



На правах рукописи

КУЧЕРЕНКО Адриана Андреевна

**МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ И  
ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ**

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

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

21 МАЯ 2009

Москва 2009

Работа выполнена в Центре социально-экономических и социально политических исследований Учреждения Российской академии наук Института мировой экономики и международных отношений РАН

**Научный руководитель:** доктор исторических наук, профессор  
**Загладин Никита Вадимович**

**Официальные оппоненты:** доктор исторических наук  
**Хенкин Сергей Маркович**

кандидат исторических наук  
**Шопова Наталья Яковлевна**

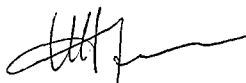
**Ведущая организация:** Московский педагогический государственный университет, кафедра политологии и социологии

Защита состоится 10 июня 2009 года в 14.00 на заседании диссертационного совета Д 002.003.03 при Учреждении Российской академии наук Институте мировой экономики и международных отношений РАН по адресу: 117997 г. Москва, ул. Профсоюзная, 23.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ИМЭМО РАН

Автореферат разослан «4» мая 2009 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
к.полит.н.

 И.Л. Прохоренко

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

*Актуальность темы исследования* определяется стремительным развитием миграционных процессов в современном мире.

Из года в год, начиная с середины 1950-х гг. нарастал объем трудовых миграций из стран Азии, Африки и Вест-Индии в развитые страны Западной и Центральной Европы, Северной Америки. После распада СССР Российская Федерация также стала одним из центров притяжения миграционных потоков.

Увеличивался наплыв беженцев в ведущие демократические государства из зон конфликтов, из так называемых «несостоявшихся», или несостоятельных государственных образований типа Сомали, а также из стран, практикующих этническую сегрегацию или дискриминацию (в том числе – русскоязычных граждан в ряде сопредельных государств СНГ).

Подобная ситуация порождает весьма многообразные угрозы национальной безопасности для стран, принимающих мигрантов. Эти угрозы трудно ранжировать по степени значимости, но в самом общем виде они выглядят следующим образом.

Во-первых, меняется этнокультурный состав населения государств, принимающих трудовых мигрантов, растет число людей, не разделяющих базовые ценности общества, в котором они оказались. Их дети и внуки, ставшие полноправными гражданами страны проживания, нередко также становятся чуждыми ее культуре, ощущают себя маргиналами, всегда готовыми к протестным акциям – в том числе и насильственного характера. Именно в этой среде находят массовую поддержку международный терроризм и криминалитет, выступающие источником более или менее организованного вызова развитым странам.

Во-вторых, серьезной угрозой безопасности становится нелегальная миграция, которую все сложнее контролировать из-за коррупции и которая является глобальной проблемой. Большие масштабы получила работорговля, связанная с ввозом дешевых работников из отсталых стран, сексуальных рабынь, что не только аморально, но и чревато распространением уже привычных или экзотических эпидемических заболеваний.

В-третьих, присутствие в той или иной стране значительного числа как законных, так и нелегальных мигрантов периодически вызывает взрывы национализма, этнического экстремизма. Все это можно было наблюдать в последние годы во многих странах Европейского союза (Франция, Австрия, Нидерланды) и, в какой-то мере, в России.

Стихийным тенденциям нарастания конфликтов на почве межэтнических отношений призвана противостоять продуманная миграционная политика государства, обеспечивающая контроль над миграционными процессами (иммиграцией и эмиграцией), а также миграционными потоками внутри страны, определяющая статус и права мигрантов на террито-

рии принимающего государства, порядок приобретения гражданства и т.д. Наибольшим опытом регулирования миграционных процессов в условиях демократии обладают Соединенные Штаты Америки и страны Евросоюза. Их опыт – с определенными оговорками – представляется весьма значимым и для современной России. Собственно отечественный опыт, как в плане этнической истории, так и современной политики, также имеет глобальное общецивилизационное значение. Однако российский опыт во всем его объеме пока еще недостаточно изучен.

В условиях глобального кризиса, охватившего начиная с 2008 г. большинство государств мира, не исключено повсеместное обострение проблем, связанных с миграциями. Это определяет высокую актуальность рассмотрения миграционной политики государства как важнейшего фактора обеспечения национальной безопасности.

**Источники диссертационного исследования** включает базовые документы ООН, такие как Всеобщая декларация прав человека, ряда специализированных структур ООН – Международной организации труда (МОТ) Управления Верховного Комиссара по вопросам беженцев (УВКБ) и других, относящиеся к регулированию миграционных процессов и прав мигрантов, документы Совета Европы и других международных организаций, признанных Россией в качестве обязательных для выполнения. Далее, это конституционные и законодательные акты Российской Федерации и зарубежных государств, относящиеся к государственному регулированию миграционных потоков, гарантиям правовой защиты иммигрантов, содействию их (и их детей) адаптации в принимающих обществах. Наконец, это законы и нормативные акты, определяющие порядок обращения с нелегальными мигрантами и беженцами.

В качестве источников использовались данные статистики, материалы опросов общественного мнения, интервью и заявления руководителей Федеральной миграционной службы (ФМС) и Федеральной службы безопасности (ФСБ) России, посвященные проблемам миграций.

**Степень научной разработанности темы исследования** применительно к современным реальностям в отечественной науке явно недостаточна.

Наблюдается повышенное внимание, как ученых, так и публицистов, к демографическому развитию Российской Федерации. Например, российский Институт демографии, миграции и регионального развития совместно с Высшей школой экономики с 2001 г. выпускают еженедельное Интернет-издание «Демоскоп-weekly». Читателями издания в сети стали более 1 млн. чел., оно занимает первое место среди социологических и 32-ое – среди научных сайтов <sup>1</sup>. Количество публикаций в Интернете, посвященных различным аспектам миграционной политики государства и связанных с

---

<sup>1</sup> См.: <http://www.demoscope.ru/weekly/proekt.php>.

ними угрозами национальной безопасности, начитывает более 200 тыс. наименований<sup>2</sup>.

Многие из подобных публикаций носят односторонний, ориентированный на эпатаж общественности характер. Так, с одной стороны, приводятся алармистские прогнозы о неизбежности утраты Россией Дальнего Востока и Приморья в результате депопуляции, роста в соответствующих регионах влияния миграций из Китая и Северной Кореи. В других материалах констатируется, что внешние миграционные потоки в соответствующие регионы не столь уж велики и к тому же полезны для их развития. По отношению к миграциям позиции различных авторов крайне противоречивы: в одних статьях миграции рассматриваются как позитивный фактор, способный возместить естественную убыль населения, в других – их значение ставится под сомнение. Весьма дискуссионными остаются и вопросы о степени совершенства миграционного законодательства Российской Федерации, возможных направлениях его развития, эффективности его правоприменительной практики.

В целом можно констатировать, что единой общепринятой концепции угроз национальной безопасности России, связанных с миграционной политикой, к началу апреля 2009 г. так и не сложилось. В фундаментальной работе, подготовленной по заказу МЧС России в 2005 г., вопросы миграционной политики специально не рассматривались. Однако среди угроз, порождаемых миграциями, во-первых, отмечается «сильное миграционное давление трудовых ресурсов из депрессивных регионов на динамично развивающиеся, переизбыток кадров, рост конкуренции на рынке труда, усиление социальной напряженности и борьбы за социальные ресурсы». Во-вторых, говорится о том, что произойдет «усиление миграции иностранцев и лиц без гражданства в приграничные регионы России, «освоение» Сибирского и Дальневосточного регионов иностранцами». Однако буквально несколькими абзацами выше утверждалось, что «без миграции в обозримом будущем население России будет сокращаться при любой разумной демографической политике».<sup>3</sup> Вопросы о том, каким образом использовать позитивные аспекты миграций и минимизировать их негативные последствия и возможно ли это в принципе, авторами не ставились.

Разработка нового документа «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», начатая в 2004 г., пока не завершена, представленный проект документа не был одобрен на заседании Совета Безопасности 24 марта 2009 г. Показательно, что в опубликованных

---

<sup>2</sup> См.: <http://yandex.ru/>

<sup>3</sup> Стратегические риски России. Оценка и прогноз / Под ред. Ю.Л. Воробьева. М., 2005. С. 108, 118.

фрагментах обсуждения проекта нет ни слова о миграциях и миграционной политике.<sup>4</sup>

Довольно большое внимание отечественная наука уделяет положению дел в области миграционной политики и межнациональных отношений в зарубежных странах, особенно в США и государствах Западной Европы. Росту интереса к протекающим за рубежом процессам, несомненно, способствовал распад Югославии, «расовые бунты», несколько волн которых прокатились с началом XXI века в ряде западноевропейских стран, особенно во Франции, ростом влияния партий и движений, выступающих с требованиями проведения жесткой политики в отношении иммиграции. Оставаясь относительно маргинальными силами, они все же привлекли к себе значительное внимание исследователей<sup>5</sup>.

В последние годы российская и зарубежная научная общественность была вовлечена в дискуссии об алармистских прогнозах по поводу крайне негативного влияния миграционных процессов на внутрисполитическую стабильность ведущих стран Запада. Весьма авторитетный американский политолог и футуролог С. Хантингтон в выпущенной в 1996 г. книге «Столкновение цивилизаций» поставил вопрос о высокой вероятности нового раскола мира после завершения «холодной войны» по признаку цивилизационной идентичности. По его мнению, цивилизационные общности могут быть представлены как отдельными крупными государствами (такими, как Китай, Россия, Япония, Индия), так и группами государств (страны Латинской Америки, исламский мир, государства Европы). В условиях, когда глобализация приводит их в тесное взаимодействие, несовместимость базовых ценностей, определяющих характер мировосприятия людей и их отношение к принципам организации политической жизни, становится источником обостряющегося конфликта. При этом основные линии «цивилизационных разломов», по Хантингтону, проходят не только между государствами и их союзами, но и внутри государств, в которых исторически или в силу развития миграционных процессов существуют инокультурные общины. Рискуют стать ареной межкультурной войны,

---

<sup>4</sup> Начало заседания Совета Безопасности по вопросу обсуждения документа «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и комплексе мер по её реализации», 24 марта 2009 г. (см.: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/03/214272.shtml>).

<sup>5</sup> См., напр.: Старые и новые лики национальной проблемы / Под ред. А.А. Галкина. Институт социологии РАН. М., 2005; Травина Е.М.. Этнокультурные и конфессиональные проблемы в современном мире. М., 2007; Между сепаратизмом и автономией. Региональные и этнические партии в европейской политике / Под ред. В.Я. Швейцера. М., 2006; Червоная С.А. Американская мозаика или «единство во множестве» // США на рубеже веков. М., 2001; Проблемы интеграции мусульманских общин в странах ЕС и в России. М., Комитет «Россия в объединенной Европе», 2007; Семенов И.С. Проблема иммиграции и перспективы ее решения // Угрозы внутрисполитической стабильности и правый радикализм в странах Запада. М., 2008.

считает Хантингтон, из-за наплыва мигрантов-мусульман подвергается Западная Европа. США, полагает Хантингтон, также не обладают защитой от подрывающих их безопасность миграционных потоков, только не из исламских стран, а из латиноамериканских государств, особенно Мексики. Потенциальной ареной межцивилизационного конфликта С. Хантингтон видит Россию и сопредельные с ней государства СНГ, где значительно влияние ислама.

Еще более алармистский тон преобладает в работах влиятельного американского консервативного политика и аналитика Патрика Дж. Бьюкеннена. Он считает, что «неуправляемая иммиграция грозит уничтожить страну, в которой мы выросли, и превратить Америку в хаотическое скопление народов, не имеющих фактически ничего общего между собой – ни истории, ни фольклора, ни языка, ни культуры, ни веры, ни предков. Своего рода новая балканизация...»<sup>6</sup>. Единственным спасением Бьюкеннен считает введение полного моратория на иммиграцию на длительный период времени, отказ от какой-либо амнистии нелегальным мигрантам, находящимся на территории США, укрепление сухопутной границы с Мексикой.

Российский ученый-американист С.А.Червонная осторожно писала по поводу подобных прогнозов: «Действительно ли США реально стоят перед опасностью «балканизации», как утверждают некоторые американские исследователи и публицисты, – вопрос проблематичный»<sup>7</sup>.

В самом деле, анализ источников и литературы по теме исследования показывает, что сюжеты угроз, связанных с миграциями, нередко используется политиками для привлечения голосов избирателей. При этом обычно они обращаются не к общим проблемам национальной безопасности, как правило, абстрактным для рядовых граждан, а к чисто бытовым, актуальным для них вопросам. Они связаны с расовыми и религиозными предрассудками, нежеланием, чтобы их дети учились вместе с выходцами из семей иной культуры, слабо знающими язык страны проживания, что понижает общий уровень обучения, чтобы заимствовались стереотипы поведения иммигрантов, особенно в сфере семейно-брачных отношений.

Напротив, политики, в многонациональной стране стремящиеся получить голоса избирателей как представителей этнических меньшинств, потомков мигрантов, так и большинства средне- и малообеспеченных коренных жителей, обращаются к тем сюжетам, которые отражают общность их интересов. Это, прежде всего, социальные вопросы, такие как повышение уровня и качества жизни, различные формы поддержки бедных и малооплачиваемых граждан, совершенствование общенациональной систе-

---

<sup>6</sup> Бьюкенен П. Дж.. Смерть Запада. М., 2004. С. 14.

<sup>7</sup> Червонная С.А.. Указ. соч. С. 176.

мы образования с тем, чтобы создать реально действующую систему «равных возможностей» и т.д.<sup>8</sup>

Следующая проблема, которая возникает при изучении литературы по теме исследования, связана не столько с политической ангажированностью авторов, сколько с их догматической приверженностью определенным воззрениям. Так, доводы С. Хантингтона о неизбежности конфликта цивилизаций вызвали немало возражений. Например, британский иудаистский богослов Д. Сакс доказывает, что различия в религиозных воззрениях народов мира отнюдь не предопределяют неизбежности их столкновения, напротив, создают предпосылки определенного взаимообогащения их миропонимания<sup>9</sup>. Однако приводимые им многочисленные ссылки на тексты Священного Писания едва ли смогут быть убедительными для широких масс населения, политиков и лидеров экстремистских структур.

Известный отечественный ученый А.С. Панарин предлагал рассматривать тексты С. Хантингтона двояко: в их «экзотерическом» и «эзотерическом» значениях. Первое предполагает буквальное понимание их смысла, как столкновение цивилизаций, исходно недружественных, враждовавших (или изолировавшихся друг от друга), но в современном мире, помимо своей воли, оказавшихся в тесном взаимодействии. Второе – «эзотерическое» прочтение, предполагает понимание текста «только посвященными», которые воспринимают его глубинный смысл. По мнению А.С. Панарина, С. Хантингтона ведет речь «не столько о конфликте цивилизаций, сколько о конфликте «золотого миллиарда» с остальным человечеством»<sup>10</sup>. Иначе говоря – о противостоянии процветающего Запада и большинством человечества, обреченным быть его сырьевым придатком и пытающимся бунтовать против этой роли.

Метод «эзотерического» прочтения текстов не выдерживает никакой критики с научной точки зрения: он предполагает, что оппоненту приписываются, взгляды, которые он никогда не выражал. Затем они произвольно домысливаются – и подвергаются критике.

---

<sup>8</sup> Именно такую тактику избрал нынешний президент США Б. Обама, и она принесла ему победу на президентских выборах 2008 г. Но он использовал ее и ранее, когда проводил свою кампанию по выборам в сенат. В рамках обзора литературы неуместно рассматривать взгляды нового президента США, но вполне корректно констатировать, что этот человек, прекрасно зная проблемы американского общества, в своей книге, специально изданной к началу предвыборной кампании 2008 г., сумел найти такие предложения об их решении, которые, как минимум, не вызвали неприятия большинством избирателей. Другой вопрос, насколько его идеи окажутся реалистичными (См. Обама Б. Дерзость надежды. Книга человека, который может изменить Америку и весь мир. СПб., 2008).

<sup>9</sup> См.: Сакс Дж. Достоинство различия. Как избежать столкновения цивилизаций. М., 2008.

<sup>10</sup> Панарин А.С. Реванш истории. Российская стратегическая инициатива в XXI веке. М., 2005. С. 178.

Упомянутые обстоятельства дают основу критического отношения ко многим публикациям, посвященным тематике данной работы, как отечественным, так и зарубежным, хотя в последнее время появился ряд трудов, в частности М.Б. Денисенко, И.С. Семенов, И.С. Цапенко, М.О.Мнацаканяна и др., научность которых не вызывает сомнений.<sup>11</sup> Тем не менее, нет ни одного исследования, в котором системно рассматривались бы политические и правовые аспекты регулирования миграций.

**Объектом исследования** является политическое и государственное управление миграционными процессами в современных условиях, их влияние на общественно-политическое, социально-экономическое и демографическое развитие ведущих государств мира, прежде всего Российской Федерации.

**Предмет исследования** – воздействие миграционных процессов на положение дел в области национальной безопасности, политика Российской Федерации в области регулирования миграций.

**Цели исследования** состоят в том, чтобы:

- дать общую характеристику миграционным процессам под углом зрения обеспечения интересов национальной безопасности в современном мире, показать их специфику в Российской Федерации;
- рассмотреть вопрос о том, насколько зарубежный опыт миграционной политики может быть использован в России;
- проанализировать проблему эффективности российского миграционного законодательства и практики его применения для обеспечения национальной безопасности.

**Задачи исследования** вытекают из его целей, они формулируются следующим образом.

Во-первых, выявление тех аспектов миграций – в России и зарубежных странах, которые могут рассматриваться в качестве угрозы их национальной безопасности (очевидно, не все и не всякие миграции могут рассматриваться в таком качестве).

Во-вторых, уяснение специфики России, определяющей какие именно грани миграционных процессов для нее уникальны, а какие – типичны для всех более или менее развитых стран. На этой основе рассматривается отношение к имеющемуся весьма богатому зарубежному опыту миграционной политики, включающему как практику контроля иммиграции, так и интеграции иностранных граждан, их детей и внуков в принимающее их общество. Последнее включает гарантии социальной защиты мигрантов, особенно беженцев, создание им возможностей участия в общественно-политической жизни страны пребывания, повышения квалификации, по-

---

<sup>11</sup> См.: Мнацаканяна М.О. Национализм и глобализм. Национальная жизнь в современном мире. М., 2008; Цапенко И.П. Управление миграцией: опыт развитых стран. М., 2009; Семенов И.С. Указ. соч.; Денисенко М.Б., Хараева О.А., Чудиновский О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. М., 2003.

лучения достойного образования для их детей и внуков, защиты от дискриминации и т.д.

В-третьих, рассмотрение законодательных норм Российской Федерации, регулирующих миграционные процессы и соответствующей правоприменительной практики, выявление существующих в этой сфере проблем, требующих решения.

В-четвертых, анализ влияния глобального кризиса 2008 г. на статус и положение мигрантов в российском обществе под углом зрения возможно-го роста угроз национальной безопасности.

Подробный анализ проблем, связанных с эмиграцией, а также внутренними миграциями не входит в задачи исследования, основное внимание уделялось вопросам иммиграции.

**Научная новизна исследования** определяется следующим.

Впервые в отечественной науке предпринимается попытка комплексного анализа миграционной политики как фактора обеспечения национальной безопасности.

Показано, что международно-правовые нормы, относящиеся к регулированию миграционных процессов, далеки от полноты и совершенства и нуждаются в дальнейшем развитии.

Доказывается, что миграционная политика России нуждается в новом концептуальном обосновании, учитывающем демографические факторы, интересы соотечественников, а также регионального развития нашей страны.

Вводятся в научный оборот новые документы, относящиеся к реальностям современного мира, особенно России, позволяющие показать, что существует значительный разрыв между довольно прогрессивными законодательными нормами и не всегда удачной практикой их применения, что увеличивает угрозы национальной безопасности.

Наконец, используются наиболее современные данные, касающиеся миграционной политики, в том числе – периода начала глобального финансового кризиса, которые пока еще не получили достаточно полного отражения в отечественной и зарубежной науке.

**Положения, выносимые на защиту.**

1. Одни и те же миграционные процессы в различных регионах мира – в силу их цивилизационных особенностей, несовпадения законодательств и практики их применения – должны рассматриваться дифференцированно и не могут сводиться к общему знаменателю. Тем не менее, возникает необходимость унификации миграционной политики Российской Федерации и зарубежных стран, в том числе на основе применения новых технологий оформления паспортов, унифицированных электронных систем регистрации мигрантов. Без этого трудно бороться с превращением территории России в евразийский транзитный «коридор», используемый мигрантами из азиатских и африканских стран, стремящихся по-

пасть в Западную Европу и другие развитые страны мира под контролем международных криминальных структур. Необходимо шире использовать зарубежный опыт регулирования миграционных потоков, интеграции иммигрантов в принимающее общество. Важен европейский опыт инициатив научного сообщества по смягчению остроты межэтнических противоречий, американский – по интеграции миграционного законодательства, совершенствованию институтов, контролирующих миграции, амнистий для нелегальных иммигрантов, утверждению норм политкорректности в обществе.

2. В России недостаточно эффективно ведется борьба с нелегальной миграцией. Отсутствует жесткий контроль государственной границы, нет никакой сложности, чтобы пересечь ее, минуя КПП со стороны Украины и Казахстана. Нет точных данных о количестве нелегальных мигрантов. Отсутствует контроль над фактическим пребыванием и дальнейшим местонахождением пребывающих на нашу территорию иностранцев и лиц без гражданства. Всё это и многое другое является благодатной почвой для криминальных и террористических организаций и групп, выступает реальной угрозой национальной безопасности страны.

Меры борьбе с нелегальной миграцией недостаточно эффективны. Отсутствуют специально оборудованные для проживания на короткое время места для лиц, которые подлежат депортации из страны. Медленно вводится единая электронная база данных иностранных граждан, временно пребывающих и проживающих в России, а также базы данных учёта лиц, которым запрещён въезд на территорию России вследствие нарушения миграционного законодательства и правил пребывания в стране. Недостаточно активно выявляются пункты проживания нелегально находящихся в России иностранных рабочих.

3. Присутствие на территории России нелегальных мигрантов из сопредельных стран в какой-то мере повышает безопасность ее границ, поскольку благодаря заработкам в России поддерживается относительная социальная стабильность в соседних странах, переживающих гораздо более глубокий экономический и социальный кризис. Неслучайно наблюдается ослабление в ряде государств СНГ этнической напряженности и антироссийских настроений.

5. Значительную актуальность приобретают вопросы дальнейшего совершенствования миграционного законодательства, к этой теме обращаются многие видные аналитики. Для реализации кодифицированной формы миграционного законодательства в России требуется всестороннее изучение данного вопроса общественными деятелями, юристами, специалистами в области законодательства, миграционной политики (особенно, представителями ФМС России, которые каждый день на практике сталкиваются с этой проблемой), национальной безопасности. Кодекс целесообразно представить в виде самостоятельного основополагающего документа

миграционного законодательства Российской Федерации, с отражением в нём концептуальных основ, правовых основ и корпоративных основ, обеспечивающих эффективное функционирование ФМС России.

Совершенствование миграционной политики Российской Федерации требует развития ее управленческого, законотворческого и информационного обеспечения. Необходима интеграция всех действующих нормативно-правовых актов, их приведение в полное соответствие с международно-правовыми нормами, потребностями международного сотрудничества в борьбе с нелегальной миграцией, терроризмом и криминалитетом.

6. Важно добиться повышения уровня доверия к миграционным службам самих соотечественников и переселенцев, выработка единой программы помощи мигрантам в интеграции на новом месте жительства, помощь со стороны государства в их дальнейшем обустройстве, оформлении постоянной регистрации, пакета всех социальных гарантий, трудоустройстве, в оформлении документов на получение гражданства РФ, если это необходимо. Эффективное функционирование миграционной системы может быть лишь результатом планомерной работы всех ветвей власти как единого организма. Необходимо четко определить и разграничить их полномочия в сфере функционирования миграционной системы России в целом. Все важные решения в области миграционной политики должны обсуждаться всеми органами власти, а также неправительственными организациями, работающими с мигрантами. Необходимо знакомиться с зарубежным опытом работы в области миграционных процессов, а также с особенностями в подходах к разрешению имеющихся проблем, связанных с этой темой.

*Методологические основы диссертации* строятся:

- во-первых, на применении компаративных, сравнительно-сопоставительных методов исследования реальностей России и зарубежных стран, их законодательств и политической практики;
- во-вторых, на принятых ныне отечественной и мировой наукой теориях глобализации и ее последствий<sup>12</sup>;
- в-третьих, на цивилизационном подходе (при всей спорности и неоднозначности этого термина), предполагающем, что современные социокультурные реальности каждого общества, в том числе по отношению к мигрантам (в частности, в категориях терпимость-нетерпимость), в значи-

---

<sup>12</sup> По поводу глобализации, ее природы и сущности существуют сотни, если не тысячи публикаций, однако автор исходил из положений коллективного труда авторов ИМЭ-МО РАН: Глобализация и Россия. Проблемы демократического развития. 2-е изд. М., 2005. Определенную пользу в этом плане представили также работы зарубежных авторов, такие как: Хелд Д., Гольдблатт Д., Мактью Э., Перратан Д. Глобальные трансформации. Политика, экономика и культура. М., 2004; Бхагавати Д. В защиту глобализации. М., 2005 и др.

тельной мере определяются их историческими и религиозными традициями<sup>13</sup>.

**Практическая значимость работы** определяется актуальностью вопросов, которые рассматриваются в диссертации.

Ее выводы могут помочь научному сообществу и СМИ в преодолении как излишне алармистских, так и необоснованно оптимистических настроений в России по поводу международной миграции в РФ. Содержащийся в диссертационном исследовании анализ зарубежного опыта, российских реалий миграционной политики в силах содействовать совершенствованию деятельности Федеральной миграционной службы, Федеральной службы безопасности, Министерства внутренних дел Российской Федерации. Основные сюжеты работы, будучи трансформированы в учебный курс, обогатят работу высших учебных заведений, готовящих специалистов по вопросам межнациональных отношений и национальной безопасности. Они будут полезны для повышения квалификации работников образования всех уровней, внесут вклад в работу по профилактике асоциального поведения детей и молодежи по этнической и конфессиональной мотивации, воспитанию толерантности в отношении людей иной культуры, реализации программ предупреждения экстремистского, антиобщественного поведения на этнорасовой почве.

**Апробация работы.** Диссертация прошла обсуждение в Центре сравнительных социально-экономических и социально-политических исследований ИМЭМО РАН. Некоторые положения работы были изложены на XVI Международных Рождественских образовательных чтениях по направлению «Семья в век глобализации» (февраль 2008 г.), докладе о положении семей мигрантов в Федеральном институте развития образования Минобрнауки РФ (ноябрь 2008 г.) а также в ряде научных изданий и сборниках Федерального института развития образования Минобрнауки РФ.

### **Содержание диссертации**

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, приложения, списка источников и использованной литературы.

## **СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

Во Введении обосновывается актуальность темы исследования, дается обзор источников и литературы, формулируются цели и задачи работы, ее научная новизна, методологические принципы.

---

<sup>13</sup> С точки зрения автора, значительный вклад в формирование данного подхода внес С. Хантингтон, равно как и его российский оппонент А.С. Панарин. Особое методологическое значение имела работа член-корреспондента РАН директора Института экономических стратегий РАН Б.Н. Кузька «Россия в цивилизационном измерении: фундаментальные основы стратегии инновационного развития. М., 2008.

Глава первая «Миграции под углом зрения национальной безопасности: глобальный ракурс» посвящена общему обзору состояния миграционных процессов в современном мире, задачам миграционной политики, зарубежному опыту и международно-правовым нормам регулирования миграций.

В Главе приводятся сведения о развитии миграций за последние десятилетия, дается их типологизация. Констатируется, что трудовые миграции в развитые страны имеют как позитивные, так и негативные последствия. К первым относятся замещение нехватки рабочих рук, компенсация старения населения и депопуляции в ряде ведущих стран мира и т.д. Ко вторым – формирование инокультурных общин, отвергающих ценности страны пребывания, рост нелегальной миграции, риск проникновения в принимающие иммигрантов страны лиц, связанных с международным терроризмом и криминалитетом. Соответственно, делается вывод, что главная задача миграционной политики – максимизация позитивных аспектов миграций и минимизация их негативных последствий. Отмечается, что нет единой универсальной модели миграционной политики, она различается даже в странах Евросоюза.

Рассматривается зарубежный опыт обеспечения миграционной безопасности на примере США как страны, имеющей наибольший опыт в области регулирования миграций. Особое внимание уделяется миграционной политике Соединенных Штатов после событий 11 сентября 2001 г., теоретическим взглядам и практическим действиям по борьбе с нелегальной иммиграцией. Констатируется, что заимствование американского опыта в России возможно, но лишь в ограниченных масштабах в силу различий в геополитическом положении, исторических традициях и ресурсной базе.

Далее анализируются международно-правовые нормы и практика международного сотрудничества в регулировании миграционных процессов. Освящаются общеобязательные для всех государств принципы, относящиеся к регулированию миграций и нашедшие отражение в документах ООН, МОТ, УВКБ и др. Отмечается, что международно-правовые нормы детально регламентируют лишь отдельные аспекты миграций, в частности связанные с защитой прав беженцев, предотвращением работорговли, борьбой с наемничеством, недопустимостью дискриминации по расовым или религиозным принципам. Кроме того, существует ряд региональных соглашений (в частности, в рамках СНГ и ОДКБ) о борьбе с нелегальной иммиграцией. Однако единых целостных международно-правовых норм, регулирующих миграционные процессы, пока так и не сложилось, хотя необходимость их разработки и утверждения очевидна.

Глава вторая «Российская Федерация: миграционные процессы и проблемы обеспечения безопасности личности, общества и государства» посвящена особенностям положения дел в области обеспечения миграционной безопасности России.

В Главе раскрываются особенности становления миграционной политики и миграционного законодательства России, выделяются основные этапы этого процесса. Дается характеристика задач, целей и принципов миграционной политики Российской империи, СССР и Российской Федерации. Отмечается, что современная политика РФ в области контроля над миграциями обладает определенными чертами преемственности по сравнению с политикой Российской империи конца XIX – начала XX вв., хотя демократическая Россия стремится приблизить свои стандарты в этой сфере к образцам стран Евросоюза и США, действующим международным правовым нормам и принципам.

Анализируется роль миграций в восполнении убыли населения нашей страны, представляющей наибольшую долгосрочную угрозу ее существованию. Анализируются альтернативные варианты миграционной политики вплоть до середины XXI века. Констатируется, что наиболее важным потенциальным источником компенсации демографического кризиса, наряду с мерами по повышению рождаемости, может быть возвращение на Родину соотечественников, особенно из стран СНГ. Однако, как отмечается в Главе, соответствующие действия запоздали, принятые программы недостаточно финансируются и не приносят ожидавшейся отдачи.

Специально освещаются в Главе вопросы борьбы с нелегальной миграцией в Российской Федерации, рассматриваются угрозы национальной безопасности, связанные с ростом притока нелегальных мигрантов, меры, принимаемые федеральными властями, для усиления контроля над иммиграцией. Отмечается неадекватность методов статистического учета въезжающих в страну, их несоответствие международной практике, медлительность с внедрением систем электронного сбора данных о мигрантах.

Освещается реорганизация деятельности ФМС РФ, связанная с переходом на уведомительную систему въезда трудовых мигрантов, повышением штрафов для работодателей, использующих рабочую силу нелегалов. Констатируется, что в условиях глобального кризиса данные меры оказываются малоэффективными, тем более что реальный контроль над трудовой миграцией утерян. Рассматриваются риски, связанные с обострением межнациональных отношений, ростом преступности, основные направления противодействия им в условиях кризиса.

В **Заключении** формулируются основные выводы исследования, положения, выносимые на защиту. Констатируется, что хотя Россия добилась немалых успехов в адаптации зарубежного опыта проведения миграционной политики в условиях демократии, многие правовые нормы и, особенно, практика их применения нуждаются в совершенствовании с учетом специфики проблем, стоящих перед нашей страной.

В **Приложении** приводится концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г. (Принята Правительством

Российской Федерации 24 сентября 2001 г.), дается список источников и литературы.

### **Публикации по теме диссертации**

#### **Публикации в периодических научных изданиях, Рекомендованных ВАК РФ:**

1. Кучеренко А.А. Контроль над миграционными процессами в США: тенденции эволюции. // Мировая экономика и международные отношения № 2, 2009, 1,0 п.л.

2. Н.В.Загладин, Кучеренко А.А. Глобальный кризис: причины, последствия и Россия. // «Полис», № 3, 2009, 0,5 п.л. (личный вклад автора – 0,25 п.л.).

#### **Другие публикации**

1. Кучеренко А.А. Семьи мигрантов и современная школа. // «Семья, семейные ценности и вопросы воспитания. Сборник научно-методических материалов». М., Минобрнауки РФ, ФИРО, 2008, 0,5 п.л.

Подписано в печать 29.04.2009 Формат 60х84/16  
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.  
Объем 1,0 п.л. 0,9 а.л. Тираж 100 экз. Заказ 13  
ИМЭМО РАН  
117997, Москва, Профсоюзная, 23