

КРАСНОДАРСКИЙ КРАЙ: МИГРАЦИЯ, НАЦИОНАЛИЗМ И РЕГИОНАЛИСТСКАЯ РИТОРИКА

Александр Осипов^(*)

(Россия)

В современной России характер и направленность миграционной политики тесно связаны с вопросами, имеющими принципиальное значение: о степени открытости российского общества, об основах отношений с соседними государствами, о разделении полномочий между центром и периферией в рамках федерации, о реальных возможностях обеспечения правопорядка и основных прав человека, о роли и месте националистической идеологии, об интерпретациях понятия "национальные интересы". Изучение миграционной политики, проводимой в отдельных регионах, и связанного с ней идеологического дискурса позволяет увидеть особенности процессов, имеющих большое значение не только для России в целом, но и для соседних государств, поскольку активность региональных властей в соответствующей области непосредственно сказывается на внешнеполитических отношениях. Сказанное может быть прежде всего отнесено к преимущественно русским по составу населения северокавказским регионам Российской Федерации, в частности, Краснодарскому краю.

Миграционная ситуация в Краснодарском крае с конца 80-х годов оживленно комментируется местными средствами массовой информации; на эту тему часто высказываются представители краевой и районных администраций, а также общественные и политические деятели.

Миграционный приток оценивается как одна из основных проблем, служащая источником множества трудностей и неприятностей для местных жителей. "Вот уже несколько лет кубанское общество пребывает в состоянии, близком к паническому - из-за интенсивной миграции в край беженцев со всех концов бывшего Союза" (1). Каковы черты дискурса вокруг вопросов, связанных с миграцией, и как его содержание соотносится с реальной ситуацией?

1. Миграционная ситуация.

Краснодарский край занимает площадь в 75,5 тысяч квадратных километров (без Республики Адыгея, бывшей Адыгейской автономной области, вышедшей из состава края в 1990 г.). Его население, по переписи 1989 г. - 4 миллиона 620,9 тысяч человек (2). К концу 1994 г. из-за миграционного притока расчетная численность жителей края достигла 4 миллионов 987,1 тысяч человек (3). В 1989 г., русские составляли 86,7 процентов населения края без Адыгеи (4).

Миграционный приток в край, вызванный политическими и социально-экономическими катаклизмами, значительно увеличился с конца 1980-х гг.. В 1980-83 гг. население края (вместе с Адыгеей) выросло за счет миграции на 76890 человек, в 1984-87 гг. - на 119708 человек, за 1988-91 гг. - на 203878 человек (без Адыгеи) (5). Механический прирост в 1988 г. составил 30650 человек, а в 1994 г. - 95800 человек (6). С 1990 г. естественный прирост населения измеряется отрицательными величинами, и общее увеличение составило в 1993 г. 60,3 тысяч, а в 1994 г. 63 тысячи человек (7). По ряду причин, среди которых не последнее место занимают благоприятные природно-климатические условия, развитость инфраструктуры, относительная политическая стабильность, край оказался привлекательным для разных категорий переселенцев из разных регионов бывшего СССР, в том числе вынужденных мигрантов, покидающих районы вооруженных конфликтов и территории, где более или менее явно проводится дискриминационная политика.

Основной объем (66 процентов в 1994 г.) механического притока приходится на межрегиональные

миграции внутри РФ; 48 процентов этой категории составляют выходцы из Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, 19 процентов - с Северного Кавказа. Одну треть общего числа переселенцев обеспечивают миграции из республик бывшего СССР. В 1994-1995 гг. наиболее крупные потоки направлялись в край (по убывающей) из Казахстана, Украины, Грузии, Узбекистана и Армении. В этническом отношении среди мигрантов из "ближнего зарубежья" преобладают представители восточнославянских народов (87,39 процентов) и армяне (7,74 процентов) (8).

Общее число вынужденных мигрантов к середине 1995 г., по данным краевого Управления внутренних дел, превысило 200 тысяч человек. Эти люди были взяты на учет органами МВД по месту жительства, и только небольшая часть из них получила официальный статус беженца или вынужденного переселенца. В 1994 году (9), "русскоязычные" (в основном русские и представители других восточнославянских народов) составляли около 61 процента этой категории; армяне - 24,7; азербайджанцы - 1,4; курды - 1,0; турки 7,2; ассирийцы - 0,3. Оставшиеся 4,8 процентов приходятся, главным образом, на абхазов и грузин - беженцев из Абхазии. В 1995 г. несколько возросла доля русских из-за притока беженцев из Чечни.

В край прибывает также значительное число временных и сезонных мигрантов из Закавказья и республик Северного Кавказа. Многие "экономические мигранты", прибывающие прежде всего из Грузии и Армении, уклоняются от любых контактов с властями, и именно это обстоятельство служит основанием для разного рода спекуляций о большом числе нелегальных и незарегистрированных переселенцев, обосновавшихся в крае, а также об их этническом составе.

2. Краевые акты, регулирующие миграцию.

Реакция краевых властей на приток переселенцев в основном сводится к различным сдерживающим мерам, осложняющим вновь прибывшим поселение и обустройство, а также к мероприятиям по контролю за лицами, временно находящимися на территории края. По Решению краевого Совета народных депутатов от 26 августа 1989 г., до 1 января 1992 г. была приостановлена постоянная прописка (предоставление разрешений на постоянное проживание) граждан, прибывающих в край на жительство "в связи с перенаселенностью края, остротой жилищной, продовольственной, социальной, экологической и других проблем, напряженностью в межнациональных вопросах" (10). Нотариальным конторам и исполкомам местных Советов было запрещено удостоверить сделки купли-продажи домов, совершенные гражданами, не имеющими постоянной прописки.

7 августа 1992 г. сессия краевого Совета приняла Решение "О регулировании миграции в Краснодарский край", определившее стратегию и основные направления миграционной политики краевых властей; этот документ предельно ужесточил режим прописки и ввел все основные ограничения, действующие и поныне. Были установлены несколько категорий лиц, которым могло предоставляться в разрешительном порядке право на постоянное проживание (постоянную прописку) (ближайшим родственникам жителей края, бывшим жителям края, незаконно репрессированным в 1920-50-х гг., бывшим жителям края, сохранившим право на жилплощадь, увольняющимся в запас военным служащим, жителям края, отбывшим наказание по приговору суда, а также в порядке исключения в пределах установленных квот - специалистам, в которых край испытывал нужду, лицам, родившимся на территории края или жившим там более пяти лет, гражданам, имеющим родственников по прямой восходящей линии, постоянно живших на территории края свыше пяти лет, лицам, прибывшим в край из республик бывшего СССР в результате обмена жильем), и был введен запрет на предоставление прописки для всех остальных (11). Позднее администрация края приняла ряд актов, в основном подтверждающих решение краевого Совета 1992 г., последовательно ужесточающих в деталях миграционный режим и вводящих новые санкции за его нарушение. В марте-апреле 1993 г. была введена обязательная регистрация для жителей стран "ближнего зарубежья", временно находящихся на территории края; фактически в крае был установлен пограничный режим. Постановлением главы администрации края N 222 от 19 апреля 1994 г. был установлен визовый режим для жителей стран СНГ,

въезжающих на территорию края.

7 июня 1995 г. был принят Законодательным Собранием Краснодарского края и 23 июня подписан губернатором Е. М. Харитоновым краевой Закон "О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края" (12). Закон воспроизвел все основные положения предыдущих актов и ввел новые ограничения. Так, согласно закону, подлежат регистрации граждане РФ, временно пребывающие на территории края, увеличен с 5 до 10 лет ценз оседлости для постоянных жителей края, имеющих право прописывать к себе ближайших родственников и т. п.

Вопросы миграционной политики непосредственно связаны с конституционным распределением компетенции между федерацией и субъектами федерации в области прав человека. Статья 71 пункта "в" Конституции РФ 1993 г. к ведению Российской Федерации относит "регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защиту прав национальных меньшинств", а пункт "о" той же статьи - так же законодательство по важнейшим отраслям права. Статья 72 в пункте "б" относит к совместному ведению "защиту прав и свобод человека и гражданина, защиту прав национальных меньшинств". Аналогичным образом описывалось распределение компетенции внутри Федерации и в Конституции РСФСР до вступления в силу Конституции РФ 1993 г. Очевидно, что нормативные акты, принятые в Краснодарском крае (как и других регионах) обеспечивают не защиту, но именно регулирование прав человека, причем снижающее общегосударственный уровень гарантий. Таким образом, вторжение в компетенцию федерации является совершенно очевидным. Ограничения, принимаемые краевыми властями с 1989 г. и направленные против мигрантов, противоречили и противоречат конституционным основам РСФСР и РФ. Хотя описанные выше мероприятия краевых властей по противодействию миграции идут вразрез с законодательством, они в целом не наталкиваются на противодействие из Москвы, более того, встречали и встречают поддержку.

3. Практика.

Акты краевой власти, имеющие четкую антимигрантскую направленность, слабо отражаются на положении переселенцев из большинства российских регионов. Во-первых, многие люди, относящиеся к этой категории, имеют на Кубани родственников или являются выходцами с территории края. Во-вторых, по действующим установлениям, постоянная прописка предоставляется сотрудникам предприятий и организаций, участвующих на доленой основе в строительстве жилья и развитии инфраструктуры на территории края. Мигранты из Сибири и с Крайнего Севера в значительной степени относятся именно к этой категории, а властям выгодно развивать отношения со структурами, готовыми вкладывать средства в краевую казну.

В ином положении оказываются вынужденные мигранты, особенно из "ближнего зарубежья" и особенно "лица неславянских национальностей". До 1993 г. в Российской Федерации не был установлен единый порядок регистрации беженцев. В Краснодарском крае временные правила работы с вынужденными переселенцами были введены в августе 1992 г. Турки-месхетинцы, прибывшие в край из Узбекистана после ферганских событий 1989 г., курды и азербайджанцы, бежавшие из Армении, и армяне, покидавшие Азербайджан, то есть лица, прибывавшие в край до распада СССР, не получали постоянной прописки или сталкивались со значительными трудностями в ее получении. В 1992 г. краевые власти разрешили предоставлять статус вынужденных переселенцев и давать постоянную прописку только лицам, имеющим на территории края ближайших родственников, и являющимся гражданами РФ. Эти принципы действуют до настоящего времени, ими руководствуется краевая миграционная служба, созданная в 1993 г. Постановления главы краевой администрации N 494 от 23.12.1993 и N 222 от 19.04.1994 разрешают краевой миграционной службе предоставлять статус беженца или вынужденного переселенца только лицам, имеющим на территории края постоянно проживающих более 5 лет родственников (супругов, родителей, детей, родных братьев и сестер). По краевому закону от 7 июня 1995 года, "ценз оседлости" для лиц, имеющих право прописывать к себе родственников-беженцев, увеличен с 5 до 10 лет. Статус вынужденных переселенцев получает, таким образом, ограниченный круг лиц.

Хотя к середине 1995 г. в крае находилось более 200 тысяч фактических беженцев и вынужденных переселенцев, с 1 апреля 1992 г. по 1 июля 1995 г. статус вынужденного переселенца получили 23443 человек, в том числе 1859 в 1994 г. и 7392 человек в первой половине 1995 г. (в основном беженцы из Чечни) ([13](#)).

Политика краевых властей и администраций более низких уровней направлена на создание мигрантам из бывших союзных республик, не попадающим в льготные категории, максимально неблагоприятных условий для жизни и обустройства и преследует цели, с одной стороны, стимулировать их выезд с территории края, с другой - предотвратить заезд новых переселенцев. Мощным средством давления на мигрантов является прописка, поскольку ее отсутствие лишает людей целого ряда основных прав. По данным УВД, в октябре 1994 г. из 184125 "мигрантов, прибывших в край на жительство на межнациональной почве", не имело прописки 56401 человек (30,6 процентов), и эта доля в основном остается неизменной до настоящего времени.

Беженцев из бывших союзных республик, поселившихся на территории края до 1992 г. и не получивших прописки, не признают российскими гражданами вопреки Закону РФ "О гражданстве" (прежде всего это относится к месхетинским туркам). Непрописанным не регистрируют браки (даже если прописки лишен только один из супругов). Не имеющим прописки до настоящего времени отказано в признании и надлежащем оформлении домовладений, приобретенных ими в 1989-1990 гг. Лишенные прописки беженцы, за отдельными исключениями, не могут устраиваться на постоянную работу и на должности, требующие квалификации. Из-за отсутствия постоянной прописки не выплачиваются пенсии, пособия и компенсации.

Краевые установления последних лет, несмотря на их жесткий характер, оставляли определенные, хотя и ограниченные, возможности для прописки переселенцев из бывших союзных республик. Имеющиеся данные обнаруживают определенные этнические преференции властей в этих вопросах. По уже цитированной справке краевого УВД, в октябре 1994 г. доля вынужденных мигрантов, не имеющих прописки, среди русскоязычных составляла 13,1 процентов; среди армян - 49,9; турок - 94,8.

Большие проблемы для мигрантов и вообще "лиц неславянских национальностей" создает активность казачьих организаций, поощряемая администрацией. Казачье движение, возникшее в 1989-1990 гг., выступает за "реабилитацию" казачества как военно-служилого сословия, существовавшего до 1917 г. и подвергавшегося жестким репрессиям со стороны Советской власти, а также за групповые права казаков как особой "культурно-этнической" общности. Эти идейные посылки, в сочетании с сильными националистическими настроениями, культом силы и социальной архаики, обуславливают нигилистическое отношение многих лидеров и активистов казачьего движения к праву в целом, и к действующему законодательству в частности. В ряде регионов России, в том числе в Краснодарском крае, казачьи организации, при попустительстве федеральных властей и местных администраций, создают военизированные формирования и присваивают себе некоторые властные функции. Одновременно они оказывают мощное давление на региональные администрации и власти более низких уровней, а те демонстрируют как минимум готовность идти казачеству на уступки.

С начала 90-х гг. члены казачьих организаций действуют совместно с милицией, участвуя в патрулировании и проверках паспортного режима, Постановление главы администрации края N 220 от 19 апреля 1994 г. узаконило эту практику. Проводимые казачьими организациями самочинно и вместе с сотрудниками органов МВД "рейды" по "проверке паспортного режима" сопровождаются несанкционированными обысками домов, рукоприкладством и угрозами в адрес беженцев.

4. Идеологическая ситуация.

Спектр мнений, доводимых до местной общественности, укладывается в следующий диапазон. На одном краю - сравнительно сдержанные комментарии официальных документов. Выдержки из Постановления главы администрации края N 220 "О чрезвычайных мерах по борьбе с

преступностью": "В край продолжают поступать беженцы и вынужденные переселенцы... Вместе с беженцами на территорию края проникают уголовно-преступные элементы, которые объединяются в организованные вооруженные преступные группы. С их участием в последнее время совершено около полутора тысяч преступлений. Опережающими темпами растут цены на недвижимость, продукты питания и товары первой необходимости. Увеличивается имущественное расслоение по национальному признаку. Обостряется конкурентная борьба за рабочие места, земельные участки, сферу торговли, что создает предпосылки для возникновения межнациональных конфликтов" (14). Из Постановления главы администрации края N 222 "О мерах по усилению контроля за миграционными процессами на территории Краснодарского края": "Краснодарский край является регионом, испытывающим избыточное миграционное давление. ... Значительная часть мигрантов не имеет гражданства Российской Федерации и прибывает из суверенных государств "ближнего зарубежья" Многонациональный миграционный поток создает серьезную угрозу социально-политической стабильности в крае, опережающими темпами растут цены на недвижимость, усиливается имущественное расслоение по национальному признаку и создаются предпосылки для межэтнических конфликтов" (15).

На другом краю - риторика радикально-националистических организаций. "Непрерывным потоком в район движутся полчища кавказских и закавказских "беженцев", преступных элементов, лидеров "теневой" экономики, торгашей и спекулянтов... . Ведут они себя напористо, нагло, унижая и терроризируя коренных жителей..., создают всевозможные диаспоры, общества, общины, союзы, пытаются внушить коренным жителям об их пришлости, о том, что коренными на Кубани являются армяне, турки, и т. д. ... При попустительстве руководства города и района, правоохранительных органов идет массовая прописка лиц иностранных государств, скупаются главные наши богатства - земли, промышленные и жилые помещения, рестораны, культурные центры и другая недвижимость. Тем самым славянское население района низводится в положение лишенных имущества рабов, призванных обслуживать новоявленных "хозяев" (16). Из программы Всекубанского казачьего войска на выборах в Законодательное собрание Краснодарского края (октябрь-ноябрь 1994 г.): "Именно антинародная, антирусская политика нынешнего руководства страны сделала русских вымирающей нацией. Есть реальная угроза, что славянское население России и Кубани в недалеком будущем может стать этническим меньшинством. ... Кубань - край ста народов, всегда живших в согласии, мире и дружбе. Она всегда была гостеприимным домом, но гости не должны становиться хозяевами. Мы - за жесткую миграционную политику. Все мигранты, незаконно проживающие на Кубани, должны быть возвращены на свою историческую родину" (17).

Вся масса публичных, официальных и неофициальных высказываний по проблемам миграции в Краснодарском крае может быть сведена к нескольким позициям. 1. Внешняя миграция, в особенности миграция "лиц неславянских национальностей", является безусловным злом, поскольку ведет к ухудшению социально-экономической ситуации, увеличивает нагрузку на социальную инфраструктуру и местный бюджет, снижает насыщенность рынка продуктами и потребительскими товарами, обостряет конкуренцию из-за жилья и рабочих мест. 2. Мигранты представляют собой нежелательный и даже вредный элемент. Они потребляют ресурсы, предназначенные коренным жителям, и вместе с тем вносят едва ли не основной вклад в рост преступности: беженцы либо сами совершают правонарушения, либо создают "опорные базы" для транспортировки оружия и наркотиков и для деятельности этнически родственными им криминальных "гастролеров", скрывающихся после совершения преступлений на Кубани в суверенном "ближнем зарубежье". 3. Миграция дестабилизирует политическую ситуацию: рост числа "чужаков" обостряет недовольство коренных жителей и провоцирует конфликты; кроме того, существует возможность столкновений между группами беженцев разной этнической принадлежности (например, между армянами и турками). 4. В свете вышеназванных соображений власти обязаны принимать запретительные и репрессивные меры, препятствующие заезду в край новых мигрантов и стимулирующих выезд хотя бы части тех, кто успел осесть в крае.

Следует отметить, что представители администрации и местные средства массовой информации, озвучивая перечисленные выше тезисы, прибегают к искажению или сокрытию фактов, а также

другим манипуляционным приемам. Во-первых, нет оснований говорить об особой перенаселенности региона, создающей проблемы для жизнеобеспечения населения. По некоторым оценкам, как упоминалось выше, из-за миграционного притока последних лет средняя плотность могла возрасти до 69 человек на квадратный километр. Однако для сравнения - этот же показатель на Украине достигает 86 (в Крыму - 111), в Турции - 76, во Франции 101, в Великобритании - 230 человек на квадратный километр. Стоит также учитывать, что Краснодарский край - преимущественно равнинный регион, большая часть которого пригодна для заселения и хозяйственного использования. Недостаток рабочих мест, вызванный сокращением крупного производства, является общей проблемой практически всех российских регионов, и Краснодарский край в этом плане едва ли оказывается в худшем положении. Весьма спорным является отношение к переселенцам как к массе иждивенцев, паразитирующих на бюджете и неспособных самостоятельно обеспечивать себя жильем и работой. Приток мигрантов сказывался на обеспечении населения продуктами питания и потребительскими товарами в период нормированного распределения, но после перехода на рыночные отношения эта проблема была снята. Более того, многие беженцы, занимаясь торговлей, способствуют лучшему обеспечению районов, в которых они живут. Тот факт, что практически все семьи беженцев 1989-1991 гг. сумели приобрести в собственность жилые дома у людей, стремившихся выехать из края (в том числе крымских татар и греков) не свидетельствует о дефиците жилья в сельской местности.

Во-вторых, имеющиеся официальные статистические данные не подтверждают особой криминогенности беженцев и вообще приезжих. По справке УВД края, за подписью начальника отдела по межнациональным отношениям милиции общественной безопасности В. Д. Ланового, за 8 месяцев 1994 г. (январь-август) в крае совершено 30697 преступлений, в том числе русскими 26587 (86,6 процентов), армянами - 1464 (4,8 процентов), турками - 28 (0,09 процентов, при их расчетной доле в составе населения в 0,31 процента). Из общего числа не жители края совершили 2306 преступлений (7,5 процентов), в том числе русские 1175 (51 процент этого числа). За 8 месяцев 1994 г. расследовано 32473 преступления, из них русскими было совершено 28363 (87,3 процентов), армянами - 1527 (4,7 процентов), турками - 23 (0,07 процента). Из общего числа расследованных преступлений приезжими совершено 2069 (6,3 процентов), в том числе русскими 956 (46,2 процентов) ([18](#)).

В-третьих, совершенно разные понятия - "переселенцы, постоянно живущие в крае", "выходцы из других регионов, находящиеся на территории края" и "иноэтничные элементы" - постоянно подменяются одно другим. "... Вот и прописалось у нас (всеми правдами и неправдами) 26 тысяч человек - за три названных месяца [в последнем квартале 1993 г. - А.О.]. ... Элементарный математический расчет показывает: при таких темпах через десять лет население нашего края пополнится миллионом чужеземцев" (из интервью с М. В. Саввой - начальником Управления по делам национальностей и вопросам миграции администрации края ([19](#))). Вместо сальдо миграции общественности сообщается число въехавших в край или получивших прописку. Крайне редко публично упоминается тот факт, что миграционный приток обеспечивается главным образом переселенцами из других российских регионов. Также, как правило, обходится молчанием то, что внешняя миграция в целом не влияет на этнические пропорции населения края: представители "русскоязычного населения" (главным образом, славянских народов) составляют более 87 процентов всех переселенцев из "ближнего зарубежья", а русские составили в 1994 г. 83,9 процентов общего числа людей, получивших постоянную прописку в крае (армяне - 5,5 процентов) ([20](#)). Такие же пропорции сохранились и в 1995 г. : в первом квартале прописку в крае получили 25331 человек, из них русские составили 83 процента (восточные славяне - 88,8 процентов), армяне - 5,1 процентов, азербайджанцы - 0,3 процента ([21](#)). Для сравнения - в 1993 г. в крае было прописано 114170 человек, из них 88 процентов составили русские, 5 процентов - армяне ([22](#)). Сообщения о полумиллионном или миллионном "вале" неконтролируемой нелегальной миграции из Закавказья носят голословный характер. При ссылках на число нарушителей миграционного режима, выявленных милицией (начальник УВД края А. Г. Сапрунов сообщал, например, о 60 тысячах нарушителей, обнаруженных с апреля по ноябрь 1994 г., из которых 3,5 тысячи были выдворены за пределы края ([23](#))), не уточняется доля лиц, прибывших в край на короткий срок без приглашения и

не получивших справки о временной регистрации, при том, что именно эта категория должна составлять большинство.

В крае не было зафиксировано столкновений между мигрантами разной этнической принадлежности. Сходы жителей, требовавших выселения "чужаков", происходили только в 1990 - начале 1992 г., и это явление не носило массового характера.

В-четвертых, игнорируется то обстоятельство, что значительная часть беженцев из "ближнего зарубежья", против которых направлены репрессивные меры - это люди, прибывшие в край до распада СССР без нарушения действовавших в то время правовых норм, прожившие в крае по несколько лет, обзаведшиеся хозяйством и недвижимостью, и не имеющие реальной возможности выехать в какой-либо иной регион.

Следует особо отметить несколько риторических фигур, используемых представителями администрации и общественными деятелями в ходе дебатов по проблемам миграции. Прежде всего это ссылка на особое положение края и чрезвычайные обстоятельства ("перенаселенность", "пограничное положение", "близость районов национальных конфликтов" и даже "особое стратегическое положение"), которые якобы служат основанием для особого статуса и особых "прав" региона, позволяющих делать изъятия из федерального законодательства (24). Из интервью с Н. Д. Егоровым (в то время - главой администрации края и кандидатом в Совет Федерации РФ): "... Миграция все еще остается одной из ключевых социальных проблем... . Хотя по закону мы не можем запретить им [беженцам] въезд на нашу территорию, но тем не менее идем на это, запрещаем и даже высылаем. Такие меры вынужденны, если мы не будем этого делать, жизненный уровень постоянного населения Кубани резко снизится" (25).

С подобными позициями тесно связаны претензии к федеральному центру, публично провозглашаемые чаще не представителями администрации, а активистами националистических организаций: центр ведет ошибочную (в устах радикально настроенных деятелей - антинародную) политику, игнорирующую специфику и "права" регионов, каковая политика заставляет регионы принимать защитные меры. Возможны варианты - нередко центр обвиняется также в бездействии и нежелании решать назревшие вопросы (например, устанавливать границу со странами СНГ), вынуждающих региональные власти решать проблемы своими силами; и напротив, отказ краевых властей от решения местных проблем (например, от предоставления прописки беженцам советского периода, в частности туркам) мотивируется тем, что такого рода вопросы должны рассматриваться центральной властью.

Распространенный аргумент - ссылка на "мнение народа". Многие представители властей высказываются в том духе, что лично они не имеют ничего против армян, курдов или турок, но если легализовать их проживание в крае, то это вызовет чуть ли не восстание местного населения. С легкой руки М. В. Саввы в бытность его начальником Управления по делам национальностей и вопросам миграции администрации края, а также некоторых других чиновников был введен в оборот наукообразный аргумент о "критической доле" "чужеземных мигрантов" в 15 процентов, якобы экспериментально вычисленной некими английскими учеными, после превышения которой постоянное население начинает проявлять к пришельцам враждебность (26). "... В мировой практике прыжок за 15 процентов беженцев и вынужденных переселенцев означает наступление серьезных негативных социально-политических последствий" (27). Этот тезис был подхвачен и стал широко использоваться чиновниками краевого и районного уровней в несколько иной модификации, позволяющей говорить о непосредственной острой угрозе политической стабильности и одновременно снимать с себя ответственность за происходящее, ссылаясь на "объективные закономерности". Речь ведется уже о том, что превышение "критической доли" "чужаков" в 15 процентов ведет к социальному взрыву, при этом не приводится уточнений, кого именно следует считать "чужаками" - всех ли мигрантов, мигрантов определенной этнической принадлежности - и в каких именно территориальных рамках следует проводить учет (населенного пункта, района, края в целом?).

Представители администрации также активно осваивают правозащитную риторику, сводящуюся к тому, что приезд мигрантов, угрожающий дестабилизацией и увеличивающий нагрузку на социальную инфраструктуру, означает "нарушение прав жителей края" (28).

Стоит отметить, что пресловутый "учет мнения народа" перекликается со стратегией уступок и заигрывания по отношению к радикально-националистическим организациям, прежде всего казачеству, проводимой краевыми властями. Наиболее откровенные и резкие заявления по национальным проблемам и вопросам миграции произносятся казачьими лидерами и активистами, но для этих заявлений охотно предоставляют газетные страницы и эфирное время официальные средства массовой информации. В частности, подобного рода материалы часто появляются на страницах "Кубанских новостей" - до февраля 1994 г. органа краевого Совета, а после - независимой газеты, фактически сохраняющей полуофициальный статус и близкой к краевой администрации (29).

В рассуждениях представителей администрации и деятелей общественных объединений (особенно казачества) часто присутствует мотив необходимости охраны "этнической чистоты" края и противостояния "кавказской колонизации". В некоторых случаях подобные мнения высказываются уклончиво - речь ведется о приоритете "интересов коренных жителей" независимо от национальности и об угрозе им со стороны "неконтролируемой миграции" (30). В ряде случаев мотивы неприятия беженцев приобретают откровенно расистский характер. Высказывания о том, что местное славянское население боится остаться национальным меньшинством на Кубани из-за наплыва "кавказцев", постоянно транслируемые казачьими активистами, иногда слышны и от должностных лиц. Исполняющий обязанности руководителя краевой миграционной службы, просивший не называть его фамилию, достаточно откровенно говорил во время интервью в июле 1995 г. о том, что основная цель миграционной политики, проводимой на Кубани - "отсечь волну мигрантов кавказской национальности" - Почему? - "... в крае более 1 миллиона мигрантов. Если такие темпы [миграции] сохранятся, то через 30 лет русские могут стать этническим меньшинством". Подобными рассуждениями оправдываются не только запретительные и репрессивные меры, но и этнические преференции в вопросах прописки.

Выводы.

Насколько специфична ситуация в Краснодарском крае? Аналогичная антимиграционная политика проводится во многих других российских регионах, включая Ростовскую область, Ставропольский край, Москву и Санкт-Петербург. Сходная идеологическая мотивация и сходные приемы администрирования присутствуют в деятельности не только региональных властей во многих субъектах РФ, но и федерального правительства. При всех отличиях в деталях, миграционная политика краснодарского руководства отражает общие тенденции государственного строительства и политического развития современной России, и потому, с известными оговорками может рассматриваться как модель, воспроизводящаяся на других территориях и в других ситуациях.

1. На уровне краевых, как и на уровне федеральных властей безусловно доминирует представление о миграции извне (прежде всего о миграции из-за пределов РФ) не как об источнике и стимуле развития, но как о негативном явлении, являющемся обузой для бюджета и для экономики в целом. Вместе с тем с советских времен не претерпел изменений взгляд о необходимости административного (а не экономического) управления миграционными процессами, несовместимого с правом людей на свободный выбор места жительства. Из этих двух установок вытекает, в частности, мнение о необходимости сдерживания миграции извне (прежде всего миграции из бывших союзных республик) ограничительными, запретительными и репрессивными мерами (включая сохранение в том или ином виде института разрешительной прописки), предполагающими создание для мигрантов максимально неблагоприятных условий для обустройства. Это мнение последовательно воплощается на практике, в том числе и противоправными способами.

2. Политика в отношении иммиграции из бывших союзных республик наиболее ярко и наглядно

отражает набирающий силу государственный национализм и этноцентризм - декларирование властями преимущественного положения т. н. "этнических россиян" (в первую очередь русских, а в республиках РФ - т. н. "титulyных" национальностей) и практические меры по его закреплению. Федеральная и региональная миграционная политика направлена, в частности, на обеспечение определенного, достаточно высокого уровня этнической гомогенности населения путем создания с помощью недеклалируемой дискриминационной практики "этнических фильтров" для мигрантов, и в первых попытках проведения "мягких этнических чисток" (пример - целенаправленное давление на месхетинских турок в Краснодарском крае с целью вынудить их выехать с Кубани).

3. В миграционной политике весьма отчетливо проявляется правовой нигилизм и региональных, и федеральных властей - пренебрежение и правами человека, и действующим законодательством, и международными обязательствами страны во имя административной целесообразности.

4. Миграционная политика служит наглядной иллюстрацией пресловутого процесса "федерализации" России - расширения прав и возможностей региональных начальников при одновременной диффузии ответственности как "центра", так и руководителей субъектов федерации.

5. С "федерализацией" связан региональный популизм. Руководители субъектов федерации стремятся обеспечить себе базу легитимности посредством апелляции к такой категории, как "региональные интересы", выставляя себя в качестве их выразителя и защитника перед лицом "центра". Региональный популизм включает в себя, в частности, натравливание общественного мнения на мигрантов (прежде всего иноэтничных) как источник социальных и экономических трудностей. Обратной стороной регионального популизма является обращение к "воле народа" и "к региональным интересам", как к оправданию необходимости игнорирования федерального законодательства и международных обязательств РФ.

* Александр Осипов - научный сотрудник Института Этнологии и Антропологии Российской Академии Наук.

1. Кирьянова И. "Кубань обогреет, накормит и ... вышлет", Комсомольская Правда, 5.04.1994.
2. Краснодарский край. Административно-территориальное деление. Краснодар, 1988, с. 6; Национальный состав населения СССР. По данным Всесоюзной переписи населения 1989 г., М., 1991, с. 42, 50.
3. По данным, предоставленным Управлением по делам национальностей, вопросам миграции и региональной политики администрации края.
4. Национальный состав, с. 42, 50.
5. Кубанские новости, 20.08.1992.
6. Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень, т. 6, август 1995 г., с. 52.
7. По данным Управления по делам национальностей, вопросам миграции и региональной политики администрации края.
8. Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень, т. 6, август 1995 г., с. 52.
9. От 3 октября 1994 г., копия у автора.
10. Советская Кубань, 14.09.1989.
11. Кубанские Новости, 20.08.1992.
12. Кубанские Новости, 06.07.1995.
13. Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень, т. 6, август 1995 г., с. 18; Бюллетень, т. 7, ноябрь 1995 г., с. 15.
14. Кубанские Новости, 27.04.1992.
15. Кубанские Новости, 29.04.1994.
16. Из "Обращения к гражданам района", принятого на сходе казаков Крымского городского казачьего Круга 28 января 1994 г., цит. по тексту прокламации.
17. Цит. по тексту листовки.

18. Автор располагает копией справки.
19. "Продержаться до конца ночи", Кубанские Новости, 31.03.1994.
20. Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень, т. 6, август 1995 г., с.52-53.
21. По справке Управления по делам национальностей, вопросам миграции и региональной политики администрации края,
22. Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов. Бюллетень, т. 3, июль-сентябрь 1994 г., с. 21.
23. Кубанские Новости, 19.11.1994.
24. См., например, Савва М. "Отстоять законные права края", Кубанские Новости, 25.09.1993.
25. "Мы должны остаться стабильным регионом", Кубанские Новости, 10.12.1993
26. "Продержаться до конца ночи", Кубанские Новости, 31.03.1994.
27. Из интервью с начальником информационно-аналитического подразделения Управления ФСК по Краснодарскому краю В.В.Полевым, Кубанские Новости, 22.03.1994.
28. См. Преамбулу краевого Закона "О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края", Кубанские Новости, 06.07.1995; интервью автора с В.В.Острожным, 30.11.1995.
29. См., например, Кубанские Новости, 20.08.1993, 04.03.1994, 17.11.1994, 18.11.1994.
30. См. Савва М. Отстоять законные права края, Кубанские Новости, 25.09.1993; "Продержаться до конца ночи", Кубанские Новости, 31.03.1994.