

На правах рукописи

Шереметьева Екатерина Владимировна

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ
В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

Специальность 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология, национальные и
политические процессы и технологии
(по политическим наукам)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

МОСКВА, 2004

**ОБЯЗАТЕЛЬНЫЙ
БЕСПЛАТНЫЙ
ЭКЗЕМПЛЯР**

Работа выполнена на кафедре мировой и российской политики философского факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова

Научный руководитель

доктор философских наук,
профессор А. И. Костин

Официальные оппоненты

доктор политических наук,
профессор Т. Н. Самсонова

кандидат социологических наук
И. А. Романов

Ведущая организация

Современная гуманитарная
академия, кафедра мировой
политики и международных отношений

Защита состоится «____» 2005 г. в ____ часов на заседании Диссертационного совета (К 501.001.01) по политическим наукам в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов МГУ, 11 этаж, аудитория 1156.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки МГУ им. М.В. Ломоносова (МГУ, 1 корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан «____» декабря 2004 г.

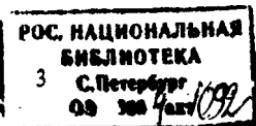
Ученый секретарь Диссертационного совета
кандидат политических наук,
ассистент

А.В. Мырикова

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В конце 20-го века мировая политическая и социальная история человечества вступила в новый этап своей эволюции. Этот период характеризуется нарастающей политической и экономической взаимозависимостью между государствами и в современной политической теории получил название "глобализации". Ее тенденции в настоящее время являются ведущими, во многом детерминируют политico-правовые, социально-экономические, в частности, миграционные процессы как планетарного, так и регионального масштаба. Взаимозависимость между процессами глобализации и изменениями тенденций миграционного движения требует частичного пересмотра параметров государственного миграционного регулирования с целью проведения наиболее эффективной и безопасной для государства миграционной политики.

В контексте формирования новых тенденций в мировой политике международная миграция представляет собой многогранное явление, влияющее на все стороны общественной жизни - политику и экономику, демографические процессы и национальные отношения, идеологию и религию. Миграция населения оказывает прямое воздействие на политические события и деятельность политических институтов в стране. По характеру миграционных потоков можно в определенной мере судить о степени открытости и демократичности общества, об эффективности экономики и производства, о состоянии межэтнических отношений, о назревающих или уже явных этнических конфликтах. Ключевая проблема проведения государственной миграционной политики в условиях глобализации - это проблема повсеместного обеспечения свободы передвижения, выбора места жительства и проживания, без ущерба для местного населения и безопасности страны. Неудачи в миграционной



политике ведут к обострению этнизации сознания населения и как следствие - повышению уровня конфликтности в стране.

Актуальность анализа российских миграционных процессов в контексте новых тенденций 21-го века определяется как нарастающей остротой фиксируемых ею проблем социально-политического характера, так и слабой теоретической разработкой основ проводимой политики. С одной стороны, процессы дезинтеграции СССР - общественно-экономические перемены и политический кризис на всём постсоветском пространстве - оказали в 90-е годы 20-го века существенное влияние на усиление миграционной активности и привели к возникновению качественно новых тенденций в миграционном движении. Это привело к кризисности миграционной политики практически во всех странах бывшего СССР. Наиболее болезненными стали проблемы беженцев и вынужденных переселенцев. Это совершенно новые для нашего общества категории мигрантов, побуждаемые к переезду прямым или косвенным насилием, выражаящимся в росте нетерпимости, политических и социальных ограничениях, в культурном дискомфорте. Миграционные потоки на российскую территорию, во многих случаях криминальные и неконтролируемые, привели к их негативному воздействию на российский общественно-политический климат. В частности, существенно обострили межнациональные отношения, осложнили деятельность властных структур и негативно повлияли на проводимую суверенными государствами политику. С другой стороны, происходящие сегодня интеграционные процессы на части постсоветской России свидетельствуют о необходимости налаживания межгосударственного сотрудничества по проблемам миграции, выработка совместной оптимальной миграционной политики с целью стабилизации общественно-политического и экономического развития наших стран.

Государственная миграционная политика является специфической областью социальной политики и реализуется посредством комплекса административно-правовых, организационно-экономических и информационных методов. Практика современных тенденций миграционной активности свидетельствует, что в конце 20-го века содержание миграционной политики как категории политологического анализа вышло за рамки экономической и социально-демографической тематики. Очевидно, что последствия миграций ощущаются практически во всех сферах жизнедеятельности общества: политico-правовой, социально-экономической, этно-национальной, культурно-религиозной, психологической и др. Появление новых составляющих миграционной политики потребовало пересмотра миграционных концепций, усиления деятельности государственных ведомств различных уровней власти (в особенности, исполнительных структур), регулирующих процессы миграции населения, и привлечения новых участников - общественных организаций, политических партий и этнических диаспор. Поэтому именно сегодня взвешенная государственная политика в области миграции может оказать важную роль в становлении устойчивого общества как залог его жизнеспособности.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ научной, монографической и публицистической литературы показал, что изучением миграционной проблематики, расширившей за последние годы свои рамки, занимаются представители различных наук - философы, социологи, экономисты, политологи, правоведы, психологи, экологи, этнографы, демографы, антропологи и генетики. Проблема государственного регулирования миграционных потоков в современных условиях политico-экономической глобализации еще недостаточно оперативно разрабатывается исследователями и экспертами, занимающимися процессами миграций: государственными структурами и

неправительственными организациями РФ, научными центрами и академическими институтами, международными организациями¹.

В отношении феномена глобализации и ее аспектов существует множество точек зрения, которые публикуются в различных источниках. В среднем, глобализацию обсуждают, опираясь на труды мондиалистов. Многие цитируют ЖАттали², Ф. Фукуяма³, К. Омае⁴ и др. Среди подходов отечественных исследователей можно выделить оригинальные концепции М.Г. Делягина⁵, А.С. Панарина⁶, М.В. Ильина⁷, В.А. Красильщикова⁸, С.П. Капицы⁹, М.С. Горбачёва¹⁰, Г.А. Зюганова¹¹, А.М. Ковалева¹², экспертов Центра стратегических разработок и др. В основном, все споры идут вокруг понимания сущности глобализации как идеи, согласно которой все государства объединятся в единое планетарное образование. Изучение феномена глобализации требует самого пристального внимания с точки зрения интересов национальной безопасности России¹³.

'В частности, следует разработать более либеральные меры в отношении регулирования категории внутрироссийских мигрантов и русских репатриантов из стран СНГ, а также частично пересмотреть законодательство в области трудовых миграций на интегрированной части постсоветского пространства.

²Аттали Ж. На порог нового тысячелетия. М.: Научная книга, 1999.

³См.: Фукуяма Ф. Конец истории, Наше постчеловеческое будущее. М.: Раритет, 1999.

⁴Омае К. Конец национального государства. М.: Academia, 1995.

⁵См.: Делягин М.Г. Идеология возрождения: как мы уйдем из нищеты и маразма. М.: Инфра, 2000; Мировой кризис: общая теория глобализации. М.: Инфра, 2003.

⁶ Панарин А.С. Искушение глобализмом // Альманах. Серия «Россия и мир: итоги 20 века». 2000, №1.

⁷См.: Ильин М.В. Опыт эволюционной морфологии политических систем. М.: Весь мир, 2000; Политическая наука. Политический дискурс: история и современные исследования / Отв. ред. Ильин М.В. М.: РАН ИИОН, 2002.

⁸См.: Красильщиков В.А. Постиндустриальный мир и Россия. М.: Академический проект, 2001; Конец индустриальных модернизаций. М.: Академический проект, 2001.

'Капица С.П. Феномен демографической глобализации. М: Международные отношения, 2001.

¹⁰ Горбачев М.С. Границы глобализации. М.: Индепендент Медиа, 2001.

¹¹ Зюганов Г.А. Глобализация и судьба человечества. М.: Молодая гвардия, 2002.

¹² Ковалев А.М. Промышленная цивилизация и судьба России. М.: Че Ро, 2003.

¹³ См., например: Миграция и безопасность России / Отв. ред. Витковская Г., Панарин А.С. М.: Интердиалект+, 2000; Сорос Дж. Кризис мирового капитализма. М.:

Обращаясь к теоретической и практической разработке проблем миграции, следует акцентировать внимание на исследованиях, раскрывающих общественно-политическую сущность миграционного процесса в разных странах. В них, несмотря на значительный временной разрыв между изданиями, нашли отражение концептуальные взгляды авторов на сущность миграции, совокупность ее причин и перспективы развития миграционных процессов¹⁴.

Международные отношения, 1999; Володин АГ.ДПироков А.Г. Глобализация: истоки, тенденции, перспективы // Полис. 1999, № 5; Кожинов В. Глобализация политическая, а не экономическая // Наш современник. 2001, № 7; Панарин А.С. Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической безопасности. М.: Эдиториал УРСС, 1999; Панарин А.С. Искушение глобализмом // Серия «Россия и мир: итоги 20 века». Альманах. 2000, № 1; Мащура К. Глобализация - это также культурный процесс // Международная жизнь. 2000, № 8/9; Яновская Р. Глобальные проблемы современности с учетом новых геополитических реалий // ЭНДИСИ. 2000, № 2; Костин А.И., Глущенкова Е.И. Кризис цивилизации и мировая политика // Вестник МГУ. Серия 12. Политические науки. 1998, № 2; Уткин А.И. Векторы глобальных перемен анализ и оценки основных факторов мирового политического развития // Полис. 2000, № 1; Глобализация как стержневая проблема грядущего мирового развития // Международная жизнь. 2000, № 3.

¹⁴ См., например: Попова А.Х. Методологические особенности миграции населения. Орджоникидзе. 1989; Методика социологического изучения демографического поведения. М.: Академкнига, 1995; Хорев Б.С., Моисеенко В.М. Сдвиги в размещении СССР. М.: Научная книга, 1976; Социальная адаптация вынужденных мигрантов и беженцев // Вестник РАН. 1993, № 63; Социально - культурное развитие и национальное самосознание // Социологические исследования. 1990, № 7; Беленький В. Потенциальные реэмигранты России // Социологические исследования. 1991, № 4; Братский Ю.Е., Мошняга В.П. Миграционные процессы и миграционная политика. М.: Деловая книга, 1994; Гонюков Ф. С. Россия в системе вынужденного миграционного взаимодействия на постсоветском пространстве в 90-е годы. М.: 2000; Здравомыслов АТ. Этнополитические процессы и динамика национального сознания России // Социологические исследования. 1996, № 12; Ионцев В.А Международная миграция населения. Россия и современный мир // Социс. 1998, № 6; Баранова Н.М. Гастарбайтеры в России // Социологические исследования. 1996, № 3; Лебедева Н.М. Миграционная ситуация в России и новая миграционная политика. М.: Московский Центр Карнеги, 1997; Преступность в межнациональных конфликтах // Социологические исследования. 1995, № 7; Полоскова Т.Е. Современные диаспоры: внутриполитические и международные аспекты. СПб.: Невский проспект, 1999; Тишков В.А. Основные направления российской политики по отношению к мигрантам и соотечественникам за рубежом. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 1997; Ястребова А.Ю. Анализ опыта международно - правового регулирования проблем вынужденной миграции и современные подходы к системе защиты беженцев. М.: Норма, 1997; Гольдин Г.Г. Феномен миграции: пути её регулирования в России. М.: Интердиалект+, 2001; Гольдин Г.Г. Политические и правовые аспекты миграции в современной России // Современное право. 2000, № 6; Старченков Г.И. Трудовые миграции между Востоком и Западом. М.: Приор, 1997;

Стоит отметить, что теоретическое исследование проблем миграции населения началось еще в конце 19-го века. Первое научное определение миграции было дано в 1885-1889 гг. западным исследователем Е. Равенштейном¹⁵, заложившим основы миграционной теории. Наиболее ярким исследованием проблемы миграции населения после Первой мировой войны является монография Х. Арендт¹⁶ «Истоки тоталитаризма». Автор выделяет среди прочих последствий Первой мировой войны распад многонациональных государств (России и Австро-Венгрии), в результате которого появились первые группы мигрантов - беженцы и апатриды. В это же время появились и первые трудовые мигранты, спасавшиеся от безработицы и инфляции.

Особое внимание следует обратить на большое количество работ, изданных в новой России и постсоветских государствах, посвященных миграционной проблематики с позиции анализа произошедших общественно-политических перемен. Необходимо подчеркнуть, что большинство работ носят ярко выраженную этническую направленность. Анализ трудов по рассматриваемой теме позволяет вычленить основные политico-правовые, социо-экономические, психологические причины миграции. К сожалению, в настоящее время можно отметить сравнительно

Перепёлкин Л.С. Миграционные проблемы этнокультурной. М.: Московский Центр Карнеги, 1999; Пискунов А.И. Современная миграционная политика Украины - проблемы становления // Миграционная ситуация в странах СНГ. М. 1999, № 3; Ващук А.С. Национальные отношения и проблемы этнических миграций в Приморье (90-е гг.) // Вестник Дальневосточного отделения РАН. Владивосток. 2000, № 2; Борзунова Т.И., Гришанова А.Г., Макарова Л.В. Новые явления в этнических миграциях России во 2-ой половине 90-х годов. М.: Институт социально политических исследований РАН, 1999; Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение / Отв. ред. Тишков В.А. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 1997; Красинец Е., Баринова Трудовая миграция в Россию из стран ближнего зарубежья // Вопросы Экономики. 1996, № 1; Красинец Е.С., Баринова Н.М. Особенности миграционных процессов в России // Экономист. 1994. № 5; Миграции и новые диаспоры в постсоветских государствах / Отв. ред. Тишков В.А. М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 1997.

Ravenstein E.G. The laws of migration // Journal of the statistical society. Vol. 52.1885.

¹⁶ Арендт Х. Истоки тоталитаризма. М.: Московская школа политических исследований, 2000.

небольшое количество работ, посвященных проблеме теоретико-концептуальной разработки и реализации эффективной модели государственного миграционного регулирования в РФ в условиях глобализации.

Рассматривая общие проблемы миграции с учетом изменяющихся социально-политических и законодательно-правовых параметров, нельзя не обратить внимание на результаты научных исследований Института народнохозяйственного прогнозирования РАН лаборатории миграции населения под руководством Жанны Зайончковской. Лаборатория реализует программу по анализу миграционной проблематики в сотрудничестве с зарубежными специалистами¹⁷. Острота политических и социальных проблем, являясь постоянной характеристикой современной миграции, определяет поле деятельности исследователей.

Комплексное исследование тенденций международной миграции населения и зарубежного опыта миграционной политики для России представляется весьма актуальным как с теоретической, так и с практической точки зрения. Адаптация международного опыта миграционного регулирования к российским условиям, естественно, с учетом специфики развития нашего государства, позволила бы России увеличить прием миграционных потоков русских и русскоязычного населения из постсоветских государств, обеспечить их наиболее возможную бесконфликтную адаптацию.

Объектом диссертационного исследования являются миграционные процессы на территории РФ в контексте происходящих на протяжении последних полутора десятилетий трансформаций политического

¹⁷ См., например: Бывший СССР: внутренняя миграция и эмиграция / Отв. ред. Зайончковская Ж.А. М.: Ин-т проблем занятости населения РАН, 1992; Программа по исследованию миграции / Отв. ред. Зайончковская Ж.А. М.: Ин-т народного хозяйства и прогнозирования РАН. 1994, № 4; Миграция и урбанизация в СНГ и Балтии в 90-е годы / Отв. ред. Зайончковская Ж.А. М.: Центр изучения проблем вынужденной миграции стран СНГ и Балтии. 1999, № 5.

пространства и экономической активности регионов. *Предметом* – современные тенденции формирования государственной миграционной политики РФ как направленной системной деятельности власти, обеспечивающей предпосылки устойчивого развития и социальной стабилизации общества в условиях процессов глобализации.

Цель исследования: раскрыть особенности формирования государственной миграционной политики России в период политических трансформаций и перспективы ее совершенствования в условиях глобализации.

Для реализации данной цели представляется необходимым последовательно решить комплекс следующих *задач*:

- Раскрыть политико-правовой контекст ведущих тенденций современной международной миграции, влияние на неё глобализационных процессов с позиции анализа современной российской политики;
- Проанализировать исторический опыт миграционной политики в России и в ряде зарубежных стран;
- Изучить типы миграции населения, обусловленные внутриполитическим развитием России в 90-е годы. Проследить изменения в интенсивности и направленности миграционных потоков и в самой модели государственного миграционного развития за прошедшие 15-ть лет;
- Показать взаимосвязь и взаимовлияние политico-правового развития современной России и миграционных процессов;
- Выявить наиболее острые социально-политические проблемы межнациональных отношений в их связи с миграционными процессами в России;
- Раскрыть общее и особенное в современной государственной миграционной политике России; её возможности и перспективы в условиях глобализации и интеграции постсоветского пространства.

Источниковую базу диссертационного исследования составляет несколько групп источников. Среди них целесообразно выделить политico-правовой и социально-экономический блоки, в том числе:

- Официальные документы: Конституция РФ, Концепция внешней политики, Концепция национальной политики, обзоры МИДа РФ, открытая информация ГД РФ, документы ООН и системы ее организаций, Европейского союза и ряд других доступных официальных источников¹⁸.
- Ряд выступлений и публикаций ведущих официальных лиц, включая Президента, депутатов ГД РФ, федеральных министров, экспертов и аналитиков в области исследования миграционных процессов и этно-национальной динамики.¹⁹
- Статистические данные и материалы социологических исследований²⁰.
- Отечественная, зарубежная монографическая литература и периодическая печать.
- Материалы Научно-Исследовательских центров, связанные с диссертационной тематикой²¹.

К первой группе документов относится политico-правовой блок источников. Он помогает рассмотреть вопросы миграции в системе

¹⁸ См., например: Конституция РФ. М.: Юридическая литература, 1993; Концепция внешней политики РФ от 10.07.2001 / www.gov.ru; Концепция государственной национальной политики РФ от 15.06.1996 / www.gov.ru; Гронендейк К., Саникидзе Р. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. М.: Международные отношения, 2001 и др; официальный сайт ООН www.un.org, официальный сайт УВКБ ООН www.unhcr.ch и др.

¹⁹ См., например: интернет - сайты официальных российских государственных структур: www.federation.ru, www.duma.gov.ru, www.gov.ru и др.

²⁰ См., например: аналитические обзоры Фонда эффективной политики / www.feb.ru; Фонда общественного мнения / www.fora.ru; Всероссийского центра изучения общественного мнения / www.wciom.ru и др.

²¹ См., например: материалы Института проблем занятости населения, материалы Института народного хозяйства и прогнозирования РАН лаборатории миграции населения под руководством Зайончиковской Ж., материалы Центра изучения проблем вынужденной миграции стран СНГ и Балтии и др.

политических идей, отношений, институтов. В том числе, определить их место в системе международных отношений в условиях глобализации, а также изучить вопросы нормативно-правового законотворчества в исследуемой области. Исключительную важность имеет национальный источниковый корпус. Он раскрывает специфику моделей государственного миграционного регулирования и подходов к проблемам миграции в РФ и ряде развитых демократических государств. В данный раздел необходимо также отнести материалы, связанные с закреплением фундаментальных прав человека и основ современного глобализирующегося мирового порядка.

Ко второй группе относятся документы социально-демографической и экономической направленности, статистические материалы, без которых невозможно провести анализ миграционной динамики.

Исключительно важен обзор периодической и монографической отечественной и зарубежной печати. В частности, по вопросам этнонациональной динамики, а также проживания русскоязычного населения за рубежом.

Теоретико-методологические основы исследования включают в себя системно-функциональный, когнитивный, проблемный и другие общенаучные подходы.

Большое теоретико-методологическое значение для диссертации имеют достижения современной политологии, социологии, психологии. В том числе, в ходе исследования используются данные социологических исследований, в том числе, результаты массовых опросов, экспертных интервью, дискуссионных фокус-групп, анализа документов, в том числе, государств Европы, Канады, США по миграционным проблемам²².

²² См., например: официальный сайт УВКБ ООН www.unhcr.ch, официальный сайт ООН www.un.org, официальные сайты российских государственных структур: www.federation.ru, www.duma.gov.ru, www.gov.ru и др.; аналитические обзоры Фонда эффективной политики / www.feb.ru. Фонда общественного мнения /

Хотя работа и не носит характер правового исследования, опора на юридический подход имеет большое значение. Он позволяет осуществить анализ нормативно-правовых документов по исследуемой проблематике, способствует пониманию природы изучаемого феномена. Институциональный подход в существенной мере дополняет юридический. В частности, акцентирует внимание на неформальные институты, так или иначе участвующие в политическом процессе.

Кроме того, в работе используются элементы компаративного и исторического подходов в исследовании тенденций и динамики миграционной активности и моделей государственного регулирования миграционных процессов как в России, так и за рубежом.

Положения, выносимые на защиту:

- В результате нарастающих тенденций глобализации и интенсификации мирового политического развития международная миграция населения приобрела новые черты, получила новые импульсы и небывалый размах. Эти обстоятельства поставили перед государствами комплекс сложных и многоплановых проблем, имеющих специфические особенности в каждой стране и регионе.

- Содержание государственной миграционной политики РФ как категории политологического анализа на рубеже веков вышло за рамки социо-демографической и экономической сферы. Это потребовало укрепления исполнительной вертикали власти и привлечения новых участников, регулирующих миграционные процессы: неправительственных организаций, этнических диаспор и компетентных экспертов. Кроме того, необходима выработка новых комплексных

подходов, включающих анализ политico-правовых, этно-национальных, экологических, психологических аспектов миграции.

- Прослеживается очевидная взаимосвязь между глобальными общественно-политическими трансформации на постсоветском пространстве и усилением миграционной активности. В результате обостряется весь комплекс политico-правовых и социо-экономических проблем. А именно, увеличиваются стихийные, вынужденные и неконтролируемые миграции, обостряется криминогенная обстановка в стране, усиливаются межэтнические конфликты, дестабилизируется ситуации на рынке труда, осложняется демографическая ситуация. Подобные трансформации оказывают негативное воздействие на деятельность властных институтов и миграционную политику России.

- Иммиграционную политику России как наиболее важную составляющую всей миграционной стратегии следует адаптировать к изменившимся условиям в миграционном секторе. С целью стабилизации рынка труда, роста экономики и национального дохода целесообразно применять строго ограничительные меры в отношении внешних миграций. Одновременно следует пересмотреть жесткую антииммиграционную политику в отношении категории внутрироссийских мигрантов и вынужденных репатриантов.

- При построении адекватной модели государственного миграционного регулирования видится необходимым использовать позитивный исторический отечественный и западный опыт. В частности, практику успешного государственного миграционного регулирования стран Канады, Австралии и Германии. Эти страны применяют комплексные программы по адаптации мигрантов, основанные на принципе разумного и рационального либерализма, позволяющие взять проблему иммиграции под контроль.

Научная новизна исследования заключаются в следующем:

- С позиции политологического анализа проведено исследование качественных изменений, произошедших за последние 15-ть лет в содержании государственной миграционной политики России и в миграционных процессах. Раскрыта их взаимосвязь и взаимозависимость с процессами дезинтеграции и тенденциями усиления глобальной миграционной активности.

- С позиции политологического подхода дается авторская трактовка содержания миграционного процесса и миграционной политики, особенностей и специфики миграционного развития на территории РФ с учетом произошедших, начиная с 90-х гг., общественно-политических и экономических трансформаций.

- На основе сравнительного анализа показаны качественные изменения, произошедшие за последнее десятилетие в положении русскоязычного населения за рубежом, с одной стороны, и в политике Российской Федерации по защите их прав, с другой.

- На основе полученных в процессе исследования результатов предложены практические рекомендации по проведению более адекватной государственной миграционной политики России.

Теоретическая и практическая значимость работы определяется актуальностью концептуально-теоретического анализа сущности миграционных процессов, происходящих на территории нашего государства, и определением оптимальных моделей государственного миграционного регулирования. Практическое значение докторской диссертации состоит в выработке предложений, которые могли бы способствовать уточнению основных положений федеральной миграционной программы РФ и активизировать работу общественных организаций соотечественников за рубежом.

Апробация докторской диссертации. Докторская диссертация обсуждена на заседании кафедры мировой и российской политики отделения

политологии философского факультета МГУ им. М.В. Ломоносова в июне 2004-го года и рекомендована к защите. Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в публикациях автора. Ряд рассматриваемых в исследовании проблем освещен диссертантом на научных конференциях «Глобальный экологический кризис и мировая политика», проходивших в 1999,2000 и 2002 - гг. и впоследствии изложен в форме опубликовавшихся тезисов.

Структура диссертации отвечает ее целям и задачам, предмету и объекту исследования и состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

В первой главе диссертации "Влияние глобализации на мировые миграционные процессы и политика России" раскрываются основные тенденции современной международной миграции населения и опыт ее теоретико-концептуального осмысления в условиях современных глобализационных процессов. При этом анализируется исторический опыт реализации государственной миграционной политики в ряде зарубежных стран и в РФ с точки зрения поиска наиболее адекватной модели для современной России.

Автор исходит из того факта, что в начале третьего тысячелетия глобализация и интеграция усилили межгосударственные обмены и повлияли на общественно-политическую обстановку в большинстве стран. Международная миграция населения, приобретя чрезвычайный размах, поставила перед государствами комплекс многоплановых проблем, требующих концептуально-теоретического анализа и практического разрешения.

В работе прослеживается взаимосвязь и взаимозависимость миграционной проблематики и тенденций глобализации. Однако современная теория "демократической глобализации для всего мира", в действительности, обнаружила множество противоречий. Так,

представители многих европейских стран, с одной стороны, говорят об открытом глобальном пространстве, где неуместны политический регионализм и национальные суверенитеты. С другой стороны, они не стесняются защищать благополучное пространство от «всякого рода мигрантов»²³ (Шенгенские соглашения 1993-го г.). В последнее десятилетие можно наблюдать очевидное нарастание сопротивления процессам глобализации "по-американски" со стороны многих государств. В частности, в среде внутриевропейских производительных сил, испытывающих жесткую международную конкуренцию в связи с изменениями на рынке труда. Также со стороны общественно-политических сил, преимущественно левого спектра, протестующих против усиления роли надгосударственных образований. Со стороны националистов, озабоченных ослаблением роли национального государства, а также других социальных движений. Анализ фундаментальных характеристик государственной миграционной политики стран "нового света" (США, Канады и Австралии) показывает, что для этих государств также характерно проведение жестких антииммиграционных мер. Прием и обустройство мигрантов осуществляется исключительно, исходя из индекса их «полезности» для национально-государственных интересов страны. При этом дальнейшее сохранение культурно-исторической самобытности мигранта не предполагается.

В целом, анализируя общие тенденции мировой миграционной активности, автор приходит к следующему выводу. С одной стороны, в связи с бурным экономическим развитием, в одних странах, и перенаселением и экономическим застоем, в других, глобальные миграционные потоки резко усиливаются. При этом они имеют одну

²³Панарин А.С. Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической безопасности. М.: УРСС Эдиториал, 1999.

направленность – движение в сторону развитых западных стран. К числу возможных социо-экономических последствий подобных миграций можно отнести следующие: изменение ситуации на международном рынке труда, изменение поведенческих характеристик мигрантов, участвовавшие в последнее время этно-национальные конфликты в местах компактного расселения мигрантов, повышение значимости совершенствования правовой компоненты миграции. С другой стороны, объемы подобных миграций пытаются сдерживаться в результате жесткой антииммиграционной политики тех же западных государств. Таким образом, политико-правовой аспект миграционных стратегий развитых стран, несмотря на некоторые различия, изначально сводится к проведению жестких контрольных и ограничительных мер. Это, по сути, не вписывается в рамки модели открытого, демократически понятого, глобального пространства. Кроме того, усиление миграционной активности, с одной стороны, и ужесточение миграционных законодательств, с другой, могут привести к экономическому застою и демографическому кризису как отдельно взятой страны, так и на более обширных пространствах.

Теоретико-концептуальное осмысление тенденций современного мирового миграционного круговорота привело к тому, что стало невозможно делить страны на относительно чёткие категории: эмиграции, иммиграции и транзита. Всё большее количество стран начало изменять свой статус и сочетать характеристики двух или трёх категорий. Отметим, что подобные тенденции стали намечаться еще в 70-е гг. Однако сейчас, в начале двадцать первого века, эти перемены приобретают все более устойчивый характер. Они затрагивают как общую стратегию, так и конкретные направления миграционной политики.

Государственная миграционная политика является одним из важнейших системообразующих факторов безопасного развития страны. При выборе

модели государственного миграционного регулирования большое значение имеют не только социально-экономические или политические характеристики, но и этно-национальные, и исторические особенности страны. В связи с этим, проблемы миграционной политики вышли за рамки экономической и демографической сферы. Это потребовало выработки новых комплексных подходов с целью проведения наиболее сбалансированной миграционной политики. Одновременно, государственная миграционная политика в условиях глобализации должна развиваться как в рамках национальных миграционных стратегий, так и посредством разработки совместных межгосударственных концепций с целью углубления международного сотрудничества по проблемам миграции.

Диссертант отмечает, что современный уровень миграционного законодательства стран бывшего СССР еще далек от уровня европейских стран. В условиях намечающихся интеграционных процессов на части постсоветского пространства было бы целесообразно частично перенять опыт успешной реализации миграционной политики развитых государств. Например, таковой является германская модель миграционного развития. Применительно к российским условиям, речь идет о разработке эффективной стратегии поддержки этнических россиян, проживающих как в постсоветских государствах, так и возвращающихся на родину. Можно использовать практику успешного государственного миграционного регулирования стран Канады и Австралии, реализующих комплексные программы по адаптации мигрантов. Интересен также опыт европейской договорной практики. Ее цель - налаживание межгосударственного сотрудничества по проблемам миграционной и беженской политики в Европе. Естественно, учет специфики и объективных возможностей государства остается приоритетным направлением в развитии миграционной стратегии для каждой отдельно

взятой страны. Участие России в международных глобальных миграционных потоках в последнее время приобретает многоплановый характер. В частности, государство выходит на глобальный международный рынок труда, участвует в разработке международно-правовых миграционных документов и т.д.

Как показано в работе, с распадом СССР, возникновением ближнего зарубежья и появлением новых видов миграционного движения политика России в области регулирования миграционных потоков характеризуется существенными изменениями. В 90-е гг. миграционное законодательство постсоветской России²⁴ было "реактивным", решения принимались *post factum*. Сейчас, по прошествии десятка лет, государственная миграционная политика все чаще приобретает характер превентивных действий. Она учитывает накопленный опыт и улучшенное знание характера миграционных процессов. Но, к сожалению, в настоящий момент можно констатировать все еще слабую научную и исследовательскую базу принимаемых государственных решений по вопросам миграционной политики. В результате, многие эксперты говорят о неспособности государственных миграционных властей выработать эффективную политику в этой области. Это свидетельствует об очевидной необходимости поиска новых подходов в реализации миграционной политики с использованием как международного исторического, так и отечественного опыта.

Во второй главе "Влияние политического развития России на миграционные процессы в современных условиях" исследуется

²⁴ См., например: Федеральная миграционная программа от 18 мая 1992 г., указ Президента РФ «Об основных направлениях государственной политики РФ в отношении соотечественников за рубежом» от 11 августа 1994 № 1681, федеральный закон «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. № 4528-1, федеральный закон «О вынужденных переселенцах» от 20 декабря 1995г. № 202-ФЗ, федеральный закон «О гражданстве РФ» от 6 февраля 1992 г., федеральный закон «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выборе места проживания и жительства в пределах РФ» / www.federation.ru.

динамика внутриполитических процессов в РФ и особенности миграций в переходный период. Проводится анализ политико-правовых аспектов государственного регулирования миграционных потоков в современной России.

Развитие России в 90-е гг. характеризуется, в своем большинстве, негативными трансформациями в политической, экономической, социальной и духовной сферах. В диссертации показано, как глубоко повлиял этот кризис на стихийность и неудачность российского миграционного законодательства, практическую неконтролируемость миграционного движения и появления в нём негативных последствий как для отдельного человека, так и для государства в целом. Соответствующая ситуация потребовала выработки в чрезвычайно короткие сроки новой целостной концепции в области проведения государственной миграционной политики как в России, так и в странах ближнего зарубежья. Специфической чертой миграционной политики России первых постсоветских лет является практическое отсутствие законодательно-правовой базы, регулирующей миграционные потоки.

В работе автор акцентирует внимание на фундаментальных характеристиках общественно-политического развития России в переходный период, повлиявших на формирование качественно новых миграций. Стремительный распад СССР, национальная суверенизация бывших союзных республик, радикально-либеральная модернизация 1991-1993-х гг. и последовавшие за этим политические и социально-экономические изменения, сопровождались противоречивыми и драматическими событиями в стране. Негативные политико-экономические реформации породили совершенно новые причины и формы миграций. Наряду с экономическими, возникли и многократно усилились социальные, политические и иные факторы, действующие

на массовые перемещения людей. Существенно изменились направление, структура и интенсивность миграционных потоков.

Тем не менее, в условиях внутриполитической и экономической нестабильности, официальным властям удалось приступить к началу формирования миграционной институциональной опоры. В это время происходит постепенное развитие конституционно-демократических норм, законотворческого процесса в области миграционной политики. Были принятые закон «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О гражданстве РФ», «О праве на свободу передвижения, выборе места проживания и жительства в пределах РФ» и ряд других²⁵. Россия присоединилась ко многим международным договорам, содержащим нормы международного права в области прав человека, ставших частью её правовой системы.²⁶ Однако политический и социально-экономический кризис не могли не отразиться на качестве миграционного законодательства и недоработках его правовой основы. Многие нормативно-правовые акты не были достаточно проработаны с юридической и финансовой точки зрения.

Анализируя динамику реформирования общественно-политического, экономического и конституционно - правового поля в течение последних 10-15-ти лет, диссертант делает следующий вывод. Сегодня настало время для принятия более грамотных и профессиональных решений в области политico-правового регулирования миграционных процессов. Проведенное исследование позволяет выделить следующие первостепенные вопросы, требующие скорейшего государственного разрешения. Во-первых, необходимо совершенствовать существующую

²⁵ Гроннендейк К., Саникидзе Р. Сборник международных правовых документов, регулирующих вопросы миграции. М.: Международные отношения, 2001.

См., например: конвенция ООН 1951 г. «О статусе беженцев», протокол 1967 г. «О беженцах», международный пакт «О гражданских и политических правах», конвенция «О прекращении расовой дискриминации в любых формах», европейская конвенция «О правах человека» и др.

систему регулирования потоков нелегальных мигрантов, беженцев и вынужденных переселенцев. Во-вторых, следует как можно скорее предотвратить процесс "утечки умов". В-третьих, сформировать оптимальную и особую стратегию отношений с вынужденными репатриантами. В-четверых, по мере возможности разрешать проблемы социокультурной адаптации мигрантов в иноэтнической среде и заблаговременно предотвращать конфликты в местах расселения мигрантов. В-пятых, продолжать укрепление и совершенствование нормативно - правовой базы, регулирующей миграционные процессы. В-шестых, наладить взаимодействие с неправительственными организациями, занимающимися миграционной проблематикой. Возможно, необходим переход к более либеральной политики в области законодательного регулирования миграционных процессов. В особенности, в отношении русскоязычной миграции из стран бывшего СССР. В частности, следует устраниТЬ перегруженность миграционного законодательства трафаретными и обтекаемыми формулировками, упростить для определенных категорий граждан систему квот и процесс получения российского гражданства.

Автор полагает, что современный курс антииммиграционной политики является излишне жестким и отчасти представляет собой скрытую угрозу национальной безопасности государства. А именно, ведет к обострению социально - экономических проблем в государстве. В частности, осложняет и не без того напряженные межэтнические отношения. Способствует углублению демографического кризиса. Ведет к ущербу экономической выгоды и возможностей привлечения в страну выгодной рабочей силы, наиболее адаптированной к её условиям.

Исторический опыт свидетельствует, что излишний изоляционизм не представляет собой безусловного блага. Поэтому, будущая территориальная целостность и стабильность России будет во многом

определяться тем, насколько профессионально будет выстроена государственная миграционная политика. А также тем, насколько органично Россия сможет вписаться в глобализационные процессы, грамотно сочетая интеграцию в мировое сообщество и сохранение своей национально-культурной и политической самобытности.

В третьей главе "Политические аспекты миграционной политики России в контексте обеспечения национальных интересов" анализируются качественные изменения, произошедшие за последние 10-15-ть лет, в системе межнациональных отношений на постсоветском пространстве. Рассматриваются тенденции и перспективы современной государственной миграционной политики России с позиции анализа национальных интересов.

Миграция населения в течение многих веков играла важнейшую роль в формировании и консолидации многонационального российского государства. Анализ межнациональных отношений на постсоветском пространстве показывает, что сегодняшние миграции в значительной степени несут с собой скорее негативные, чем позитивные последствия. Приоритетом государственной миграционной политики России является обеспечение национальных интересов страны. А именно, стабилизация политico-правового, социально-экономического, национально-культурного развития государства. В частности, решение вопросов демографии и рынка трудовых ресурсов, торговли и экономического развития, прав человека и демократических ценностей, окружающей среды и внешней политики. Поэтому обеспечение национальных интересов и национальной безопасности государства неразрывно связано с успешным регулированием межнациональных отношений как внутри государства, так и за его пределами.

В диссертации показано, что в России миграционная ситуация и ее социально-политическая составляющая за последние 10-15-ть лет стала

хронически чрезвычайной. Распад СССР и последующие кризисные трансформации общественно-политического развития новых государств стали ведущими факторами, повлиявшими на глобальную дестабилизацию межнациональных отношений. Произошло изменение в поведенческих установках как среди местного населения, так и мигрантов. Конфронтации между представителями различных этнических групп способствовала и пронациональная политика, проводимая руководством новых постсоветских государств. Данные тенденции явились прямым толчком, усилившим миграционные потоки (как внутренние, так и внешние), пересекающие национально-государственные границы России. Прямыми свидетельством тому явились потоки беженцев, вынужденных переселенцев, массовый приток репатриантов из Центральной Азии, из стран Балтии, из Закавказья и Украины, миграция из северных районов, нелегальная миграция, "утечка умов".

В России, несмотря на отсутствие ярко выраженных этнократических тенденций в государственной политике, отношения между различными нациями также носят весьма противоречивый характер. Развитию негативных настроений, в первую очередь, способствует неразвитость культуры межнационального общения, материалы многих официальных документов и выступлений официальных лиц. Следует согласиться с необходимостью существования комплекса "разумных" мер по иммиграционному ограничению. В частности, в секторе демографического регулирования. Вместе с тем, видится целесообразным пересмотреть государственную политику жестких ограничений в отношении категории внутрироссийских мигрантов и вынужденных репатриантов. Это будет способствовать стабилизации российского экономического уклада и социально-политической составляющей. Есть основания полагать, что в предстоящие годы, а, вероятно, и десятилетия, миграционная активность на

постсоветском пространстве будет достаточно высокой, а, следовательно, по-прежнему существенной как для политических, так и социально-экономических трансформаций. Поэтому сегодня, вследствие обострения межнациональных отношений, существует насущная необходимость концептуального пересмотра и практической корректировки содержания миграционной политики.

В диссертации показано, что современная государственная миграционная политика России в системе социально-экономической политики выполняет подчиненную функцию и в настоящее время проводится в достаточно узком коридоре возможностей. Это связано, прежде всего, с финансовыми и кадровыми ограничениями. Однако современные позитивные перемены общественно-политического развития России свидетельствуют, что наше государство уже готово выработать адекватную российским условиям и отвечающую национальным интересам страны миграционную политику. Утверждением концепции государственной национальной политики Россия закрепила область применения мер по работе с зарубежной русскоязычной диаспорой²⁷. Характерно, что и на международном уровне проблемы соотечественников постепенно получают свое разрешение. Это происходит, главным образом, в договорной практике. В политику укрепления связей с русскоязычной диаспорой включились практически все федеральные органы исполнительной власти, а также многие неправительственные организации, занимающиеся миграционной проблематикой.

Говоря о перспективах развития государственной миграционной политики России, можно проследить вероятность изменения его силового вектора в сторону проведения более либерального реформирования. Политологический анализ основ государственной миграционной

²⁷ Концепция государственной национальной политики от 15.06.1996 / www.gov.ru.

политики в условиях интеграционных процессов на части постсоветской России показывает необходимость дальнейшей разработки многих ее аспектов. Уполномоченным миграционным органам следует совершенствовать миграционное законодательство и применять регулирующие меры как в рамках национально-региональных стратегий, так и на межгосударственном уровне. Реализация миграционной политики должна проходить с учётом интересов социально-экономического и политического развития страны в целом и её регионов, привлекая к этому процессу неправительственные организации, этнические диаспоры и другие компетентные структуры.

В Заключении подводятся итоги проведенной работы, формулируются основные выводы и намечаются контуры предполагаемых дальнейших исследований по данной проблематике.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

- 1.Шереметьева Е.В., Костин А.И., Парамантам К., Устян Р. Глобальный кризис и проблемы мировой политики // Вестник московского государственного университета. Серия 12. Политические науки. 2000, № 6 (0,8 пл.).
2. Шереметьева Е.В. Государственная миграционная политика России // Вестник Московского государственного университета. Серия 12. Политические науки. 2004, № 5 (0,9 п.л.).
3. Шереметьева Е.В. Женская трудовая миграция: социально-правовой аспект // Представительная власть. 2004, № 5 (0,5 п.л.).

№27281

Издательство ООО "МАКС Пресс".

Лицензия ИД № 00510 от 01.12.99 г.

Подписано к печати 08.12.2004 г.

Формат 60x90 1/16. Усл.печл. 1,5. Тираж 90 экз. Заказ 1209.

Тел. 939-3890,939-3891,928-1042. Тел./факс 939-3891.

119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М.ВЛомоносова.

2-й учебный корпус, 627 к.