

Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
Кыргызско-Российский Славянский университет

На правах рукописи



004600204

Фирсова Наталья Афанасьевна

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. A. Firsova'.

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
МИГРАЦИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ
(на материалах СНГ)**

Специальность 23.00.04 - политические проблемы
международных отношений, глобального
и регионального развития

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Бишкек 2010

*Работа выполнена на кафедре
истории и культурологии гуманитарного факультета
Кыргызско-Российского Славянского университета*

Научный руководитель:	доктор политических наук, профессор <i>Хопёрская Лариса Львовна</i>
Официальные оппоненты:	доктор политических наук, профессор <i>Джекшенкулов Аликбек Джекшенкулович</i> кандидат политических наук <i>Рева Сергей Иванович</i>
Ведущая организация:	Кыргызский национальный университет им. Ж. Баласагына, кафедра политологии

Защита состоится «12» марта 2010 г. в 14-00 на заседании диссертационного совета Д 730.001.07 по историческим и политическим наукам при Кыргызско-Российском Славянском университете по адресу: 720000, г. Бишкек, проспект Чуй, 44, ауд. 432.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Кыргызско-Российского Славянского университета: г. Бишкек, ул. Киевская, 44.

Автореферат разослан «11» февраля 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат исторических наук, доцент



Кравченко Т.Ф.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования политико-правовых проблем миграции в современном мире обусловлена целым рядом причин как теоретического, так и прикладного характера. К ним, прежде всего, можно отнести необходимость создания теоретико-методологических основ регулирования миграционных потоков в условиях глобализации, выявления политико-правовых условий участия государств-доноров и государств-реципиентов в миграционном обмене, понимания особенностей функционирования международных и национальных политических институтов, призванных управлять миграционными процессами, а также разработки перспективных направлений миграционной политики.

Использование политико-правового подхода в исследовании заявленной темы вызвано тем, что в современном мире, ориентированном на демократическое развитие, политика и право являются регулятивно-контрольными и организационными сферами общества. Они неразрывно связаны, поскольку политика реализуется через принятие законов, на основе законов и контроля их исполнения, иными словами, право выступает основной формой государственной политики, в том числе и миграционной. Оценка миграционной политики того или иного государства требует рассмотрения ее принципов, целей, направленности, способов реализации.

Особый теоретический интерес представляют ответы на вопросы о том, как взаимодействуют международные и национальные политико-правовые институты, выполняя функцию управления миграционными потоками, обеспечивая легальный характер миграции и способствуя предупреждению незаконной миграции и связанных с нею конфликтов.

Еще один аспект актуальности исследования определяется тем, что институционализация миграционной политики на постсоветском пространстве, т.е. правовое и организационное закрепление принципов и норм взаимоотношений новых независимых государств в этой сфере, должна учитывать факт вхождения стран Содружества Независимых государств (СНГ) в международное сообщество. Это требует включения ими международных правовых норм, увеличивающих возможности государства в решении проблем внутренней и внешней миграции, в свое национальное законодательство. Актуальность исследования политико-правовых проблем миграции также вызвана

необходимостью дальнейшей самостоятельной разработки концептуальных основ современной миграционной политики на постсоветском пространстве, анализа и оценки новых возможностей и путей ее реализации на основе интеграции усилий стран СНГ.

Рассмотрение специфики миграционной политики в каждом конкретном государстве выступает важнейшей теоретической задачей современной политологии, поскольку позволяет на основе сравнительного анализа выявлять общие закономерности и разрабатывать политические рекомендации, а также принимать международные правовые нормы в сфере миграционной политики для государств, входящих в мировое сообщество и региональные политические объединения.

Актуальность анализа миграционной политики России, выступающей крупнейшим государством-реципиентом, заключается в том, что выявление факторов, влияющих на ее формирование, изучение опыта регулирования миграционными процессами может способствовать выработке обоснованных рекомендаций для дальнейшего совершенствования системы взаимодействия с органами управления миграцией государств-доноров. Несомненное значение представленного исследования для Кыргызстана обусловлено характером участия этого государства в международном миграционном обмене, влиянием внешней миграции на политическую стабильность, демографическую и социально-экономическую ситуацию.

Степень научной разработанности проблемы. Следует отметить, что до 90-х гг. XX в. теоретики советской науки характеризовали миграцию как чисто экономическое явление и, соответственно, вне поля политологических исследований находился феномен миграционного процесса, синкретично интегрирующий экономические, политические, социальные и культурные процессы. Тем не менее политологические исследования начались не с нуля, они опирались на понятийный аппарат и методологические подходы, достаточно хорошо разработанные в трудах А.С. Ахиезера, В.И. Старовойтова, Э.С. Кутафьевой, В.И. Переведенцева, Т.И. Заславской, Л.Л. Рыбаковского, В.Н. Чапека, Б.С. Хорева и других¹.

¹ Ахиезер А.С. Диалектика урбанизации и миграции в России // Общественные науки и современность. – 2000. – № 1. – С. 18–31; Заславская Т.Н., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. – 1978. – № 1; Хорев Б.С., Чапек В.Н. Проблемы изучения миграции населения. – М.: Мысль, 1978.

Проведенные исследования позволили в конце 90-х гг. сделать вывод о формировании новой науки о миграции, названной известным ученым В.А. Ионцевым миграциологией¹. В настоящее время можно даже утверждать, что политологические сюжеты вписались в предметное поле миграциологии, а политологические работы стали её органической частью.

Миграционная ситуация в мире, России и СНГ с учетом политологических оценок находится в поле зрения и достаточно всесторонне характеризуется такими исследователями, как А.Г. Вишневский, Л.М. Дробижева, Ж.А. Зайончковская, В.А. Ионцев, И.В. Ивахнюк, Н.П. Космарская, В.Г. Мошняга, В.И. Мукомель, Н.М. Омаров, Н.А. Омуралиев, С.К. Олимова, Н.Д. Омурбекова, Е.Ю. Садовская, В.А. Тишков, А.Б. Элебаева и многие другие². В работах ученых дается обзор миграционных потоков между Россией и странами СНГ, по отдельным странам СНГ; внутренних потоков и внешней миграции, вынужденной, незаконной и трудовой миграции; показан состав потоков по возрасту и полу, образованию, национальности; приведены авторские интерпретации происходящих перемен, анализируются причины миграций в Россию, выделен этнический фактор миграций, прослежена эволюция миграционных трендов; миграции в странах СНГ рассмотрены на фоне мировых миграционных процессов.

Политический контекст миграций на постсоветском пространстве детально рассмотрен в трудах Э.А. Паина, А.В. Сусарова, С.Б. Ягодина³ и др. С.А. Панариным была предпринята попытка

¹ Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. – М.: Диалог – Изд-во МГУ, 1999. – С. 34.

² Миграционная ситуация в странах СНГ / Под ред. Ж.А. Зайончковской; Центр изучения проблем вынужденных миграций в СНГ. – М.: Комплекс-Прогресс, 1999; Ионцев В.А., Ивахнюк И.В. Международная миграция населения в России на рубеже XX–XXI веков // Международная экономика. – 2005. – № 1; Мукомель В.И. Миграционная политика России. Постсоветские контексты. – М.: Ин-т социологии РАН, 2005; Омаров Н., Махновский В. Миграционные процессы в Киргизстане: современные тенденции и перспективы. URL: http://www.ca-c.org/journal/13-1998/st_05_omarov.shtml; Элебаева А.Б. Трудовая миграция из Киргизстана. URL: <http://www.ca-c.org/journal/2004-03-rus/09.eleprimru.shtml>.

³ Пайн Э. А. Куда качнется этнополитический маятник? Динамика и механизмы этнической тревожности в постсоветской России // Россия реформирующаяся: Ежегодник – 2003 / Отв. ред. Л.М. Дробижева. – М.: Ин-т социологии РАН, 2003. – С. 364–396; Сусаров А.В.

осмысления и анализа проблем безопасности в их взаимосвязи с миграционными процессами в России¹. С.В. Рязанцев подвергает анализу положительные и отрицательные стороны миграции в мире в целом, выделяет современные факторы, закономерности и направления мировой миграции в контексте процессов глобализации и интеграции². Влияние трудовой и нелегальной миграции на демографическую ситуацию, рынки труда и уровень преступности проанализировано в работах В.Ф. Потуданской, Г.Н. Бояркина, Ю.С. Юсовой, Е. Красинец, Е. Кубишина и Е. Тюрюкановой³.

Функционирование структур государственного управления в контексте миграционных процессов рассматривалось в исследованиях Т.М. Регент, В.В. Степанова, Н.Н. Тоцкого, Л.Л. Хопёрской и В.А. Харченко⁴. Обобщающий труд, посвященный становлению Федеральной миграционной службы России, издан в 2009 г. М.Л. Тюркиным⁵.

Предметом политологических исследований в самое последнее время стали проблемы гражданской интеграции мигрантов. Опыт

Социальная напряженность и социальное неблагополучие // Регионы России в 1999 г. – М., 2001; Ягодин С.Б. Вопросы разработки новой государственной миграционной политики России: иммиграционный контроль как элемент национальной безопасности. – М., 1999.

¹ Панарин С.А. Безопасность и этнические миграции // Pro et contra: Проблемы безопасности. Моск. Центр Карнеги. – 1998. – Осень.

² Рязанцев С.В. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. – Ставрополь: Ставропольское кн. изд-во, 2001.

³ Потуданская В.Ф., Бояркин Г.Н., Юсова Ю.С. Трудовая миграция как фактор трансформации регионального рынка труда. – Омск: Изд-во ОмГТУ, 2004; Красинец Е., Кубишин Е., Тюрюканова Е. Нелегальная миграция в Россию. – М.: Academia, 2000.

⁴ Гольдин Г.Г. Миграция и проблемы ее регулирования. – М.: Интердиалект+, 2000; Регент Т.М. Проблемы государственного управления миграционными процессами в России. – М., 2001; Тоцкий Н.Н. Введение в миграционное право. Миграционное право как подотрасль конституционного права Российской Федерации: Нормативные акты, регулирующие правоотношения с участием мигрантов. – М.: Диалог МГУ, 1999; Хопёрская Л.Л., Харченко В.А. Управление локальными межэтническими конфликтами: теория и практика // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2004. – Т. VII. – № 3. – С. 161–181.

⁵ Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации: опыт и перспективы развития – М.: Зимогляд, 2009.

деятельности мигрантских организаций и других институтов гражданского общества по социальной адаптации и интеграции мигрантов описан и систематизирован в многочисленных научных и публицистических работах И.В. Горшколеповой, Т.И. Заславской, М.В. Саввы, А.В. Топилина¹. Основным лейтмотивом публикаций Л.И. Графовой, С.В. Гайнушкиной, В.В. Катрецкого является акцентирование общественного внимания на огромном не востребованном потенциале мигрантов, проблемах их общественной интеграции и психологической реабилитации, «включенности» мигрантов в политический процесс².

Принципиально изменившаяся миграционная ситуация, включение России и других новых независимых государств в систему глобальных миграций, их присоединение к международным договорам в этой области потребовали разработки нового законодательства, которое стало предметом оживленных дискуссий и исследований в России и странах СНГ³. Во многих странах внешняя миграция превратилась в социально-политическую силу, оказывающую значительное влияние на политическую и общественную ситуацию государств, активно участвующих в международном обмене населением. Различным аспектам этого явления посвящены исследования В.А. Авксентьева, В.В. Амелина, Г.С. Витковской, Н.А. Ворониной, Ж.А. Зайончковской, Т.Д. Ивановой, А. Малашенко, А.Н. Овчинниковой, Е.И. Филипповой, И.П. Цапенко, А.Ю. Ястребовой и др.⁴

¹ Трудовая миграция граждан среднеазиатских стран в Российскую Федерацию (проблемы и перспективы) / Общественный фонд «Содействие развитию правовой инфраструктуры и юридического образования». — Бишкек: Нива, 2004; Новые этнические группы в России. Пути гражданской интеграции / Под ред. В.В. Степанова, В.А. Тишкова. — М.: УОП ИЗА РАН, 2008; Горшколепова И.В. Политические факторы миграционных процессов: взаимодействие органов государственной власти и мигрантских организаций: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. — Ростов н/Д., 2002.

² См.: Информационно-аналитический журнал «Российская миграция», издаваемый с 2005 г.

³ См.: Права человека в документах и правовых актах / Сост.: Т. Адашпасов, Л. Арапова, В. Киютин. — Бишкек, 2006.

⁴ Овчинникова А.Н. Новое в миграционном законодательстве: от регистрации до получения российского гражданства. — М.: Деловой двор, 2009; Филиппова Е.И. Правовое положение мигрантов в городах России. — М., 1999; Цапенко И. Движущие силы международной миграции населения // Мировая экономика и международные отношения. — 2007. — № 3.

Таким образом, сущность и значение миграционных процессов, их влияние на глоболизирующийся мир достаточно полно представлены в исследованиях современных и классических авторов. Их результаты в совокупности позволяют выделить закономерности, которые необходимо учитывать при разработке миграционного законодательства и определении принципов миграционной политики.

В то же время автор считает, что для адекватной интерпретации политико-правовых проблем, возникающих на разных уровнях управления миграционными процессами, и выработки стратегии и тактики миграционной политики, соответствующей динамично меняющимся реалиям, требуется специальное исследование, что и предопределило выбор данной темы.

Объектом научного исследования является процесс политико-правового управления миграционными потоками в условиях глобализации.

Предметом исследования выступают политико-правовые проблемы регулирования миграции в государствах СНГ.

Целью диссертационной работы является исследование политико-правовых основ и институтов управления миграционными процессами на постсоветском пространстве. В работе ставятся следующие **исследовательские задачи**:

- охарактеризовать теоретико-методологические основы исследования миграции в условиях глобализации;
- изучить международный опыт политико-правового регулирования миграции;
- выявить цели и содержание миграционной политики современных государств – участников миграционного обмена;
- проанализировать формирование миграционной политики государств – участников СНГ;
- определить преимущества и издержки миграционной привлекательности России;
- на примере российско-кыргызских отношений показать возможности и трудности проведения согласованной миграционной политики.

Научная новизна состоит в комплексном исследовании современных политико-правовых проблем в сфере управления миграционными процессами на разных уровнях, включающем: характеристику норм международного права и выявление функций международных

институтов; обобщение опыта решения проблем, связанных с массовой трудовой миграцией в странах – участниках миграционного обмена; анализ интеграционных усилий стран СНГ в области регулирования миграционных потоков на постсоветском пространстве; выявление преимуществ и издержек статуса государства-реципиента на примере России, а также рассмотрение системы регулирования миграционных процессов в Кыргызской Республике и выявление особенностей российско-кыргызских отношений в миграционной сфере.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В условиях глобализации международная миграция из преимущественно экономического явления превратилась в политический феномен, что обусловило формирование новой отрасли науки – политической миграциологии, предметом которой является институционально-политическая среда международной миграции.

2. На уровне мирового сообщества сложилась определенная система политико-правового регулирования международной миграции, включающая специализированные институты, международные правовые нормы и двух- и многосторонние международные договоры и соглашения, в которых зафиксированы принципы, представляющие собой международные политико-правовые стандарты как в области прав человека, так и в сфере обеспечения суверенитета и безопасности принимающих государств.

3. Государства, участвующие в миграционном обмене, при разработке соответствующего национального законодательства и осуществлении миграционной политики ориентируются на основные международные стандарты, в то же время между миграционной политикой государств-доноров и государств-реципиентов существует заметная разница. Первые принимают нормативные акты и формируют институциональные условия для массового выезда своих граждан за рубеж, а в ряде случаев даже не препятствуют нелегальной миграции со своей территории. Вторые, напротив, проводят политику отбора мигрантов в соответствии со специально разработанными критериями (возраст, образование, профессионализм и пр.), что обусловлено высокими социальными и политическими издержками массовой иммиграции для принимающих стран.

4. Объективные потребности социально-экономического развития вновь созданных на постсоветском пространстве государств показали необходимость согласованного проведения миграционной

политики, основанной на комплексном подходе к управлению всеми типами миграционных потоков (вынужденная миграция, этническая репатриация, трудовая миграция), а также создания организационной основы взаимодействия государств СНГ в сфере миграции.

5. Миграционная политика России ориентирована на дальнейшее привлечение трудовых мигрантов, поскольку массовая миграция восполняет демографические потери и способствует развитию российской экономики. Кроме того, трудовая миграция выполняет интеграционную функцию и служит стабилизирующим фактором на всем пространстве СНГ, поддерживая социальную стабильность и способствуя экономическому развитию и формированию среднего класса в странах выхода мигрантов. В то же время нерегулируемая миграция вызывает экономические и социально-политические издержки России, для снижения которых требуются серьезные институциональные изменения при регулировании миграционных процессов не только в России, но и государствах-донорах.

6. Проведение согласованной миграционной политики стран СНГ сталкивается с рядом проблем и трудностей (прежде всего к ним относятся проблемы нелегальной миграции и двойного гражданства), которые необходимо решать в двустороннем порядке путем заключения международных соглашений и создания двусторонних рабочих органов, обеспечивающих взаимодействие сторон во взаимовыгодном режиме и с учетом норм национальных законодательств.

Теоретико-методологическая основа исследования. Работа выполнена в рамках парадигмы глобалистики и на основе современной теории миграции. Специфика и сложность заявленной проблемы потребовали использовать методы политико-правового, компаративистского, статистического, исторического, институционального подходов, а также различные экспертные методы (экспертные доклады, аналитические справки).

Эмпирическую базу исследования составили документы и материалы, которые можно разделить на следующие группы:

- международные нормативные документы по проблемам регулирования миграции и прав мигрантов (ООН, МОМ, МОТ и др.), а также данные о регулировании миграции в западных странах;

- политические и нормативные документы СНГ, направленные на формирование и проведение согласованной миграционной политики;

- нормативные акты и документы Российской Федерации и Кыргызской Республики, заявления государственных чиновников в сфере миграционной политики;

- статистическая информация о структуре миграционных потоков и социально-экономическом положении государств-доноров;

- экспертные обзоры и доклады о человеческом развитии в Центральной Азии (2005), Российской Федерации (2008) и мире в целом (2009).

Теоретическая и практическая значимость диссертации.

Материалы исследования могут быть использованы политологами, историками для углубленного научного анализа политико-правовых проблем управления миграционными процессами в условиях глобализации. Результаты исследования, его выводами и рекомендациями могут воспользоваться государственные структуры и институты гражданского общества стран СНГ при выработке и проведении согласованной миграционной политики. Теоретические обобщения и выводы диссертации применимы в научном и учебном процессах в высших учебных заведениях при разработке специальных и факультативных курсов.

Апробация работы была осуществлена в ряде выступлений автора на научных и научно-практических конференциях в Российской Федерации и Кыргызской Республике в 2007–2009 гг. Результаты исследования нашли отражение в монографии (12 п. л.) и семи статьях (3,75 п. л.), три из которых опубликованы в научных изданиях Москвы, Ростова-на-Дону и Бишкека, определенных ВАК РФ в качестве ведущих рецензируемых научных журналов.

Профессиональная деятельность в сфере консульской службы посольства Украины (с 1992 г.), в качестве советника Департамента консульской службы МИД РФ (с 2002 г.) и в должности консула Посольства России в Кыргызской Республике (с 2006 г. по настоящее время) помогла автору непосредственно заняться изучением проблемы правового обеспечения миграционной политики РФ, исследованием особенностей миграционных процессов в странах СНГ, сопоставлением статистических данных по регионам и апробацией наработок, что нашло воплощение в материалах диссертации.

Структура диссертации. Диссертационное исследование объемом 165 страниц состоит из введения, двух глав, содержащих по три параграфа, заключения, списка использованной литературы и приложения.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность исследуемой темы, дается оценка степени разработанности проблемы, определяются объект и предмет исследования, цель и задачи, научная новизна и положения, выносимые диссертантом на защиту; рассматриваются методологическая и источниковедческая базы исследования, отмечается теоретическая и практическая значимость работы, апробация результатов.

Первая глава «Миграция в условиях глобализации: политико-правовой аспект» включает три параграфа. Первый посвящен рассмотрению теоретико-методологических основ исследования массовой миграции населения, которая в конце XX – начале XXI вв. приобрела характер глобального явления. Автор отмечает, что анализ особенностей этого нового качественного состояния миграции и определение параметров его исследования основывается на серьезном научном заделе, созданном во второй половине XX в., когда были предложены различные трактовки миграции, связанные со спецификой географической, демографической, экономической, социологической и других наук, изучающих это явление и выделяющих различные его аспекты.

Важной частью теории миграции являются различные классификации и типологии миграционного движения, базирующиеся на выделении типов, видов, форм, причин, стадий миграционных процессов. Например, миграция может характеризоваться по таким признакам, как продолжительность и причинность, возвратность и безвозвратность, добровольность и вынужденность, легальность и нелегальность и др. Большое значение имеет классификация миграции по причинам, среди которых выделяются экономические, социальные, политические, национальные, религиозные, военные и экологические причины. Различают также добровольную и вынужденную миграцию, организованную и неорганизованную.

Автор отмечает, что к началу XX в. сформировались различные теории, отражающие сложность процессов миграции, ее причин, мотивов, последствий и выделяющие совершенно разные, подчас противоречащие друг другу, факторы в качестве определяющей причины миграции. В параграфе представлена краткая характеристика теории демографического перехода, неоклассической

экономической теории, теорий человеческого и общественного капитала, теории экономики семейной миграции, теории сегментированного (двойного) рынка труда, теории мирового рынка труда, теории мировых систем, теории нового международного экономического порядка, теории «процветания», теории «притяжения–выталкивания», теории миграционных сетей, теории кумулятивной причинности, теории миграционных систем.

Достаточно хорошо разработанный понятийный аппарат и использование оригинальных методологических подходов позволили в конце 1990-х гг. сделать вывод о формировании новой науки – миграциологии, определения и классификации которой активно используются в настоящее время при проведении миграционных исследований. Автор доказывает, что в условиях глобализации миграция, еще недавно воспринимаемая как экономическое явление, превратилась в политический феномен, произошла в этой связи корректировка семантического наполнения миграциологии, что привело к формированию политической миграциологии как новой отрасли науки.

Во втором параграфе *«Международный опыт политико-правового регулирования миграции»* автор отмечает, что международная миграция, становясь «транснациональной», требует от международного сообщества конкретных мер по ее упорядочению, которое осуществляется посредством международного политико-правового регулирования миграционных процессов с учетом: глобальных интересов мирового сообщества; запросов государств-доноров; объективных возможностей отдельно взятых государств-реципиентов, а также универсальных прав человека. Автор указывает на то, что международные правовые нормы, специализированные институты, международные договоры и соглашения разного типа составляют систему политико-правового регулирования международной миграции и подвергает их анализу.

Международные нормы, касающиеся мигрантов, можно условно разделить на две группы. К первой группе относятся общие нормы, применяемые ко всем лицам, но также имеющие особое отношение к мигрантам. Ко второй группе относятся нормы, специально разработанные для применения в отношении мигрантов. В их числе можно отметить международные правовые акты, определяющие правовой статус различных категорий мигрантов, порядок их натурализации, трудоустройство и условия их труда, социальное

и пенсионное обеспечение, правовое положение членов семьи мигрантов и др.

Среди международных нормативно-правовых актов универсального характера, регулирующих правовое положение мигрантов, автор считает необходимым отметить следующие документы: Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, Пакт о гражданских и политических правах, Пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Декларация о территориальном убежище, Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, где они проживают, Конвенция о сокращении безгражданства, Конвенция о статусе апатридов, Конвенция ООН о статусе беженцев и др. Перечисленные и многие другие международные нормативные акты определяют основы правового подхода к формированию института прав человека на территории государств, которые являются участниками данных документов. Помимо международных соглашений, посвященных правам человека, принятых в рамках ООН, существуют международно-правовые акты гуманитарной направленности, принятые под эгидой международных региональных организаций.

В целях сотрудничества по эффективному обеспечению практической реализации регулирования миграционных процессов государства создают международные институциональные механизмы, к которым, прежде всего, относятся такие международные межправительственные организации, как Международная организация по миграции (МОМ), Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международная организация труда (МОТ), одной из задач которой является защита интересов трудящихся, работающих за границей. Проведенный автором анализ деятельности вышеуказанных структур позволяет сделать вывод о том, что благодаря этим международным институциональным механизмам реализуются обязательства государств, закрепленные в нормах международных соглашений, касающихся урегулирования процессов миграции.

В третьем параграфе *«Миграционная политика современных государств – участников миграционного обмена»* отмечается, что международная миграция населения регулируется не только на международном, но и национальном (страновом) уровне. Автор указывает, что государственное регулирование миграционных процессов

осуществляется с учетом складывающихся тенденций как в сфере внутригосударственной, так и внешней миграции, и включает в себя: нормативно-правовую базу (соответствующие статьи Конституции, национальное миграционное законодательство, нормативные акты, входящие в общую систему административного, таможенного, налогового, инвестиционного, банковского и других законодательств); целевые государственные миграционные программы; специализированные государственные миграционные службы; двусторонние и многосторонние межгосударственные соглашения по миграции.

Автор обращает внимание на следующий важный момент: хотя государства в равной степени ориентируются на основные международные стандарты, в миграционной политике государств-доноров и государств-реципиентов фиксируются существенные различия. Страны-доноры, в основном, не препятствуют нелегальной миграции со своей территории, а страны-реципиенты, наоборот, создают различного рода преграды для нелегальной миграции.

Автор показывает, что в основе миграционной политики лежит оценка социально-экономических и политических последствий миграции, которая складывается из сопоставления общей прибыли (дохода) и общих издержек за определенное время на основе сопоставления их денежных эквивалентов. Как прибыль (доход), так и издержки могут быть прямыми и косвенными. Например, для стран-доноров в кратко- и среднесрочной перспективе массовая внешняя миграция дает положительный социально-экономический и политический эффект, но в долгосрочной — ведет к негативным последствиям, поскольку косвенные издержки могут значительно превысить суммарный доход. Очевидно, что правительствам государств-доноров необходимо формировать свою миграционную политику с учетом этого вывода. Пока же внешняя миграция оказывается более привлекательной для граждан, чем работа в собственном государстве, а правительства пытаются защитить их интересы за рубежом путем подписания соглашений с государствами-реципиентами.

Массовый приток иностранцев помогает странам-реципиентам удовлетворять спрос на дешевую рабочую силу, а также сглаживать остроту демографической ситуации, в то же время, считает автор, социальные и политические издержки массовой иммиграции зачастую оказываются выше ее положительных свойств. Во многих государствах стало формироваться мнение о нецелесообразности массового

импорта неквалифицированной рабочей силы и о необходимости изменения стратегии иммиграционной политики, переориентации ее на формирование благоприятных условий для повышения конкурентоспособности национального хозяйства при активном использовании ограничительных мер в отношении внешних мигрантов. Современная установка государств-реципиентов такова: привлечение внешних мигрантов необходимо, но они должны обладать заданными качественными характеристиками (высокий уровень квалификации, определенные виды специалистов, востребованные на рынке труда и пр.). Точкой совпадения интересов обеих групп государств должно стать обеспечение легального характера миграции.

Вторая глава «Регулирование миграционных процессов на постсоветском пространстве» состоит из трех параграфов. В первом рассматривается формирование миграционной политики Содружества Независимых Государств. С развалом СССР резко сократились традиционные миграционные потоки между бывшими республиками СССР (учебные миграции, передвижения, связанные со службой в армии, сменой постоянной работы, организованные плановые миграции в целях освоения новых территорий и строительства крупных производственных предприятий), а вместе с ними исчезла востребованность советского опыта управления миграциями. Бывшие советские республики вынуждены были формировать принципиально новую миграционную политику, одновременно отвечающую разноплановым целям, поскольку в это время на постсоветском пространстве возникли миграционные потоки (беженцы и вынужденные переселенцы, этнические репатрианты, трудовые мигранты), по отношению к которым была необходима дифференцированная политика. По мнению автора, к настоящему времени можно выделить три достаточно самостоятельных направления миграционной политики постсоветских государств: политика по отношению к беженцам и вынужденным мигрантам, появившимся в результате открытых конфликтов и военных действий, которая строится, как правило, на основе международных норм, ориентированных на защиту и обеспечение прав человека; миграционная политика по отношению к этническим репатриантам, которая инициативно разрабатывалась самими государствами и не была связана с международными нормативными актами, поскольку реализовывалась через принятие специальных законов и программ, предусматривающих особые права

для репатриантов; политика регулирования массовой трудовой миграции и предупреждения нелегальной миграции. Именно это направление миграционной политики постсоветских государств в настоящее время является доминирующим.

Особенно важно отметить, считает автор, что регулирование внешней трудовой миграции (в отличие от вынужденной и репатриационной миграции) невозможно без кооперации и интеграции усилий стран-дсноров и реципиентов. Очевидной стала необходимость механизма, с помощью которого новообразовавшиеся государства могли бы осуществлять эффективное сотрудничество. Образование в конце 1991 г. Содружества Независимых Государств (СНГ) и стало таким механизмом. К настоящему времени в рамках СНГ принят ряд соглашений, регламентирующих приоритетные направления сотрудничества в сфере миграции: повышение уровня взаимодействия миграционных органов стран СНГ, активизация противодействия незаконной миграции, формирование условий для проведения согласованной миграционной политики, упорядочение трудовой миграции, законодательное регулирование миграционных процессов, заключение соглашений о реадмиссии, повышение степени защиты и надежности паспортно-визовых документов, создание интегрированных баз данных. Проведенный автором обзор документов, принятых в рамках СНГ, позволяет говорить о формировании комплексного подхода к решению задач внутренней и внешней, легальной и нелегальной трудовой миграции, способствующего разработке согласованной миграционной политики на постсоветском пространстве.

Второй параграф называется *«Миграционная привлекательность России: преимущества и издержки»*. Современные исследования миграционных процессов в России выделяют их геополитические, социально-экономические, демографические, этнические, социокультурные аспекты и, как правило, построены по принципу выявления их положительных и отрицательных сторон. Преимущества феномена массовой миграции в Россию в наибольшей степени выделяют демографы, по мнению которых «на примере Российской Федерации можно констатировать, что миграция может способствовать решению демографических и экономических проблем». На миграцию в будущем возлагается серьезная задача – возмещения сжатия собственного демографического и трудового потенциала. Кроме того, трудовая миграция выполняет интеграционную функцию и служит

стабилизирующим фактором на всем пространстве СНГ, поддерживая социальную устойчивость и способствуя экономическому развитию и формированию среднего класса в странах выхода мигрантов.

В то же время многие чиновники и эксперты, используя методологию, основанную на оценке соотношения «выгод и потерь» от миграции, приходят к выводу, что мощные потоки международного обмена мигрантами между Россией и зарубежными странами, сложившиеся в конце XX – начале XXI вв., вызвали экономические и социально-политические издержки России, которые существенно превысили ее выгоды. Наиболее весомый вклад в формирование этих издержек внесла нелегальная иммиграция, которая в современных условиях является причиной оттока из России огромного по своим масштабам объема финансовых ресурсов в связи с уходом от уплаты налогов, покупкой иностранной валюты и переводом ее в зарубежные государства. Денежные суммы, вывозимые из России мигрантами из некоторых республик СНГ, превышают объемы годовых инвестиций в их национальные экономики. Кроме того, нелегальная иммиграция способствует распространению принудительного труда, обманной вербовки и торговли людьми, наркотрафика, коррупции и др.

Автор считает, что эти явления послужили основанием для перехода к жесткой ограничительной политике, стержнем которой стал миграционный контроль, но чрезмерное ограничение легитимного пространства, вытесняя мигрантов в неправовое поле, способствовало еще большему развитию незаконной миграции, формированию мафиозных сетей и росту коррупции в миграционной сфере. Миграция на законных основаниях резко уменьшилась, что противоречило интересам России, переживающей демографический кризис. Несостоятельность проводимой миграционной политики и необходимость ее поворота в сторону расширения возможностей для легализации мигрантов стала вполне очевидной. В 2007 г. в миграционную политику были внесены изменения, которые заключаются в заметном упрощении правил регистрации иностранных граждан по месту пребывания, а также порядка их трудоустройства, то есть касаются тех проблем, которые создавали трудности для легализации иммигрантов.

К «издержкам» миграции автор относит и еще один ее аспект, который заключается в том, что массовая миграция создает значи-

тельные проблемы в связи с резким изменением этнического состава населения, вызванного формированием нетрадиционных этнических анклавов в регионах страны, не испытывающих недостатка в трудовых ресурсах. Превышение миграционной емкости служит основной причиной роста мигрантофобии в России. Условием проведения эффективной согласованной миграционной политики стран СНГ является снижение издержек России при приеме трудовых мигрантов, для чего требуются серьезные институциональные изменения при регулировании миграционных процессов не только в России, но и государствах-донорах.

Третий параграф посвящен выявлению возможностей и трудностей проведения согласованной миграционной политики (на примере российско-кыргызских отношений). К наиболее вероятным проблемам, осложняющим процесс координации действий при проведении миграционной политики, прежде всего, относятся проблемы нелегальной миграции и двойного гражданства. Автор констатирует, что весьма актуальны они и для российско-кыргызских отношений, поскольку, по данным Госкомитета по миграции и занятости, в России проживают 580 тыс. кыргызских мигрантов.

Понимание того, что внешняя миграция является важнейшим социальным процессом, влияющим на все стороны общественной жизни, способствовало формированию в Кыргызской Республике законодательной базы регулирования миграционных процессов. Так, учитывая постоянно растущие объемы миграции, в 2007 г. была создана двусторонняя российско-кыргызская рабочая группа Федеральной миграционной службы России (ФМС) и Госкомитета по делам миграции и занятости КР, основной задачей которой является разрешение трудностей, возникающих в связи с регистрацией, продлением срока регистрации и легальным трудоустройством кыргызских мигрантов. 3 октября 2009 г. было подписано соглашение между Кыргызской Республикой и Российской Федерацией по дальнейшему развитию сотрудничества в области регулирования трудовой миграции. В соответствии с договоренностью планируется осуществление сотрудничества по следующим основным направлениям: стимулирование положительного влияния трудовой миграции на экономику и социальное развитие обеих стран; усовершенствование механизмов профессиональной переподготовки и квалификационной аттестации трудовых мигрантов в Российской Федерации и Кыргызской Республике.

Еще больше сложностей возникает в связи с вопросом о двойном гражданстве. Дело в том, что согласно законодательству Кыргызстана, многие из граждан КР, получивших гражданство РФ, пользуются двумя паспортами — кыргызским и российским. По истечении срока действия кыргызского документа они лишаются гражданства КР, но имеют право в упрощенном порядке снова его обрести. В то же время законодательство КР не определяет, какими нормативными актами должны руководствоваться граждане с паспортами двух стран в случае их возвращения на родину, покупки и оформления недвижимости и земельных участков, как должен решаться вопрос об их политических правах, о службе в армии или при оформлении пенсий.

По мнению автора, в настоящее время не отработана процедура выхода из гражданства КР, поскольку кыргызская сторона не разработала единых механизмов получения документа, подтверждающего факт проживания гражданина в Кыргызстане и проставления отметки о выезде на постоянное место жительства в Российскую Федерацию. В результате значительное число лиц, приобретших российское гражданство, не вышли из гражданства КР и продолжают постоянно проживать на ее территории. Не имея в России ни жилья, ни работы они не встают на регистрационный, военный и налоговый учеты в Российской Федерации, что делает невозможным для органов внутренних дел в случае необходимости установить их местонахождение. В другом случае, являясь трудовыми мигрантами, лица, обладающие двумя паспортами, периодически, но достаточно длительно находятся на территории обоих государств, обладая собственностью, регистрацией и всеми электоральными правами. Учитывая, что Россия нуждается в притоке «новых» законопослушных граждан из стран СНГ, которые обладают не только правами, но и несут все обязанности, обусловленные статусом российского гражданина, проблема двойного гражданства должна решаться с учетом интересов всех сторон.

В **Заключении** предлагаются следующие выводы и рекомендации:

1. Используя методологию, основанную на оценке соотношения «выгод и потерь» от миграции, можно дать общую оценку миграционной ситуации и обусловленной ею миграционной политики государств-доноров и государств-реципиентов, различия в которой

объясняются разным соотношением экономических, социальных и политических преимуществ и издержек миграции.

2. Политико-правое регулирование международной миграции должно строиться с учетом сочетания принципов, защищающих и обеспечивающих права трудовых мигрантов, с принципами, обеспечивающими суверенитет и безопасность принимающих государств.

3. Основным направлением решения политико-правовых проблем миграции является выработка согласованной миграционной политики, в первую очередь ориентированной на борьбу с нелегальным рынком труда, который наносит ущерб экономике государств, дискредитирует их миграционную политику и создает угрозу национальной безопасности.

4. Миграция на постсоветском пространстве характеризуется различными по происхождению и мотивации миграционными потоками (беженцев и вынужденных переселенцев, этнических репатриантов, трудовых мигрантов), по отношению к которым на страновом уровне необходима дифференцированная политика. В то же время требуется дальнейшая разработка и проведение согласованной миграционной политики, регулирующей массовую трудовую миграцию в СНГ.

5. Проведение согласованной миграционной политики на постсоветском пространстве требует серьезных институциональных изменений при регулировании миграционных процессов как в России, так и государствах-донорах.

6. Проблему двойного гражданства, возникшую в результате массовой миграции, необходимо решать в двустороннем порядке с учетом интересов, прав и обязанностей государств, общества и граждан. На уровне граждан – это соблюдение законов при реализации собственных целей; на уровне общества – создание объединений, способствующих адаптации и интеграции новых граждан; на уровне государств – формирование институтов координации и согласования национальных законодательств не только в сфере регулирования миграционных потоков, но и по вопросам собственности, налогообложения и воинской службы.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Монография:

1. Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации. – Бишкек: КРСУ, 2009. – 12,0 п. л.

Статьи в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК РФ:

2. Проблемы миграции и гражданства в условиях глобализации (на примере российско-киргизских отношений) // Северо-Кавказский юридический вестник. – Ростов н/Д., 2009. – № 4. – 0,75 п. л.
3. Проблемы миграции и гражданства в российско-киргизских отношениях // Социально-гуманитарное знание. – М., 2009. – № 12. – 0,5 п. л.
4. Проблемы международной трудовой миграции: политико-правовые аспекты // Вестник КРСУ. – Бишкек, 2010. – Т. 10. – № 1. – 0,6 п. л.

Статьи в научных сборниках и журналах:

5. VII конференция Международной ассоциации киргизских диаспор «Замандаш» // Бюллетень Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. – М., 2008. – № 81. – Октябрь. – 0,4 п. л.
6. Миграция как интеграционный фактор российско-киргизских отношений // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС / Научный и общественно-теоретический журнал. – Ростов н/Д., 2009. – № 3. – 0,5 п. л.
7. Роль миграции и гражданства в условиях глобализации (на примере российско-кыргызских отношений) // Вопросы истории Кыргызстана. – Бишкек, 2009. – № 4. – 0,5 п. л.
8. Исследования миграционных процессов: политологический аспект // Диалог цивилизаций. – Бишкек, 2009. – № 9. – 0,5 п. л.

Фирсова Наталья Афанасьевна

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ
(на материалах СНГ)**

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

Подписано к печати 09.02.2010 г.
Печать офсетная. Формат бумаги 60х84 $\frac{1}{16}$
Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз. Заказ 22

Отпечатано в типографии КРСУ
720048, г. Бишкек, ул. Горького, 2