

На правах рукописи

ЕЖОВА МАРИНА ЮРЬЕВНА

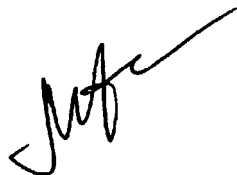
**Управление миграционными процессами в Российской Федерации в
условиях постсоветских трансформаций: этнополитический аспект**

*Специальность: 23.00.02.- политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и политические
процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ

**Диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

Москва 2004

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, cursive letters, likely belonging to the author Marina Yur'yevna Ezhova.

Работа выполнена на кафедре национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Абдулатипов Рамазан Гаджимурадович

Официальные оппоненты: доктор философских наук
Кушнаренко **Игорь Анатольевич**
доктор политических наук
Зорин Владимир **Юрьевич**

Ведущая организация: **Дагестанский государственный университет**

Защита состоится «____» июня 2004 г. в 14.00 часов на заседании диссертационного совета Д-502.006.14 по присуждению ученой степени кандидата политических наук в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, 1 учебный корпус, аудитория №____

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Автореферат разослан «____» мая 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета



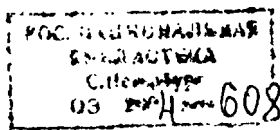
А.Е. Жарников

1. Общая характеристика исследования.

Актуальность темы исследования. Постсоветские трансформации: распад СССР, образование новых независимых государств - качественно изменили природу миграционных процессов. Кризисные явления в сфере межнациональных отношений, всплеск национализма, возникновение очагов этнополитических конфликтов придали миграциям ярко выраженную этническую окраску. Формационные изменения экономических основ развития общества, переход к рыночной модели экономики спровоцировал интенсивное развитие ранее нехарактерных видов миграции - временной трудовой, коммерческой (челночной), свободной иммиграции и эмиграции, а также незаконной и криминальной миграции.

В свою очередь миграции деструктурируют сложившиеся демографические и этнонациональные системы, становясь таким образом источником социальной и межнациональной напряженности. Учитывая разнородность и разнонаправленность миграционных потоков, огромный объем перемещающихся масс населения на постсоветском пространстве, можно сказать, что в современных условиях миграционные процессы вышли за рамки самоорганизующейся системы, а их стихийное развитие неизбежно ведет к целому ряду негативных результатов. Поэтому управление миграционными процессами становится первоочередной, политически актуальной задачей, стоящей перед российским государством, особенно с учетом его многонациональности.

Эффективное управление миграционными процессами актуально в связи с их влиянием на этнополитическую ситуацию в Российской Федерации. Усиливающаяся неудовлетворенность экономическим положением в стране, растущим социальным неравенством, неуверенностью в завтрашнем дне трансформируется в сознании людей в негативные межнациональные стереотипы, в установки этнической конкуренции и противостояния. В этих условиях интенсивный приток в Россию мигрантов из государств Средней Азии и Закавказья на фоне естественной демографической убыли этнического большинства (русского населения) воспринимается негативно и создает предпосылки для обострения межэтнических отношений. Кроме того, слабая интегрированность в новую среду, невозможность легального обустройства (получения регистрации, жилья, работы) вынуждает мигрантов уходить в «теневые» сферы экономики, криминализироваться, что в свою очередь создает целую систему информационных мифов об угрозах, исходящих от мигрантов. Исследование взаимосвязи и взаимозависимости



миграционных процессов и состояния социальных и этнических общностей в условиях постсоветских трансформаций составляет основу этнополитологического подхода, который позволяет выработать меры оптимизации управленческих решений, выявить и нивелировать негативные тенденции в данной сфере.

Сложность управления миграционным процессами во многом обусловлена огромной территорией, культурной разнородностью, сложной этнической и конфессиональной структурой населения, разноуровневым развитием регионов постсоветского пространства. Управление миграциями как социальным процессом имеет, на наш взгляд, ряд особенностей, поскольку здесь может иметь место несовпадение целей и задач государства и личностных интересов и установок. То есть, управление предполагает не только знание конкретной экономической или политической ситуации, но и знание всей гаммы интересов людей, умение своевременно адаптировать те или иные теоретико-мировоззренческие представления к меняющейся ситуации.

Миграционные процессы и их последствия влияют на весь спектр межгосударственных отношений между странами СНГ и Балтии, требуя осмысления изменений геополитической ситуации, складывающейся на постсоветском пространстве. Поэтому миграционная политика является составной частью внешней и внутренней политики России, а ее реализация – одной из приоритетных задач государства.

В связи с этим особо актуальным представляется анализ нормативно-правовой базы по вопросам миграции стран Содружества и Балтии, тем более что все постсоветские государства столкнулись с проблемой формирования миграционного законодательства, адекватного новым условиям и соответствующего нормам международного права, обеспечивающего гармоничное включение постсоветского пространства в систему международных миграций.

На современном этапе меры, принимаемые для регулирования миграционных процессов на разных уровнях государственного управления, часто не приносят должного результата, так как проводятся без серьезных концептуальных разработок, без комплексного учета всех факторов, задействованных в этой сфере. Отсюда объективная потребность постоянного мониторинга миграционной ситуации, обобщения результатов и корректировки деятельности государственных органов и общественных объединений. Изучение мирового и отечественного опыта регулирования мигра-

циями, выявление условий, тенденций и противоречий развития миграционной ситуации, факторов ее оптимизации имеет особый научный и практический интерес для успешной реализации миграционной политики современной России, для стабилизации этнополитической ситуации на постсоветском пространстве.

Степень научной разработанности проблемы. В отечественной науке наблюдается стойкий исследовательский интерес к миграционной тематике в самых разноплановых ее проявлениях. Особо следует отметить работы Лаборатории анализа и прогноза миграции населения Института народнохозяйственного прогнозирования РАН и Независимого исследовательского Совета по миграции стран СНГ и Балтии под редакцией Ж.А.Занончковской¹; Центра этнополитических и региональных исследований под редакцией В.И.Мукомеля и Э.А.Паина²; Института социально-политических исследований РАН под редакцией Л.Л.Рыбаковского³; Московского Центра Карнеги за международный мир в рамках программы «Миграция и гражданство» под руководством Г.С.Витковской⁴.

¹ Зайончковская Ж.А. Миграционная ситуация в странах СНГ. М., 1999; Миграция и урбанизация в СНГ и Балтии в 90-е годы. М., 1999; Россия: миграция в разном масштабе времени. М., 1999; СНГ через призму миграций // Миграция. 1998. №3-4; Исторические корни миграционной ситуации в Средней Азии // Миграция русскоязычного населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы. М., 1996; Миграционные тенденции в СНГ // Миграции в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество. М., 1997; Миграция населения и рынки труда в России. М., 1995; Рынок труда как регулятор миграционных потоков/ Миграция и рынки труда в постсоветской России. М., 1998.

² Мукомель В. Пайн Э. Вынужденные мигранты в государствах СНГ. М., 1997; Мукомель В. Пайн Э. Россия-Чечня: цепь ошибок и преступлений. М., 1998; Пайн Э.А. Между империей и нацией. Модернистский проект и его традиционалистская альтернатива в национальной политике России. М., 2003.

³ Рыбаковский Л.Л. Миграционный обмен населения между Центральной Азией и Россией // СОИС. 1995. №9; Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987; Население Дальнего Востока за 150 лет. М., 1990; Региональный анализ миграций. М., 1973; Россия и новое зарубежье: миграционный обмен и его влияние на демографическую динамику. М., 1996; Рыбаковский Л.Л., Гришанова А.Г., Кожевникова Н.И. Проблемы новой миграционной политики в России. М., 1995; Рыбаковский Л.Л., Захарова О.Д., Миндогулов В.В. Нелегальная миграция в приграничных районах Дальнего Востока: история, современность и последствия. М., 1994; Рыбаковский Л.Л., Тарасова Н.В. Миграционные процессы в СССР: новые явления // Социологические исследования. 1990. №7.

⁴ Витковская Г.С. Проблемы становления института гражданства в постсоветских государствах. М., 1998; Вынужденная миграция: проблемы и перспективы. М., 1993; Миграционное поведение нетитульного населения в странах Центральной Азии/ Миграция

Большее количество исследований посвящено общей характеристике миграционных процессов, поскольку богатая и доступная статистика создает хорошую базу для анализа этих процессов и выявления тенденций развития данной сферы. Особенности миграционного движения населения: формирование миграционных установок, направленность миграционных потоков, их структура, причины, условия, факторы миграций рассмотрены в работах О.Д. Воробьевой, А.Г. Гришановой М.Б. Денисенко, Х. Злотник, В.А. Ионцева, А.П. Катровского, В.М. Моисеенко, И.Н. Молодиковой, Н.Н. Ноздриной, В.И. Переведенцева, В.В. Покшишевского, Н.В. Тарасовой, О.С. Чудиновских и др.

В работах многих ученых (А.Г. Вишневский, Е.И. Долгих, Е.В. Донец, Л.Л. Рыбаковский, В.И. Мукомель, Г.В. Рахманова, Б.С. Хорев) миграционные проблемы обсуждаются в связи с демографической ситуацией и ее влиянием на состав населения того или иного региона.

Изменившаяся миграционная ситуация, включение России в систему международных миграций привели к формированию нового миграционного законодательства. Исследуются принципы, нормы, понятия, содержание статусных требований, принятых в международном праве, а также соответствие им миграционного законодательства России и стран СНГ и Балтии. Среди авторов, специализирующихся в области миграционного права и миграционной политики, следует назвать М. Арутюнова, Н. Во-

русскаяязычного населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы. М., 1996; Витковская Г. Панарин С. Миграция и безопасность в России. М., 2000.

¹ Воробьева О.Д. Миграция населения. М., 2001; Денисенко М.Б., Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология: учебное пособие. М., 1989; Моисеенко В.М. Территориальные движения населения: характеристика и проблемы управления. М., 1985; Молодикова И., Ноздрин Н. Миграция и жилищная ситуация в Центральном регионе России // Миграция и урбанизация в СНГ и Балтии в 90-е годы. М., 1999; Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения. М., 1975; Он же: Миграция населения и трудовые проблемы Сибири. Новосибирск, 1965; Покшишевский В.В. Заселение Сибири. Иркутск. 1951; Он же: Миграции населения как общественное явление и задачи статистического их изучения // Статистика миграции и населения. М., 1973; Тарасова Н.В., Гришанова А.Г. Изменения во внутренней миграции населения в период реформирования России (1985-1995гг). М., 1996; Тарасова Н.В., Гришанова А.Г. Социально-демографические проблемы миграции населения в 90-е годы. М., 1997; Чудиновских О.С. Изучение долгосрочных последствий миграции в регионе по материалам переписи населения 1979 и 1989 годов // Вопросы статистики. 1997. №3; Он же: Текущий учет миграции в России: поиск альтернатив. Доклад на конференции « Миграция в СНГ и Балтии: через различия проблем к общему информационному пространству». СПб., 2000. Статистика о причинах миграции // Народонаселение. 1999. №2.

ронину, А. Куракина, К. Любарского, Е. Моисеева, В. Мукомеля, А. Назарова, Т. Регент, Е.Смирнову, С. Ягодина, А. Ястребову, С.Чернявского и др.¹ Особую актуальность приобрели вопросы гражданства, паспортного режима, правового положения мигрантов, рассматриваемые чаще всего в связи с ограничением в правах русскоязычного населения в государствах СНГ и Балтии.² Проблема гражданства, а также репатриации соотечественников из стран СНГ и Балтии анализируется с позиций правопреимства бывших граждан СССР.

Наиболее острыми и болезненными остаются проблемы вынужденных переселенцев и беженцев, к ним постоянно приковано внимание ученых, политиков, общественных организаций.

¹ Арутюнов М.Г. Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека. М., 2002; Куракин А.В. Иностранцы граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России// Государство и право. 2001. №6; Моисеев Е.Г. Международно-правовые основы сотрудничества стран СНГ. М., 1997; Мукомель В.И. Правовые основы и практика регулирования миграции в субъектах Федерации// Миграция. 1997. №3; Регент Т.М. Иммиграция в Россию: проблемы регулирования. М., 1997; Миграция в России: проблемы государственного управления. М., 1999; Смирнова Е.С. Регулирование вопросов гражданства стран СНГ в свете европейского опыта// Государство и право. 2001. №6; Чернявский С. Отстаивая национальные интересы// Свободная мысль. 2002. №7; Шумский В. Н. Формирование нормативно-правовой базы СНГ// Журнал российского права. 1998. №9; Ягодин С.Б. Правовые аспекты миграционной политики// Миграционная ситуация в России: Социально-политические аспекты. М., 1994; Ястребова А.Ю. Правовые аспекты вынужденной миграции и деятельность российского общества Красного Креста// Вестник РОКК. М., 2000.

² Дробижева Л. М. Русские в новых государствах. Изменение социальных ролей/ Россия сегодня: трудные поиски свободы. М., 1993; Запеклый А. Ближнее зарубежье: республика бывшего СССР. М., 2001; Комарова О.Д. Русская миграция на территории бывшего СССР: размеры миграции / Русские в современном мире. М., 1998; Козлов В.И., Шервуд Е.А. Русские в ближнем зарубежье. М., 1994; Печенев В.А. Распад Союза и судьбы русского зарубежья // Этнополис. 1993; Савоскул С.С. Русские нового зарубежья. Выбор судьбы. М., 2001; Тощенко Ж.Т. Постсоветское пространство: суверенизация и интеграция. М., 1997;

³ Арутюнов М. Вынужденная миграция и права человека. М., 1998; Витковская Г. Вынужденная миграция: проблемы и перспективы. М., 1993; Витковская Г., Петрова Н. Политические предпочтения вынужденных переселенцев. М., 1997; Воробьева О.Д. Миграционная политика/ Миграция населения. М., 2001; Вынужденные мигранты и государство/ отв. ред. Гинсков В.А. М., 1998; Гольдин Г.Г. Миграция и проблемы ее регулирования. М., 2000; Графова Л. Иммиграция: беда или спасение// Человек и труд. 2002. №7; Зайончковская Ж. Вынужденные мигранты из стран СНГ и Балтии// Социологические исследования. 1998. №6; Мукомель В., Панин Э. Вынужденные мигранты в государствах СНГ. М., 1997; Назарова Е.А. Социальная адаптация вынужденных переселенцев и беженцев в контексте миграционной политики России: социологический ана-

Исследование причинно-следственных связей миграционных процессов показало, что миграции часто связаны с межгрупповым (этническим) взаимодействием, межэтническими конфликтами. Различные аспекты этнонациональных и этнополитических проблем от государственной национальной политики до этнической миграции рассмотрены в работах Р.Г. Абдулатипова, В.В. Амелина, С.А. Арутюнова, Л.Ф. Болтенковой, Г. Бордюгова, Т.И. Борзуновой, А.Г. Вишневского, В.И. Власова, М.Н. Губогло, А.Ф. Дашдамирова, Л.М. Дробижевой, А.Е. Жарникова, А.Г. Здравомыслова, В.Ю. Зорина, К.В. Калининной, А.А. Мацнева, Н.П. Медведева, В.А. Михайлова, Р.Г. Пихоя, А.А. Сусоколова, В.А. Тишкова Р.С. Явчуновской.¹

лиз. М., 1999; Перент Т. М. Российское государство- вынужденным переселенцам и беженцам. М., 1998; Российская диаспора и проблема недобровольной миграции на постсоветском пространстве. М., 1997; Цапенко И.П. Союз «закрытых дверей»// Миграция. 1998. №3-4; Он же: Что делать с беженцами?// Мировая экономика и международные отношения. 1997. №12; Хоперская Л. Вынужденные мигранты на Северном Кавказе. М., 1997;

¹Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000; Он же: Историческая многонациональность в России: политика, мораль, управление. М., 1999; Обустройство народов: российская модель. М., 1999; Парадоксы суверенитета. М., 1995; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыт федерализма. М., 1994; Абдулатипов Р.Г., Михайлов В., Чичановский А. Национальная политика Российской Федерации. От концепции к реализации. М., 1997; Амелин В. Многонациональный регион: экономика, политика, культура. ОГАУ, 2000; Арутюнов С. Народы и культуры: развитие и взаимодействие. М., 1989; Малочисленные народы России: оптимизация межнациональных отношений // Этнополитический вестник. 1992. №1; Бордюгов Г. Межнациональные отношения в России и СНГ. М., 1995; В.И. Власов Экстремизм: сущность, виды, профилактика. М., 2003; Губогло М.Н. Языки этнической мобилизации. М., 1998; Дашдамиров А.Ф. Национальная идея и этничность. М., 2001; Дробижева Л.М. Социальные проблемы межнациональных отношений в постсоветской России. М., 2003; Жарников А.Е. Этнические факторы политической стабильности. М., 1995; Здравомыслов А.Г. Взаимодействие политических и национально-этнических конфликтов. М., 1994; Зорин В.Ю. Национальная политика в России: история, проблемы, перспективы. М., 2003; Калинин К.В. Национальные меньшинства в России. М., 1993; Национально- культурная политика России и национальная безопасность // Научные доклады. Вып.1. М., 1999; Мацнев А.А. Регион в формировании федеративных отношений в России// Социально-политический журнал. 1998. №1; Медведев Н.П. Становление федерализма в России. М., 1995; Михайлов В.А. Национальная политика России как фактор государственного строительства. М., 1995; Пихоя Р.Г. Советский Союз: история власти. 1945-1991 гг. Новосибирск. 2000; Сусоколов А.А. Структурные факторы самоорганизации этноса// Расы и народы. 1990. №20; Тишков В.А. Русские диаспоры и политика России/ Русские в современном мире. М., 1998; Этнология и политика. М. 2001. То-

Цель исследования: состоит в выявлении и осмыслении особенностей управления миграционными процессами в условиях постсоветских трансформационных изменений с учетом состояния и влияния на эти процессы этнополитического фактора.

Задачи диссертационного исследования:

- выявить условия и факторы, в том числе этнополитические, определяющие специфику миграционных процессов в постсоветский период;
- исследовать современные теоретические представления о роли и месте миграции в социально-экономическом, демографическом и этнонациональном развитии России;
- проанализировать причинно-следственные связи репатриации соотечественников из государств СНГ и Балтии, определить их место в миграционных потоках и влияние на этнополитическую ситуацию в стране;
- выявить политико-правовые механизмы управления миграционными процессами в Российской Федерации и других постсоветских государствах, определить меры повышения их эффективности;
- обосновать роль государственной миграционной политики в управлении миграционными процессами в многонациональных сообществах постсоветского пространства;
- показать региональные особенности миграционных процессов и специфику управления ими на примере Республики Дагестан.

Объектом исследования является анализ этнополитических особенностей и выявление механизмов управления миграционными процессами на постсоветском пространстве в условиях политических и экономических трансформаций.

Предметом исследования являются сущность, структура, направление миграций в новых, изменившихся условиях после распада СССР, анализ причинно-следственных связей миграционных процессов, их влияние на социально-демографическую и этнополитическую ситуацию, а также формирование принципов, целей и задач государственной этнонациональной и миграционной политики на современном этапе.

Методология исследования. Диссертационное исследование осуществлено на основе принципов политологии в тесной связи с теорией и практикой этнополитики. Общепринятые научные методы политике-

рукаю В.П. Напия: история и современность. М., 1996; Явчуновская Р.С. Глобальные проблемы в человеческом измерении. М. 2001.

правового анализа (метод экспертных оценок, сравнения, аналогии, обобщения), сочетаются с методологическими и теоретическими разработками по теме исследования, накопленные в отечественной научной литературе. Использование этносоциологического и этнополитического подхода позволяет выявить взаимосвязь миграционных и этнополитических процессов. Этнополитический аспект миграционных процессов является объектом междисциплинарного исследования с использованием методов, разработанных в соответствующих отраслях научного знания.

Эмпирическая база исследования представлена нормативно-правовыми актами органов государственной власти Российской Федерации по проблемам управления миграционными процессами. Рассмотрены указы Президента России, Послания Президента Федеральному Собранию; постановления и распоряжения Правительства РФ, а также документы международных организаций по этой проблематике. Используются статистические данные Госкомстата РФ, документальные источники из текущего архива Управления по делам миграции МВД Республики Дагестан.

Научная новизна исследования. Миграционная ситуация в Российской Федерации стоит в ряду важнейших вопросов государственной безопасности. Комплексный этнополитический анализ миграционных процессов является стержнем данной исследовательской работы и определяет ее новизну. Трансформационные изменения, произошедшие в общественно-политической, социально-экономической и этнокультурной сферах после распада СССР, привели к интенсивности и усложнению миграционных процессов, что требует особого внимания государства к регулированию и управлению миграциями.

. В исследовании рассмотрены и охарактеризованы международные и региональные нормативные и правовые акты, а также политические документы, на основе которых осуществляется управление миграционными процессами в Российской Федерации и других постсоветских государствах. Делается вывод о необходимости совершенствования миграционного законодательства, отвечающего новым условиям и международным нормам, при этом учитывающего специфику этнополитической ситуации на постсоветском пространстве. Автор обосновывает необходимость расширения сферы действия федеральных миграционных законов, поскольку в современных условиях требуется регулирование не столько вынужденной, сколько трудовой, экологической, техногенной и других видов миграции.

Объективной необходимостью является пересмотр и критическое переосмысление правоприменительной практики действующих законов.

В работе актуализируется проблема влияния миграционных процессов на этнодемографическую ситуацию, на изменение этнической структуры мигрантов и постоянного населения в регионах, влияние миграций на этнополитическую ситуацию и характер межнациональных отношений.

Дается обоснование ключевому положению исследования: отсутствие продуманной и сбалансированной государственной миграционной политики с учетом многонациональности постсоветского пространства сделало возможным сведение управления миграционными процессами к жесткому иммиграционному контролю со всем набором полицейских и силовых мер, что приводит к росту противоречий и конфликтов в данной сфере и вокруг нее. Такие однобокие меры не повысили эффективность управления миграциями, но привели в ряде регионов страны к ущемлению прав мигрантов (отказ в предоставлении гражданства, постоянной регистрации, права на собственность), к дискриминации по этническому принципу, что противоречит Конституции Российской Федерации и не соответствует долговременным интересам государства. Отдельно следует отметить неудовлетворительные результаты государственной политики России в отношении соотечественников за рубежом, особенно в странах Балтии. Это негативно сказывается на национальном самочувствии, прежде всего, русского населения и на общую этнополитическую ситуацию в стране.

Обращает на себя внимание недостаточное изучение региональных аспектов миграционных процессов, в этой связи несомненную новизну представляет выделение в качестве предметной сферы исследования особенностей миграционной ситуации и управленческих механизмов в Республике Дагестан.

Обобщая результаты исследования, автор приходит к выводу о необходимости:

- создания законодательных основ для эффективной реализации прав граждан на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства, независимо от этнической принадлежности;
- развития сотрудничества государств СНГ и Балтии в целях обеспечения прав соотечественников в них, предотвращения этнополитических конфликтов, дискриминационных проявлений, следствием которых являются миграции;

- обеспечения социально-экономических и политических прав мигрантов, формирования благоприятного социального климата вокруг них, преодоления мигрантофобии и этнофобий в регионах России.

Подчеркивается недопустимость только запретительных мер и силовых подходов в управлении миграционными процессами.

Практическая значимость работы определяется возможностью использовать основные положения и выводы исследования для дальнейшего изучения проблем регулирования миграционных процессов; для определения принципов и форм сотрудничества новых независимых государств по вопросам, связанным с миграционным движением населения. Исследование факторов, условий, причин, форм и масштабов миграций может быть использовано в управленческой практике, особенно для нейтрализации негативных последствий миграций в многонациональных регионах. Результаты диссертации могут найти применение в практической реализации государственной миграционной и этнонациональной политики; выводы и рекомендации могут быть использованы органами государственной власти, занимающимися проблемами соотечественников за рубежом, учтены при выработке соответствующей стратегической линии во внешней политике. Фактологический материал, содержащийся в диссертации, может использоваться в разработке курса лекций по политологии и этнополитике для преподавания в учебных заведениях, в системе повышения квалификации работников управленческих структур, органов государственной службы.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертационного исследования докладывались автором на всероссийских и международных научных конференциях, методологических семинарах, в комиссии по проблемам миграции Всероссийской общественной организации Ассамблея народов России; выводы проведенной работы одобрены на заседании кафедры национальных и федеративных отношений Российской академии государственной службы при Президенте России; рекомендации использованы автором в непосредственной служебной деятельности в Миграционной службе Республики Дагестан, изложены в ряде публикаций.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных нормативно-правовых актов и научной литературы.

2. Основное содержание исследования.

Во Введении обосновывается актуальность и состояние разработанности темы исследования, ее теоретическая и практическая значимость, формируются предмет исследования, его методологическая основа, правовая, научная, эмпирическая база, сформулированы основные цели и задачи, изложена научная новизна исследования.

В первой главе «Особенности миграционных процессов в постсоветский период» проанализированы условия и факторы миграционных процессов на постсоветском пространстве (§1), рассмотрена проблема соотечественников в государствах СНГ и Балтии, изменение социально-политического статуса русскоязычного населения (§2).

Эффективное управление, прежде всего, основывается на знании внутренних закономерностей, определяющих генезис, становление и динамику развития миграционных процессов на постсоветском пространстве. То есть, управление миграционными процессами предполагает изучение эволюционных, закономерных и локально-специфических характеристик современных миграций. При этом особенности миграционных процессов зависят от этносоциального и этнокультурного облика каждого конкретного региона. Кроме того, специфика миграционных процессов обусловлена тем, что основным первичным элементом миграции является человек, обладающий устойчивыми внутренними и внешними социальными, этнокультурными связями. И в основе формирования миграционной установки всегда лежит неудовлетворенность теми или иными условиями в месте проживания потенциального мигранта.

Таким образом, для выявления особенностей миграционных процессов на постсоветском пространстве были проанализированы условия и факторы миграций. Условиями миграций стали трансформационные изменения, происходящие на постсоветском геополитическом пространстве. В этой связи можно выделить три уровня трансформационных сломов, так или иначе повлиявших на миграционную активизацию постсоветских многонациональных сообществ:

-политический (собственно трансформация политического режима: распад СССР и образование суверенных государств, институциональные и другие кризисы, демократизация).

-социетальный (изменение социальной структуры общества, архаизация, традиционализация, маргинализация общества, изменение социального статуса групп населения по этническому принципу).

-социально-психологический (идентификационные кризисы, усиление этнического самосознания, изменение этнонационального самочувствия, рост девиантных отклонений, ксенофобии).

Среди факторов миграционного поведения были выделены: этнический дискомфорт и обострение межнациональных отношений; опасность открытых этнополитических конфликтов; изменение роли русского языка на постсоветском пространстве; интегрированность в коренную этническую среду; изменение статуса русского и русскоязычного населения в государствах СНГ и Балтии; экономический и демографический факторы.

Оценка миграционной ситуации, исследование характеристик основных миграционных потоков позволяет сделать вывод о том, что направленность и интенсивность миграций на постсоветском пространстве обусловлена деструктивными этнополитическими и социально-экономическими процессами, которые наиболее остро проявились после распада СССР. Строительство независимых, стремящихся к моноэтничности государств сопровождалось напряженностью и конфликтами, снижением эффективности социальных институтов, нарастающей конкуренцией различных, в том числе этнических групп за ресурсы и влияние.

За годы советской власти в республиках произошло значительное увеличение доли этнонациональной гуманитарной и управленческой интеллигенции, что породило завышенные социальные ожидания. Появились мифы и стереотипы, сформировался комплекс исторической несправедливости, культурной ущемленности титульной нации, который был взят на вооружение радикальными политическими силами. В результате в этническом сознании укореняются представления о «сортности» различных этнических групп, что нагнетает националистические настроения и усиливает поляризацию общества. Единое культурное и ценностное постсоветское пространство оказывается разорванным границами новообразовавшихся государств, а многие народы - разделенными.

Политические трансформации, помимо кризисных явлений, неопределенности и частичной потери государственного управления, стали катализатором социальных изменений и этнополитических кризисов. Характеристиками постсоветского социума, следовательно, условиями миграционных процессов, являются отрицательная социальная динамика: аитимо-

дернизм, архаизация, традиционализация сфер общественной жизни. Деинтеграция общества, нарастание имущественного расслоения, потеря привычных ориентиров привели к маргинализации ряда в прошлом высокостатусных групп, росту девиантных отклонений. Ведущая роль в обществе перешла к силовым, теневым и криминальным структурам, что усугубляло политическую нестабильность и разрушало социальную сплоченность. В этих условиях на первой стадии миграционного процесса происходит формирование территориальной подвижности- потенциальной готовности населения к миграции, накладывающей отпечаток на все последующие стадии.

Таким образом, миграции являются отражением глубинных политических и социальных перемен. Это один из самых различных симптомов нарастания конфликтности в обществе, переживающем коренную трансформацию. Предчувствие этнополитического кризиса мобилизует людей, активизирует миграционные потоки. Особенно это касается тех социальных групп, которые наиболее чувствительны к изменению градуса «гражданского» состояния общества: маргиналы, нетитульное население.

Исследование факторов миграции позволяет говорить об усложнении миграционных процессов на постсоветском пространстве, связанных с усилением индивидуально-психологических механизмов при повсеместном снижении роли государственного регулирования организованного территориального движения населения. Необходимо заметить, что диапазон выталкивающих, разобщающих факторов по-прежнему широк. Это борьба за сферы политического влияния и статус, равноправный с титульным этносом в государствах СНГ и Балтии, передел сфер экономического влияния, конкурентная борьба за престижные виды деятельности, безработица, неблагоприятная демографическая ситуация. Особо следует выделить проблемы этнокультурного и этноязыкового порядка в ряде постсоветских государств, поскольку ограничение сфер употребления русского языка часто расценивается как конкретная форма этнической дискриминации.

Еще одной особенностью стало перераспределение миграционных потоков. Отдающими население являются преимущественно государства Закавказья и Центральной Азии, тогда как принимающими Российская Федерация, Украина, Белоруссия. Движение в Россию остается преобладающим вектором миграций. Главным миграционным трендом в течение всего постсоветского десятилетия остается репатриация- возвращение со-

отечественников, осуществляемое в добровольной и вынужденной форме. Было отмечено, что категория соотечественники довольно широка и юридически неопределенна. Термин «соотечественники» был рассмотрен в двух контекстах: гражданско-правовом, или формальном, и в общекультурном, гуманитарном. За прошедшие 10 лет в Россию вернулось 8,6 - 9,0 млн. только официально зарегистрированных переселенцев в основном из стран СНГ и Балтии, в том числе 1,2 млн. человек из Казахстана, 400 тыс. из Киргизии, 450 тыс. из Узбекистана, 350 тыс. из Таджикистана, 250 тыс. из Туркменистана. Статус беженца получили 1,6 млн. человек, до настоящего времени не сняты с учета 900 тыс. человек.¹

Наиболее массовый миграционный поток - это репатриация русского населения. Для русских развал единой союзной государственности имел особое значение: было подорвано их экономическое и языковое лидерство, утрачена роль носителя современности на отсталой периферии. Представители самого большого и доминирующего народа оказались вынуждены принять несвойственную им роль «апатридов», лиц без гражданства, а также статус этнического меньшинства. Кризис идентичности и общий этнический дискомфорт стали устойчивым мотивационным полем для миграции, формируя желание возвращения на этническую родину, воссоединения с соотечественниками.

В полиэтнических сообществах, в постсоветских государствах, всегда есть «другие» народы, статус которых однозначно не определен ни в отечественном, ни в международном праве. Очевидно, что правовой статус русского и русскоязычного населения будет влиять на его миграционное поведение, что в свою очередь скажется на политической и социальной ситуации в России и на системе межгосударственных отношений в целом.

Тем не менее, значительная часть нетитульного населения постарается интегрироваться в новую этнокультурную среду. Обострение межэтнических конфликтов как фактора миграции зависит от уровня политической культуры взаимодействующих этносов, политической деятельности властных структур, стоящих на позиции формирования чувства недовольства или толерантности у этнических сообществ в масштабе каждого отдельного государства. Неконтролируемые массовые миграции следует ожидать только в случае усиления экстремистских тенденций при полном

невнимании к социокультурным, религиозным, этноязыковым интересам нетитульного населения.

Во второй главе «Политико-правовые механизмы управления миграционными процессами в постсоветских государствах» проведен сопоставительный анализ миграционной политики государств Содружества (§ 1), исследовано развитие политико-правовых механизмов регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (§2), на примере Республики Дагестан рассмотрены региональные особенности миграционных процессов и управления ими (§3).

Определяющее значение в осуществлении регулирования миграционными процессами имеет выбор технологий управления, конкретных механизмов формирования государственной политики, на деле соотносящей экономические и политические приоритеты с реальной практикой. Преобразование политических замыслов в конкретные цели государственного управления - сложный и противоречивый процесс. Формирование политико-правовых механизмов регулирования того или иного процесса представляет собой особую сферу представительства социальных интересов с присущей им национальной спецификой.

Формирование миграционной политики постсоветских государств происходило в сложных условиях переходного периода при отсутствии реальной программы постсоветского сотрудничества. Отсутствовала нормативно-правовая база, определяющая институциональную структуру объединения новообразовавшихся государств; принципы и формы сотрудничества в политической, социально-экономической и других сферах совместной деятельности. Миграционная политика постсоветских стран включала в себя разработку и принятие законов и других правовых документов, касающихся вынужденных переселенцев, беженцев, перемещенных лиц, а также трудовых мигрантов; концепций и целевых государственных программ регулирования миграционных процессов; разработку эффективных механизмов регулирования миграций в рамках программ занятости и социального развития населения и др.

Основным направлением миграционной политики стран СНГ является заключение двусторонних и многосторонних соглашений в области миграции. Известно, что на сегодняшний день Советом глав государств и Советом глав правительств принято более тысячи различных документов. Следует выделить Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (Москва, 24 сентября 1993г.); Соглашение о сотрудничестве в

области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся мигрантов (Москва. 15 апреля 1994г.); Соглашение о сотрудничестве государств - участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией. (Москва. 6 марта 1998г.).

Важнейшей сферой гуманитарных отношений является формирование региональной системы защиты прав и свобод человека, прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. Регулирование процессов репатриации русского и русскоязычного населения и особенно вынужденной миграции также напрямую зависит от создания договорно-правовой основы. Признавая необходимость создания региональных правовых норм, учитывающих специфику постсоветского пространства, были приняты Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (21.10.1994); на заседании Совета глав государств СНГ 26.05.1995г. принята Конвенция о правах и основных свободах человека.

Разработку согласованной миграционной политики стран СНГ осуществляет Консультативный Совет по труду, миграции и социальной защите населения государств - членов СНГ от 13.11.1992г. Попыткой выработать механизмы контроля над соблюдением прав человека можно считать образование Комиссии по правам человека СНГ (решение Совета глав государств СНГ от 24 сентября 1993г.). Координирующим органом является созданная в марте 1992г. Межпарламентская Ассамблея государств - участников СНГ.

На современном этапе основные направления и приоритеты миграционной политики стран СНГ изложены в Концепции поэтапного формирования общего рынка труда и регулирования миграции рабочей силы стран Содружества (от 15 декабря 2000г.). Был одобрен проект Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей - граждан государств-участников СНГ (от 9 декабря 2000г.) и проект модельного закона «О миграции» от 4 апреля 1999г.

Обзор правовых документов по вопросам миграции позволяет говорить, что постсоветскими государствами за годы независимости была создана обширная и значительная нормативно-правовая база. Тем не менее, приходится констатировать, что многие документы, принятые в первой половине 90-х годов, утратили свою актуальность или так и не вступили в силу. Отсутствие во многих документах продуманных механизмов реализации превращает соглашения в ни к чему не обязывающие декларации о намерениях. Соглашения и договоры не выполнены, так как, заключенные

в рамках СНГ, они не имеют адресного воздействия на конкретные государственные органы. Часто государства просто не выполняют взятых на себя обязательств.

В связи с этим можно заключить, что, несмотря на огромную проделанную работу, говорить о выработанной, согласованной политике в области управления миграционными процессами рано. Приоритетом на сегодняшний день в постсоветских государствах выбрана защита национальных рынков труда от нелегальных мигрантов и стратегия сдерживания миграции.

Анализ публикаций, посвященных проблемам управления миграционными процессами в Российской Федерации, позволяет сделать вывод, что сложности формирования единой сбалансированной миграционной политики во многом обусловлены отсутствием единой точки зрения по следующим концептуальным положениям: миграция и демографическая ситуация в стране; трудовая миграция и рынок труда; нелегальная миграция и национальная безопасность. Поскольку невозможно выработать правовые механизмы регулирования миграционных процессов, если нет четкого понимания целей миграционной политики. Сложность заключается в нахождении оптимального баланса между стимулированием желательной по демографическим и экономическим соображениям миграции и ограничением нелегальных, неконтролируемых перемещений (как притока, так и оттока).

В государственной Концепции национальной безопасности 1997г. (новая редакция принята в январе 2000 г.) даны преимущественно негативные оценки миграции: «К числу факторов, усиливающих угрозу нарастания национализма, национального и регионального сепаратизма относятся массовая миграция и неуправляемый характер воспроизводства рабочей силы». В этом контексте совершенно закономерным представляется передача функций федерального органа исполнительной власти по миграционной службе Министерству внутренних дел в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 февраля 2002г. «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики».

В проекте Концепции регулирования государственной миграционной политики РФ, рассмотренном Государственной Думой 9 декабря 2002г., также заметна произошедшая смена приоритетов от преимущественно патронажного содержания Концепции по отношению к тем, кого опекало государство из числа мигрантов, к включению в нее элементов

защиты государственной безопасности РФ, стратегических интересов. Не рассматриваются понятия «соотечественники» и «вынужденные переселенцы», никак не отражены механизмы контроля за соблюдением прав мигрантов. Очевидно, что упор делается на борьбе с нелегальной миграцией и экономическом аспекте миграционных процессов, при этом специфика межэтнического взаимодействия в этой сфере практически не учитывается. В Концепции государственной национальной политики Российской Федерации напротив среди основных целей и задач государства названы: поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и национальных традиций, в укреплении их связей с Родиной; выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев и вынужденных переселенцев.

Поскольку важным механизмом реализации миграционной политики является закон о гражданстве, в исследовании подробно рассмотрено законодательство о гражданстве Российской Федерации и других постсоветских стран, присущие ему пробелы и особенности в сравнении с международными нормами, выявлены приоритеты в выборе гражданства в соответствии с этнополитической ситуацией в том или ином государстве.

Сложнее всего выработать эффективные механизмы управления миграциями в многонациональных регионах, соседствующих с зонами открытых конфликтов, местами сосредоточения беженцев и вынужденных переселенцев, в регионах со сложной социально-экономической, этнополитической и криминогенной обстановкой, на территориях, где ощущается резкая нехватка ресурсов жизнеобеспечения.

Одним из таких регионов является Республика Дагестан. Особенности управления миграционными процессами в Дагестане и в целом на Северном Кавказе обусловлены приграничным, транзитным положением, а также целым рядом этнополитических факторов: полиэтничностью, дефицитом внутренней стабильности, активизацией радикальных националистических и религиозных течений. Кроме того, Дагестан - малоземельная, дотационная, трудоизбыточная республика. В этих условиях миграция осложняет ситуацию на рынке труда, несет дополнительную нагрузку на социальную сферу. Депрессивное состояние экономики, безработица, правовая неурегулированность земельных и других отношений, наличие территориальных споров провоцируют глубокие социальные конфликты, которые в многонациональной республике неизбежно приобретают этнополи-

тическую окраску. В этой связи, помимо общей Концепции регулирования государственной миграционной политики, необходима разработка региональных и местных программ по приему и размещению мигрантов, с учетом ситуации на рынке труда, профессиональных навыков и национально-культурных особенностей переселенцев.

Важной проблемой является отток русского населения. Начиная с 1990г. за счет миграционной убыли республика потеряла около 40 тыс.чел. русского населения. Наибольшее число выбывших представителей русского населения отмечено в 1995г.-7076 чел., или 43,8% всех выбывших из республики. В 2001г. русские составили 14,5% всех выбывших из Дагестана, в 2002г. - 15%, или 1273 чел.¹

Уезжают русские, главным образом из-за неуверенности в будущем, в возможности стабилизации социально-политической ситуации в республике. Важнейшими факторами миграционной мобилизации являются военные действия в Чечне, рост националистических, антирусских настроений, усиливающийся религиозный фактор.. Следовательно, сводить причину оттока русского населения из Дагестана только к экономическим трудностям переходного периода - значит игнорировать истинные мотивы выезда, лежащие в этнополитической плоскости. В пользу этого говорит и тот факт, что мигрировавшее с гор в города коренное население, якобы «выталкивавшее» русских из производственных ниш, на самом деле не обладало профессионально-квалификационным уровнем для заполнения этих ниш. Кроме того, коренное население никогда не стремилось в промышленность, чьи отрасли трудоемки, слабо механизированы, с вредными производственными условиями. Данная тенденция сохраняется и на современном этапе: несмотря на то, показатель безработицы один из самых высоких по стране, а уровень доходов населения - один из самых низких, предлагаемые вакансии на предприятиях легкой и тяжелой промышленности остаются невостребованными. Причем, не столько из-за недостатка образования или квалификации у населения, сколько из-за нежелания работать в непрестижной сфере.

Исследование направлений и методов решения миграционных проблем в республике Дагестан позволяет сделать некоторые выводы. Анализ статистических данных показывает, что основную массу мигрантов (в том числе и нелегальных) составляют граждане и апатриды постсоветских государств-СНГ и Балтии. Среди легально зарегистрированных и получив-

ших статус вынужденного переселенца более 85% составляют представители коренных народов Дагестана, на втором месте - русские, выехавшие из Чеченской Республики, пострадавшие в результате военных действий. Среди нелегальных мигрантов большинство составляют граждане Азербайджана. Собственно «иностранцев» - граждан дальнего зарубежья - мало, порядка 250 чел. в год. Между тем, работа по приему вынужденных мигрантов фактически прекращена. Ссылки на Конституции государств СНГ и Балтии, в которых запрещено преследование граждан по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, наводят на мысль об отказе властей признавать проблему существования соотечественников за рубежом. Хотя необходима оговорка, что формирование стратегических направлений, приоритетов миграционной политики, вероятно, лежит вне компетенции республиканских властей. На современном этапе все усилия правоохранительных органов (УФСБ РД, УГИБДД РД, ОПВС РД и др.) направлены на борьбу с нелегальной миграцией, которая провозглашена «третьим злом» после наркотрафика и торговли оружием. Поскольку проводимые периодические рейды и другие оперативно-профилактические мероприятия по выявлению мигрантов малоэффективны, в будущем планируется создание новых и расширение действующих постов иммиграционного контроля на государственной границе, создание при Управлении по делам миграции миграционной инспекции. Миграционные процессы не должны протекать вне правового поля - это очевидно. Настораживает другое: сложилась система устойчивых стереотипов и предрассудков, в основе которых отношение к мигрантам как к деклассированным, криминальным элементам, привносящим в общество только напряженность и конфликты. Эти стереотипы влияют на процесс выбора, принятия и реализации управленческих решений, превращая практику регулирования миграционных процессов в борьбу со следствием без устранения причины.

Кроме того, радикальная этнизация постсоветского пространства привела к новой постановке проблемы изучения и осмысления закономерностей протекания миграционных процессов. Миграции являются реакцией не только на острые кризисы и открытые межэтнические конфликты, но и на общую этнополитическую ситуацию. Игнорировать этнополитические процессы, загонять вовнутрь - значит спровоцировать их развитие ирра-

циональными, стихийными, патогенными путями¹. В связи с этим недопустимо сводить причинно-факторный механизм миграций исключительно к экономической составляющей.

Таким образом, одной из задач современной политологии является разработка теоретических и методологических подходов к проблемам формирования эффективных механизмов политико-правового регулирования миграционных процессов в условиях постсоветских трансформаций. Социально-психологическое состояние полиэтнического общества России нельзя охарактеризовать как стабильное и комфортное. Негативное социальное самочувствие, кризис гражданской, национальной, конфессиональной, культурной, языковой идентификации человека на постсоветском пространстве, политическое противостояние, межэтнические конфликты непосредственно влияют на миграционную ситуацию и эффективность политического управления ею. Вынужденный характер миграций, существование сформировавшегося из нелегальных мигрантов своеобразного социума, находящегося вне сферы действия законодательства, говорит об инверсионном характере большинства управленческих решений.¹ Отсутствие выдержанной стратегии, охватывающей все виды и формы миграций, не позволяет совершенствовать государственное управление миграционными процессами. Не всегда эффективно и целесообразно применяются заимствованные методы регулирования миграционных процессов. В мировой практике государства, принимающие мигрантов, разрабатывают политику двух направлений: обеспечение социальной защиты мигрантов и интеграция мигрантов в принимающий социум. В российском законодательстве в основном не предусматриваются вопросы адаптации мигрантов, интеграции или инициирования самостоятельности в организации и обустройстве.

Важной составляющей государственной миграционной политики является конституционное и законодательное утверждение правовых форм оптимизации и регулирования миграционных процессов. Очевидна необходимость соотнесения миграционного правотворчества с реальными этнополитическими ситуациями, поскольку разрабатываемые на федеральном уровне законопроекты не всегда отвечают интересам различных групп населения в регионах. Анализ правовых норм позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования миграционного законодательст-

¹ Межэтническое взаимодействие и проблемы управления в Поволжье и на Северном Кавказе. Саратов. 1998. С.21.

ва с учетом специфики этнополитической ситуации, в этой связи представляется нецелесообразным пытаться принять некие «универсальные» законы о миграции. Необходимо, чтобы управленческие решения основывались на научно обоснованных выводах и рекомендациях, исключали факты дискриминации и нарушения конституционных прав граждан по признакам национальной, религиозной, языковой или иной принадлежности.

В Заключении подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы, предлагается ряд практических рекомендаций.

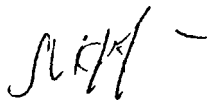
Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

1.Ежова М.Ю. Федеративные отношения: этнические и миграционные процессы 1990-х гг. // Государственность и государственная служба России: пути развития. Материалы совместной междисциплинарной конференции РАГС-СЗАГС. Выпуск 3. СПб., 2003.- 0,3 п.л.

2.Ежова М.Ю. Этническая миграция в условиях постсоветских трансформаций // Вопросы национальных и федеративных отношений. Выпуск 6. М., 2004. - 0,5 п.л.

3.Ежова М.Ю. Миграционная ситуация в Республике Дагестан: пути регулирования // Толерантность и межэтнические отношения в России. Материалы международной научно-практической конференции. Саратов., 2004. - 0,5 п.л.

4.Ежова М.Ю. Политико-правовые механизмы регулирования миграций на постсоветском пространстве // Государственное строительство и право / Под общ. редакцией Г.В. Мальцева, Е.Ю. Догадайло. М., 2004. Выпуск 2. - 0,7 п.л.



Автореферат

Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук

Ежова Марина Юрьевна

Тема диссертационного исследования: «Управление миграционными процессами в Российской Федерации в условиях постсоветских трансформаций: этнополитический аспект».

Научный руководитель
доктор философских наук, профессор
Абдулатипов Рамазан Гаджимурадович

Изготовление оригинал-макета
Ежова Марина Юрьевна

Подписано в печать 20.04.04 Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,2

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 213

119606 Москва, пр-т Вернадского, 84

§ 15190