

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.

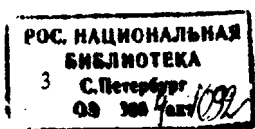
Ученый секретарь Диссертационного совета
кандидат политических наук,
ассистент

А.В. Мыркова

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 политико-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, выражающимся 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, выработки 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: политико-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 политико-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.

¹В 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 пороге 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.

⁶Панарин 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 ИНИОН, 2002.

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

⁹Капица С.П. Феномен демографической глобализации. М: Международные отношения, 2001.

¹⁰Горбачев М.С. Грани глобализации. М.: Индипендент Медиа, 2001.

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

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

¹³См., 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 А.Г.ДПировов А.Г. Глобализация: истоки, тенденции, перспективы // Полис. 1999, № 5; Кожин 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; Мащур 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., Глушенкова 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.

¹⁴См., 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 А.Т. 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: внутривосточные 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 вычлнить основные политико-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; Вашук 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., Барина Т. Трудовая миграция в Россию из стран ближнего зарубежья // Вопросы Экономики. 1996, № 1; Красинец Е.С., Барина Т. 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 содружестве 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 внутривнутриполитическим 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 политико-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 политико-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 политико-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; Гроннендийк 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.foma.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 этно-национальной 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

www.fom.ru. Всероссийского центра изучения общественного мнения / www.wciom.ru и др.

подходов, включающих анализ политико-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 политико-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 заключается 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 диссертационного исследования состоит в выработке предложений, которые могли бы способствовать уточнению основных положений федеральной миграционной программы РФ и активизировать работу общественных организаций соотечественников за рубежом.

Апробация диссертационного исследования. 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 публиковавшихся 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 внутривнутриполитических 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, воздействующие

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

Тем не менее, в условиях внутривнутриполитической 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 приняты 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 политико-правового регулирования миграционных процессов. Проведенное исследование позволяет выделить следующие первостепенные вопросы, требующие скорейшего государственного разрешения. Во-первых, необходимо совершенствовать существующую

²⁵ Гронендийк 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-четвертых, 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 упущению 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 политико-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. Прямым 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., Устьян 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 пл.).

3. Шереметьева Е.В. Женская трудовая миграция: социально-правовой аспект // Представительная власть. 2004, № 5 (0,5 пл.).

№ 27281

Издательство ООО "МАКС Пресс".

Лицензия ИД № 00510 от 01.12.99 г.

Подписано к печати 08.12.2004 г.

Формат 60х90 1/16. Усл.печ.л. 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.В.Ломоносова.

2-й учебный корпус, 627 к.