

На правах рукописи

Ефимова

Ирина Александровна

**Влияние этнических миграций на
политические процессы в российских регионах
(на материалах Приволжского Федерального округа)**

Специальность - 23.00.02

**Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(по политическим наукам)**

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

Работа выполнена в Саратовском государственном социально-экономическом университете.

Научный руководитель:
доктор исторических наук, профессор Николаев Александр Николаевич

Официальные оппоненты:
доктор исторических наук, профессор Дорофеев Валерий Иванович
кандидат политических наук, доцент Сергеев Сергей Геннадиевич

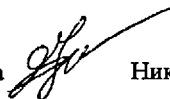
Ведущая организация – Волгоградская академия государственной службы при Президенте РФ.

Защита диссертации состоится 8 июня 2006 года в 15 часов на заседании диссертационного совета Д.212.241.01 при Саратовском государственном социально-экономическом университете (410003, Саратов, ул. Радищева, 89, ауд. 843).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Саратовского государственного социально-экономического университета по тому же адресу.

Автореферат разослан "6" мая 2006 года

Ученый секретарь диссертационного совета



Николаев А.Н.

Общая характеристика диссертации

Актуальность темы исследования. Миграционные проблемы сегодня заявили о себе в особенно острой форме. Массовые волнения мигрантов прокатились по всему миру. Погромы, учиненные мигрантами в Париже, массовые избиения мигрантов в Астраханской области, многочисленные случаи убийств на межнациональной почве в регионах России – все это вызвало тревогу в общественности и политических кругах. Политологи, социологи, юристы пытаются проанализировать происходящее, составить прогнозы на будущее и найти оптимальные пути выхода из кризисной ситуации.

Распад СССР и “падение железного занавеса” активизировали принципиально новые для нашей страны массовые перемещения людей стрессового характера, затмившие и по масштабам, и по остроте порождаемых проблем прежние миграции. Организованные формы миграции советского период сменились стихийными, с заранее трудно прогнозируемыми результатами. Россия продолжает оставаться центром миграционного притяжения на пространстве бывшего СССР. За межпереписной период 1989-2002 гг. миграционный прирост населения страны составил 5,6 млн. человек¹.

Роль миграции в России в ближайшем будущем возрастет с точки зрения демографии. По прогнозам Госкомстата в результате естественной убыли к 2010 году численность российского населения может сократиться на 6,0 млн человек, а к 2020 году - на 19,4 млн человек в трудоспособном возрасте². Демографические провалы отчасти могут быть компенсированы за счет механического прироста, т.е. при наличии высоких показателей положительного миграционного сальдо.

Хотя в России оформление мигрантских или этнических ниш занятости только начинается, в некоторых регионах, труд мигрантов уже начинает становится существенным фактором. От 30 до 50% рабочих мест в сфере массовой занятости, на которых сегодня работают иностранные работники в крупных центрах притяжения мигрантов, уже можно считать “зарезервированными” за ними. Это особенно заметно в крупных городах, в первую очередь в Москве, и в приграничных территориях. Таким образом, через какое-то время российская экономика будет зависеть от притока труда мигрантов. В то же время, как минимум 2/3 мигрантской занятости находится полностью в “серой” зоне³. Нелегальная миграция представляет одну из наиболее острых проблем, оказывающих негативные последствия на социально-политическую и криминогенную обстановку.

¹ Красняк Е. Миграция населения в Российской Федерации: тенденции развития и проблемы регулирования // Власть. 2004 №10, С.62.

² Население России за 100 лет (1897-1997): Статистический сборник Государственного комитета по статистике. М., 1998.

³ Сенчаков В.К. Экономическая безопасность. Геополитика, глобализация, самосохранение и развитие. М., 2002. С.119.

Именно миграции этнических общностей приводят к изменению национального состава той или иной территории. В результате этого происходит рост напряженности в принимающем обществе и возникновение конфликтов на этнической почве. Для Приволжского федерального округа (ПФО) этническая миграция является особой проблемой, масштабной и не имеющей тенденции к снижению. Ее источниками являются, прежде всего, миграции из стран Ближнего зарубежья. Это объясняется спецификой округа, который имеет многонациональный состав населения, а также является приграничной территорией. Так, только на территории Саратовской области общая непосредственная граница с Казахстаном протянулась на 560 км. Приволжский округ расположен на пути устойчивого внутрироссийского западного миграционного дрейфа, направленного в Центральный округ: ПФО получает население с востока и севера и отдает в Центр. Транзитный характер территории округа также в свою очередь придает более напряженный характер миграционным процессам.

Сам процесс этнической миграции не является принципиально новым для России. Но сегодня миграция из стран с нестабильной общественно-политической обстановкой на фоне отсутствия должного государственного контроля за формированием миграционных потоков обуславливает распределение мигрантов по регионам, повышающее уровень напряженности в обществе. Отсутствие целенаправленной государственной политики в сфере стратегического развития вызывает напряженность в принимающем обществе, снижая уровень толерантности, что влияет на принятие соответствующих мер со стороны органов власти. Все это требует более подробного анализа этномиграционных процессов, пристального изучения общественного мнения для выяснения и устранения причин возникновения различных фобий, негативных стереотипов, которые препятствуют процессам адаптации приезжих и создают неблагоприятные условия для их дальнейшей интеграции. От выработки эффективной миграционной политики, направленной на преодоление существующих проблем, зависит политическая ситуация как отдельных регионов, так и России в целом.

Степень научной разработанности проблемы. На протяжении многих десятилетий в отечественной науке миграция изучалась в рамках демографических и социально-экономических исследований. Это объясняется с одной стороны, сложным процессом развития политической науки в СССР, административными ограничениями поля ее исследований, с другой - жестким идеологическим запретом публичных обсуждений тех процессов, которые происходили в этнической сфере жизни советского общества. Как показывает анализ литературы, миграции преимущественно рассматривались с экономической точки зрения. И только после распада Союза усилилось изучение политического аспекта. Однако, большое количество работ, опубликованных советскими исследователями в 70-е, 80-е гг. сохраняют свое теоретическое значение и в настоящее время.

Весь массив научно-исследовательских работ, затрагивающих проблемы диссертационного исследования, можно разделить на несколько

блоков, каждый из которых раскрывает отдельные аспекты рассматриваемой темы.

Довольно значимый пласт научной литературы, использовавшейся в диссертационном исследовании, составили работы, посвященные самому понятию "миграция", т. е. исследование миграции как социального явления. В работах Т.В. Черевичко, Т.П. Петровой, Г.И. Заславской, Г.С. Вечканова⁴ наблюдается подход к определению миграции со стороны ее экономической функции, делается акцент на человеке как производительной силе. Социологический подход дает иную трактовку миграции, определяя ее как любое движение населения, имеющее общественную значимость⁵. При экономико-демографическом подходе миграцией называют пространственные перемещения, совершающиеся между населенными пунктами, которые ведут к постоянной или временной смене места жительства, а также представляющие регулярное двустороннее движение между местами жительства и сферой труда, учебы⁶. Кроме того мнения ученых разделились при уточнении понимания территориального перемещения. В частности, Л.Л.Рыбаковский, Б.Б.Родоман, И.А. Ионцев⁷ понимают миграцию в широком смысле этого слова как совокупность любых перемещений людей в пространстве. Однако, гораздо чаще используется узкая трактовка этого понятия - как перемещения, связанного с изменением места (населенного пункта) постоянного проживания⁸. Глубокий интерес проявили исследователи к изучению влияния таких важных характеристик миграций, как факторов и мотивов, влияющих на территориальные перемещения населения. В работах Л.Л.Рыбаковского, В.Шапиро, В.В. Оникиенко, В.А. Поповкина, Л.В. Корель, Б.С.Хорева, И.А.Даниловой, Н.Лумана, А.П.Альгедина широко представлены их группировки и структура⁹.

Следующая группа авторов раскрывает причины и характер, закономерности возникновения и развития миграционных процессов на постсоветском пространстве, что позволяет проследить тенденции их изменения относительно советского периода. Наибольшее значение для нашего

⁴ Черевичко Т.В. Миграция населения: методология и современные методы исследования. Саратов, 1999; Петрова Т.А. Механизм миграционного обмена: методы исследования. Киев, 1992; Заславская Г.И. Методологические проблемы изучения миграции сельского населения. М., 1985; Вечканов Г.С. Миграция трудовых ресурсов в СССР. Л., 1981.

⁵ Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения. М., 1975.

⁶ Чапек В.Н. Миграция и стабилизация трудовых ресурсов села. Ростов-на-Дону, 1983.

⁷ Рыбаковский Л.Л. Стадии миграционного процесса // Миграция населения. М., 2001. Вып. 5; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987; Родоман Б.Б. Введение в социальную географию. М., 1999; Современная демография. М., 1995; Ионцев И.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М., 1999.

⁸ Миграция // Демографический энциклопедический словарь. М., 1985; Арутюнян Ю.В., Дробизева Л.М., Сусоколов А.А. Этносоциология. М., 1998.

⁹ Рыбаковский Л., Шапиро В. Факторы межрайонной миграции населения // Куда и зачем едут люди. М., 1973; Рыбаковский Л.Л. Региональный анализ миграций. М., 1973; Оникиенко В.В., Поповкин В.А. Комплексное исследование миграционных процессов. М., 1973; Корель Л.В. Перемещения населения между городом и селом в условиях урбанизации. Новосибирск. 1982; Хорев Б.С., Данилова И.А. Общие итоги миграции населения России за 1990-1994 годы и роль миграции в формировании населения регионов // География в школе. 1996; Луман Н. Понятие риска // Теория и история экономических и социальных систем. 1994. Вып.5; Альгедин А.П. Риск и его роль в общественной жизни. М., 1985; Стратегия управления риском. Саратов, 1995.

исследования имели работы Г.Витковской, Ж.Зайончковской, А.Коробова¹⁰. Интересный материал по проблемам постсоветских миграций содержится в диссертациях О.К.Дадаева, Т.М.Регент, В.С.Айрапетова, М.С.Потатуева, Я.В.Симчеры, С.С.Нагдалиева¹¹.

Довольно узкий круг работ посвящен анализу правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации¹². В основном существующие работы сводятся к перечислению принятых норм, но в гораздо меньшей степени освещается их результативность.

Целый ряд ученых внесли существенный вклад в изучение миграций на региональном уровне¹³. Их исследования освещают отдельные проблемы, тем

¹⁰ Плисецкий Е.Л., Ромаренко В.И. Диаспоральная политика России. (www.materik.ru); Мукомель В.И. Демографические последствия этнических и религиозных конфликтов в СНГ // Социс. 1999 №6; Зайончковская Ж. Вынужденные мигранты из стран СНГ и Балтии // Социс. 1998 №6; Мукомель В.И. Вооруженные, межнациональные и религиозные конфликты: людские потери, экономический ущерб и социальные последствия. Конфликт в постсоветских государствах. М. 1997; Кулаков В. Пути регулирования миграционных процессов в РФ // Вопросы экономики. 1998 №5; Востриков С.В. Урегулирование конфликтов в ближнем Зарубежье // Полис. 1999 №5; Рыкина Р.В. Постсоветское государство как генератор конфликтов // Социс. 1999 №5; Малышева Д.Б. Конфликты в развивающемся мире, России и Содружестве Независимых Государств. М., 1997; Лебедева Н.М. Новая русская диаспора. Социально-психологический анализ. М., 1995; Миграции и новые диаспоры в постсоветских государствах / Отв. Редактор В.А. Тишков. М., 1996; Галуза Е.В. Миграционные процессы в современной России. Ростов - на - Дону, 2004; Витковская Г. Надежда России // Миграция. 1998 №2; Зайончковская Ж. Миграция в России после распада СССР // Население и общество. Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека. 1994 №1; Молодикова И.Н. Миграционные потоки в Россию и их влияние на территориальное распределение населения // Проблемы прогнозирования. 1998 №6; Вишняковский В. Киргизия: "утечка мозгов" обескровила республику // Миграция. 1998 №3-4; Мариносян Х. Э. Проблемы миграции в постсоветском пространстве // Философские науки. 1996 №1/4; Брагина Е. Новые государства Закавказья: поиск стратегии экономического развития // Россия и Закавказье: поиск стратегии экономического развития в изменившемся мире. М., 1999; Коробов А.А. Геополитика международных конфликтов и миграция населения. М., 2003.

¹¹ Дадаев О.К. Проблемы внешней трудовой миграции российских граждан: социально-экономические и международный анализ. Дис. ... докт. эконом. наук. М., 1998; Регент Т.М. Проблемы государственного управления миграционными процессами в России. Дис. ... докт. эконом. наук. М., 2001; Айрапетов В.С. Социальные проблемы вынужденной миграции: состояние и пути решения. Дис. ... канд. фил. наук. М., 1994; Потатуев М.С. Социально-экономические факторы миграции населения в условиях рыночных отношений. Дис. ... канд. эконом. наук. М., 1996; Симчера Я.В. Внешняя миграция населения в современной России: методологические основы экономико-демографического анализа. Дис. ... канд. эконом. наук. М., 2003; Нагдалиев С.С. Социальные последствия вынужденной миграции в результате межнациональных конфликтов. Дис. ... канд. социол. наук. М., 1998.

¹² Андриченко Л.В., Елосский В.О. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2003; Концепция программы организованной миграции в России // Правозащитник. 1997. № 4; Вишнякова Г.В. Миграционные процессы в России (обзор материалов фондов Всероссийского научно-технического информационного центра) // Аналитический вестник. 1999 № 6; Миграция в России. Проблемы правового обеспечения. Саратов, 2001; Зима Т. В. России сегодня нет осмысленной миграционной политики? // Российская Федерация сегодня. 2002. №11.

¹³ Макарова Л.В., Морозова Г.Ф., Борзунова Т.И. Региональные аспекты российской иммиграции // Социс. 1998 №6; Витковская Г., Панарин С. Миграция и безопасность в России. М., 2002; Мкртчян Н.В. Миграция в России: западный дрейф. М., 2005. // www.demoscop.ru; Зайончковская Ж. Демографическая ситуация и расселение. М., 1991; Кириллова Е.К. Проблемы вынужденных переселенцев в России: глазами мигрантов // Социс. 2004 №11; Зайончковская Ж. Миграция и информация. М., 2000. // www.migrocenter.ru; Галуза Е.В. Миграционные процессы в современной России. Ростов-на-Дону, 2004; Русанов В.А. Этносоциальные связи в системе управленческих отношений // Этнос и власть: проблемы гармонизации межнациональных отношений. Часть I. Саратов, 1999; Кагагошина И.Т. Адаптация вынужденных мигрантов и проблема формирования гражданского общества (включая опыт Поволжья) // Современное Поволжье. Региональное развитие в ситуации социокультурного поразничия. Саратов, 1999; Дробужева Л.М., Акляев А.Р., Коротева А.В., Солдатова Г.У. Демократизация и образы национализма в Российской Федерации 90-х годов. М., 1996; Пави Э.А. Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. М., 2003; Ицедрига О.В. Возможна ли мультикультурная модель интеграция мигрантов в России? // Социс. 2004 №11; Витковская Г. Вынужденная миграция и мигрантофобия // Нетерпимость в России: старые и

самым взаимодополняют друг друга, заполняя нераскрытые ниши. В частности, в работах рассматривается влияние миграций на криминогенную обстановку и безопасность, отношение местного населения к мигрантам и причины мигрантофобий, особенности складывания стереотипов, религиозности и толерантности, социально-экономическое положение мигрантов, составляющие адаптационных процессов и процесс интеграции, диаспоральная политика. Указанные аспекты анализируются также и в диссертациях Г.Г.Гольдина, В.В.Вострикова, Н.В.Смольникова, И.Л.Грошева, Е.Е.Немерюк, А.Г.Магомедовой, О.И.Овсиенко, В.П.Петрова, Т.В.Полоскова, Р.С.Тамаева¹⁴.

Отдельный блок работ посвящен исследованию миграционных процессов непосредственно на уровне Приволжского федерального округа. Авторами рассматриваются направления миграционных потоков, особенности распределения мигрантов как внутри округа, так и относительно других регионов РФ. Однако, в меньшей мере раскрыты разные аспекты, составляющие адаптационного процесса этнических групп; факторы, влияющие на успешную интеграцию мигрантов; особенности складывания стереотипов принимающего общества¹⁵.

новые фобии. Под. ред. Г.Витковской и А.Малашенко. Московский Центр Карнеги. М., 1999; Пляшак В.А., Нечевина Н.Д. Криминологическая безопасность в системе общественной безопасности. // Предупреждение преступности и обеспечение безопасности в городах: Материалы международной научн.-практ. Конф. (7-8 апреля 1999 г.) / Моск. Юрид. Ин-т МВД России. М., 1999; Пилкингтон Х., Физакли А. Постсоветские миграции в контексте западных миграционных теорий. // В движении добровольном и вынужденном: Постсоветские миграции в Евразии / Под ред. А.Р. Вяткина, Н.П.Космарской, С.А.Панарина.-М.: Наталис, 1999; Этнос и власть: проблемы гармонизации межнациональных отношений. Ч.2. 1999; Сава М.В., Сава Е.В. Пресса, власть и этнический конфликт. Краснодар, 2002; Черненко А. Миграционная политика России: контуры появления // Российская Федерация сегодня. 2002 №17; Жовтун. Д.Т. Конфликтология. Межэтнические конфликты в структуре современного социума // Соц.-гум. знания. 2000 №1; Демократия: конфликтность и толерантность. Воронеж, 2002; Филимонов Э.Г. Социально-политические ориентации верующих и неверующих. Национальное и религиозное. М., 1996; Здравомыслов А.Г., Цупцев А.А. Этничность и этническое насилие // Социологический журнал. 2003 №3; Собольников В. Мигранты в структуре экономической преступности // Власть. 2005 №9; Барзилов С.И., Чернышов А.Г. Безумство власти: Провинциальная Россия: Двадцать лет реформ. М., 2005; Народы и конфессии Приволжского федерального округа. Справочник для государственных служащих. М., 2003; Барзилов С.И., Чернышов А.Г. Безумство власти: Провинциальная Россия: Двадцать лет реформ. М., Ладомир. 2005; Собольников В. Мигранты в структуре экономической преступности // Власть. 2005 №9.

¹⁴ Гольдин Г.Г. Миграция населения: Проблемы политико-правового регулирования. Дис. ... докт. юрид. наук. М., 2001; Востриков В.В. Административно-правовое регулирование миграций населения в РФ. Дис. ... канд. полит. наук. Ростов-на-Дону, 2004; Смольникова Н.В. Современная этнополитическая ситуация и межэтнические отношения в Нижнем Поволжье. Дис. ... канд. полит. наук. М., 1998; Грошев И.Л. Социально-политическая ситуация в регионе и факторы, определяющие ее динамику. Дис. ... социол. наук. Тюмень, 1998; Немерюк Е.Е. Миграция как вид мобильности в современном российском обществе. Дис. канд. социол. наук. Саратов, 2000; Магомедова А.Г. Экономико-демографические аспекты внешней миграции между Россией и странами ближнего зарубежья. Дис. ... канд. экон. наук. М., 1999; Овсиенко О.И. Регулирование миграций населения на уровне региона. Дис. ... канд. социол. наук. Саратов, 2001; Петров В.П. Система обеспечения национальной безопасности России: проблемы формирования и совершенствования, филос.-политол. Анализ. Дис. ... канд. филос. наук. М., 1997; Полоскова Т.В. Диаспоры в системе международных связей. Дис. ... докт. полит. наук. М., 2000; Тамаев Р.С. Международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью (политические проблемы законодательного регулирования правовой помощи). Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

¹⁵ Государство, Антропоток. Доклад Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Нижний Новгород-Москва, 2002; Витковская Г. Кавказские мигранты в России: оценка и факторы адаптации, отношение местного населения // <http://www.anthropotok.archipelag.ru>; Зайончковская Ж. Миграционная ситуация в регионах России. Приволжский федеральный округ. М., 2004. // www.migrocenter.ru; Мкртчян Н.В. Миграция и регион. (на примере Приволжского федерального округа). Доклад на конференции "Россия перед демографическими вызовами XXI века". М. 18-19 декабря 2003 г. // www.demoscop.ru.

В целом анализ состояния научной разработанности темы диссертации позволяет говорить о том, что сегодня практически нет работ, комплексно раскрывающих влияние этнических миграций на развитие политических процессов в Поволжье. Подавляющее большинство исследований проводилось в основном экономистами и социологами и в той или иной мере сосредоточено на отдельных проблематиках. В какой-то мере это объясняется огромным кругом последствий, к которым приводит отсутствие сбалансированной и скоординированной миграционной политики как на Федеральном уровне, так на уровне регионов.

Объектом исследования является этническая миграция в Приволжском федеральном округе.

К предмету исследования относится влияние, которое оказывают этнические миграции на политические процессы в Приволжском федеральном округе¹⁶.

Исходя из актуальности рассматриваемой проблемы и ее недостаточной научной разработанности, можно следующим образом сформулировать цель данной диссертационной работы: определить основные последствия межэтнических миграций для развития политической ситуации в Приволжском федеральном округе.

Для достижения этой цели потребовалось решить ряд конкретных исследовательских задач:

- рассмотреть теоретико-методологические основания и характеристики миграции как политического феномена;
- проследить изменение миграционной ситуации в постсоветский период;
- проанализировать тенденции развития миграционного законодательства и рассмотреть учреждение институциональных форм регулирования миграционных процессов после распада СССР;
- выявить особенности современной миграционной ситуации в Приволжском федеральном округе;
- изучить основные составляющие адаптационных процессов на уровне Поволжского региона;
- разработать рекомендации, позволяющие смягчить негативное влияние межэтнических миграций на развитие политической ситуации в регионе.

Источниковая база исследования строится на нескольких видах источников. Прежде всего - это официальные данные статистики, регулярно публикуемые Госкомстатом РФ¹⁷.

¹⁶ В ходе диссертационного исследования автором использовались понятия Поволжский регион и Приволжский федеральный округ как идентичные, несмотря на их различный территориальный состав. Так, Поволжский регион включает в себя области, не охваченные Приволжским федеральным округом (например, Астраханская, Волгоградская область).

¹⁷ Численность и миграция населения (статистический бюллетень). М.: Госкомстат. Российский статистический ежегодник. М., 2004; Население России/ под ред. А.Г. Вишневского. М., 2002; Россия и страны мира. Госкомстат. М., 2004; Статистический ежегодник Саратовской области. Саратов, 2004; Статистическое обозрение. М., 2003; Россия в цифрах. М., 2004.

Вторую важную группу источников составляют нормативно-правовые акты, принимаемые государственными органами. Сюда относятся Федеральные законы: Федеральный закон "О беженцах" от 19.02.1993 г. № 95-ФЗ; Федеральный закон "О вынужденных переселенцах" от 19.02.1993 г. №4530; Федеральный закон "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" от 15.08.1996 г. №86-ФЗ; Федеральный закон от 31.05.2002 г. №62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации", Федеральный закон от 25.07.2002 г. №115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации". А также постановления, положения, указы¹⁸, принимаемые органами исполнительной власти, ведомствами и нормативные акты субъектов Федерации. Официальные документы представляют источник информации, представляющей собой фактический материал, подтверждающий или опровергающий различные гипотезы.

При написании диссертации широко использовались материалы центральных газет: Российская газета, Аргументы и факты, Труд, Независимая газета, Известия, Комсомольская правда, Московские новости. Важным источником являлась региональная пресса: Саратов-СП, Саратовские вести, Саратовский арбат, Новые времена (Саратов), Наша Пенза, Пензенские вести, Пензенская правда, Новая газета-Мир людей (Нижний Новгород), Вечерний Саранск, Город и горожане (Нижний Новгород).

При этом автором учитывался тот факт, что зачастую в прессе содержатся ангажированные, недостаточно проверенные данные, несущие отпечаток субъективного мнения.

Самостоятельную группу представляют Интернет-ресурсы. Информация некоторых сайтов¹⁹ содержит богатый эмпирический и фактический материал, который в основном использовался для подкрепления исследований на уровне Приволжского федерального округа.

Большую роль играют социологические исследования прикладного характера - мониторинги общественного мнения, данные социологических опросов²⁰. Интервьюирование населения также представляет источник,

¹⁸ Положение "О привлечении и использовании в Российской Федерации иностранной рабочей силы", утвержденное Указом Президента РФ от 16.12.1993 №2146; Постановление Правительства Российской Федерации от 30.09.2000 г. №740 "Об утверждении Положения о Министерстве по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации"; Постановление Правительства РФ от 1.03.1993 г. №173 "Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России"; Указ Президента РФ от 23.02.2002 №232 "О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики".

¹⁹ <http://www.rosbalt.ru>; <http://www.antropotok.archipelag.ru>; <http://www.demoscop.ru>; <http://www.strana.ru>; <http://www.penza.ru>; <http://www.xeno.sova-center.ru>; <http://www.finsrf.ru>; <http://www.migrant.ru>; <http://www.Mavica.NET.ru>; <http://www.zerno.pfo.ru>; <http://www.regions.ru>; <http://www.council.gov.ru>; <http://www.cry.ru>; <http://www.mkrtchan.ru>; <http://www.government.ru>; <http://www.migrocenter.ru>; <http://www.demograf.msk.ru>; <http://www.profile.ru>

²⁰ Мониторинг общественного мнения. М., 2002; Исследование проводилось в рамках проекта Центра стратегических исследований Приволжского федерального округа. Бадыштова И.М. Отношение местного населения к мигрантам (на примере Приволжского Федерального округа) // Соисс. 2003 №6; Мчеллов М.П., Гаврилова Ю.А., Шевченко А.Г. Мировоззренческие предпочтения и национальные различия // Соисс. 2004 №9; Сеть этнополитического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Этноконфессиональная ситуация в Приволжском Федеральном округе. Бюллетень. 2001 №23/6; Город и горожане. 2002 №39 (916). 21-27 августа; Миграционная ситуация и миграционная политика в современном мире. Материалы международной школы - семинар: миграция, теория, методы и практика регулирования миграционных процессов. 3-22 августа

позволяющий подчеркнуть более достоверную информацию, подкрепленную практической компонентой.

Методология. Исследование предполагает обращение к различным концепциям, приемам и методам, как общенаучного (индукция и дедукция, анализ и синтез, сравнение и аналогия и т.п.), так и социально-гуманитарного характера.

В ходе выявления причин, выяснения характера и особенностей миграций на постсоветском пространстве применяется сравнительный метод, позволяющий проследить основные направления изменений относительно советского периода. При рассмотрении процесса становления миграционного законодательства использовался институциональный подход. В ходе всего диссертационного исследования широко применялся статистический метод, что послужило получению более выверенных заключений. В нашем случае использовались различные уровни исследования. Так на макроуровне проблема исследуется на федеральном уровне. Во втором случае, миграция предстает в рамках политической ситуации конкретного региона.

Научная новизна работы заключается в самой постановке проблемы, т.е. в исследовании зависимости развития политической ситуации в Поволжском регионе от влияния межэтнических миграций. Элементы новизны состоят в следующем:

- на основе анализа категориального аппарата предложен авторский подход к понятию этнической миграции населения;
- обозначена динамика изменений миграционных процессов и выделены их последствия для этнических миграций;
- дан анализ политико-правовому регулированию миграционных процессов в РФ, обозначены существующие пробелы, отмечены прогрессивные стороны;
- проанализированы изменения миграционной ситуации в ПФО после принятия законов “О правовом положении”, “О гражданстве”, которые свидетельствуют о трудностях протекания составляющих адаптационных процессов, таких как регистрация, получение гражданства, жилья, трудоустройство;
- проведен анализ прочно устоявшихся в общественном сознании стереотипов относительно негативного влияния миграции на криминогенную обстановку и безопасность региона;
- на основе мониторингов общественного мнения выявлены источники стереотипизации общественного сознания, а также невысокий уровень толерантности населения региона;

2003 г. Смоленск; Опрошено 58 экспертов. Результаты обследований в Астраханской, Волгоградской, Самарской и Саратовской областях в 2002 г. Мухомель В. Национальные меньшинства, М.:ЦЭПРИ, 2003; Данные по Удмуртии, Нижегородской и Оренбургской областях приведены по исследованию И.М.Бадыштовой “Толерантность городского соишума к мигрантам” // Миграционная ситуация в регионах России. Выпуск первый. Приволжский федеральный округ. Под редакцией Сергея Артоболевского и Жанны Зайончковой. М., 2004.

- рассмотрены миграционные процессы в приграничных областях ПФО, сохраняющих высокий уровень нелегальной миграции и как следствие, имеющих более напряженный характер, предполагающий принятие мер по регулированию и контролю.

Положения, выносимые на защиту:

- После распада СССР мощные миграционные процессы охватили все постсоветское пространство. Резко изменился не только объем, но и имела место смена причин миграции населения. Нестабильность обстановки в ряде новых независимых государств, отсутствие в них гарантий безопасности, внутренние и межгосударственные конфликты, бытовой национализм и нетерпимость к инациональному населению, вероисповеданию стимулировали появление массового потока вынужденных переселенцев и беженцев. Установку на переезд стали определять политические, стрессовые факторы.

- Россия практически остается единственной из бывших союзных республик, которая ни прямо, ни косвенно (через законы о гражданстве, земле, языке и т.п.) не закрыла свои границы для всех бывших советских граждан, желающих в нее въехать, какой бы национальности они не были. Россия собирает на своей территории массовые потоки не только этнических россиян, но и представителей титульных национальностей других государств постсоветского пространства. Таким образом, имеет место усиление межэтнических миграций, центром притяжения которых продолжает оставаться Российская Федерация.

- На уровне субъектов РФ, как и в муниципальных образованиях, отсутствует собственная правовая база по вопросам миграции. Поскольку управление миграциями централизовано, зачастую не учитываются особенности конкретного региона. Современные адаптационные механизмы на институциональном уровне находятся на стадии формирования. Поэтому адаптация мигрантов на новом месте осуществляется как самоорганизация. Большую роль при этом играют общественные переселенческие организации и существующие диаспоры.

- Система регистрации и найма на работу избыточно сложна, из-за чего значительная масса мигрантов остается на нелегальном положении. Огромное число мигрантов, находящихся на нелегальном положении и не имеющих средств к существованию, образуют специфическую группу повышенного криминогенного риска. Поскольку большинство областей Приволжского федерального округа являются приграничными территориями необходим более жесткий контроль за этими процессами.

- Многочисленные опросы общественного мнения свидетельствуют о наличии в обществе мигрантофобий, которые складываются под воздействием позиции СМИ и властных органов по этому вопросу, политизированности сознания, а также негативных стереотипов независимо от того, насколько они оправданы, сложившихся вокруг всей диаспоры. Религиозная основа этнической общности играет существенную роль в интеграции мигрантов.

Гораздо выше уровень неприязни к этническим группам, исповедующим иную религию по сравнению с преобладающей в ПФО.

- Значительное число переселенцев меняет баланс этнических групп ряда областей, стремятся получить гарантированное представительство в местных органах исполнительной власти, утвердиться в сфере бизнеса.

- Переход от стихийной миграции к управляемой и безопасной в интересах различных территорий и всей страны в целом, безусловно, требует учета общественных настроений. Это означает, что в структуре соответствующих институтов государственного и муниципального управления должны существовать элементы, ответственные за разъяснительную и образовательную работу, конечной целью которой должно стать повышение уровня толерантности принимающего общества.

- Источниками повышения толерантности общества к мигрантам могли бы стать изменения сложившихся стереотипов, в том числе усилиями СМИ; совершенствование миграционной политики и политики на рынках труда в направлении расширения правового пространства миграции и усиления контроля за работодателями, повышения их ответственности за теневое использование иностранной рабочей силы и несоблюдение равенства трудовых прав мигрантов и местного населения. Но процесс должен быть двусторонним, что предполагает также и повышение толерантности мигрантов к принимающему обществу.

Научно-практическая значимость работы заключается в разработке проблематики развития политической ситуации в Поволжском регионе с точки зрения влияния межэтнических миграций. Выводы теоретического и прикладного характера, содержащиеся в исследовании, применимы в курсе политологии, геополитики, социологии, этнологии. Они могут быть использованы при подготовке и преподавании таких курсов, как политическая регионалистика, политико-административное управление, политические отношения и политические процессы в современной России, а также могут быть полезны региональным органам власти и органам МСУ и руководителям национальных организаций.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационной работы обсуждались на заседании кафедры философии и политологии СГСЭУ и изложены в трех авторских публикациях. По отдельным аспектам исследования были сделаны доклады на научных конференциях: "Социально-экономическое развитие России: проблемы, поиски, решения" (Саратов, СГСЭУ, 2004 г.); "Современные проблемы истории, философии, политологии" (Саратов, СГСЭУ, 2005 г.).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, разбитых на параграфы, заключения, списка источников и использованной литературы.

Основное содержание работы.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, проводится анализ ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, цели и задачи, методология исследования, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, а также формулируются положения, выносимые на защиту.

В первой главе диссертации - **“Миграции как фактор изменения этнополитической ситуации в постсоветской России”** - анализируется содержание понятия **“миграция”**, обозначается смена объема и причин миграций на постсоветском пространстве, дается характеристика политико-правового обеспечения процессов миграции.

В первом параграфе главы - **“Миграции населения: понятие, основные характеристики”** - исследуются научные подходы к определению понятия миграции, важнейших характеристик миграций, а также рассматриваются этнические миграции как фактор, воздействующий на политический процесс.

В научной литературе существует множество подходов к определению понятия миграции. В частности, ряд ученых понимают миграцию в широком смысле этого слова как совокупность любых перемещений людей в пространстве (В.И.Переведенцев, Л.Л.Рыбаковский, Б.Б.Родоман). Но гораздо чаще используется узкая трактовка этого понятия - как перемещения, связанного с изменением места (населенного пункта) постоянного проживания. (Ю.В.Арутюнян, Л.М.Дробижева, А.А.Сусоколов). Однако данные определения имеют свои недостатки. В одних случаях изменение постоянного места жительства сопровождается переселением из одного населенного пункта в другой, и факт передвижения фиксируется миграционной статистикой в качестве миграции из-за небольшого расстояния. В других случаях в пределах большого города переселение осуществляется на расстояние в несколько раз большее, чем вышеуказанное, и также сопровождается изменением места жительства, но не относится к миграции.

Поэтому нам представляется оптимальной точка зрения, аргументированная Л.Л.Рыбаковским. Он предложил назвать миграцией любое территориальное перемещение, совершающееся между различными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц, независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности этого движения.

При этом существенным является уточнение понятия **“миграция”** В.А.Ионцева, считающего, что миграция населения в узком смысле слова выступает как составная часть более широкого понятия - миграционное движение населения. Миграционное (территориальное, пространственное или механическое) движение населения нужно рассматривать как совокупность передвижений людей относительно мест жительства и мест приложения труда.

При изучении миграций населения необходимо отдельно выделять миграции этносов. На основе вышеизложенного, автор под данным понятием подразумевает территориальное перемещение некоренных этнических общностей, обусловленное различными факторами социально-экономического и политического характера.

В ходе работы приводятся определения важнейших характеристик миграций. Миграционная система, - прежде всего, система пространственного типа (об этом свидетельствует наличие в ней упорядоченности и взаимосвязанности экономического и социального пространства; характеристика ее с позиций территориального пространства, целостности региона). Направления миграции представляют собой пространственную характеристику системы. Миграционный поток отражает внешнюю (количественную) сторону процесса миграции как такового. Миграционный же маршрут - это качественная, внутренняя сторона процесса миграции, так как характеризует наличие миграционных связей, отношений между субъектами миграции и ее объектами. Миграционные связи, возникшие в процессе миграции, являются источником ее устойчивости.

Ход миграционного процесса и его качественный и количественный результаты зависят от комплекса разнообразных причин - мотивов и факторов миграции. К теориям, объясняющим причины миграций, относят теорию "законов миграции" Е. Равестейна. В соответствии с этими законами мигранты покидают территории с ограниченными возможностями и перемещаются в регионы с большими возможностями. Эта концепция выявляет полярности (город-село; центр-провинция; интеллектуалы - менее образованные люди и т.д.), что позволило взглянуть на причины межэтнической миграции с точки зрения притяжения и выталкивания этносов.

Для рассмотрения мотивации этнической миграции вводится понятие миграционного поведения. Это совокупность действий и поступков этнических групп, которые логически приводят к началу миграционного процесса. Все мотивы этнических миграций можно подразделить на традиционные и нетрадиционные. Традиционным мотивом этнической миграции, как правило, является надежда найти более высокооплачиваемую работу. Нетрадиционные (экстремальные) мотивы обуславливают особый вид этнической миграции: вынужденную миграцию - миграцию, спасающую жизнь человека. В этой связи приводится краткая классификация видов миграции: 1. переселенцы, ищущие постоянное место жительства; 2. работающие по контракту; 3. нелегальные иммигранты; 4. беженцы.

Широко представлены группировки и структура факторов миграций. Существует их разделение на две большие группы: субъективные и объективные. Субъективные, как бы, находятся на "стороне человека", объективные - на "стороне мира". (Л.Рыбаковский, В.Шапиро, А.В.Топилин). Предприняты попытки классификации факторов по сфере их проявления. В других случаях факторы делят на "положительные", привлекающие население, отрицательные, стимулирующие отток; выделяют факторы-катализаторы, ускоряющие миграционный процесс, факторы-ингибиторы, замедляющие его.

(Т.П. Петрова). Однако во всех приведенных классификациях факторов не просматриваются их возможности как механизмов регулирования миграционных процессов. И только классификация факторов как инструментов управления миграциями разделила их на две группы: неуправляемые и управляемые обществом, т.е. на факторы-условия и факторы - регуляторы (Т.И.Заславская, Л.Л. Рыбаковский). Существуют постоянные, временные и переменные группы факторов в зависимости от возможности их использования при государственном регулировании миграционными процессами. Некоторые ученые считают, что традиционные факторы миграционных потоков - экономические и социально-экономические - все больше заменяются политическими и этническими (Б.С Хорев, И.А. Данилова).

В литературе также приводятся характеристики функций миграции и их типология на ускорительную, перераспределительную, селективную, социальную и политическую. Одним из проявлений политической функции миграции является конфликтогенность, которая присуща этническим миграциям.

Вместе с тем появление ближнего зарубежья вносит существенные особенности в эти закономерности. Возникла уникальная ситуация, когда в рамках бывшего СССР внутренняя миграция одномоментно превратилась во внешнюю. При этом Россия практически остается единственной из бывших союзных республик, которая ни прямо, ни косвенно (через законы о гражданстве, земле, языке и т.п.) не закрыла свои границы для всех бывших советских граждан, желающих в нее въехать, какой бы национальности они не были.

Во втором параграфе главы – “Особенности формирования миграционных потоков после распада СССР” - прослеживается смена объема и причин миграций на постсоветском пространстве.

Для решения поставленных задач автор, опираясь на статистические данные, проанализировала направления и количественные изменения миграционных потоков в постсоветский период. С образованием на месте СССР 15 независимых государств мощные миграционные потоки охватили все постсоветское пространство. Бывшие республики четко разделились на две группы - принимающие и отдающие. При этом деление произошло по этническому признаку: принимающими стали славянские республики, отдающими - неславянские. Такое деление существовало и раньше, в связи с оттоком русских, но было и много исключений. Прибалтика наряду с Россией принимала население, а Белоруссия его отдавала. С 1991 года из всех стран Балтии также начался отток населения. Движение в Российскую Федерацию, как и до “перестройки”, оставалось главным миграционным направлением на территории бывшего СССР. Пик постсоветской миграции пришелся на 1994 год, когда в Россию из стран СНГ и Прибалтики прибыло более 1.1 млн. человек. В последующие годы миграционные потоки пошли на убыль.

При этом необходимо отметить, что изменился не только объем, но и имела место смена причин миграции населения. Если до крушения СССР ведущие побудительные соображения о переезде из указанных республик

сводились, как правило, к социально-экономическим трудностям и перенаселенности, особенно в сельской местности, то в 90-е годы приоритет обрели факторы этнического и политического свойства. Не все с этим согласны, но то обстоятельство, что исчезновение единого государства ввело в привычный реестр мотивов выезда мотивы новые, прежде никогда не фиксировавшиеся, не отрицают даже самые ярые противники признания этнической миграции.

По мнению ряда политологов, с распадом СССР связан процесс распространения "нового поколения" конфликтов, инициируемых отдельными этническими группами с целью изменения своего культурного, религиозного или политического статуса (А.В. Дмитриев, А.Г. Здравомыслов, М.М. Лебедева, Н.П. Медведев, В.Е. Носиновский, Э.И. Скакунов). Наступил период доминирования этнических, этнорелигиозных или идентичностных конфликтов - своего рода реакций сохраняющихся в мире остатков традиционной (исторической) социокультуры на глобальные процессы постсовременного развития. В научной литературе указывается, что на территории бывшего Советского Союза существует более 100 потенциальных очагов конфликта (80% сосредоточены в Центральной Азии и на Кавказе), нацеленных на перераспределение политической власти в новых независимых государствах, а также на изменение их национально-государственного устройства (Д.Б.Малышева).

Важнейшее значение в факторах миграции приобрели военные катаклизмы, стрессовые обстоятельства, связанные с распадом СССР, подъемом национализма, обострением межнациональных отношений, пронациональным законотворчеством в новых независимых государствах, во многом изменившие экономическую природу территориальных перемещений населения и придав им вынужденный характер.

Особенностью постсоветских миграционных процессов второй половины 90-х годов является тенденция снижения положительного сальдо безвозвратной миграции со странами ближнего зарубежья, с другой стороны, значительный рост трудовой миграции из этих стран в Россию. Основываясь на данных официальной статистики приводятся основные страны - поставщики рабочей силы из Дальнего и Ближнего зарубежья, а также оценка нелегальной составляющей миграционных потоков.

В ходе исследования автор приходит к выводу, что Российская Федерация и в дальнейшем останется основной принимающей страной в межгосударственном миграционном обмене внутри постсоветского пространства. Причем в отличие от других принимающих стран (Армении, Азербайджана, Грузии) Россия собирает на своей территории массовые потоки не только этнических россиян, но и представителей титульных национальностей других государств постсоветского пространства. Россия, очевидно, все же не лишена определенных преимуществ перед прочими странами СНГ по качеству жизни основной массы людей среднего достатка.

Третий параграф главы – “Политико-правовое регулирование миграционных процессов в РФ” - посвящен анализу политико-правового обеспечения миграционных процессов в РФ.

В ходе исследования, автором прослеживается эволюция развития законодательства, регулирующего миграции населения, направленного на преодоление негативных последствий миграционных процессов; проводится хронология реорганизации ведомств, занимающихся проблемами миграций и мигрантов; приводится перечень государственных структур, занимающихся вопросами миграций: Правительство РФ, Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ (упраздненное), Министерство иностранных дел РФ, паспортно-визовая служба МВД России, Таможенный комитет, органы социальной защиты, служба занятости населения, военкоматы, органы загса, жилищно-коммунальные органы, органы здравоохранения и образования... Более подробно описывается структура Федеральной миграционной службы, переданной под эгиду МВД и, напрямую призванной заниматься мигрантами.

К общим нормативно-правовым актам регулирования миграции иностранных и российских граждан относятся: Конституция Российской Федерации, содержащая основополагающие нормы, конкретизирующиеся в шести федеральных законах. Для достижения поставленной задачи автор рассматривает преимущества и недостатки существующего законодательства на теоретическом и практическом уровнях.

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 иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих в РФ. Тем не менее, несмотря на принятие ряда указанных выше актов, вопросы законодательного обеспечения прав мигрантов решены еще далеко не достаточно. В настоящее время нет даже нормативного определения самого термина “мигрант”. В международных правовых актах используются термины “беженец”, “лицо, перемещенное внутри страны”.

Новации в законодательстве упорядочивают регистрацию иностранных граждан, их учет, пресекают незаконно находящихся в России, создают механизм по административному выдворению иностранных граждан, но на сегодняшний день в стране находится порядка 5 млн нелегальных мигрантов, среди которых только 520 тысяч официально зарегистрированы. Чтобы получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы необходимо заплатить за каждого работника по 4 тысячи рублей и пройти несколько инстанций.

Слишком сложный порядок официальной регистрации приводит к тому, что не платят налогов и сами работодатели. Нелегальная миграция приводит к неконтролируемому рынку товаров и услуг, ухудшению криминогенной обстановки, поэтому представляется целесообразным то, что миграционную службу передали из рук Министерства национальностей в руки МВД. Однако, с

другой стороны, это порождает проблему коррупции в милиции, позволяя ей кормиться за счет обеспечения паспортного режима, прописки. Как результат, в России начал процветать и регистрационный бизнес, появляются адреса по которым зарегистрированы сотни человек.

Введение в действие миграционных карт, как одного из средств учета, не продумано до конца. Никто не мешает иностранцу указать любую цель приезда, а самому направиться на нелегальные рынки труда, где зачастую нарушаются права самих трудящихся мигрантов: заниженные заработные платы, плохие условия труда. Нет в России и статьи за незаконное использование труда.

Ввиду несовершенства законодательства неуправляемый характер имеет процесс приобретения российского гражданства. С 1992 года по настоящее время гражданство получили порядка 5 миллионов человек. Но в то же время помимо добропорядочных граждан этим пользовались и криминальные элементы.

Хождение в России советских паспортов образца 1974 года являлось серьезнейшим фактором злоупотреблений и правонарушений, поддержания процесса неконтролируемого въезда. Почти 100-миллионное население стран СНГ и Балтии, завершив свою паспортизацию, продолжает пользоваться как своими национальными паспортами, так и паспортами граждан СССР. Криминальный аспект этой ситуации осложняется наличием в СНГ почти 25 миллионов незаполненных бланков советских паспортов, отправленных в начале 1990 года в эти республики и которые теперь стали предметом устремлений криминального мира.

Только комплексное решение указанных проблем позволит создать действительно эффективную миграционную политику, которая должна стать составной частью внутренней и внешней политики нашего государства, одним из приоритетных направлений деятельности органов государственной власти с целью превращения миграции в позитивный фактор экономического и социального развития государства и общества.

Во второй главе – **“Влияние миграции населения на состояние этнополитических отношений в Приволжском федеральном округе”** - представлено вхождение этнических мигрантов как двусторонний процесс вхождения в принимающее общество, воздействующий на социально-экономическую и политическую стабильность региона. Обосновывается необходимость проведения конструктивной этнонациональной региональной политики, составными компонентами которой являются законодательная база, инструменты (программы) национальной политики, институты и финансовые ресурсы, а также необходимость перехода к эффективной национальной и диаспоральной политике, повышающей уровень толерантности принимающего общества.

В первом параграфе главы – **“Изменение миграционной ситуации в Приволжском федеральном округе”** - проанализированы изменения миграционной ситуации в ПФО после принятия законов “О правовом положении”, “О гражданстве”, которые свидетельствуют о трудностях

протекания составляющих адаптационных процессов, таких как регистрация, получение гражданства, жилья, трудоустройство.

Приводится общая характеристика Приволжского федерального округа - национальный и территориальный состав, рассматриваются направления и этнический состав миграционных потоков, особенности распределения мигрантов как внутри округа, так и относительно других регионов РФ.

Нормативная база, регулирующая внешние миграции, существует лишь на федеральном уровне. Насколько позволяет судить анализ нормативных правовых актов, регулирующих миграционные процессы в России, политика в сфере миграции формируется на федеральном уровне. Но проблема миграции настолько сложна и многогранна, что не обойтись без участия в ее решении субъектов Российской Федерации. В ряде из них разрабатываются региональные миграционные программы, определяются формы взаимодействия всех государственных структур, общественных объединений, занимающихся проблемами мигрантов.

Реализация права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, достаточно широко закрепленного на федеральном уровне ограничивается нормативно-правовыми актами субъектов Федерации.

Так, например, для экономического и социального развития агропромышленного комплекса Пензенской области Правительство Пензенской области приняло Постановление 27 октября 2003 г. N 482-пП "О мероприятиях, содействующих привлечению в сельские районы Пензенской области специалистов в сфере агропромышленного производства, здравоохранения, образования и культуры из числа мигрантов, переселяющихся на постоянное место жительства в Пензенскую область из стран ближнего и дальнего зарубежья". Политический и правовой аспекты постоянно конкурируют между собой в решении проблем миграции, при этом политика подчас преобладает над правом.

Эффективной и действенной формой самоорганизации мигрантов являются общественные переселенческие организации. Конечно, они не имеют возможности купить мигранту жилье, предоставить материальную помощь, но их совет, предоставление грамотной юридической консультации часто помогают. Они консультируют мигрантов по вопросам оформления гражданства (в частности, по сбору необходимых документов), помогают сориентироваться в ситуации на новом месте жительства, оказывают помощь в регистрации, трудоустройстве, создании рабочих мест, строительстве компактных поселений. Общественные переселенческие организации, в которых налажена грамотная юридическая работа, в некоторых случаях заменили собой государственные структуры (например, ассоциация "Саратовский источник", "Самарский переселенец", "Светоч" (г. Пенза)).

Приграничность большинства территорий Приволжского федерального округа подразумевает дополнительные меры, обеспечивающие безопасность региона в связи с проблемой неконтролируемой миграции. Приводится

описание моделей миграционного контроля Саратовской, Самарской, Оренбургской областей.

Что касается найма на работу, закон “О правовом положении иностранных граждан” вводит квотирование иностранных работников по субъектам РФ. Но в неустойчивой экономике квоты не могут быть серьезно аргументированы. Так, квоты на 2005 год в ПФО, как и в иных округах, определялись весьма приблизительно. Так называемый принцип “на всякий случай” значительно выше численности уже зарегистрированных работающих иностранцев, но ниже их предполагаемого общего количества (на примере Ульяновской области).

Действующая система регистрации и контроля, как показывает практика, избыточно сложна и требует значительного времени. Такая политика ведет к тому, что мигранты, прибывая в округ, избегают процедуры регистрации. В результате, стремясь добиться большей управляемости, государство как раз ее теряет. Процедура регистрации до сих пор не отрегулирована и полностью зависит от правовой грамотности и честности чиновника, милицейского работника. С регистрацией связано оформление гражданства, которое остается весьма проблематичным. Большинству приезжих в гражданстве отказано, есть и такие (их немного), кто не хотел его получать в надежде в скором времени вернуться назад. Часто без регистрации вынужденным переселенцам не дают гражданство, а без гражданства не регистрируют.

Миграционная проблематика почти исключительно замыкается на системе МВД (на всех уровнях). Входящая в его состав Федеральная миграционная служба играет здесь главенствующую роль. Вопросы реализации политики в отношении внешней миграции как и ранее контролируются миграционными службами субъектов, отчасти совместно с паспортно-визовой службой, принадлежащими к системе МВД. Опять таки указанные институты власти скорее готовы исполнять ограничительно-карательные функции, чем проводить целенаправленную осознанную политику. В то же время ими осознаются региональные особенности своего округа или субъекта Федерации и они, в принципе, готовы их сформулировать и учитывать в практической деятельности. Но пока федеральный центр не оставляет им свободы маневра, поскольку управление миграциями неоправданно централизовано, особенно что касается найма иностранной рабочей силы

Невозможность достаточно достоверного учета масштабов миграции показывает узость ограничительно-контрольных функций государства. Излишне жесткая и забюрократизированная политика препятствует притоку мигрантов из СНГ, тем самым, усиливая ориентацию внутренних мигрантов на Центр и ускоряя спад численности населения огромных российских просторов не только за Уралом, но и в Поволжье.

Современные миграционные процессы свидетельствуют о стагнации развития округа, аморфности его социально-экономического ландшафта, отсутствии динамичных полюсов роста. В результате округ теряет привлекательность для мигрантов, все более превращаясь в транзитную территорию на пути западного дрейфа населения России. Это в сочетании с

ограничительной миграционной политикой на федеральном уровне угрожает округу ускорением темпов сокращения населения и дефицитом труда в будущем.

Во втором параграфе главы - "Социально-политическая адаптация мигрантов в Поволжском регионе" - анализируются факторы, способствующие благоприятной интеграции этнических мигрантов в принимающее общество, а также выявляются источники, затрудняющие данный процесс. Обосновывается необходимость выработки эффективной национальной политики, позитивно влияющей на межэтнические отношения.

На основе мониторингов общественного мнения выявлены источники стереотипизации общественного сознания, а также невысокий уровень толерантности населения региона.

Многочисленные опросы общественного мнения свидетельствуют о наличии в обществе мигрантофобий, которые складываются под воздействием позиции СМИ и властных органов по этому вопросу, политизированности сознания, а также негативных стереотипов независимо от того, насколько они оправданы, сложившихся вокруг всей диаспоры.

Религиозная основа этнической общности играет существенную роль в интеграции мигрантов. Гораздо выше уровень неприязни к этническим группам, исповедующим иную религию по сравнению с преобладающей в ПФО.

Значительное число переселенцев меняет баланс этнических групп ряда областей. Представители этнических диаспор стремятся получить гарантированное представительство в местных органах исполнительной власти, утвердиться в сфере бизнеса.

Современные адаптационные механизмы на институциональном уровне находятся на стадии формирования. Финансирование миграции продолжает осуществляться по так называемому остаточному принципу, за счет федерального бюджета покрывается 5-6% необходимой потребности. Поэтому адаптация мигрантов на новом месте осуществляется как самоорганизация. Большую роль при этом играют общественные переселенческие организации и существующие диаспоры.

Миграционная и национальная политика рассматриваются властями, СМИ и общественностью в неразрывной связи. Сложился своеобразный политический и общественный консенсус в отношении необходимости жесткой национальной и миграционной политики.

Эффективность общения мигрантов с принимающим населением, результаты их деятельности в инокультурной среде во многом зависят от того, объединены или не объединены мигранты в этническую группу, имеющую свою внутреннюю структуру, иерархию, управление, ресурсы для развития. Многое зависит также от способностей лидеров этих групп выстраивать взаимодействие с местной властью и получать от нее гарантии безопасного пребывания и деятельности. Этно-групповая стратегия выступает эффективной формой адаптации мигрантов из числа иностранных граждан к условиям

российской провинции и действенным способом выживания в рыночной конкурентной борьбе за обладание жизненными ресурсами.

В заключении подводятся итоги диссертационного исследования и формулируются практические рекомендации.

На сегодняшний день практика управления миграционными процессами в ПФО показала, что такие вопросы, как расселение мигрантов и их адаптация постоянно остаются за пределами внимания органов власти.

В ряде областей ПФО этнические миграции влияют демографическую обстановку, приводя к снижению удельного веса коренного населения. Изменение этнического состава приводит к росту напряженности между мигрантами и принимающим населением. Первые начинают осмысливаться как конкуренты на рынках труда, нарушители общественного порядка и т.д. Негативный образ мигранта прочно закрепляется общественным мнением независимо от того, насколько он оправдан, что способствует распространению мигрантофобии с этнической окраской и возникновению конфликтов на этнической почве. Межэтническая напряженность отражается на политическом раскладе региона. Усиливают свое влияние партии националистического характера, активизируются движения экстремистского толка.

Неотъемлемой частью политической жизни региона является деятельность национальных объединений. Их выходцы стремятся получить гарантированное представительство в органах власти, следствием чего становится изменение политического, социально-экономического курса развития данной территории.

Миграционные процессы, носящие стихийный характер, неурегулированные должным образом, способствуют росту преступности, приобретающей все более организованные формы. Криминальный фактор нелегальной этнической миграции представляет угрозу целостности территориальной организации, региональной и национальной безопасности. Сама экономическая и социальная реальность толкает на преступный путь людей, лишенных работы и средств к существованию. Все это требует выработки разумной миграционной политики, направленной на преодоление негативных последствий.

Признавая несомненную пользу миграций для России и конкретно для ПФО, представляется необходимым то, что обязательно должна быть сформирована и институционально оформлена продуманная политика интеграции мигрантов, которой в стране практически не существует. Это направление должно стать одной из важнейших составляющих миграционной политики, как, например, осуществление иммиграционного контроля или регулирование внешней трудовой миграции.

Институционально оформленная и обеспеченная кадровыми, финансовыми и другими ресурсами политика по приему, интеграции мигрантов должна включать экономическую, социальную, политическую и культурную составляющие. Неотъемлемой частью такой политики должны стать меры региональной власти по формированию в российском обществе установок толерантного отношения к мигрантам в важнейших сферах, обеспечивающих

их жизнедеятельность, в частности, таких как управление, занятость, образование и здравоохранение.

Повышению эффективности реализации диаспоральной и иных ключевых направлений, в том числе адаптационных составляющих миграционной политики может способствовать лишь совместная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, миграционных организаций, а также диаспор действующих на территории Приволжского федерального округа. Единой целью подобной деятельности должны стать максимально оперативная адаптация к новым условиям проживания мигрантов из любых регионов ближнего зарубежья, эффективное содействие укреплению межэтнического и межнационального согласия на территории как ПФО, так и Российской Федерации в целом.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. Ефимова И.А. О законодательном обеспечении процессов миграции в РФ // Социально – экономическое развитие России: проблемы, поиски, решения. Саратов: Изд. центр СГСЭУ. 2004. - С. 19-21.
2. Ефимова И.А. Определение понятия “миграции”: подходы и дискуссии // Человек и власть в современной России. Саратов: Изд. центр СГСЭУ. 2005. Вып. 7. - С. 110-118.
3. Ефимова И.А. Особенности миграционных потоков в Приволжском федеральном округе // Становление и развитие рыночных отношений: проблемы теории и практики. Саратов: Изд. центр СГСЭУ. 2005. Вып. 3. - С. 253-259.



Ефимова Ирина Александровна

**Влияние этнических миграций на политические процессы в российских
регионах (на материалах Приволжского федерального округа)**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии**

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

**Подписано в печать 27.04.2006 г.
Бумага типограф. №1
Печать офсетная
Заказ № 174**

**Формат 60х1/16
Гарнитура "Times"
Уч.- издат. Л. 1,5
Тираж 100 экз.**

**Издательский центр
Саратовского государственного
социально-экономического университета
410003, г.Саратов, ул. Радищева, 89**