акты в области защиты прав мигрантов, Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента России, постановления Правительства Российской Федерации, по-



становления Конституционного Суда РФ, конституции и уставы субъектов РФ, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иные акты федерального и регионального уровней.

*Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.* Теоретическое значение работы состоит в том, что сформулированные в ней выводы и предложения в определенной мере развивают и дополняют современную правовую концепцию регулирования миграционных процессов. Прежде всего, это касается нормативно-правовой регламентации правоотношений, возникающих в процессе миграции населения, а также вопросов дальнейшей научной разработки Концепции государственной миграционной политики. Одновременно материалы диссертации могут способствовать углублению научных исследований по вопросам взаимоотношений личности и государства в современных условиях формирования гражданского общества с учетом региональных интересов.

Практическая значимость работы состоит в обосновании автором выводов и предложений по совершенствованию миграционного законодательства, повышению качества работы органов внутренних дел, реализующих государственные полномочия в сфере миграционной политики. Предложенные автором рекомендации непосредственно могут использоваться сотрудниками миграционных подразделений органов внутренних дел в своей деятельности.

Кроме того, они могут стать основой для подготовки спецкурсов в ходе преподавания теории государства и права, юридической конфликтологии и этнологии, конституционного права России и зарубежных стран.

*Апробация результатов диссертационного исследования.* Основные теоретические положения диссертационного исследования были апробированы автором в научных докладах, которые обсуждались на международных и всероссийских научно-практических конференциях, проводимых в Ростовском государственном университете, Ростовском юридическом институте МВД Рос-

сии. Таганрогском институте управления и экономики, а также нашли отражение в пяти авторских публикациях общим объемом 2,8 печатных листа.

**Структура и объем диссертации** определяются характером поставленной цели и перечнем задач исследования, а также избранной автором логикой изложения материала. Работа состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения, списка использованной литературы.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются цели, задачи, объект и предмет исследования; раскрывается его методология, характеризуется теоретическая и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об эмпирической базе и апробации результатов диссертационного исследования.

**Первая глава «Институционально-правовой анализ миграционной политики»** посвящена уточнению категориального аппарата, используемого для анализа современных миграционных процессов, и компаративной оценке мирового и отечественного опыта правового регулирования миграции, в том числе с учетом региональных интересов.

В первом параграфе «Категориальное **оформление миграционной** правовой политики» раскрывается содержание понятия миграции, рассматриваются ее основные виды и типы. Автор подчеркивает, что миграционные процессы конца XX в. - начала XXI в. отличаются достаточной сложностью и напряженностью. В волне миграционных перемещений смешались потоки эмигрантов, выезжающих в другие страны навсегда; временных трудовых мигрантов, специалистов, ученых, студентов; беженцев и лиц, ищущих убежище, нелегальных мигрантов и туристов. За пределами стран происхождения по разным оценкам проживает от 80 до 130 млн человек.

Автор отмечает, что важным направлением организации и поддержании правопорядка в государстве является регулирование потока движения населения, обеспечение организации защиты прав мигрирующего населения, национальной и общественной безопасности. Реализация этих задач требует определенной информационно-теоретической и политико-правовой подготовки представителей различных органов государственной службы, что требует адекватного исследования проблем миграции **на** общетеоретическом и методологическом уровне.

Автор показывает, что в российской миграциологии существ-

вует свыше 40 различных определений понятия миграции, что объясняется его разным смысловым наполнением. В частности, одни исследователи определяют миграцию как любой вид территориальных перемещений населения, другие исследователи объединяют два признака: территориальных перемещений и готовности к миграции (миграционные установки на территориальное перемещение), третьи настаивают на разведении признаков перемещения населения и миграционных установок. К примеру, Л.Л. Рыбаковский под миграцией понимает территориальное перемещение, а потенциальную активность, т.е. установку на такое перемещение, определяет понятием «миграционная мобильность».

Ряд ученых рассматривают миграцию как социальный процесс, не обязательно привязанный к территории, что приводит к смешению двух понятий: «миграция» и «мобильность». И, наконец, большинство ученых содержание понятия «миграция» связывают с территориальными перемещениями населения. Этот подход в настоящее время разделяют большинство демографов, экономических географов, социологов, юристов. Данной позиции придерживается и автор работы.

В диссертационном исследовании под миграцией населения понимается территориальное перемещение людей под воздействием различных причин и факторов (экономических, политических, демографических, национальных, религиозных и т.д.), связь миграции с территорией различного уровня (государством, республикой, городом, селом и т.д.) отражается в миграционных потоках.

Миграционный поток представляет собой совокупное число мигрантов, имеющих общие районы прибытия и выбытия в течение данного отрезка времени.

В ходе диссертационного исследования автор уточнил такие понятия, как постоянная (безвозвратная) и временная (возвратная) миграции, маятниковые миграции, сезонные миграции, трудовая, коммерческая и учебная миграции, легальная и нелегальная миграция и др., уделив особое внимание понятию миграционная политика государства, подчеркивая, что общепризнанного определения данного понятия пока не существует, а имеющиеся в

научной литературе формулировки, совпадая между собой в ряде основных признаков, тем не менее расходятся в некоторых важных деталях.

Между тем, как показывает автор, без достаточно строгого определения этого понятия невозможно получить ясного представления о том, что такое миграционная политика, каков объем охватываемых ею явлений и выполняемых социальных функций. Учитывая, что политика означает искусство управлять государством и, следовательно, она выражает функцию государства по руководству той или иной сферы общественной жизни, диссертант дает авторское определение понятию «миграционная политика», под которой понимается согласованная и целенаправленная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, направленная на выполнение комплекса политических, правовых, экономических, социальных, культурно-просветительных, информационных мероприятий, обеспечивающих эффективное регулирование миграционных процессов.

Автор указывает, что интенсивность и направленность миграционных процессов оказывают непосредственное влияние на социально-экономическую и общественно-политическую обстановку в стране, обращая внимание на то, что степень контроля над политической ситуацией все больше зависит от результативности и эффективности миграционной правовой политики, которая структурно проявляется в деятельности правовых субъектов по достижению определенных целей и задач, защите собственных интересов.

Во втором параграфе **«Политико-правовая миграционная динамика: мировой опыт регулирования»** рассматриваются вопросы, посвященные сравнительному анализу миграционной политики России и зарубежных стран. Автор анализирует миграционную политику таких стран, как США, Франция, Великобритания, ФРГ, Китай и др.

Автор подчеркивает, что на рубеже XX и XXI веков миграционная политика стала важным фактором международной жизни и обеспечения национальной безопасности всех без исключения государств и обращает внимание на то, что исторически основ-

ные потоки миграции шли в направлении из развитых стран в свободные, неосвоенные, малоосвоенные, слабо развитые регионы земного шара, в настоящее время они поменяли свое направление - из менее развитых в более развитые регионы. Из азиатских и африканских стран - в Европу и Северную Америку, из Латинской Америки - в США, из стран СНГ - в Россию, из Китая - в индустриально развитые страны, Россию и страны Юго-Восточной Азии и т.д.

По мнению автора, если учесть темпы роста населения, то нынешние масштабы миграции нельзя считать значительными, новое великое переселение народов еще впереди. Толчком к нему могут стать негативные социальные, экономические, политические и иные события в развивающихся странах. При возможной политической нестабильности, например, в Китае 500 тыс. китайцев переселятся в Гонконг, 10 млн - в Таиланд, 100 млн - в Индонезию. О том, сколько китайцев устремятся в Сибирь, российский Дальний Восток, Центральную Россию даже трудно предположить.

Автор обращает внимание, что по прогнозам западных экспертов, к 2010-2015 гг. численность китайцев в этих регионах может составить 10-15 млн человек, а некоторые эксперты, прогнозируя масштабы дальнейшего переселения китайцев на территорию России, употребляют даже такие названия, как Дальневосточная Китайская Республика и Сибирская Китайская Республика. В связи с этим опыт зарубежных стран в области разработки миграционной политики может быть творчески использован при формировании отечественной миграционной политики в соответствии с ее апробированными формами.

Автор обосновывает структурное деление миграционной политики, содержащее цели, концепцию и систем)' способов и мер, с помощью которых *субъект* управления (государство или его общественные институты) целенаправленно воздействует на передвижения населения. Он указывает на то, что, как правило, международная миграция возникает при наличии значительного контраста в уровнях экономического развития и темпах естественно-го прироста стран, принимающих и отдающих рабочую силу. По-

этому географическими центрами иммиграции являются наиболее экономически развитые страны, такие как США, Канада, Австралия, большинство западноевропейских стран, а также страны, где в связи с бурным экономическим ростом в результате высоких доходов от продажи нефти наблюдается массовая иммиграция рабочей силы (Бахрейн, Катар, Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты).

Определяя цели иммиграционной политики, автор считает, что они могут быть институционализированы в трех аспектах:

- обеспечение защиты национальной экономики от нежелательного притока трудящихся-мигрантов как по количественному; так и по качественному составу;
- решение наиболее острых проблем в области занятости населения внутри принимающей страны с помощью гибкого регулирования численности иностранной рабочей силы;
- рациональное использование прибывающих в страну трудящихся-мигрантов в экономических и политических интересах страны-импортера.

При разработке концептуально-правовых основ миграционной политики большое значение имеют национально-исторические особенности страны.

В третьем параграфе **«Российская миграционная правовая политика, ее состояние и особенности»** анализируются содержание, цели и задачи миграционной политики современной России.

Автор показывает, что правовое регулирование вопросов миграции определяется внутренним законодательством государства, это сфера его внутренней компетенции. Нормативная база правового регулирования миграции, ее потоков, обустройства мигрантов является одной из форм государственно-правового регулирования миграционных процессов, что подчеркивает первостепенную роль государства как правового субъекта.

Анализируя миграционную политику современной России, автор характеризует изменения, происшедшие в стране за последнее десятилетие, подчеркивая, что они, главным образом, связаны с тем, что реформаторская конфликтогенность постепенно сме-

няется сотрудничеством различных социальных групп, осознается необходимость создания единого экономического пространства со странами СНГ, хотя реальный прогресс в развитии интеграции еще невелик. Все это в той или иной степени, прямо или косвенно влияет на содержание концепции национальной миграционной политики и разработку ее основных блоков.

По мнению автора, процесс разработки национальной миграционной политики должен проходить в несколько этапов. Первый – это определение того, что необходимо сделать, какая цель преследуется и почему разрабатывается та или иная правовая политика. После определения основных критериев на втором этапе следует четко определить и сформулировать цели этой политики. На третьем этапе разрабатываются программы, в рамках которых возможно достижение этих целей, определяются инструменты, необходимые для их осуществления. Прежде всего, для этого нужна информация о миграционных процессах. Далее рассматриваются вопросы, связанные с соответствующими организационно-административными структурами, а затем уже актуализируется законодательная база государственно-правового регулирования миграции.

На первом этапе происходит формирование государственной политики в области миграции с учетом экономических, социальных и демографических факторов, определяется ее взаимосвязь с социально-экономической политикой с учетом региональных интересов, так как в стране возможен избыток населения определенных категорий в одних регионах, а в других ощущается нехватка населения.

В этом случае возникает потребность в привлечении дополнительной рабочей силы, что является одним из традиционных элементов миграционной политики.

Миграционная политика не только подчинена необходимости планировать численность населения в связи с социально-экономическими потребностями, но и тесно связана с международным положением страны и ее международными обязательствами.

Автор обращает внимание на то, что следует учитывать ос-



новые права и свободы человека, причем не только «классические» (включая свободу передвижения), но и так называемые солидарные права, связанные с принципом социальной справедливости, отсутствием политико-правовой дискриминации и возможностью иметь адекватный уровень жизни, даже если человек не является гражданином страны пребывания. И, наконец, необходимо упомянуть право исповедовать свою религию, право на особое мнение, т.е. те элементы, которые позволяют личности жить в условиях другой культуры, сохраняя собственную национально-культурную идентичность.

Автор также отмечает, что миграционная политика должна использоваться как инструмент внешней политики той или иной страны. Он солидарен с позицией, согласно которой концептуально-правовые основы миграционной политики именно в их внешнеполитической определенности приобретают все большее институциональное значение.

По мнению автора, приоритетными направлениями миграционной политики в данном контексте являются:

- юридическая защита прав и интересов граждан Российской Федерации, проживающих как на ее территории, так и за ее пределами;
- государственно-правовое управление миграционными процессами в России: регулирование въезда и выезда мигрантов в страну и из страны, осуществление миграционного контроля, стабилизация и минимизация миграционных потоков;
- содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации путем создания законных условий их приема и размещения;
- оказание правовой и экономической помощи беженцам и вынужденным переселенцам;
- законодательное сотрудничество с другими государствами и международными организациями в области миграции.

**Вторая глава «Юридические механизмы реализации региональных интересов в российской миграционной политике»** включает в себя два параграфа, посвященных взаимосвязи миграции с национальной безопасностью страны, правовой оп-

тимизации и законодательному обеспечению миграционной политики современной России с учетом региональных интересов.

В первом параграфе **«Миграция как источник угроз: соотношение национальных и региональных интересов»** миграционные процессы рассматриваются в контексте правового обеспечения национальной и общественной безопасности. Автор обращает внимание на то, что в Концепции национальной безопасности миграция отнесена к одной из главных угроз общества. Анализируя понятия «угроза социуму», «национальная безопасность», «общественная безопасность», «криминологическая безопасность», автор указывает на то, что до недавнего времени угроза, исходящая от миграционных потоков, не была столь значительной и не имела широко распространенного криминального характера, в условиях глобализации она приобретает все более масштабный, а главное нелегальный (неконтролируемый) характер, и выходит за рамки угроз только общественной безопасности.

Автором уточняются такие понятия, как национальная безопасность, общественная безопасность и рассматриваются системы их обеспечения, при этом общественная безопасность определяется как такое состояние защищенности общества, человека, когда обеспечены благоприятные возможности для удовлетворения их жизненных, духовных и материальных потребностей, когда реализуется необходимый минимум устойчивости и стабильности, политико-правового иммунитета, актуализируется готовность и способность противостоять деструктивным воздействиям, опасностям и угрозам жизни, здоровью, имуществу; всей совокупности прав, свобод, законных интересов граждан, их объединений.

В рамках теоретико-правового подхода, разделяемого диссертантом, национальная безопасность рассматривается как сложная система, элементами которой являются: объекты безопасности; обстоятельства, угрожающие безопасности; субъекты обеспечения безопасности; силы и средства субъектов обеспечения безопасности. Объектами безопасности рассматриваются: человек (его жизнь, здоровье, права и свободы, собственность); общество (его материальные и духовные ценности); государство (его

конституционный строй, территориальная целостность и суверенитет).

При этом автор понимает обеспечение национальной и общественной безопасности как систему мероприятий, осуществляемых государственными и другими органами, организациями и учреждениями, а также отдельными гражданами, в целях обеспечения жизненно важных интересов личности, общества и государства. Основную роль в осуществлении этих мероприятий играют правоохранительные органы, в обеспечении национальной безопасности ведущую роль осуществляет государство, так как оно должно обеспечить военную, экономическую, социальную, политическую и международную безопасность, территориальную целостность страны и исключить возможность насильственного изменения политического строя, что достигается путем применения военной силы и проведения соответствующей правовой политики.

Однако, учитывая, что нелегальная миграция является одной из ключевых угроз национальной безопасности, а борьба с ней является главной задачей правоохранительных органов, то, следовательно, роль силовых структур возрастает до уровня обеспечения именно национальной безопасности, но в рамках своей правовой компетенции.

Автор понимает под обеспечением национальной безопасности нормотворческую, правоприменительную, ресурсную, организационную, тактическую деятельность, которая требует введения особого режима для защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства.

Соотношение национальных и региональных интересов, по мнению автора, заслуживает особого внимания при обеспечении демографической безопасности.

Превышение уровня смертности над уровнем рождаемости, по оценке ООН, приведет к тому, что многие страны, если они не будут принимать иммигрантов, к 2050 году «потеряют» значительную часть своих жителей. В Италии, например, численность населения уменьшится на 28 %, а Румынии - на 26 %, Словении, Венгрии - на 25 %, Испании, Чехии - на 24 %, Греции - на 23 %,

Украине - на 22 %, Японии, России - на 17 %, Австрии - на 14 %, Германии - на 11 %, Нидерландах, Словакии - на 10 %, Дании, Швейцарии - на 9 %, Финляндии - на 5 %, Китае - на 4 %, Швеции - на 3 % Исключение составят лишь США, где численность населения за счет значительного приема иммигрантов постоянно растет и к 2050 г. увеличится примерно на 80 млн человек

Согласно прогнозу Госкомстата России на предстоящие 15 лет, численность постоянного населения Российской Федерации по сравнению с началом 2001 г. сократится на 10,4 млн человек и в 2016 г. составит 134,4 млн человек. Более того, депопуляционные процессы осложняются уменьшением численности трудоспособного населения при увеличении доли населения в возрасте старше трудоспособного. Таким образом, при сохранении тенденции к снижению миграционного прироста населения России эти процессы станут необратимыми.

Автор подчеркивает, что миграционные процессы в Российской Федерации актуализируют необходимость принятия своевременных и последовательных решений в данной сфере, от чего во многом зависит дальнейшее развитие экономики, оздоровление демографической ситуации и укрепление безопасности страны. Однако в настоящее время, несмотря на усилия государственных органов, проблемы миграции в современной России в своем большинстве продолжают оставаться нерешенными из-за отсутствия комплексной многоуровневой миграционной правовой политики, соответствующей национальным и региональным интересам.

Во втором параграфе **«Регионализация миграционной политики: правовые технологии и законодательные приоритеты»** выявляются сущностные признаки и направления институционализации региональных интересов в миграционной правовой политике.

Автор отмечает, что конфликтогенность миграционных процессов на территории России особенно заметна в Южном федеральном округе. Именно здесь наблюдается негативная реакция населения на поток мигрантов из других республик СНГ и самой России. При этом наличие очагов межнациональных конфликтов, продолжающиеся контртеррористические операции в Чеченской

Республике, прозрачность границ с соседними государствами оказывают дестабилизирующее воздействие на обстановку в регионе.

Положение осложняется тем, по мнению автора, что значительная часть мигрантов не имеет возможности самостоятельно обустроиться и рассчитывает на государственную поддержку, которая регламентируется соответствующими законодательными актами (законы РФ «О вынужденных переселенцах» и «О беженцах»). Ввиду того, что юг России не относится к регионам, где рекомендовано принимать мигрантов, возможности их поддержки весьма ограничены. В результате действия всех этих факторов на южных границах Российской Федерации растет число мигрантов, недовольных условиями, созданными для их размещения.

Как показывает автор, важной особенностью обустройства прибывающих в округ мигрантов является их компактное поселение. Значительная часть мигрантов, прибывших в ЮФО (армян, грузин, азербайджанцев, греков, крымских татар, турок-месхетинцев и др.), оседает в наиболее важных в стратегическом отношении районах: вдоль автодорог федерального значения и на Черноморском побережье. При проведении тех или иных акций протеста этномигрантов могут быть парализованы важные транспортные магистрали, что способно принести государству значительный политический и экономический ущерб.

Кроме того, компактное расселение мигрантов обусловило интенсивный рост численности некоторых этнических групп, как за счет высокой рождаемости, так и вследствие «подтягивания» новых мигрантов, стремящихся поселиться в этнически родственной среде. В результате в районах компактного расселения этносов нарушился исторически сложившийся этнодемографический баланс, обострились социокультурные противоречия, эпизодически возникают конфликтные ситуации. В контексте указанных проблем автор отмечает повышенную межэтническую напряженность в Краснодарском крае (в районах расселения турок-месхетинцев), в Ростовской области (районы расселения чеченцев, турок-месхетинцев), в Республике Адыгея (район расселения курдов). Аналогичные проблемы возникают в отдельных районах Ставропольского края, Астраханской и Волгоградской областей.

Диссертант обращает внимание на то, что представители перчисленных выше этнических групп довольно активно адаптируются к новым условиям. Так, в сфере предпринимательской деятельности они объединены негласными правилами и договоренностями, позволяющими проводить собственную ценовую, лоббистскую политику и успешно конкурировать с местными предпринимателями; существенные средства отчисляются на идеологическое обеспечение закрепление диаспор на территории ЮФО; строятся новые культовые учреждения, а под видом национально-культурных объединений активно работают по сути политические организации, отстаивающие интересы диаспор.

Автор подчеркивает, что для обеспечения миграционной безопасности необходим регулярный мониторинг взаимоотношений между центральными и региональными органами государственной власти, также творческое использование опыта региональной миграционной политики, существующей за рубежом, где, при разработке и выборе форм реализации региональных миграционных программ все больше отходят от традиционного понимания роли государства, когда ресурсы просто перераспределяются сверху от сильных к слабым и государство выступает как единственный источник финансирования и как центр принятия решений. Новая интерпретация региональной политики представляет регионы как равноправных партнеров не только в принятии решений, но и с точки зрения их возможного долевого участия в миграционных программах и проектах.

Адекватная региональная миграционная политика в перспективе позволяла бы, по мнению автора, решать национальные вопросы не путем их обособления, а в рамках обеспечения соответствующих социально-экономических условий для жизни разнообразных этносов. Основные положения государственной миграционной политики должны разрабатываться параллельно и с учетом концепции национальной безопасности России, стратегии регионального развития страны, механизма взаимоотношений между субъектами Федерации и центром. Обоснованная региональная миграционная политика поможет нейтрализовать побудительные причины дезинтеграции с использованием национальных лозунгов и программ.

Автор заключает, что главный геополитический интерес России на Северном Кавказе – это сохранение территориальной целостности и предотвращение угрозы межнациональных и вооруженных конфликтов на южных границах, так как обширные межэтнические конфликты будут распространяться и на «русские» регионы.

В заключении автором подведены итоги диссертационного исследования, сформулированы рекомендации и предложения по совершенствованию миграционной политики с учетом региональных интересов.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. Алексеев Г.Е. Российская миграционная политика: проблемы правового обеспечения региональных интересов // Правовое и политическое взаимодействие. Сборник тезисов всероссийской научно-теоретической конференции. Ростов-на-Дону, 2004. 0,3 п.л.

2. Горшколспова И.В., Алексеев Г.Е. Политико-правовые аспекты регионального управления миграционными процессами // Правовое и политическое взаимодействие. Сборник тезисов всероссийской научно-теоретической конференции. Ростов-на-Дону, 2004. 0,4/0,2 п.л.

3. Алексеев Г.Е. Перспективы формирования миграционной политики России на региональном уровне // Миграционная политика в XXI веке. Материалы международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону; 2004. 0,3 п.л.

4. Горшколепова И.В., Алексеев Г.Е. Регионализация миграционной политики: механизмы обеспечения национальных интересов // Миграционная политика в XXI веке. Материалы международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2004. 0,6/0,3 п.л.

5. Алексеев Г.Е. Миграция и причины конфликтогенности // Особенности международной миграции на юге России и Украины. Материалы международной научно-практической конференции. Ростов-на-Дону, 2004. 0,5 п.л.

**№ - 1567**

Подписано к печати 29.12.2004 г.  
Формат 60х84/16. Объем 1 п.л. Набор компьютерный.  
Гарнитура Таймс. Печать ризография. Бумага офсетная.  
Тираж 100 экз. Заказ № 70.

---

Редакционно-издательское отделение ОНиРИО РЮИ МВД России.  
Отпечатано в отделении оперативной полиграфии  
ОНиРИО РЮИ МВД России.  
344015, г. Ростов-на-Дону, ул. Маршала Еременко, 83.