



Л.Е.Бляхер, К.В.Григоричев

МИГРАНТЫ И МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ПОСТСОВЕТСКОЙ СИБИРИ И НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ

Ключевые слова: миграция, социальные страхи, региональная миграционная политика, согласование интересов, неформальные практики

Прежде чем приступать к анализу региональной миграционной политики, необходимо определиться с самим объектом изучения. Традиционно авторы, так или иначе рассматривающие региональные аспекты миграционной политики, либо обходят этот вопрос, либо экстраполируют определение государственной миграционной политики на региональный уровень.

Представляется, что само явление, особенно в его постсоветском варианте, намного сложнее. Оно распадается на отдельные пласты, среди которых региональная проекция государственной миграционной политики — лишь один из многих. Столь же значимой на протяжении многих лет оставалась более или менее сознательная миграционная политика властных органов субъектов Федерации и крупных муниципальных образований. Такая политика далеко не всегда выражена в правовой форме (после 2002 г. законодательные возможности этих уровней власти оказались минимальными), однако именно она детерминирует состав и численность мигрантов, режим их привлечения (или, наоборот, недопущения) на данную территорию и пребывания на ней.

Не менее важен, как мы постараемся показать ниже, уровень повседневных практик — своего рода «народная миграционная политика», формирующаяся в ходе обыденных взаимодействий на рабочем месте, на улице, в магазине и т.д. Именно на этом уровне происходит, так сказать, «материализация» миграционной политики, лишь отчасти совпадающая (или совсем не совпадающая) с рамочными условиями, задаваемыми на иных уровнях. Значимость этого уровня определяется тем, что именно здесь вырабатывается репертуар практик, рождаются иррациональные (или рациональные) страхи и предпочтения, которые фиксируются на более высоких уровнях концептуализации миграционной политики, нередко закрепляясь в виде правовых норм.

Не следует забывать и о таком пласте, как «традиции», осколки миграционной политики прошлого, влияние которых сказывается на всех прочих пластах. Соотношение между этими составляющими и дает

нам реальную картину как миграционной политики, так и миграционной обстановки в регионе.

Сам факт наличия *разных* и осознающих свою разность уровней миграционной политики связан со спецификой высшего — федерального — уровня. С рассмотрения этого уровня мы и начнем наш анализ постсоветской миграционной политики на восточных окраинах России.

Существуют разные трактовки понятия «государственная миграционная политика». Широкие отталкиваются от необходимости взаимодействия между странами приема и исхода¹, узкие рассматривают ее как внутреннюю систему мер одной страны². В российской научно-исследовательской и управленческой практике преобладает второй подход. Вот одно из типичных определений: «Совокупность целей, политических средств и практических мер, способов целенаправленного воздействия государства на управление миграционными процессами»³. Именно из него мы и будем здесь исходить. Однако чтобы уловить направление трансформации государственной миграционной политики в России и, соответственно, проследить особенности региональной миграционной политики, необходимо учитывать два очень важных обстоятельства.

¹ «Это процесс взаимодействия между государствами, при котором происходит передача юрисдикции, так как мигранты, прекращая быть членами одного общества, становятся членами другого» (А.Р.Зольберг). Цит. по: Волосенкова 2008: 271.

² «Эффективный пограничный контроль и выборочное ограничение иммиграции» (С.Стеттер). Цит. по: Волосенкова 2008: 267.

³ Файзуллина 2007: 8.

⁴ Панеях 2008: 34.

⁵ Капелюшников 2001: 67.

На первое из них обратила наше внимание Э.Панеях, показавшая, что в российских условиях имя государственного института и заявленные им функции крайне редко совпадают с той работой, которую он проводит на самом деле⁴. Парламент — не место для дискуссий, суд — инструмент исполнительной власти, правоохранительные органы в действительности выполняют лишь карательную функцию.

В связи с этим возникает закономерный вопрос: какую именно функцию выполняет институт, номинально выступающий в роли проводника государственной миграционной политики? Не менее актуален и другой вопрос: чем именно детерминирована деятельность этого института, его реальный смысл? Путеводной нитью при попытке ответить на него может стать наблюдение Р.Капелюшникова: конкретные правовые поля в России очень часто соответствуют не объективным условиям или правовой логике, но массовым страхам, циркулирующим в обществе⁵. И хотя в работе Капелюшникова речь идет о трудовом законодательстве, в сфере миграционной политики дело обстоит аналогичным образом.

Собственно говоря, расхождения в миграционной политике, проводимой на разных уровнях, не в последнюю очередь связаны с тем, что эти уровни ориентируются на *разные* общественные страхи и общественные интересы. Эксплицировать эти страхи (опасения, предубеждения, идеологемы) и интересы, проследить их генезис, проанализировать возможность/невозможность их согласования мы и постараемся в ходе дальнейшего изложения.

**Государственная
миграционная
политика:
«дрейфуем
вместе с линией»**

⁶ Конституция
б.з.

Распад СССР, резкое и исторически мгновенное изменение условий существования потребовали от молодого российского государства исполнения новых и непривычных функций. В сентябре 1991 г. на Съезде народных депутатов СССР была принята Декларация прав и свобод человека, где была официально провозглашена свобода перемещений. В ноябре того же года аналогичную Декларацию принял Верховный Совет РСФСР. В 1993 г. положения этих нормативных актов были закреплены в ст. 27 Конституции Российской Федерации⁶ и соответствующих федеральных законах.

Эти правовые акты задали качественно новую ситуацию, когда выезд за границу и въезд на территорию страны оказались частным делом граждан. Ситуация осложнялась определенной условностью границ, возникших при распаде страны. Последнее проецировалось и на границы старые. Возникло массовое движение «челноков», началось активное перемещение через границы как новых, так и «традиционных» иностранцев, которое государство пыталось, далеко не всегда успешно, контролировать.

Вполне естественно, что первоначально функции контроля над миграционными потоками были возложены на структуры исчезнувшей страны, выполнявшие в свое время сходные задачи. В том же 1993 г. из подразделений МВД, ранее отвечавших за максимальное прикрепление гражданина к месту проживания и обеспечивавших сохранение «железного занавеса», была создана паспортно-визовая служба. В новую службу вошли управления (отделы) виз, регистрации и паспортной работы, а также паспортные отделения (паспортные столы) и отделения (группы) виз и регистрации милиции.

В миграционной политике первых постсоветских лет материализовалось несколько не вполне согласующихся между собой интенций. Одна из них — это не схлынувшее еще в первой половине 1990-х годов желание жить по нормам «цивилизованного мира», стремление институционально закрепить свободу перемещений и падение «железного занавеса». Эта интенция и была воплощена в упомянутых выше нормативных актах и декларациях, авторы которых пытались максимально приблизить нормативную базу новой России к западным стандартам. Помимо свободы выезда за рубеж и возвращения назад, данные документы фиксировали право гражданина РФ свободно передвигаться по стране и выбирать место жительства. Аналогичным правом наделялись и граждане иных государств, прибывшие в Россию на законных основаниях.

Другая интенция проистекала из довольно широко распространенного восприятия России в качестве наследницы и правопреемницы Советского Союза и Российской империи. По мысли носителей подобных представлений, миллионы этнических русских и «русскоязычных», оказавшиеся после распада СССР за пределами России, должны были вернуться на историческую родину. В первые постсоветские годы движение переселенцев из некогда «братских» республик было достаточно

⁷ Кирилова 2004: 139.

активным⁷. Не менее мощными были потоки беженцев из «горячих точек» на территории бывшего СССР. Однако уже во второй половине 1990-х годов либеральная и объединительная идеологии начинают давать сбои.

Они натолкнулись на идущие еще от советских времен и эпохи «московского снабжения» опасения жителей крупнейших мегаполисов страны, что «понаехавшие» иностранцы и провинциалы потребят блага, предназначенные для коренных жителей. Реальное снижение уровня жизни, зафиксированное в период, последовавший за развалом СССР, воспринималось многими как подтверждение справедливости таких опасений. На волне растущего недовольства мэрия Москвы, а вслед за ней и администрации других крупных городов стали вводить местные ограничения, препятствующие миграции. Инструментом этих ограничений были советские ведомственные инструкции, так и не отмененные новой властью.

⁸ Кушлина 2000.

Иная, но не менее напряженная ситуация складывалась в малых городах европейской России, куда устремились русскоязычные переселенцы из республик Средней Азии, Кавказа, отчасти Молдовы и Украины. Здесь срабатывал другой механизм. Один из постулатов культурной антропологии гласит: чужая культура всегда «грязная». За годы проживания в иной этнической среде «другие русские» приобрели множество бытовых черт, отличающихся от привычек и нравов жителей «коренной России»⁸. Нарастающее раздражение против пришлых вылилось в серию стычек и поджогов, постоянные придирки со стороны местных властей, а затем и ужесточение миграционного режима.

⁹ Закон б.г.

¹⁰ Баньковская 2004.

Орудием такого ужесточения стал институт регистрации, сохраненный, несмотря на его явное противоречие Конституции⁹. Отсутствие регистрации лишало человека не только социального пакета, но и возможности трудоустройства и организации собственного дела¹⁰, было основанием для административного преследования, выселения и т.д. Используя регистрацию в качестве инструмента давления на мигрантов, государство сумело практически остановить поток легально «возвращавшихся на родину» жителей ближнего зарубежья. Показательно, что все это происходило при горячем одобрении значительной части населения, фиксируемом в ходе массовых опросов¹¹.

¹¹ Гудков 2004: 280.

Русскоязычные переселенцы, беженцы из «горячих точек», еще немногочисленные трудовые мигранты и мелкие предприниматели из бывших союзных республик вытеснялись из легального правового поля. Не имея возможности получить работу на законных основаниях, они заполняли «низшие этажи» рынка труда или уходили в криминальные сферы. В этих условиях возникает и утверждается образ «преступного мигранта», носителя криминальных ценностей, глубоко чуждых коренным жителям страны. Параллельно начинается и соответствующее движение государственных служб¹², чье стремление к тотальному контролю неожиданно совпадает с настроениями существенной части граждан,

¹² Тюркин 2004.

мечтающей об ужесточении миграционного законодательства. Интересно, что на сайте ФМС в качестве важного направления деятельности миграционных служб значилось «участие в борьбе с организованной преступностью»¹³, что весьма сильно расходилось с их официальными функциями, но вполне отвечало повседневному практикам.

¹³ <http://www.fms.gov.ru/about/history/details/38013/5>.

Применительно к восточным регионам России описанные тенденции проявлялись в довольно специфической форме. Поток беженцев из бывших республик СССР в малой степени затронул эти территории. Те из граждан «новых независимых государств», которые все же решили направиться на восточную окраину, ориентировались не столько на формальные механизмы миграции, сколько на родственников и земляков, уже укорененных на ее землях. Численно эти потоки в 1990-е годы оставались незначительными, а возникшие общины, в отличие от западной части страны, были достаточно глубоко интегрированы в местный социум. Гораздо более значимыми были внутренние миграционные потоки (с востока на запад и с севера на юг) и внешняя миграция из сопредельного Китая¹⁴.

¹⁴ Гельбрас 1996.

В связи с этим массовые мигрантские фобии западной части страны практически не затронули восточную. Конечно, в соответствии с принятым на федеральном уровне курсом при региональных и муниципальных администрациях здесь тоже возникли органы, отвечающие за этническую, а позднее миграционную политику¹⁵. Однако их функция состояла скорее в том, чтобы вписать региональную ситуацию в общегосударственный дискурс.

¹⁵ Калугина 2010.

При анализе ситуации в Сибири и на Дальнем Востоке мы опирались преимущественно на материал, касающийся Хабаровского края и Иркутской области. Но имеющиеся данные позволяют говорить если не о тождестве, то о значительном сходстве миграционных процессов и моделей их регулирования на всех восточных территориях страны.

Дальневосточные «страхи» и восточная специфика миграционной политики

Отсутствие традиционных для западных регионов страны страхов, связанных с миграционными потоками, в восточной части России компенсировалось своими собственными социальными фобиями, которые в большей или меньшей степени переносились на мигрантов. Эти фобии, основанные на системе устойчивых региональных представлений, мы уже анализировали ранее¹⁶. Повторим наиболее существенные из полученных выводов.

¹⁶ См. Бляхер 2010.

¹⁷ «Известия», «Российская газета», «Коммерсантъ», «Аргументы и факты», «Независимая газета».

На основе контент-анализа материалов пяти общероссийских газет¹⁷ и четырех интернет-изданий¹⁸ за 1999—2009 гг. нами были отобраны концепты, наиболее часто используемые для характеристики восточных регионов страны. Поскольку вне зависимости от «генеральной линии» издания перечень ключевых концептов не менялся, допуская лишь незначительные частотные вариации, мы сочли правомерным предположить, что именно в них зафиксированы наиболее устойчивые установки и власти, и населения.

¹⁸ «Новый регион», REGNUM, Газета.Ру, Грани.ру.

Выделенные концепты четко распадаются на позитивные и негативные. На создание позитивного образа региона работают концепты (по убывающей): «*выход в АТР*», «*природные богатства*», «*форпост России*», «*ресурс будущих поколений*» (в некоторых изданиях последние два концепта могут меняться местами по частоте употребления). Применительно к Сибири активно используется слоган «*Сибирь — территория согласия*».

Круг концептов, формирующих негативный образ региона, заметно шире. Наиболее частотные здесь: «*удаленность*», «*безлюдье*» («сокращение населения», «бегство» и т.д.), «*миграция*», «*демографическое давление на границы*» (политкорректный вариант концептов «*китайская угроза*», «*желтая угроза*», «*тихая экспансия*», тоже встречающихся крайне часто), «*сложные природно-климатические условия*», «*тяжелый социально-экономический кризис*», «*преступность*», «*тотальная коррупция*». Самым же популярным негативным концептом, характеризующим регион, выступает «*угроза*».

При суммировании этих представлений возникает довольно мрачная картина. Богатому региону, являющемуся воротами России в АТР, ее форпостом и залогом ее будущего, угрожают захват, обезлюдение, экономический кризис, преступность и коррупция. Этот мотив и муссируется в средствах массовой информации, да и в экспертных суждениях.

Но восточная часть России — не просто «богатый регион». Это регион, в котором остро заинтересовано государство, причем заинтересовано оно в нем даже не столько в силу наличия там богатых природных ресурсов, сколько в силу его транзитных возможностей («выход в АТР»). Этот момент отчетливо выражен, в частности, в выступлении бывшего полномочного представителя президента в ДВФО К.Исхакова: «У Дальнего Востока России большие возможности для участия в развитии транспортно-энергетической инфраструктуры АТР — строительство энергомоств из России в Японию, Китай. Мы готовы принять участие в реализации проекта Транскорейской магистрали, использование которой радикальным образом изменит торговые отношения стран АТЭС. Возлагаем большие надежды, рассчитывая на реальные результаты, на активизацию всех форм сотрудничества с другими странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Приходу иностранных инвестиций содействуют и федеральные, и региональные власти»¹⁹.

Собственно говоря, позитивные характеристики региона, по сути, исчерпываются наличием в нем еще не распределенных или подлежащих перераспределению природных ресурсов и выходом в АТР. Идея же «форпоста России», игравшая ключевую роль в XIX—XX столетиях, когда она оправдывала экономическую нерентабельность восточных территорий, сегодня гораздо важнее для самих дальневосточников, нежели для внешних наблюдателей²⁰.

Как мы видели, перечень *угроз*, ставших столь же неотъемлемой характеристикой региона, как и представления о его богатстве, гораздо

¹⁹ Исхаков 2006.

²⁰ Ишаев 1998: 246.

обширнее. Эти «угрозы» можно разделить на три кластера — объективные, внешне- и внутривнутриполитические. С интересующей нас проблематикой тесно соотносятся лишь внешнеполитические угрозы, однако представляется целесообразным вкратце остановиться и на объективных угрозах как наиболее «несомненных». Именно на примере этого смыслового блока наиболее отчетливо видно, что сами «угрозы» выступают важным элементом политической легитимации существования региона.

К «объективным угрозам» относятся прежде всего *суровый климат, удаленность* от центра страны и Центра вообще, *слабая заселенность*. Казалось бы, эти параметры не подлежат обсуждению. Бесконечные заснеженные дали, таежные дебри, редкие стоянки охотников и рыбаков — все это стало неотъемлемой частью облика региона, выплеснулось на страницы книг, воплотилось в фильмах. Однако нарисованная картина, мягко говоря, не совсем соответствует действительности, и каждый из ее компонентов скорее дань определенной исторической традиции, нежели фиксация реального положения вещей.

На наш взгляд, все дело здесь в двух смысловых переносах, свершившихся на заре освоения региона. Первый — перенесение образа «холодной Сибири», сложившегося в начальную эпоху освоения восточных территорий и закрепленного в народнической мифологии, на еще более удаленные, а значит — еще более холодные земли²¹. Второй перенос связан со спецификой освоения региона. Опорным пунктом продвижения на восток в XVII столетии оказался не относительно «южный» Иркутск, а «северный» Якутск²². Само же продвижение шло вверх по Лене и далее до Охотска и Анадыря. Эти районы (богатые «мягкой рухлядью» и «рыбьим зубом», за которыми, собственно, и отправлялись) и впрямь оставляли желать лучшего в климатическом отношении. Опыт хозяйствования в Приамурье в XVII—XVIII вв. был относительно кратковременным и в целом не особенно успешным и потому не оказал принципиального воздействия на восприятие региона. Более того, история осады Албазина и отступления из Приамурья стала своего рода политико-невротической травмой, старательно вытесняемой из памяти. Позднейшее же освоение Приамурья и Приморья накладывалось на уже сформировавшийся образ «сурового края».

В последующие годы «суровость» географо-климатических условий активно использовалась местными политиками для обоснования «особого» отношения к региону и прикрытия собственных хозяйственных просчетов. Так, расходы на формирование приграничного казачьего населения (переселяемого из Забайкалья и частично с Кубани) в XIX в. на 30% превысили запланированные. Еще больший перерасход пришелся на каждую версту Транссиба и КВЖД²³. В советский период «трудными климатическими условиями» объясняли катастрофический уровень бытового обеспечения строителей Комсомольска-на-Амуре и БАМа²⁴, слабое развитие социальной инфраструктуры в регионе. Кроме того, «суровость» климата и связанные с этим «районные»

²¹ Асалханов 1963.

²² Кабузан 1985.

²³ История 1983.

²⁴ Заусаев 2009.

и «северные» надбавки стали важным элементом региональной самоидентификации.

Следующие две «объективные угрозы» (удаленность и редкое население) тесно смыкаются с внешнеполитическими, поэтому их разумнее рассматривать в общем блоке. Именно здесь устойчивые социальные страхи начинают взаимодействовать с «объективным» описанием региона и в конечном итоге с миграционной политикой.

В кластере внешнеполитических угроз лидирует «китайская», по числу упоминаний почти в 3,4 раза опережающая, скажем, «японскую». Последняя носит скорее локальный характер и в качестве значимой воспринимается только на Сахалине. Суть «китайской угрозы» раскрывают мифологемы более низкого уровня: «превращение в сырьевой придаток», «заселение Дальнего Востока и Сибири китайцами» («тихая экспансия»), «демографическое давление на границы» и некоторые другие. Сам состав мифологем отражает вполне определенное видение ситуации. Попробуем описать ее.

В XVIII—XIX вв. удаленность восточных районов России, прежде всего Дальнего Востока, носила абсолютный характер. Центр страны и центр мира (Европа) были бесконечно далеко. Только из них в регион, крайне медленно, притекали люди и инновации, причем всякий раз притекали в «пустоту». Местное (стабильное) население было слишком незначительным по сравнению с людскими потоками извне. Местные ресурсы не шли ни в какое сравнение с ресурсами централизованными. Сокращение «входящих» ресурсов в связи с временной утратой интереса к региону (истощение запасов пушного зверя, открытие более богатых и легкодоступных месторождений серебра и т.д.) вело к немедленной деградации большей части поселений, оттоку населения на запад. Но уже в конце XIX — начале XX столетия прозвенел «первый звонок», свидетельствующий о том, что удаленность региона перестает быть абсолютной. Появление европейцев в Китае и поражение России в русско-японской войне 1903—1905 гг. знаменуют новый этап в развитии Дальнего Востока. Ближайшее окружение из «пустого» становится враждебным.

Соответственно, укрепляется и образ *форпоста*. Пространство региона превращается в осажденную крепость, противостоящую враждебному окружению, а население — в ее гарнизон. Природные богатства Дальнего Востока отходят на второй план, откладываются на будущее. На авансцену выходит ВПК в качестве основы экономики²⁵. Показательно, что принятый в 1930-е годы первый советский план освоения Дальневосточного края имел ярко выраженный военный характер. Да, здесь развивалось океанское рыболовство, но гораздо активнее строились базы для военных кораблей и подводных лодок. Да, здесь формировался агропромышленный и природопользовательный комплекс, но куда более значимыми были заводы по производству танков («Дальдизель»), двигателей для подводных лодок («Дальэнергомаш»), самолетов (КНААПО) и т.д. Эта ситуация сохранялась до последних лет существо-

²⁵ Кузин 2004.

вания СССР. Конечно, и здесь были свои «приливы» и «отливы». Так, отмечался некоторый спад интереса к региону в послевоенное десятилетие. Однако в целом «приливная» тенденция сохранялась. Более того, строительство БАМа способствовало и возрождению образа «богатого региона», требующего хозяйственного (не военного) освоения. Иными словами, на протяжении всего периода освоения региона действительно актуальной оставалась *внутренняя* миграция, «входящие» демографические потоки из западных регионов страны. Внешняя миграция (прежде всего китайская) осмыслялась скорее как возможная угроза, которой необходимо противодействовать, нежели как реальная проблема, как миграционный поток, подлежащий регулированию.

Последнее десятилетие XX — начало XXI столетия внесли в ситуацию свои коррективы. Дальний Восток оказался «дальним» только для столицы собственной страны. По соседству с ДВФО появляются многочисленные «глобальные города» (Токио, Осака, Шанхай, Гонконг и т.д.²⁶) с качественно более активной экономикой, втягивающей в себя хозяйственные системы окружающей их периферии. Тут-то и происходит концептуализация новых угроз, точнее, переосмысление старых. Неизбежная ориентация периферийного региона на города — «ворота в глобальный мир» вступает в противоречие с образом форпоста. А представление о «враждебном окружении» трансформируется в идею «демографического давления» на границы со стороны соседей, готовых «поглотить» регион.

Довольно скоро этот образ начал определять и «объективное», «научное» описание ситуации в регионе. «Если на всем российском Дальнем Востоке проживает 7,4 миллиона человек, то в северо-восточных провинциях КНР — 102,4 миллиона²⁷. При этом плотность населения в первом случае составляет всего 1,2 человека на 1 кв. км, во втором — 124,4 человека²⁸, — читаем мы в одной из статей. «В последние десятилетия отмечается резкое снижение уровня жизни населения Дальнего Востока, утрачены сравнительные преимущества региона в области доходов граждан, ухудшилась социально-экономическая и экологическая ситуация. Уровень реальных доходов в этом сложном по климатическим условиям регионе сегодня ниже, чем среднероссийский. В результате численность населения, особенно сельского, сокращается быстрыми темпами²⁹, — доказывает другой автор.

Итак, редкое и стремительно сокращающееся население по одну сторону Амура и избыточное, с массой свободных рабочих рук, — по другую. Но попробуем приглядеться внимательнее. Представляется, что с уважаемыми исследователями здесь сыграло злую шутку административное деление России и неравномерность распределения населения по территории административных единиц. Возьмем, к примеру, Хабаровский край. Средняя по краю плотность населения (а в статистических справочниках приводятся данные именно по субъектам Федерации) — 1,8 человека на квадратный километр. Однако в районах, примыкающих к границе, она составляет уже от 6 до 20 человек на квадратный

²⁶ Сергеев и др. 2007а.

²⁷ В некоторых «исследованиях» можно встретить и цифру 200 млн.

²⁸ Мотрич 1999: 16.

²⁹ Портяков 2004: 159—160.

³⁰ Алешко 2001: 16.

километр, а в приграничном Хабаровске — более 1,5 тыс.³⁰ Еще плотнее населен Приморский край. Но миф диктует потребность в ином «знании». Не случайно прогнозы демографов, по расчетам которых при сохранении современных тенденций депопуляции к 2050 г. население Дальнего Востока может упасть до 4 млн. человек³¹, часто преподносятся как свершившийся факт.

³¹ Гликман 2009.

Мало соответствуют действительности и представления о «бегстве населения». Подавляющую часть тех порядка полутора миллионов человек, которых лишился дальневосточный регион за последние два десятилетия, составляют уехавшие в начале 1990-х годов, в эпоху стремительного распада империи. Понятно, что сокращение населения на этом не прекратилось, но вплоть до самого последнего времени по численности оно не превышало общероссийские показатели, причем заметное место в нем занимала «естественная убыль», прежде почти не влиявшая на общую картину. Конечно, эта ситуация тоже не радует, однако ее вряд ли можно назвать катастрофической. Существенно и то, что во многих дальневосточных субъектах Федерации сохранилась вполне благоприятная возрастная структура с преобладанием молодых людей.

Под миф подстраиваются и описания положения дел «по другую сторону Амура». Численность населения Дальнего Востока, как правило, сопоставляют с населением провинций, граничащих с Забайкальем и Прибайкальем (при этом забывая «приплюсовать» их население). Если же ограничиться территориями, непосредственно прилегающими к дальневосточным, «давление» окажется гораздо менее впечатляющим: 6-миллионному населению российского приграничья противостоит 70—75-миллионное китайское население. Перепад, безусловно, весьма значительный, но он вполне сопоставим с перепадом между северными районами США и южными районами Канады, а едва ли кому-то придет в голову вести речь об «американской угрозе» по отношению к Канаде. И вообще не вполне понятно, почему соотношение населения в приграничных районах осознается как угроза.

Ответ кажется очевидным — «они уже здесь!» Китайцы уже заселили Дальний Восток России. Приводимые цифры варьируют в диапазоне от нескольких десятков тысяч (официальные данные миграционной службы — 34 тыс. граждан КНР, имеющих разрешение на длительное проживание в регионе) до миллионов «нелегальных мигрантов» (существующих исключительно в воспаленном воображении авторов). Отсутствие четкой методики контроля и сколько-нибудь достоверных сведений о длительности пребывания создают почву для самых разнообразных спекуляций.

³² По экспертным оценкам, приводимым Г.Осиповым и Н.Дидуком (см. Осипов 2007; Дидуков 2009), доля граждан КНР среди дальневосточных строителей составляет около 60%.

Действительно, жители сопредельных районов Китая активно участвуют в экономической жизни региона. Это обстоятельство отрицать трудно (да и незачем). Но гораздо труднее понять, почему оно вызывает столь бурную реакцию. Китайские рабочие обеспечивают трудовыми ресурсами дальневосточный строительный комплекс³² и службы

ЖКХ. Китайские коммерсанты организуют мелкооптовую торговлю товарами народного потребления, открывают предприятия общепита, инвестируют средства в сельское хозяйство региона, индустрию досуга и гостеприимства. Иными словами, китайцы создают ту самую социальную инфраструктуру, без которой невозможно достижение декларируемых целей развития Дальнего Востока и повышение уровня жизни его населения. В чем же опасность? Ведь все предельно эмоциональные описания Дальнего Востока вызваны именно гнетущим чувством угрозы, предошущением чего-то, что радикально изменит ситуацию в регионе, причем изменит ее в нежелательном направлении.

Не вызывает сомнений, что часть ответственности за создание дальневосточных (и не только дальневосточных) «страшилок» лежит на самих местных жителях. Ведь именно эти «страшилки» и позволяли региону привлекать к себе внимание центральной власти, не давая ему окончательно «выпасть» из политического пространства страны.

Важно отметить, что при определении социальных процессов, развертывающихся в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, региональным властям приходилось использовать одновременно две системы концептов. Первая была связана с местными фобиями и массовыми установками, вторая — с фобиями западной части страны, воплощенными в федеральном законодательстве. Понятно, что «страшилки» для «внешнего употребления» не вполне коррелировали с местными, но именно благодаря им удавалось выбивать субсидии (пусть не особенно щедрые) из федерального бюджета. Именно они заставляли принимать многочисленные (и почти никогда не выполнявшиеся) программы развития региона. Внутренние же «страшилки» способствовали мобилизации населения и формированию регионального самосознания, по темпам намного превосходившему формирование самосознания общероссийского. На протяжении многих лет в основе самоидентификации жителей Дальнего Востока лежали не только концепты «гражданин РФ» и «форпост России», но и понятие «антикитаец».

Но ведь если бы эти «страшилки» не находили отклика в сознании ключевых политических акторов и массовых слоев населения, они вряд ли имели бы успех, как не имела его, скажем, идея воссоздания ДВР, некогда популярная у части дальневосточной интеллигенции и благополучно канувшая в лету. Однако образ сурового и «пустого», но богатого региона, на который покушается сильный сосед, оказался созвучен общественным настроениям и слился с образом Дальнего Востока, отторгая все, что не вписывается в него. Более того, этот образ достаточно органично совместился с одним из главных социальных «страхов» XIX столетия³³ — страхом, что вместо превращения осваиваемых территорий во «внутреннюю Россию» произойдет прямо противоположное и пришлые жители удаленной метрополии попадут под влияние «аборигенов».

Здесь-то и определились две ключевые мифологемы, ставшие детерминировать региональный вариант миграционной политики. Пер-

³³ Ремнев, Суворова 2010.

вая — стремительное сокращение населения «богатого региона», отток, внутренняя миграция. Вторая — нарастающая угроза заселения опустевших территорий внешними мигрантами, падение «форпоста». Но раз так, необходимо ужесточить контроль над мигрантами и сам режим пересечения государственной границы. Не менее важно удержать местное население и заселить регион новыми, но «своими» людьми. Эти установки и были воплощены в миграционных программах, принимавшихся в конце 90-х годов XX в. и на рубеже веков. С помощью мифологем, совместивших в себе страхи запада и востока, региональным властям удалось учесть в миграционной политике специфику региона. Однако миграционная идеология, базирующаяся на иррациональных страхах и исторически заданных концептах «желтой угрозы», вошла в противоречие с повседневной социальной и хозяйственной деятельностью в регионе.

Проблема, на наш взгляд, состояла в принципиальных изменениях, произошедших в окружении «форпоста», которые сказались как на самом существовании региона, так и на его отношениях с Москвой. Окружающее пространство объективно втягивает в себя удаленную окраину России.

Восток России и «ворота в глобальный мир»

Выше уже говорилось, что регион оказался «дальним» лишь для столицы собственной страны. И дело здесь не только в том, что в силу «неустойчивости» границ новой России коммуникация с сопредельными странами оказалась намного проще, чем с западными областями РФ. Дело в том, что структура «внешнего» пространства уже мало походила на существовавшую в XIX — начале XX. Попробуем концептуализировать эти изменения, отталкиваясь от модели «ворот в глобальный мир», предложенной О. и Д.Андерссонами³⁴ и развитой группой под руководством В.Сергеева³⁵.

Согласно этой модели, глобальный уровень социальной организации качественно отличается от государственного. Если последний строится на институциональной основе, то для первого характерен сетевой принцип, базирующийся на межличностном доверии.

Исследования, проведенные коллективом авторов во главе с А.Мельвилем³⁶, позволяют констатировать, что институциональная среда в сфере международных контактов так и не сложилась. Ее отсутствие компенсируется с помощью механизмов персонального (внеинституционального) доверия, усиливающегося под влиянием каждого удачного контакта. В результате таких контактов и формируются глобальные социальные сети. При этом, как показывают эмпирические изыскания, вопреки оптимистическим прогнозам футурологов 1960—1970-х годов глобальные сети распределены по планете отнюдь не равномерно. Глобализация создает новые неравенства, которые нередко оказываются не мягче, а жестче предшествующих.

Суть важнейшего из таких неравенств состоит в том, что среди глобальных сетей, формирующихся в связи с развитием транспортных

³⁴ Андерссон О., Андерссон Д. (ред.) 2001.

³⁵ См. Сергеев и др. 2007а, 2007б, 2007в; Сергеев, Казанцев 2007.

³⁶ Мельвиль и др. 2006.

коммуникаций, интернета и т.д., выделяются особые, элитные, сети, функционирующие на основе стабильного опыта межличностного общения и успешной реализации совместно принятых решений. Это сети наиболее крупных финансистов, предпринимателей, ученых, политических деятелей и т.п. Подобные сети располагаются поверх границ и «конденсируются» во вполне конкретных точках мирового пространства — «глобальных воротах».

По существу, «глобальные ворота» («ворота в глобальный мир») — это прежде всего точки пересечения транспортных путей. Такие точки мы можем обнаружить уже на заре Нового времени — в Генуе и Венеции, Антверпене и Лондоне. В силу особого развития коммуникации, зачастую вызванного случайным стечением обстоятельств, в этих центрах быстрее происходит оборот капитала. Соответственно, именно там располагаются крупнейшие финансовые операторы, торговые корпорации, логистические центры. Обилие финансов и кредитных структур объективно способствует ускоренному развитию не только индустрии гостеприимства, но и центров науки, культуры и образования — ведь именно здесь ученому, художнику, да и инженеру легче всего получить заказ и воплотить свою идею. Не случайно первая академия наук была создана именно в Лондоне.

Благодаря развитой коммуникационной инфраструктуре связь между такими центрами оказывается проще, чем между любыми иными точками глобального пространства. С точки зрения временных затрат на преодоление пространства «ворота в глобальный мир» располагаются ближе всего друг к другу. Именно между ними циркулируют основные коммуникативные, ресурсные, финансовые и инновационные потоки. «Ворота» как бы втягивают в себя окружающее их пространство. Именно там локализовано «ядро» наиболее значимых социальных сетей. Главное же, акторы, сосредоточенные в зоне «ворот», чаще и активнее коммуницируют между собой, обретая тем самым опыт внеинституционального, личностного доверия.

Далеко не все страны обладают «глобальными воротами» — в мире их насчитывается менее трех десятков³⁷. Так, в России на статус «глобальных ворот» может претендовать только политическая столица — Москва, обладатель и распределитель уникального сырьевого ресурса, совмещающая в себе функции властного центра, финансовой и образовательной площадки. Она же выступает символическим центром территории, включая в себя «ядра» наиболее разветвленных и экономически сильных сетей, крупнейшие образовательные и научные учреждения, а также технические средства трансляции вырабатываемых в ней образцов социального взаимодействия. Об уникальности положения Москвы в России свидетельствуют и статистические данные. В столичном мегаполисе, население которого не превышает 10% от общего населения страны, расположены 83% головных учреждений всероссийских финансовых и промышленных структур и 29% предприятий индустрии гостеприимства. В ней сосредоточены порядка 39% всех государственных

³⁷ Сергеев и др. 2007а.

и муниципальных служащих страны, более 35% студентов, около 40% работников наиболее наукоемких отраслей производства и т.д. Именно через Москву осуществляется контакт с основными городами мира (свыше 160 крупнейших городов). В 2008 г. на Москву пришлось примерно 2/3 иностранных инвестиций и более половины товарооборота РФ³⁸. Эти характеристики и делают ее глобальным городом.

³⁸ <http://www.mos.ru/wps/portal/WebContent?rubricId=1716>.

Но и та территория планеты, которой не посчастливилось стать «воротами в глобальный мир», не представляет собой гомогенного образования. Понятно, что именно в пространстве «глобальных ворот» рождаются инновации, создается продукция с высокой интеллектуальной составляющей. Однако «ворота» остро нуждаются в ресурсах, в том числе людских, которые и поставляет им периферия. Поставляет потому, что именно в «воротах» больше всего покупателей, больше всего денег и, следовательно, выше цена. В зависимости от формы отношений между метрополией («воротами») и прилегающей территорией («хорой») можно выделить три вида периферии: *региональные ворота*, *ближнюю* и *дальнюю* периферию.

«Региональные ворота» практически не отличаются от глобальных по количественным показателям, но коммуницируют не со всеми центрами, а замкнуты на какой-то вполне определенный центр. Такими «региональными воротами» являются, скажем, Париж в Западной Европе (в отличие от агломерации Амстердам — Брюссель) и Санкт-Петербург в России.

Ближняя «хора» в обмен на ресурсы получает инновации и денежные вливания. Переполняясь, пространство «ворот» выплескивает на нее избыток финансов, технологически передовых производств, образовательных структур и т.д. Яркий пример — развитие социально-экономической инфраструктуры в городах «золотого кольца» вокруг Москвы в «нулевые» годы. Дальней же периферии практически ничего не достается. Даже если поставляемые ею ресурсы крайне ценны, блага «ворот» распространяются лишь на малую толику ее представителей, не затрагивая основного населения.

Эта социально-экономическая неоднородность территории планеты и отразилась на положении восточной окраины РФ.

В результате бурных событий 1990-х годов восточная часть России оказалась дальней периферией по отношению к собственной столице. К «хоре» московских «ворот» сейчас относится менее половины территории страны. Если до Волги «глобальность» Москвы видна, так сказать, невооруженным взглядом (достаточно посмотреть на карту дорожной сети), то уже в районе Урала московское влияние перестает быть абсолютным. В районе же Енисея символическое воздействие и инновационный импульс московских «ворот» и их институциональной матрицы практически угасают. Еще больше ослабевает способность «ворот» использовать ресурсы восточной периферии, транслировать туда социальные символы и институциональные образцы. Огромный, охватывающий едва ли не полстраны (в пространственном отношении)

локал оказывается лишен общей с центром символической системы — точнее, исходящие из центра импульсы ощущаются там слишком слабо, чтобы преодолеть сопротивление местных условий и иных институциональных образцов. Только в условиях полного отсутствия таковых властный импульс пробивается сквозь пласт «местных особенностей».

Ситуация обостряется тем, что в географической близости от «покинутых» территорий находятся другие «глобальные ворота» (Шанхай, Гонконг, Токио — Осака, Сингапур). Идущие от них импульсы ощущаются в регионе гораздо сильнее, особенно импульсы от ближайших китайских «ворот». Влияние последних проявляется в самых разных сферах — от кулинарных предпочтений до выбора форм экономической активности. Как российский Восток может быть втянут и уже втягивается в экономику стремительно глобализирующегося Китая, убедительно показано А.Милехиным³⁹. Это, разумеется, не военная экспансия и даже не мирный захват. Это естественный и закономерный процесс. Для того чтобы получить доступ к интеллектуальным и технологическим ресурсам более высокого — постиндустриального — уровня, население региона вынуждено взаимодействовать с «воротами», принимая их правила игры, их институциональные нормы. Такая ориентация на «ворота» АТР и трансформировала «классический» сценарий развития восточной окраины России.

³⁹ Милехин 2006.

Традиционно — и вполне логично — в периоды угасания интереса со стороны центра «абсолютно удаленный» Дальний Восток стремительно архаизировался. Весьма показательна в этом смысле легенда о том, что в годы первой мировой войны колеса в Приамурье смазывали сливочным маслом вместо солидола. Поскольку инновации шли только с «запада», а «запад» был временно заблокирован, регион переходил на «натуральное хозяйство» с установкой на автаркию, просто выживал. Выживать он начинает и в 1990-е годы — но в принципиально ином, чем прежде, окружении.

Падение «железного занавеса» поставило восточную окраину России лицом к лицу с наиболее интенсивно развивающимися экономиками мира. Как уже говорилось, азиатские «ворота в глобальный мир» оказались гораздо ближе и доступнее, чем собственные, национальные «ворота». Их агрессивная экономика остро нуждалась в природных ресурсах, которыми богат регион, и готова была за них платить. Существенно, что эти «ворота» гипотетически могли выплеснуть на ближнюю периферию капитал и иные ресурсы, столь необходимые в условиях «отрыва».

Расцвет «челночной» торговли, всколыхнувший население региона, и приватизация дальневосточной части «советского трофея» создали необходимые для включения в международную торговлю накопления. Правда, в отличие от «большого трофея», который делился в европейской части страны, дальневосточный «трофей» носил довольно специфический характер. Он состоял в основном из предприятий ВПК, чей продукт был не особенно рентабелен, да и торговля им шла вразрез

с интересами государства. Не случайно наиболее современные предприятия региона пребывают сегодня в жалком состоянии в ожидании федеральных вливаний. Гораздо большую ценность имели «побочные» виды деятельности: вылов ценных пород рыб и иных морепродуктов (рыболовецкие флотилии), добыча полезных ископаемых, лесные деланы и т.д. За них и велась борьба в первой половине 1990-х годов. Разумеется, рыбу вполне можно было потребить на месте, а из леса — настроить избы, но торговля приносила качественно больший доход и торгующим, и региону в целом. Важно и то, что доходные виды внешнеэкономической деятельности в кратчайшие сроки становились массовыми, обрастали подсобными и смежными производствами, так или иначе втягивая в себя подавляющую часть населения. Спортивные ассоциации и комсомольские органы, рабочие бригады, землячества и кафедр в 1990-е годы почти мгновенно развернулись в бизнес-сети, чему способствовала традиционно присущая региону сетевая структура социальной ткани при относительно слабом развитии структуры институциональной.

Через приграничную торговлю регион постепенно включался в глобальный товарооборот. Навстречу лесу, рыбе и полезным ископаемым шли товары народного потребления, вычислительная техника, автомобили, валюта (судя по косвенным данным, баланс теневой торговли был активным) и многое другое. Конечно, регион интегрировался в АТР не совсем так, как мечталось идеологам Дальнего Востока, не в статусе постиндустриального центра, но в качестве поставщика ресурсов, то есть в качестве «хоры», а не метрополии. Однако, в отличие от условий взаимодействия с «национальными воротами», регион в данном случае оказывался ближней, а не дальней «хорой».

Такое положение делало традиционные виды деятельности вполне доходными и экономически эффективными, особенно если учесть, что основной оборот товаров и финансов протекал вне государственного фискального контроля⁴⁰ и, следовательно, имел все преимущества «льготного налогообложения».

⁴⁰ Бляхер (ред.)
2000.

Вполне понятно, что подобное активное взаимодействие не могло не сказаться на восприятии ближайших соседей и самом образе региона как форпоста, крепости во вражеском окружении. Смысловой и социальный фон настоятельно требовали изменения отношения как к «возможному противнику», так и к китайским мигрантам.

Традиционная для региона роль форпоста, крепости, прикрывающей восточные рубежи, снижается. Соответственно, выпадает из актуального оборота и мигрантофобия. Точнее, она остается в сигналах, транслируемых в центр (поскольку тот ждет именно этих сигналов), но не в поведенческих практиках населения. Внутри самого региона мигрантофобия существует латентно, актуализируясь в двух случаях: в ситуации выборов (как способ мобилизации населения) и в условиях возрастания миграционного оттока (как форма самооправдания уезжающих и готовых уехать). Быстро формируются более или менее развет-

⁴¹ Бляхер 2003.

вленные структуры, в большинстве своем частные, но не только, которые сглаживают несоответствие миграционной политики потребности в контактах с сопредельными странами. Их усилиями организуются «таможенные коридоры», упрощающие процесс пересечения границы. Создаются «гостиничные участки» в общежитиях, где проживают гости из дальнего зарубежья, появляются фирмы, оказывающие разнообразные услуги в сфере коммерции⁴¹.

На протяжении 1990-х — начала «нулевых» годов именно эти неформальные, а порой и нелегальные структуры определяли миграционную политику в регионе. Важно отметить, что ее проводниками часто были вполне легальные должностные лица, «приватизировавшие» те или иные государственные полномочия. Интересно, что неформальная региональная миграционная политика, в отличие от федеральной, носила достаточно дифференцированный характер, учитывавший неоднородность самих граждан сопредельных государств.

В первой половине 1990-х годов подавляющую часть граждан КНР, находившихся на территории региона, составляли розничные и мелкооптовые торговцы. Отношение к ним региональной власти было неоднозначным. Политически их присутствие признавалось негативным фактором. Соответственно, на них обрушивались многочисленные проверки со стороны всевозможных контролирующих органов. Именно на них указывали в периоды, когда на фоне эскалации антикитайских настроений региональным властям было необходимо заработать «политические очки» в глазах электората или федерального центра.

⁴² Бляхер (ред.) 2000.

В то же время их наличие было жизненной необходимостью. Ведь именно они заполняли товарами прилавки магазинов и рынков, удовлетворяли потребности населения и в продуктах, и в товарах народного потребления. В силу этого номинально репрессивный по отношению к мигрантам режим в действительности оказывался селективным. Более того, в рамках самих структур, отвечавших за поддержание такого режима, формировались механизмы, с помощью которых его можно было обойти. Так, при тех же паспортно-визовых столах возникали «фирмы», в которые рекомендовали обращаться иностранным гражданам для легализации их пребывания в России⁴². Сходным образом решались проблемы и с иными контролерами. Создавались квазизаконные институты, позволявшие эффективно функционировать приграничной торговле и при этом обеспечивавшие «административную ренту» представителям соответствующих служб.

После кризиса 1998 г., оказавшего столь благотворное воздействие на отечественную экономику, массовой становится новая категория мигрантов — иностранные рабочие. Собственно говоря, иностранные рабочие (прежде всего корейцы) были в регионе на протяжении большей части послевоенного периода. Однако ниши, которые они занимали (лесозаготовка и сельскохозяйственные работы), не предполагали ежедневного контакта с аборигенным населением. Конечно, иностранных рабочих пытались включить в общую «идеологическую канву»,

проводили вечера советско-корейской дружбы и т.д. Но сам процесс этот был не особенно активным и населения не затрагивал.

Теперь ситуация меняется. Китайские рабочие превращаются в элемент повседневности дальневосточных, да и сибирских городов. На новых «гостей» распространяются практики, сложившиеся по отношению к «торговцам». Формально сохраняя свой репрессивный характер, миграционная политика на деле оказывается достаточно либеральной, тем более что такие «не вполне легальные» работники являются наиболее выгодными для работодателя.

Принятый на рубеже веков Трудовой кодекс (№ 197-ФЗ) практически лишил работодателя свободы маневра в уровне и формах оплаты работников и требовал от него значительных отчислений в социальные фонды. На иностранных рабочих, привлеченных на основе «устного найма», такие выплаты не распространялись, поэтому они обходились предприятию намного дешевле, чем местные кадры, даже если получали не меньше граждан РФ. Существенно и то, что мигранты заполняли те «ниши», которые по тем или иным причинам не пользовались популярностью у местных жителей. Порою, правда, возникала конкуренция с наименее квалифицированным сегментом рынка труда (сельскохозяйственные предприятия ЕАО, ремонт и отделка квартир в Хабаровске и Владивостоке и т.д.), но здесь иностранные рабочие заметно превосходили отечественных своим профессионализмом и неприхотливостью. Да и местные кадры отнюдь не бились за рабочие места, сравнимые по уровню оплаты с пособием по безработице. В условиях огромного дефицита трудовых ресурсов сохранение статуса безработного достаточно часто оказывалось сознательным выбором.

В начале текущего столетия к уже существующим потокам добавился новый отряд — предприниматели, финансисты, ученые из сопредельных стран. Это было качественно новое явление, причем активно поощряемое местными партнерами. Ведь иностранные бизнесмены не только обеспечивали рынки сбыта и поставки товаров, но и позволяли брать кредиты в китайских банках под принципиально иные проценты, инвестировали в совместное производство.

Китайские ученые и педагоги из робких учеников, какими они были в начале 1990-х годов, постепенно превращались в старших партнеров, гораздо сильнее интегрированных в международные исследовательские сети. Наличие таких контактов все больше осмыслялось как ресурс, который необходимо оберегать. Формирующийся запрос трансформировал политику региональных властей и муниципалитетов. На региональном и муниципальном уровне начали заключаться долгосрочные договоры о сотрудничестве, реализовываться многочисленные совместные инициативы. При этом в центр по-прежнему транслировался образ «пустого пространства», которому угрожает «чуждое» заполнение. Неудивительно, что для Москвы оказался полной неожиданностью провал Программы переселения соотечественников.

Выяснилось, что в «пустом» регионе готовы принять менее тысячи человек. Причина понятна: это очень дорогие работники, а рынок труда уже заполнен и устоялся. Важно также иметь в виду, что основное внимание в Программе уделено государственной поддержке собственно процесса переселения и — отчасти — правовой помощи мигрантам. Формирование привлекательности территории, стимулирование притока мигрантов, создание условий для их успешной адаптации и закрепления отнесены к ведению региональных органов власти. Вопросы же устройства переселенцев, их социальной и бытовой адаптации фактически делегированы муниципальным образованиям. Но для них мигранты не являются и не могут являться отдельной категорией населения, требующей особых мер. В результате решение их проблем (жилье, трудоустройство, социальное обеспечение) ставится в один ряд с решением проблем иных групп населения и прочими делами муниципалитетов.

Весьма холодно местное сообщество отнеслось и к либерализации миграционного законодательства, начавшейся с 2006 г. Ведь формы, механизмы и инструменты миграционной политики в регионе были уже отработаны. Изменение рамочных правил игры, задаваемых федеральным законодательством, вело к сбоям в работе многочисленных и взаимосогласованных структур.

Китайцы все больше осознаются как «возможность», «ресурс», который находится под угрозой, который могут отнять. Причем отнимает его именно центр, реализующий масштабную программу развития региона, которая на практике оборачивается программой освоения его богатств внешними акторами, то есть возвращением к положению «дальней хоры». Коммуникация и циркуляция финансовых потоков все заметнее переориентируются на взаимодействие между китайскими и российскими «воротами в глобальный мир», минуя регион. Ситуация усугубляется тем, что если в предшествующий период региональные власти обладали механизмами смягчения просчетов федерального законодательства, то сегодня их влияние на жизнь региона значительно снизилось. Власть губернаторов, которые по типу легитимности в 1990-е годы были подобны президенту страны, сейчас, по сути, ограничивается распределением бюджетных средств. В результате «борьба за китайцев» переносится в область неформальных практик, обесмысливая официальную региональную миграционную политику.

Новые ориентиры федеральной миграционной политики в части стимулирования иммиграционного притока в страну (прежде всего через Программу переселения соотечественников) наталкиваются на пассивность региональной власти. Геополитические (заселение приграничных территорий, поддержание демографической безопасности) и макроэкономические (обеспечение рабочими руками масштабных инвестиционных проектов) цели федеральной власти остаются для них абстракцией. В итоге чуть ли не единственным стимулом для поддержки региональной властной элитой миграционных установок центра оказывается возможность получения федеральных ресурсов. В этих условиях

неуспех политики привлечения иммигрантов, объясняемый «недостаточным федеральным финансированием», иногда даже выгоден региональным властям.

В связи с этим напрашивается несколько вопросов. В чьих интересах формируется и реализуется миграционная политика России? Кто является бенефициарием этой деятельности? Существует ли хоть один актор, реально заинтересованный в изменении миграционной политики страны? Четкого ответа ни на один из них на сегодняшний день нет.

Это влечет за собой целый ряд глубоких последствий. Ввиду непроработанности федерального миграционного законодательства и невозможности его диверсифицированного применения практическая деятельность по реализации миграционной политики на региональном уровне фактически вытесняется в область разнообразных неформальных практик. Некоторые из возникающих в этой сфере проблем носят общий для большинства российских регионов характер. Однако большая их часть связана со спецификой конкретных регионов, что отражается на формирующихся там практиках.

В силу самой природы миграционных процессов данные практики не сводятся к правоприменению, а охватывают гораздо более широкие сферы жизнедеятельности региональных сообществ. Это и практики принятия управленческих решений на муниципальном уровне (регулирование предпринимательской деятельности иностранных мигрантов), и экономические практики (в частности, практики распределения квот на привлечение иностранных рабочих), и политические (использование миграционной проблематики в предвыборной борьбе, властная риторика в региональных СМИ).

Все это заставляет говорить о том, что миграционная политика на региональном уровне реализуется в настоящее время через комплексы практик, формирующихся с учетом специфики региона. Именно через эти комплексы происходит диверсификация, приспособление унифицированной федеральной миграционной политики к потребностям региона. Жесткая рамка федерального законодательства, не позволяющая легализовать значительную часть этих практик, включив их в систему правовых инструментов, обуславливает их функционирование в неформальном режиме. Как следствие, практическая деятельность региональной власти не только не ликвидирует лакуны в миграционном законодательстве, но и способствует активному поиску в нем новых пробелов.

Разрыв компетенций и интересов ключевых участников регулирования миграционных процессов в сочетании с серьезными пробелами в законодательстве приводит к проявлению все новых и новых «пустот» в миграционной сфере. И эти «пустоты» немедленно заполняются посредническими структурами, выполняющими не всегда легальные, но жизненно необходимые функции стыковки интересов задействованных сторон.

Определение региональной миграционной политики как комплекса практик закономерно ставит и вопрос о ее субъектах, или акторах.

Действительно, рассматривая практики как инструменты реализации миграционной политики региона, необходимо понимать, кто их вырабатывает и ими пользуется.

Очевидно, что ключевую роль в формировании и реализации региональной миграционной политики играют органы власти субъектов РФ. Однако широкий спектр практик предполагает и наличие широкого круга акторов, прежде всего в ключевой для регионов сфере взаимодействия мигрантов и принимающего общества. Помимо властных структур, в этот круг входят бизнес-сообщество, органы местного самоуправления, локальные (территориальные) сообщества, средства массовой информации, для которых миграционная тематика является товаром, и т.д. Характер взаимоотношений между этими акторами крайне непрост, что определяется разностью их интересов, целей, методов, а также восприятия правил игры, сложившихся на миграционном поле.

Реализация интересов данных акторов, в свою очередь, вовлекает в рассматриваемый процесс новых, неочевидных участников: школу и, шире, всю систему образования, включающую как собственно учебные заведения (учителя, ученики-мигранты или дети мигрантов, их родители и родители местных учеников), так и организационно-управленческие структуры, чиновников, учебные программы; систему социального обслуживания и обеспечения; учреждения здравоохранения и т.д. У них появляются собственные интересы, диктуемые не столько интересами региона в целом, сколько узковедомственными целями и задачами, а также отношениями с вышестоящими органами, и собственные ограничения (например, система ведомственных нормативных документов, стандартов и регламентов) в сфере регулирования миграции.

Такой подход позволяет отойти от сложившегося представления о региональной миграционной политике как о реализации установок федерального центра, связанной преимущественно с адаптацией мигрантов. Признание разности интересов и методов многочисленных акторов этого процесса дает возможность рассматривать взаимную адаптацию мигрантов и принимающего общества не как двусторонний процесс, предполагающий некую консолидированную позицию мигрантов, с одной стороны, и принимающего общества — с другой, но как *сложную многоуровневую полисубъектную систему*. Систему, в которой те или иные акторы, теоретически вписанные в силу «происхождения» в одну из сторон процесса, нередко отражают интересы противоположной стороны либо выполняют функции посредников между прочими участниками.

Это, в свою очередь, заставляет задуматься о правомерности рассмотрения регионов как единых субъектов миграционной политики. И дело уже не в возможностях и ограничениях для формирования и реализации регионами собственной миграционной политики. Насколько правомерно рассматривать регион в качестве единого актора в этом процессе? Можно ли вообще говорить о консолидированном региональном интересе, или же следует вести речь о групповых интересах

региональных акторов, сложно соотносящихся между собой, не всегда совпадающих, а порой и противоречащих как общегосударственным, так и региональным интересам? Более того, складывающиеся «миграционные» практики бизнес-структур, которые становятся все более и более значимыми акторами региональной политики в сфере миграции, позволяет выдвинуть гипотезу о межрегиональном характере этого субъекта миграционной политики, чьи интересы не совпадают с интересами ни федеральной власти, ни регионов.

Важно и другое: вторая сторона миграционного процесса — сами мигранты — тоже неоднородна и распадается на отдельные группы, различающиеся как по своим интересам, так и по стратегиям вхождения в принимающее общество, использующие разные практики и взаимодействующие с разными акторами региональной миграционной политики. Иными словами, за двумя полюсами двунаправленного процесса взаимодействия мигрантов и принимающего общества скрываются как минимум несколько групп субъектов, взаимодействующих в разных плоскостях и использующих самые разнообразные инструменты в рамках правил игры, заданных федеральным законодательством в сфере миграции и, шире, полномочий регионов в целом.

Вместо заключения

Ко второй половине «нулевых» годов позиция федерального центра в миграционной сфере определилась окончательно: миграционная политика выстраивается исходя исключительно из «государственных» интересов. Те же немногочисленные попытки в той или иной степени учесть специфику регионов в миграционной политике, которые изредка предпринимаются, строятся на двух ошибочных, на наш взгляд, посылах. Первая заключается в том, что потребности регионов выводятся главным образом из общегосударственных задач. Наиболее яркий пример — выбор регионов вселения для участников репатриационной программы, стартовавшей в 2007 г. Так, включение в репатриационную программу Амурской области совершенно не учитывало реальную ситуацию в регионе и его объективную заинтересованность во временной трудовой миграции и объяснялось не «прихотью областного правительства», но указанием со стороны федерального центра⁴³.

Не испытывая потребности в репатриантах, регионы даже и не пытались противодействовать провалу программы репатриации. Более чем четырехлетний опыт ее реализации убедительно показал, что если в регионе нет субъекта, всерьез заинтересованного в следовании федеральному курсу в сфере миграционной политики, шансы на успешное его осуществление исчезающе малы.

Вторая ошибка состоит в том, что регионы рассматриваются как некая консолидированная, а потому — совершенно абстрактная общность, чьи интересы оказываются чем-то вроде средней температуры по больнице. Вместе с тем не вызывает сомнений, что попытка учесть позиции и интересы хотя бы ключевых акторов региональной миграци-

⁴³ *Трансграничные мигранты 2009: 95—101.*

онной политики чрезвычайно сложна в реализации в силу широты спектра таких акторов и высокой вариативности их интересов.

Разность интересов акторов миграционной политики в значительной мере есть следствие несовпадения стратегических целей, обозначенных в федеральных программах, и тактических задач, которые решают регионы. Это трагическое несовпадение порождает замкнутый круг. Регионы, не видя отражения своих интересов в федеральной миграционной политике, реализуют комплексы мероприятий, которые лишь по форме и декларируемому целеполаганию соответствуют федеральным документам. Используемые ими управленческие инструменты и практики работы с миграцией и мигрантами не только далеко не всегда способствуют воплощению в жизнь федеральных установок, но иногда и прямо противоречат им. Вполне очевидно, что подобная ситуация обрекает федеральные документы оставаться дорогостоящей декларацией. В условиях же «вертикали власти» это, в свою очередь, стимулирует «закручивание гаек» и дальнейший отказ от учета потребностей регионов.

Но расхождения в интересах просматриваются не только по линии центр—регионы. Противоречия в миграционной сфере могут возникать даже между двумя уровнями местного самоуправления. Хорошим примером здесь служит ситуация в одном из муниципальных районов, примыкающих к Иркутску. Массовый приток горожан в населенные пункты района полярно оценивается местными и районной администрациями. Если для первых приток мигрантов из города — безусловное благо (рост налогооблагаемой базы недвижимости, развитие мелкого бизнеса в сфере обслуживания, общее оживление жизни в селах), то для районной власти — столь же безусловная обуза. Причина прежде всего финансовая: согласно Налоговому кодексу, налог на недвижимость поступает в бюджет поселений, тогда как район может рассчитывать только на налог на доходы физических лиц.

Менее острое, но не менее заметное различие присутствует в позициях региональной власти, районной и местных администраций по отношению к иностранным трудовым мигрантам. Если позиция областного правительства волей-неволей отражает базовые посылки федеральной миграционной политики (иностранная трудовая миграция возможна только в пределах выделенных квот), то на нижнем уровне местного самоуправления гастарбайтеры воспринимаются как один из важнейших факторов благополучия локальных сообществ. Их включенность в формальную и неформальную экономику такова, что они объективно являются и субъективно осознаются представителями местных администраций как существенный элемент повседневной экономической жизни. Что же касается районной администрации, то ей чужд как один, так и другой подход: она не получает никакой выгоды от иностранной трудовой миграции, но и не несет каких-либо расходов (да и ответственности), а потому эти мигранты ей «не интересны»⁴⁴.

⁴⁴ Григоричев 2010: 160.

Таким образом, несовпадение позиций региональных органов власти и двух уровней местного самоуправления обусловлено разностью интересов в налоговой сфере и системе бюджетных обязательств, а также спецификой отношений с локальным, региональным и трансрегиональным бизнесом. Иными словами, эти различия совершенно объективны и жестко детерминированы целым комплексом факторов. Представляется, что интересы других акторов миграционной политики (тех же бизнес-структур, национально-культурных организаций, социальных учреждений, школ и т.д.) определены не менее жестко, хотя набор факторов здесь, вероятно, иной — от конъюнктуры рынка до, например, этномиграционного компонента при формировании контингента учащихся средних школ. В парадоксальной логике миграционной политики все они вынуждены втискиваться в ее рамки хотя бы формально, «соблюдая приличия», тогда как на практике отстаивать свои интересы.

Как следствие, пожалуй, все акторы миграционной политики на региональном уровне руководствуются исключительно собственными интересами. De facto в регионах реализуется отнюдь не федеральная миграционная политика и даже не более или менее консолидированная региональная система мер регулирования миграции. Едва ли не каждый из акторов проводит собственную «миграционную политику», выстраиваемую исходя из узких интересов и неширокого горизонта планирования. В итоге образуется некая сумма «миграционных политик», слабо связанных между собой, практически не учитывающих взаимные интересы акторов и лишь номинально вписывающихся в прокрустово ложе федерального законодательства. Такое положение вещей позволяет создать иллюзию пребывания в правовом поле, фактически выталкивая соответствующую деятельность в сферу неформальных практик.

Библиография

- Алешко В.А.** 2001. *Социально-экономическое развитие Хабаровского района*. — Хабаровск.
- Андерссон О., Андерссон Д.** (ред.) 2001. *Ворота в глобальную экономику*. — М.
- Асалханов И.А.** 1963. *Социально-экономическое развитие Юго-восточной Сибири в XIX веке*. — Улан-Удэ.
- Баньковская С.П.** 2004. Миграция, Свобода и Гражданство: парадоксы маргинальности // *Отечественные записки*. № 8.
- Бляхер Л.Е.** (ред.) 2000. *Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса (На примере мелких предпринимателей и самозанятых)*. — М.
- Бляхер Л.Е.** 2003. Диалог через границу: региональные варианты кросскультурного экономического взаимодействия // *Вестник Евразии*. № 4.
- Бляхер Л.Е.** 2010. Государство и несистемные сети «желтороссии», или Заполнение «пустого пространства» // *Полития*. № 1.

Волосенкова Е.В. 2008. Миграционная политика в современной России: вызовы и ответы XXI века // *Регионалистика и этнополитология*. — М.

Гельбрас В.Г. 1996. Самое слабое звено в экономической безопасности России // *Миграционная ситуация на Дальнем Востоке и политика России*. — М.

Гликман Е. 2009. *Власти России делают все, чтобы потерять Дальний Восток* (http://www.newsland.ru/News/Detail/id/352192/cat/42/?_openstat=ZGlyZWN0LnIhbmRleC5ydTsxNTg2MjA2OzQ3MjAwMjQ7eWFWuZGV4LnJlOmdlYXJhbnRlZQ).

Григоричев К. 2010. «Таджики» в пригородах Иркутской агломерации // *Миграции и диаспоры в социокультурном, политическом и экономическом пространстве Сибири: Рубежи XIX—XX и XX—XXI веков*. — Иркутск.

Гудков Л. 2004. К проблеме негативной идентификации // Гудков Л. *Негативная идентичность: Статьи 1997—2003 гг.* — М.

Дидух Н.Н. 2009. *Трудовая миграция как фактор развития Дальневосточного региона (Социологический анализ)*. Автореферат дисс. на соискание уч. степени к.с.н. — Хабаровск.

Закон города Москвы об условиях пребывания в Москве иностранных граждан (<http://www.visas.ru/info/law-mospreb.html>).

Заусаев В.К. 2009. *Стратегический план устойчивого социально-экономического развития города Комсомольска-на-Амуре до 2025 года*. — Хабаровск.

История Дальнего Востока СССР: период феодализма и капитализма (XVII в. — февраль 1917 г.). 1983. — Владивосток.

Исхаков К.Ш. 2006. Верить в Россию, верить в Дальний Восток // *Российская Федерация сегодня*. № 18.

Ишаев В.И. 1998. *Особый район России*. — Хабаровск.

Кабузан В.М. 1985. *Дальневосточный край в XVII — начале XX века (1640—1917)*. — М.

Калугина Г.В. 2010. Местная власть и трансформация дискурса «национальной политики» в постсоветскую эпоху (случай Иркутска) // *Полития*. № 2.

Капелюшников Р.И. 2001. *Российский рынок труда: адаптация без реструктуризации*. — М.

Кирилова Е. 2004. Вынужденные переселенцы в России: оправдались ли надежды? // *Отечественные записки*. № 4.

Конституция Российской Федерации (<http://www.consultant.ru/popular/cons>).

Кузин А.В. 2004. *Военное строительство на Дальнем Востоке СССР: 1922—1941 гг.* Дисс. на соискание уч. степени д.и.н. — Иркутск.

Кушлина О.Б. 2000 Тихая моя родина: морфология двудомного растения // *Неприкосновенный запас*. № 2 (<http://magazines.russ.ru/authors/k/kushlina>).

Мельвиль А.Ю. и др. 2006. Политический атлас современности: опыт классификации стран // *Полис*. № 5.

Милехин А. 2006. Россия и Китай в меняющемся мире. // *Россия в АТР*. № 2.

Мотрич Е.Л. 1999. Население Дальнего Востока и стран СВА: современное состояние и перспективы развития // *Перспективы Дальневосточного региона: Население, миграция, рынки труда*. — М.

Осипов Г.Р. 2007. *Взаимодействие формальных и неформальных методов управления в строительной отрасли города Хабаровск*. Автореферат дисс. на соискание уч. степени к.с.н. — Хабаровск.

Панеях Э.Л. 2008. *Правила игры для русского предпринимателя*. — М.

Портяков В.Я. 2004. Экономическая катастрофа грозит Дальнему Востоку // *Демоскоп*. 24.05—6.06 (<http://demoscope.ru/weekly/2004/0159/gazeta06.php>).

Ремнев А.В., Суворова Н.Г. 2010. Управляемая колонизация и стихийные миграционные процессы на азиатских окраинах Российской империи // *Полития*. № 3—4.

Сергеев В.М. и др. 2007а. Доверие и пространственное взаимодействие социальных сетей // *Полис*. № 2.

Сергеев В.М. и др. 2007б. Москва и Санкт-Петербург как центры притяжения социальных сетей // *Полис*. № 2.

Сергеев В.М. и др. 2007в. «Хора» московских «ворот» и сценарии ее развития // *Полис*. № 2.

Сергеев В.М., Казанцев А.А. 2007. Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» // *Полис*. № 2.

Трансграничные мигранты и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации. 2009. — Екатеринбург.

Тюркин М. 2004. «Иногда мы намеренно идем на ужесточение наказаний...» // *Отечественные записки*. № 4 (<http://www.strana-oz.ru/?numid=19&article=906>).

Файзуллина А.Р. 2007. *Миграционная политика в современной России: Федеральный и региональный аспекты*. Автореферат дисс. на соискание уч. степени к. полит. н. — Уфа.