УДК 323.11:325

ИЛЬИН В.И.

Миграционная составляющая национальной политики

В статье определяется специфика этнической миграции как формы взаимодействия этносов; анализируется влияние на характер взаимодействия между вступающими в результате миграции в контакт этносами таких факторов, как скорость миграции, политическая система, идеологический климат; затрагивается вопрос о разработке понятийного аппарата, отражающего процесс межэтнической миграции, дается характеристика проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

Ключевые слова: миграция, национальная политика, межэтнические отношения, государственная миграционная политика, национальный вопрос, территориальная мобильность, этническая адаптация.

Национальная политика охватывает большинство сфер жизни этноса, в том числе межэтнические отношения, которые реализуются, в частности, в виде этнической миграции. Сегодня, в век глобализации и роста территориальной подвижности населения, особенно в многонациональной стране, регулирование этнической миграции вполне можно считать важным направлением национальной политики.

Ее значимость проистекает из сущности и специфики процесса межэтнической миграции, ибо она является формой прямого и глубинного соприкосновения этносов, когда один этнос вторгается на территорию и в духовный мир другого. Это обусловливает высокий уровень интенсивности их взаимодействия, его многогранность, что, как правило, повышает напряженность в системе общественных отношений. Переселившийся этнос оказывается в чужой для него среде и создает проблемы для автохтонных этносов.

Этническая миграция – это не внешний и опредмеченный контакт, как, например, международная торговля или временное пребывание на чужой территории, когда можно обойтись правилами этикета, а постоянное проживание, требующее весьма серьезных адаптационных усилий, толерантности со стороны участников взаимодействия.

Отношения между контактирующими этносами в миграционной ситуации будут зависеть от ряда обстоятельств и колебаться в некотором диапазоне. Одна ситуация возникает, когда один этнос насильственно вторгается на территорию другого, покоряет автохтонный этнос, эксплуатирует его, проводит грубую политику ассимиляции и т.д. Другое дело, когда переселение этноса или его части на территорию другого этноса происходит с согласия и в интересах автохтонного этноса (например, переселение немцев на территорию Российской империи в XVIII веке, интенсивная миграция на территорию США, потоки мигрантов из развивающихся стран в развитые страны, которые, хотя и создают проблемы для принимающих стран, в целом играют полезную роль в обеспечении их хозяйства рабочей силой).

Конечно, процесс адаптации мигрантов зависит от многих обстоятельств. Достаточно очевидно, что важнейшее из них – социокультурная близость автохтонного и вновь поселяющегося на его территории этноса. Определенное значение имеет скорость миграционного и адаптационного процессов. Тот факт, что до присоединения к СССР в странах Прибалтики преобладало автохтонное население (более 90%) и что впоследствии на протяжении

жизни одного поколения в результате интенсивной миграции резко изменилась демографическая структура этих стран (например, в Латвии накануне выхода из СССР русскоязычные составляли около 50% ее населения), конечно, значительно осложнял их взаимную адаптацию.

В некоторых случаях на межэтническую миграцию может влиять идеологический климат в стране, как это было в СССР, где пролетарский интернационализм сыграл важную роль в идеологическом обосновании построения новой исторической общности.

На примере СССР можно наглядно продемонстрировать влияние политической системы на процесс этнической миграции. С одной стороны, тоталитарный режим создал обручи, сдерживающие сепаратистские тенденции, способствовал ускорению процесса унификации ценностей и норм жизни народов СССР, правовой системы, что обусловливало рост этнической миграции, сближение этносов (дружба народов в известной степени была реальностью), с другой – национальная и миграционная политика создавала предпосылки к обострению межэтнических отношений в дальнейшем. Перемещения больших групп населения, в том числе этнические, обычно не сопровождались их достаточным социальным обеспечением, созданием в принимающих республиках соответствующей инфраструктуры, что ограничивало возможности получения услуг автохтонных этносов. Очень высокие темпы миграции затрудняли взаимную адаптацию, нарушали равновесие в этнографической структуре населения республик. Индустриальная направленность миграции (привлечение населения в активно развивающиеся промышленные районы) создавала видимость вытеснения автохтонных этносов из сферы промышленности, а затем из городов и даже столиц республик. В то же время урбанистская направленность миграции и соответственно более быстрые темпы усвоения индустриальной и русской культуры в городе осложняли сближение города и деревни в этих районах. Компактность заселения вновь прибывших не поощряла усвоение ими местных культур; этому также способствовало и то обстоятельство, что русский язык фактически был единственным государственным языком в СССР, функциональные же зоны других языков быстро сокращались. Возникшие противоречия культур порою разрешались волюнтаристскими методами под лозунгами борьбы с пережитками прошлого.

Конечно, реальная и бескорыстная помощь, резкое ускорение темпов развития республик, идеология пролетарского интернационализма, сплочение народов в период Великой Отечественной войны частично амортизировали эти противоречия и издержки мобилизационной миграции, однако нарастание кризисных явлений в период застоя способствовало их обострению, росту национального самосознания вплоть до сепаратистских настроений и движений.

Эти обстоятельства, как и многие другие, способствовали осознанию необходимости проведения новой национальной политики, а также ее теперь уже не идеологического, а научного обоснования. Предметом особого и более пристального внимания стала и этническая миграция. Развернулась дискуссия по вопросу о понимании сути и специфики этнической миграции, этничности как детерминанты миграционных процессов. Одни авторы определяли этническую миграцию как такой процесс, в котором участвуют люди определенных этнических принадлежностей, другие – как миграцию, где на первый план выступает роль этнического фактора[1]. Дифференцировался арсенал отражающих процессы этнической миграции понятий – как различающиеся стали рассматриваться предпосылки этнизации миграционных процессов в современной России и факторы этнизации миграционных движений. Более подробно разработаны понятия репатриация, реэмиграция, возвращение. Выяснилось, сколь разнообразны формы этнической миграции, стали разрабатываться их классификации на основе различных критериев (общих и специфических).

Так, В.И. Петров, обобщая случаи, в которых определяющее значение принадлежит этническим факторам, выделяет в

условиях России следующие виды этнической миграции.

1. Реэмиграция (внешняя и внутренняя) русских и представителей другого славянского населения. К этой группе он относит мигрантов, добровольно (хотя и под действием выдавливающих этнических факторов) покинувших места постоянного проживания в странах СНГ и Балтии, в субъектах РФ, не обращавшихся за получением статуса вынужденного переселенца или на получение такового после обращения в органы УФМС. Общий приток мигрантов в Россию из стран ближнего зарубежья между переписями 1989 и 2002 годов составил 11 млн. человек. Доля русских среди мигрантов составила 70%.

В 1990-е годы русские стали выезжать из всех российских республик, где тенденция оттока была хронической уже на рубеже 1980–1990-х годов. Например, в Дагестане русские составляли в 1959 году 20% населения, начиная с 1970 г. их доля стала снижаться, составив в 1998 году 6,5%.

2. Репатриация (внешняя и внутренняя) представителей русского и других этносов. В эту группу включаются вынужденные переселенцы и беженцы, признанные РФ в соответствующем статусе. В 1990-х годах вынужденные мигранты из бывших союзных республик составляли пятую часть на территории России.

3. Репатриация и реэмиграция автохтонных титульных этносов Российской Федерации из стран дальнего зарубежья, стран СНГ, Балтии не в свои национально-государственные образования.

4. Этнические международные миграции, посредством которых происходит реэмиграция и возвращение представителей автохтонных этносов в свои национальные образования, например латышей в Латвию, казахов в Казахстан и т.д.

5. Этническая внутрироссийская миграция, в результате которой происходит выезд из субъектов РФ и въезд автохтонных (титульных) этносов в свои национальные образования. Так, в Краснодарском крае за период с 1989 по 2000 год почти исключительно по причине въезда в титульные этнообразования произошло уменьшение численности в таких этногруппах, как адыгейцы – на 23,9%, коми – на 24,9%, мордва – на 28,8%, удмуртов – на 22,9% .

6. Выезд из национальных республик и возвращение (внутренняя репатриация) автохтонных этносов, вынужденно покинувших территорию этих республик в связи с военными действиями и межэтническими столкновениями (например, чеченцев по отношению к Чечне).

7. Вынужденная миграция автохтонных этносов из национальных субъектов на постоянное место жительства в другие районы. Например, чеченцев – в Ростовскую область, народностей Дагестана – в Краснодарский и Ставропольский края.

8. Иммиграция в Россию на постоянное место жительства представителей автохтонных (титульных) этносов из республик СНГ и стран Балтии: армян, азербайджанцев, грузин, таджиков и других. Так, в межпереписной период (1989–2002) как результат переселения в Россию произошел существенный рост в этнических диаспорах азербайджанцев (с 335, 9 тыс. до 621,8 тыс. чел), армян (с 532,4 тыс. чел. до 1130 тыс. чел.) и т.д.

9. Репатриация и реэмиграция по программе добровольного переселения соотечественников из ближнего и дальнего зарубежья, предполагающая переселение 5–6 млн. человек.

10. Репатриация в места исторического проживания этносов и этнических групп, подвергшихся депортации в период 1938–1940 годов[2].

Автор определяет множество и других видов миграции, в то же время не претендуя на завершенность и окончательность приведенного списка. Он справедливо замечает, что классификация этнических миграций дает более четкие ориентиры для выработки политики и управления миграционным движением российского населения, приема различных категорий внешних и внутренних мигрантов. Необходим переход к более адекватному представлению о сложном категориальном составе мигрантов, причинах их появления, целях, правах и обязанностях. Это необходимо для разработки конкретных программ, адресованных отдельным категориям мигрантов на всех этапах миг-

рационного процесса, совершенствования институциональных регуляторов, позволяющих обеспечить стабильность межэтнических отношений.

Население Российской Федерации отличается более низкой территориальной мобильностью по сравнению с другими странами. Это объясняется многими причинами: сохраняющимися традиционными привязанностями к ограниченному кругу видов трудовой деятельности, к этнической территории проживания («малой родине»), высокими транспортными издержками, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды, низкими доходами населения. Основным вектором межрегиональных внутренних миграций остается движение с Востока в Центр и в Московский регион, что создает дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации.

Одна из главных причин – межнациональная напряженность в стране. Она часто искусственно направляет потоки мигрантов не в те регионы, где в них реально нуждаются, и одновременно мешает рассредоточению безработных из трудоизбыточных районов.

По словам В. Путина, решающая роль в сижении этой напряженности принадлежит сегодня государству: когда речь заходит о том, что в России, а особенно на исторических русских территориях, ущемляются права русских, это говорит о том, что государственные структуры не выполняют своих прямых задач – не защищают жизнь, права и безопасность граждан[3]. Нужно отдавать отчет, какие риски и угрозы заключены в ситуациях, чреватых переходом в стадию национального конфликта, и соответствующим, самым жестким образом, без оглядки на чины и звания оценивать действия или бездействия правоохранительных структур, органов власти, которые привели к межнациональному напряжению. Поэтому в подобных ситуациях особая роль принадлежит сегодня сильным институтам.

Повышение значения миграционной составляющей в национальной политике Российской Федерации нашло, в частности, отражение в одной из программных статей В.В.Путина «Россия – национальный вопрос». «Нам надо, – подчеркивает В. Путин, – на порядок повысить качество миграционной политики государства»[4]. При этом он выделяет ряд направлений ее совершенствования:

1. Минимизация нелегальной миграции, усиление полномочий миграционных служб.

2. Предельно четкая дифференциация политики в отношении легальной миграции, что предполагает приоритет и режим благоприятствования в пользу квалификации, компетентности, конкурентоспособности, культурной и поведенческой совместимости.

3. Толерантность со стороны приезжих к другим культурным, историческим традициям, уважительное отношение к местным обычаям; при этом всякое другое – неадекватное, агрессивное, вызывающее, неуважительное – поведение должно встречать жесткий ответ, в первую очередь со стороны органов власти, которые сегодня часто бездействуют.

4. Развитие социальной инфраструктуры прежде всего в миграционно привлекательных регионах, где эти системы уже сейчас работают на пределе.

5. Ужесточение правил регистрации и санкций за их нарушение.

6. Укрепление судебной системы и строительство эффективных правоохранительных органов, что обеспечит объективный арбитраж интересов различных сообществ и восприятие миграционной ситуации как безопасной и справедливой.

7. Недопущение возникновения замкнутых национальных анклавов, в которых часто действуют не законы, а разного рода понятия и в первую очередь нарушаются права самих мигрантов.

8. Обеспечение условий для цивилизованной интеграции мигрантов, прежде всего обеспечение высоких стандартов отечественного образования. Привлекательность образования, его ценность – мощный рычаг, мотиватор для интеграционного поведения для мигрантов; элементарным требованием к людям, желающим жить и работать в России, является их готовность освоить российскую культуру и язык. Со следующего года необходимо сделать обязательным для приобретения

или продления миграционного статуса экзамен по русскому языку, по истории России и русской литературе, по основам нашего государства и права.

9. Необходимость развития тесной интеграции на постсоветском пространстве как реальной альтернативы неконтролируемым миграционным потокам[5].

Повышение актуальности проблемы этнической миграции в России нашло отражение и в представленном на официальном сайте ФМС проекте концепции «Государственной миграционной политики Российской Федерации»[6]. Поскольку в подавляющем большинстве случаев миграция в современной России этнически обусловлена, эта концепция имеет первостепенное отношение к этнической миграции. Концепция, с одной стороны, обобщает накопленный в этой области опыт, с другой – определяет направления выхода на качественно новый уровень миграционной политики. Она призвана стать основой для конструктивного взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, профсоюзов и бизнес-структур при решении задач в области миграции.

Концепция определяет роль и место государственной миграционной политики в социально-экономическом развитии Российской Федерации, определяет цели, принципы, основные направления, механизмы и этапы реализации государственной миграционной политики на период до 2025 года. Очень важно, что концепция разрабатывалась в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и иными правовыми актами Российской Федерации, а также во взаимной связи с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Концепцией демографической политики на период до 2025 года, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и другими федеральными документами стратегического планирования. Концепция соответствует общепринятым принципам и нормам, а также обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров в сфере миграции, она учитывает отечественный и международный опыт в сфере управления миграционными процессами.

Авторы концепции подчеркивают, что «для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционном процессе, вся система управления ими должна быть модернизирована». В проекте концепции достаточно полно и конструктивно проработаны все аспекты системы управления миграционной политики, в частности, выделены такие разделы, как «международное сотрудничество», «информационное обеспечение реализации государственной миграционной политики Российской Федерации», «основные механизмы и этапы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации»[7].

Вместе с тем, на наш взгляд, концепция в основном сориентирована на внешнюю, а не внутреннюю миграцию. Следует уделить больше внимания роли миграции в решении таких вопросов, как оптимальное распределение рабочей силы с учетом перспективных планов развития российских регионов, проблемы безработицы, совершенствование механизмов регулирования процессов миграции как важной составляющей национальной политики.

Таким образом, регулирование миграционных потоков, сопряженное с налаживанием межэтнических отношений, в Российской Федерации выступает важной составляющей реализуемой государством национальной политики, требующей дальнейшего законодательного упорядочения и институциализации.

---

[1] Народонаселение. Энциклопедический словарь / Под ред. Г.Г. Милекъян. М.: Большая российская энциклопедия, 1994. С.572.

[2] Петров В.Н. Этнические миграции в современной России: детерминанты и типология// Социс. 2009. № 10. С. 53–54.

[3] Путин В.В. Россия: национальный вопрос [Электронный ресурс]// http://www.putin2012.ru/events/95#

[4] Путин В.В. Россия: национальный вопрос [Электронный ресурс]// http://www.putin2012.ru/events/95#

[5] Там же.

[6] Проект. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации/ / http://www.fms.gov.ru/law/865/details/49505/

[7] Там же.