

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

ИНСТИТУТ ЭТНОЛОГИИ И АНТРОПОЛОГИИ

**ИССЛЕДОВАНИЯ
ПО ПРИКЛАДНОЙ
И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ**

№ 155

А.Г. ОСИПОВ

**ИДЕОЛОГИЯ «МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ» КАК ЭЛЕМЕНТ
КОНСТРУИРОВАНИЯ
ЭТНИЧЕСКОЙ КОНФЛИКТНОСТИ**

**(на примере Краснодарского и
Ставропольского краев)**

Москва
2002

**ИССЛЕДОВАНИЯ
ПО ПРИКЛАДНОЙ
И НЕОТЛОЖНОЙ
ЭТНОЛОГИИ**

№ 155

А.Г. ОСИПОВ

**ИДЕОЛОГИЯ «МИГРАЦИОННОЙ ПО-
ЛИТИКИ» КАК ЭЛЕМЕНТ
КОНСТРУИРОВАНИЯ
ЭТНИЧЕСКОЙ КОНФЛИКТНОСТИ**

**(на примере Краснодарского и Ставрополь-
ского краев)**

**Москва
2002**

ISBN 5-201-13758-x (16)

© Серия «Исследования по прикладной и неотложной этнологии»
Института этнологии и антропологии РАН. Документ N 155.

Редакционная группа:

В.А.Тишков (отв.ред.)
Н.А.Лопуленко
М.Ю.Мартынова

Материалы серии отражают точку зрения авторов и могут не совпадать с
позицией редакционной группы

При использовании ссылка на материалы обязательна

По вопросам приобретения материалов обращаться по адресу:
119334, Москва, Ленинский проспект, д.32а.
Институт этнологии и антропологии РАН
тел. 938-00-19, 938-07-12
E-mail: INFO@IEA.RAS.RU
fax: (7-095) 938-06-00

Документ № 155

А.Г. ОСИПОВ

**ИДЕОЛОГИЯ «МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ»
КАК ЭЛЕМЕНТ КОНСТРУИРОВАНИЯ
ЭТНИЧЕСКОЙ КОНФЛИКТНОСТИ
(на примере Краснодарского и Ставропольского краев)**

Работа подготовлена при поддержке
Федеральной целевой программы
«Формирование установок толерантного
сознания и профилактика экстремизма
в российском обществе»
(тема «Психология национальной напряженности»)

Об авторе

Александр Геннадьевич Осипов – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Центра по изучению и урегулированию конфликтов Института этнологии и антропологии РАН. Сфера научных интересов: этнология, этнополитология, этноконфликтология.

About the Author

OSSIPOV, ALEXANDER G.

Ph.D in History, senior researcher, Center for Conflict Study and Settlement, Institute of Ethnology and Anthropology of the Russian Academy of Sciences. Research interests: ethnology, ethnopolitology, ethno-conflictology.

Summary

OSSIPOV, A.G. IDEOLOGY OF “MIGRATION POLICIES” AS ELEMENT OF ETHNIC CONFLICT CONSTRUCTION (KRASNODAR AND STAVROPOL CASE)

The author examines the process of the formation of “migration policy” ideology which hinders the adaptation of immigrants and their inclusion in local social environment in the South of Russia. He characterizes the discursive strategies the mass media use to create negative attitude to migration, as well as the legal aspects of the anti-migration policy. Special attention is given ethnicity-based discrimination of Meskhet Turks and Chechens by local governments. The author suggests ways of prevention of violence and immigrants’ rights violation.

Публичное обсуждение так называемых «этнических проблем» в нашей стране ведется, по сути дела, только последние 15 лет. В течение всего этого времени «проблемы» сводились и сводятся в основном к этническим конфликтам. Более того, к этому выражению – этнические конфликты – реально (на бумаге) или условно (по смыслу) добавляется приставка «меж-». Иными словами, конфликт изначально рассматривается как взаимодействие определенных социальных единиц, выделяемых или формирующихся по этническому признаку. Использование слов «конфликтность» или «конфликт», разумеется, не является непереносимым условием. Они заменяются близкими по значению терминами, такими, например, как «напряженность», «противоречия» и, наконец, просто [межэтнические] «отношения». Появление в дискуссионном поле иных, помимо собственно конфликтных, тем (федеративное и административное устройство, защита аборигенов) обычно обосновывается и оправдывается также задачей «предотвращения конфликтов» или «улучшения межнациональных отношений». Иные перспективы рассмотрения: этническая дискриминация и ее предотвращение, «язык вражды», преступления по мотивам этнической ненависти, защита меньшинств, проблема стереотипизации этнических групп в средствах массовой информации (СМИ), этническое/культурное измерение социального неравенства – просто не возникают.

Если в первые годы общественных дебатов об «этнических проблемах» эти «проблемы» в основном выводились из националистической идеологии, в особенности из идей «национального государства», то в последнее время основное внимание перенесено на миграцию и её последствия. Причины такого смещения достаточно сложны и требуют отдельного рассмотрения. В данном случае целесообразно просто

принимать как данность то, что с некоторой пор миграция оказалась в фокусе общественного внимания и проблематизируется в этническом контексте.

Эта проблематизация во многих регионах, да и в стране в целом, сводится к следующему: миграция требует расходования ресурсов принимающего общества, а потому является для него источником социальных и экономических трудностей; социальная конкуренция, культурные и этнические различия между мигрантами и остальным населением вызывают конфликты и дестабилизацию; все это вместе взятое вынуждает государство принимать меры, направленные на «управление» объемом, направленностью и составом миграционных потоков. Вот набор типичных суждений, поданный от имени международной организации (Программы развития ООН, UNDP): *«Мигранты из "ближнего зарубежья" и из северных районов сосредотачиваются главным образом в южных и центральных районах России, усиливая там конкуренцию на рынке труда, обостряя жилищную проблему и снижая обеспеченность населения социальными услугами и социальной инфраструктурой... В ряде случаев, однако, появление большого числа мигрантов, особенно инонациональных, способствует обострению этнических трений и противоречий. Это характерно, в частности, для южных районов России, где в этнической структуре мигрантов велика доля выходцев из Закавказья»¹.*

В наиболее последовательном и радикальном виде эта объяснительная модель используется на юге России – в Краснодарском и Ставропольском краях и в Ростовской области. Кроме того, распространены суждения о том, что «проблемы миграции» и связанных с ними конфликтов особенно остры и даже уникальны именно в этих трех регионах. Я не хочу утверждать, что эти регионы принципиально отличаются от других территорий «реаль-

ной» миграционной ситуацией или позицией властей и так называемых «экспертов». Более того, разница, если она и существует, носит чисто количественный характер; просто по ряду достаточно случайных причин власти трех регионов находят больше поводов говорить о миграции, как о социальной «проблеме», и увязывать ее с этническими отношениями. В данном случае важно, что российский Юг давно стал наглядной иллюстрацией публичного говорения о миграционных «проблемах», и в таком качестве его и следует рассматривать.

При анализе идеологии представлений и языка, используемых чиновниками, средствами массовой информации и академическими экспертами, практически невозможно провести четкую границу между этими тремя группами. В частности, это связано с тем, что многие авторы позиционируют себя в разных качествах: как представители власти, СМИ и науки. Также невозможно установить определенные географические рамки, например, рассматривать только то, что происходит внутри этих регионов: представления местных чиновников осваиваются на федеральном уровне, взгляд региональных СМИ ретранслируется общенациональными, местные специалисты публикуются в Москве, а московские аналитики повторяют суждения, впервые высказанные в регионах.

Три региона Северного Кавказа с преимущественно русским населением – не

одно и то же и отличаются друг от друга. Из трех субъектов РФ по достаточно существенным признакам выделяется Краснодарский край: там существенно выше степень радикализма и правового нигилизма властей, чаще, чем где-либо еще в публичном дискурсе акцентируется этнический аспект миграции, более активную роль играют организации, именующие себя «казачьими» и пр. Целесообразно поэтому брать для рассмотрения Краснодарский край и один из двух оставшихся субъектов. В данном случае это будет Ставропольский край, а материалы, относящиеся к Ростовской области, будут использованы ниже в качестве вспомогательных. В последние годы власти и СМИ Республики Адыгея нередко выступают в унисон и в тандеме с властями и СМИ Краснодарского края. При том, что ситуация в Адыгее во многом действительно напоминает положение в Краснодарском крае, иногда оказывается полезным привлекать иллюстративный материал и из этой республики, большинство населения которой составляют русские.

Анализ публичного говорения о миграционных «проблемах» и их этнических аспектах должен включать в себя поиск ответов на три вопроса. Первый – каковы признаки и содержание наиболее распространенных суждений и представлений о миграции, высказываемых публично. Второй – как складываются эти представления. Третий – каково их влияние на общественные практики.

Методология

Суждения о миграционной ситуации в южных регионах повторяются настолько часто, что воспринимаются как нечто аксиоматичное и очевидное, то, что «все знают». Это, конечно, ни в коей мере не может оцениваться как критерий достоверности знания.

Советские люди воспитаны в позитивистском духе. Практически все исходит из веры в объективную реальность, которая может быть объективными средствами зафиксирована и описана. С этим тесно связано представление о том, что объекты научного познания существуют вне и независимо от познающего субъекта. «Гео-

рия отражения» обычно играет с ее сторонниками злую шутку. Тезис о том, что мнение людей о действительности в конечном счете является отражением этой действительности, стихийно приводит к отождествлению действительности с представлениями о ней. Изучение действительности оборачивается просто пересказом «экспертного» мнения; материализм незаметно переходит в своеобразный методологический солипсизм.

Что касается состояния общественных наук в стране, то следует отметить, что вся критика позитивистской социологии, ведущаяся на Западе на протяжении XX века, прошла абсолютно мимо них. Российское обществоведение оказывается обреченным на провинциализм и реферативность, а потому не представляет особого интереса и особой ценности.

Отказ от позитивистской традиции должен быть дополнен методологией, основанной на теории социального конструирования. Социальное конструирование реальности может быть определено как взаимосвязанные процессы, с одной стороны, институционализации субъективных значений и их включения в социальные структуры, с другой – включения социальных структур в систему субъективных значений². Сами по себе «реальные» и «объективные» в физическом смысле проявления: действия или акты речи существуют не как таковые, а в смыслах и интерпретациях, которые приписывают им совершающие их или окружающее общество; в свою очередь, субъективные смыслы и интерпретации организуют «реальную» деятельность людей.

В частности, социальный, в том числе этнический конфликт, может и должен рассматриваться как процесс и продукт социального конструирования. Проявления, определяемые как «конфликт», неотделимы от категорий, в которых их воспринимают и описывают. Окружающая действительность упорядочивается в го-

ловах людей на основе представлений о конфликте и соответствующих понятий; связанные с «конфликтом» представления и понятия в свою очередь организуют и легитимизируют действия людей. Нет «чистого» конфликта, который был бы чем-то внешним и объективно данным для людей, которые в нем участвуют или которые его наблюдают.

Такой же подход необходимо проводить и в отношении миграции. Нет причин отождествлять миграцию как перемещение физически «реальных» людей в физически «реальном» пространстве и времени с миграцией как социальным феноменом. В социальном смысле физически «реальная» миграция не значима, коль скоро она не зафиксирована в общественном сознании, не включена в структуру принятых представлений, понятий и оценок и коль скоро действия по поводу «миграции» не институционализированы. Вместе с тем, нет никаких оснований допускать, что миграция и реакция на миграцию как социально значимые и признанные феномены являются производными от физически «реальной» миграции или отражением этой «реальной» миграции. Например, в странах Южной Европы не проблематизируется туризм (хотя численность туристов превосходит численность населения этих стран, туристы в культурном отношении являются «другими», имеют иные поведенческие навыки, совершают правонарушения), но активно обсуждается скромная по объемам миграция из стран Северной Африки и Ближнего Востока. Имеет значение лишь то, что происходит в головах людей.

«...Мир *социальный* возможен только как названный, т.е. обозначенный при помощи *относительных* категорий языка. Мыслить мир *как таковой* невозможно»³. Одно и то же слово или предложение имеет разный смысл (значение) в разных «языковых играх». Смысл (значение слов) закреплён в практике языка, основанной на

совместном опыте участников «игры». Язык представляет собой совокупность бесчисленного множества «языковых игр», каждая из которых обладает своими «правилами»⁴.

В этом смысле первоочередное значение приобретает анализ языка и особенностей его употребления, то есть дискурса и дискурсивных стратегий⁵. Важна не только лексика как набор отдельных терминов, но важны и особенности тезаурусных связей, то есть связей внутри словаря, осо-

бенности синтаксиса, то есть связей между элементами речи, и контекст употребления терминов и речевых конструкций. Можно выделить четыре параметра описания дискурсивных стратегий: репрезентация действующих лиц и использование обобщающих категорий; постановка и решение социальных проблем; эксперты и способы присвоения дискурса; легитимирующая аргументация⁶.

Язык

Вопрос о содержании «миграционных проблем» следует в первую очередь рассматривать как вопрос о власти. Собственно политическая власть в этой области имеет важное, но не первоочередное значение. Наиболее существенным представляется вопрос о власти номинации. Человечество делится на называющих и называемых. Кто имеет право называть – тот и осуществляет власть, «вызывая названные явления к жизни»⁷. В нашем случае это три вида социальных агентов – институты политической власти, а также лица, выступающие от их имени, «эксперты», в основном позиционирующие себя как представители науки, и средства массовой информации.

В данном случае нет нужды подробно обсуждать способы присвоения дискурса – они типичны для многих регионов, и есть специальные работы, им посвященные⁸. В их основе лежит «поляризованная репрезентация» (по выражению Т. ван Дайка) – противопоставление «хозяев» (принимающего или «нормального» общества, «нас»), интересы которых рассматриваются как приоритетная ценность и «гостей» («пришлых», «мигрантов»).

Властным ресурсом для «нормального» общества выступает «истинное», «научное» знание о «реальном» положении вещей. В качестве «экспертов», носителей «истинного» знания выступают чаще все-

го «ученые» и «сотрудники правоохранительных органов». О легитимирующей аргументации в целом будет сказано ниже, в разделе «Идеология».

Миграция обсуждается (не только в регионах Юга России) с позиций «постоянных жителей», «принимающего», или «нашего», общества. В публичном пространстве иные перспективы (то есть, в первую очередь, взгляд самих «мигрантов») практически не представлены. Отдельные СМИ, выступающие от имени «мигрантов» (обычно малотиражные газеты), играют маргинальную роль и обычно ориентируются на аудиторию, состоящую из самих же «мигрантов». Подбор высказываний от имени «мигрантов» (в виде выступлений в эфире или писем, опубликованных в печатных СМИ) осуществляют люди, выражающие точку зрения «постоянных жителей». «Голоса» «мигрантов» присутствуют только в контексте высказываний от имени «принимающего» общества и обычно подбираются таким образом, чтобы они подтверждали доминирующие представления или точки зрения. «Мигранты» не выступают полноправным субъектом общественных отношений. Они присутствуют в публичном пространстве в двух качествах – как объект, которому приписывают определенные свойства и которому дают оценки (с точки зрения «полезности» для «принимающего» общества), и как неле-

гитимный субъект. Во всех случаях правом называть, то есть формулировать проблему и приписывать отдельным людям или группам социально значимые характеристики, обладают только элитные группы «принимающего» общества.

На общераспространенный и господствующий язык большое влияние оказывает господствующая эссенциалистская парадигма восприятия и интерпретации этничности. Иными словами, этничность видится как сущностная и неизменная характеристика индивида и человеческих коллективов. Коллективным образованиям, в том числе условным множествам, приписывают свойства социального субъекта, в частности, субъекта конфликта. Действиям разных агентов, их мотивации, спонтанным социальным процессам произвольно приписывается «этнический» смысл – смысл «свойства этноса», фактора или детерминанты «этнических процессов», объекта «этнических интересов». Самые разные культурные феномены или общественные институты и в обыденном сознании, и в научном дискурсе наделяются этническими чертами: «национальные» культуры в целом и их компоненты, особенности хозяйства, черты психики и пр.

Одну из существенных черт языка, на котором ведется обсуждение миграционных «проблем», можно условно обозначить как множественность и сменность кодировок. В данном контексте слова «код» и «кодировка» обозначают отнесение предмета обсуждения к определенной смысловой области и использование для описания и оценок терминов из соответствующего понятийного ряда. Опять же условно можно выделить четыре кода, посредством которых передаются суждения о миграции: социальный, юридический, культурный и этнический.

Социальная кодировка связана с рассмотрением миграции в социально-экономическом контексте. Например, мигрантов можно обсуждать в терминах «поль-

зы» или «вреда» для национальной или местной экономики. Их можно описывать как социальных конкурентов «постоянных» жителей или, наоборот, как новый ресурс развития.

Юридический код предполагает соотнесение миграции и «мигрантов» с [как бы] правовыми требованиями. Миграция может описываться как правомерная или нет, «мигранты» – как лица, находящиеся в правовом поле или как противостоящие «требованиям закона», политика государства по отношению к мигрантам может критиковаться как не соответствующая правовым требованиям или, наоборот, оправдываться юридическими аргументами. Примечательно, что при использовании юридического кода постоянно происходит смешение легальности (то есть соответствия нормам позитивного права) и легитимности (соответствия разделяемым в данном обществе представлениям о «справедливом»).

Культурная кодировка означает обсуждение поведенческих и коммуникативных паттернов «мигрантов» и их соотнесение с «принимающим» обществом. Культурализация социальных различий может иметь разную направленность: «мигрантам» могут быть приписаны как позитивные с точки зрения принимающего общества (предприимчивость), так и негативные черты.

Этнические коды делают значимой такую характеристику и «мигрантов», и «принимающего» общества, как этничность. Использование этнических кодировок не сводимо просто к описанию «мигрантов» или «принимающего» общества как суммы определенных этнических групп. К этническим следует отнести обобщенные (в том числе пейоративные) характеристики, такие как «кавказцы», «среднеазиаты», «дагестанцы» и пр. Любые обобщенные ссылки на, например, «многонациональность» миграции или принимающего общества, на особенности «этнической культуры», «этнический ба-

ланс», общее увязывание миграции с «межнациональными отношениями» также означает включение этнического кода.

Деление, разумеется, условно; можно предложить и иную, более подробную схему. Между кодами нет четкой границы; далеко не всегда отдельные кодировки используются изолированно. Как правило, происходит либо одновременное использование разных кодировок, либо переключение с одной на другую в зависимости от аудитории или иных обстоятельств. Это имеет два важных следствия. Первое – понятия, используемые для описания миграционных «проблем», нагружаются дополнительными, обычно подразумеваемыми смыслами. Второе – элита, формирующая миграционный дискурс, получает дополнительные возможности для манипуляции. Например, возможность переключения с «этнического» кода на «юридический» позволяет отклонять обвинения в расизме и дискриминации, утверждая, что миграционная политика сводится лишь к борьбе с «нелегальными мигрантами» «независимо от национальности».

Наглядной иллюстрацией того, как реализуются обе возможности, может служить передача по каналу НТВ «Свобода слова» от 22 марта 2002 г., во время которой, пожалуй, впервые миграционные «проблемы» Краснодарского края были озвучены для столь большой аудитории⁹ так, как их представляют местные власти. Выступавший губернатор края А.Н. Ткачев изначально отксерстился от того, что краевая кампания гонений на «нелегальных» мигрантов имеет этническую подоплеку. Между тем, участникам дискуссии и всей телеаудитории были показаны отрывки сделанного по заказу краевой администрации фильма, в котором в качестве «нежелательных» и «вредных» мигрантов представлены представители меньшинств, а главная «миграционная проблема» сведена к «нарушению этнодемографического баланса» и к появлению «мест компактно-

го проживания» отдельных национальных групп. В ходе дискуссии также оперировали социальными (говорилось о миграции как источнике экономических трудностей) и культурными кодами (поведение мигрантов описывалось как наносящее ущерб «коренному населению» – «мигранты», например, якобы не хотят учить русский язык).

Элита, выступающая от лица «коренного» или «принимающего» общества, пользуется монополией на формулирование и постановку проблемы, в том числе на формирование соответствующего понятийного аппарата. Последнее включает в себя не только отбор лексики, но установление неких правил ее употребления и придание ей определенных смыслов (то есть, правил «языковой игры»).

Можно просто отметить широкое использование типичных для многих регионов страны риторических приемов. Часто используются метафоры, например, «проходной двор»¹⁰, «незванные гости» и такие фигуры речи, как «очевидно», «невооруженным глазом видно, что...», «есть основания полагать» и др.

Можно отметить, что в качестве ключевых понятий используются многозначные слова или слова с широким и неопределенным значением. Придание смысла происходит в процессе употребления и обычно определяется контекстом; смысл обычно подразумевается, а не вытекает из буквального прочтения текста.

Вот как используются несколько ключевых для обсуждения миграционной проблематики понятий.

Проблема. Всегда миграция описывается не как нейтральный феномен, а как «проблема», требующая «решения». «Проблема», в первую очередь, видится как источник трудностей для «принимающего» общества. Сравнительно редко она воспринимается как трудности самих «мигрантов»; в таком контексте, впрочем, сравнительно редко, обсуждают русских ми-

грантов из Чечни в Ставропольском крае. «Решение» отводится исключительно государству. «Решение» видится в двух ракурсах: ограничительном (государство должно ограничить или устранить миграцию как источник «проблем») и патерналистском (государство должно в известных пределах «обустроить» «легитимных» мигрантов, например, русских из Чечни). Иная перспектива рассмотрения – например, обеспечения прав и свобод мигрантов, их включения в общество в качестве полноправных членов – не возникает.

Мигранты. Значение термина размыто, а сам он перегружен смыслами. В академических и тем более масс-медийных публикациях почти не проводится попыток как-то определить содержание понятия, выстроить внутреннюю классификацию и очертить допустимые границы применения.

Например, в Краснодарском крае регулярно публикуются оценки общей численности «мигрантов». Называются числа до миллиона и более¹¹. Между тем, авторы публикаций не сообщают, из чего складываются подобные числа. Число «миллион» подозрительно близко к общему числу людей, получивших в крае прописку (регистрацию по месту жительства) с 1989 г. Сюда попадают и люди, перемещавшиеся внутри региона (примерно одна треть), и приехавшие из других регионов России (в основном из Сибири и Дальнего Востока), и выходцы из-за рубежа, в подавляющем большинстве – из стран СНГ (тоже примерно треть прибывших).

Можно говорить не только о некорректности и нечеткости в использовании термина «мигранты», но о сознательной манипуляции. Не раскрывается содержание, вкладываемое в смысл термина; понятие по умолчанию охватывает очень разные категории. Происходит подмена понятий: использование слов «мигранты» и «миграция» изначально предполагает, что речь идет о приезжающих или собирающихся приехать в регион, на деле же

предметом обсуждения становится часть постоянного населения.

Когда возникает необходимость назвать в качестве примеров какие-то группы или лица, то термин используется избирательно. Например, к «мигрантам» безусловно относят турок-месхетинцев, которые приехали в Краснодарский край в 1989–90 гг., а зачастую и армян, поселившихся в регионе в 70–80-е гг. Гораздо реже в качестве «мигрантов» обозначают тех людей, которые составляют самую значительную группу из числа приезжих последнего десятилетия – переселенцев из других российских регионов, в основном из-за Урала. Никто не назовет «мигрантом» нового президента Адыгеи, приехавшего с Чукотки, губернатора Краснодарского края А.Н. Ткачева, перебравшегося в Краснодар из Веселовского района, или члена Совета Федерации Н.И. Кондратенко, живущего между Москвой и Краснодаром.

Использование термина «мигрант» приобретает смысл, если «мигрантам» приписываются определенные социальные свойства, существенно отличающие их от так называемого «постоянного» населения. Иными словами, использование термина означает риторическое выстраивание социальной границы и стигматизация части населения. Свойства, приписываемые «мигрантам», таковы, что иначе как угроза и источник проблем для «постоянного населения» «мигранты» восприниматься не могут. Приписывание происходит двояким образом – непосредственно и контекстуально. В первом случае «мигрантов» прямо описывают как проблемную категорию; во втором упоминание происходит в отчетливо негативном контексте. «Мигранты» возникают преимущественно в таких контекстах, как «преступность», «конфликты», «нагрузка на социальную инфраструктуру», «безработица» и пр.

Будучи поставленными в один ряд с традиционно стигматизированными груп-

пами («бомжами», «преступниками», «спекулянтами»), «мигранты» и сами становятся стигматизированной категорией. Упоминание термина актуализирует регулярно выстраиваемый ассоциативный ряд; термин в каждом конкретном случае вне зависимости от целей говорящего несет эмоциональную нагрузку и соответственно воспринимается. Наглядную иллюстрацию того, какими смыслами нагружено слово «мигрант» можно получить, сравнив два суждения: «20 % населения сменили в течение последних тринадцати лет место жительства» и «каждый пятый житель – мигрант».

Стихийность, неуправляемость и бесконтрольность. Эти слова обычно используются в качестве предикатов слова «миграция»; приписываемый им негативный смысл в основном обусловлен советскими традициями восприятия и оценки социальной реальности. Эти характеристики также автоматически и по умолчанию используются и воспринимаются как негативные и как самоочевидные. Действует еще одна нерелексивная конвенция словоупотребления и приписывания смыслов. Значение понятий публично не раскрывается и не деконструируется. Никто, например, никогда не рассуждает по поводу того, что любое перемещение не под конвоем и не по комсомольской путевке представляет собой именно «стихийную» миграцию. Почти нет желающих задаться вопросом, каким образом «управляемость» миграцией совместима с конституционным правом на свободу передвижения и выбор места жительства и с таким необходимым атрибутом рыночной экономики, как свободное движение рабочей силы. Не вызывает интереса многозначность слов «контроль» и «контролируемая», а также вопрос о том, что «контроль» как административное ограничение перемещений граждан вступает в явное противоречие с «контролем» как сбором информации об этих перемещениях.

Нелегальная миграция. «Нелегальная» – еще один негативный предикат, также принимаемый как данность, не раскрываемый и не обсуждаемый. Его использование помещает «мигрантов» как бы вне правового поля и противопоставляет «постоянным жителям» в юридических терминах. Здесь, скорее, следует говорить о сознательной манипуляции, поскольку понятия «легальности», «законности» и их антонимы имеют четкое юридическое значение, о котором, как правило, умалчивают.

Напряженность и конфликт. «Напряженность» вне зависимости от контекста – типичное слово-паразит. Оно не имеет определенного значения, никак не соотносится с какими-либо эмпирически фиксируемыми феноменами и только служит усилению негативного эмоционального фона при обсуждении тем, связанных с миграцией.

Понятие «конфликт» подробно разработано и широко используется в разных социальных дисциплинах. Изначальная проблема заключается в вольном или невольном редукционизме: люди следуют, в сущности, бытовым представлениям о конфликте как о столкновении двух определенных и четко структурированных субъектов, или «коллективных личностей». Кроме того, при использовании понятия «конфликт» в миграционном контексте оно этнизируется. Стороны «конфликта» (по крайней мере, одна из «сторон») воспринимаются как «этноты», в крайнем случае – части «этноты», имеющие свои интересы и действующие как единое целое.

Более существенная с прикладной точки зрения проблема состоит в подмене понятий, когда самые разные нарушения прав, проявления агрессии или нетерпимости истолковываются как «конфликт». В качестве «этнического конфликта» описываются и интерпретируются такие практики, как этническая дискриминация (особенно исходящая от государства), деятельность экстремистских организаций, преступления по мотиву этнической ненависти

ти или вражды и возбуждение этнической вражды, стереотипизация меньшинств в СМИ и пр. Само по себе слово «конфликт» предполагает определенную сопоставимость ролей «сторон» и сопоставимость их вины, риторически снимает от-

ветственность с государства, поскольку конфликт воспринимается как результат спонтанных процессов, выносит за скобки неудобные для власти вопросы (в первую очередь, дискриминацию).

Правовые основы региональной миграционной политики

С момента распада СССР до настоящего времени миграционная политика на региональном уровне фактически сводится к поддержанию режима прописки и к обращению с вынужденными мигрантами, причем второе носит подчиненный характер. «Прописочная» политика является одним из элементов паспортной системы и включает в себя ограничение регистрации по месту жительства и пребывания, контроль за регистрацией, наложение санкций на нарушителей регистрационного режима и ограничение прав и свобод лиц, не имеющих местной регистрации, в основном регистрации по месту жительства. Обращение с вынужденными мигрантами сводится к установлению дополнительных, по сравнению с федеральными, условий и ограничений для лиц, претендующих на статус беженца и вынужденного переселенца, и к ограниченной поддержке лиц, признанных беженцами и вынужденными переселенцами. Региональная миграционная политика проводится в жизнь с помощью различных механизмов: федеральных нормативно-правовых актов и заложенных в них возможностей для исполнителей действовать по усмотрению, реально сложившейся правоприменительной практики и регионального законодательства¹².

В трех рассматриваемых регионах Северного Кавказа региональное законодательство играло и продолжает играть большую роль. В стране можно условно выделить 4 типа региональной «прописочной» политики. Тип 1 – принятие собственных нормативно-правовых актов, прямо, открыто и вопреки федеральному законода-

тельству ограничивающих регистрацию граждан и неграждан РФ по месту жительства и пребывания, а также привязывающих реализацию прав и свобод к наличию местной регистрации. Тип 2 – принятие собственных нормативно-правовых актов, ограничивающих регистрацию завуалировано, путем увязывания регистрации с нормами гражданского и жилищного законодательства (норма жилой площади, режим жилого помещения); классическим примером здесь служит Москва. Тип 3 – установление специальных условий регистрации по месту пребывания лиц из стран СНГ, но не граждан РФ. Тип 4 – номинальное использование только федерального законодательства.

Краснодарский край, безусловно, относится к Типу 1. Собственное регулирование началось, по сути, еще в 1989 г. С 1992 г. последовательно действуют три идентичные по концепции нормативно-правовых акта: Решение Краевого совета от 7 августа 1992 г., Закон Краснодарского края № 9-КЗ от 23 июня 1995 г. и Закон Краснодарского края № 460-КЗ от 11 апреля 2002 г., а также подзаконные акты к ним, выпущенные краевой администрацией. Все три акта восходят к Постановлениям Совета Министров СССР № 677 и 678 от 24 августа 1974, устанавливавшим основы советской паспортной системы. Суть краснодарских актов: все претенденты на прописку в крае (в том числе переселяющиеся внутри края) делятся на три группы. Первая, льготная группа (дети и родители жителей края, регистрирующиеся на их жилую площадь, возвращающие-

ся в край демобилизованные военнотружущие и пр.) получают прописку безусловно, независимо от соблюдения нормы жилой площади. Вторая группа (прочие ближайшие родственники жителей края, приглашенные на работу специалисты) регистрируются при соблюдении нормы жилой площади. Третья группа, то есть все остальные, регистрируются «в порядке исключения», то есть по особому разрешению.

Ставропольский край в разные периоды относился к разным типам. Собственное регулирование началось в 1994 г., действовавшее в 1994–1997 гг. «Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае» в основном было идентично краснодарскому прописочному законодательству. В 1997 г. край перешел от Типа 1 к Типу 3: Временное положение было отменено, но вступил в силу принятый в декабре 1996 г. Иммиграционный кодекс, распространявшийся на неграж-

дан. Кодекс фактически не применялся и был отменен в 2000 г., а на деле положение с пропиской на Ставрополье определялось своеобразным пониманием федерального законодательства, сложившейся практикой и правилами, которые принимали районные администрации. 24 июня 2002 г. был принят Закон Ставропольского края № 27–КЗ «О мерах по пресечению незаконной миграции в Ставропольском крае», прямо и открыто отменяющий право на свободу передвижения и выбор места жительства и объявляющий наличие прописки критерием легальности/нелегальности проживания.

В 1994 г. в Ростовской области был принят закон, в целом аналогичный краснодарским актам. В 1995 г. он был отменен после протеста областной прокуратуры, область перешла к Типу 4. В октябре 1999 г. принят новый областной закон № 48–ЗС, аналогичный краснодарскому Закону № 9–КЗ от 23 июня 1995 г.

Общеполитический контекст

Необходимо учитывать то, что ситуация в регионах зависит от позиции федеральной власти и общенациональной миграционной политики. С 2000 г. в стране разворачивается кампания против так называемых «нелегальных мигрантов». Одновременно страну «закрывают» от бывших советских граждан – ограничиваются возможности получения гражданства, вводится разрешительный порядок жительства, ограничиваются трудовые права. «Нелегальными мигрантами» считают тех, кто живет в стране без прописки, то есть регистрации по месту жительства. Кампания включает в себя принятие нового ограничительного и репрессивного законодательства, ужесточение существующих правил и практик. Кампания носит публичный характер, и власть вместе со СМИ последовательно создает в лице «мигрантов»

образ врага. Фактически кампания в основном нацелена на бывших советских граждан СССР, либо тех, которые не являются гражданами России, либо тех, чье российское гражданство не признается властями.

«Нелегалами» в основном объявили не вновь прибывших, а фактически постоянных жителей – бывших советских граждан. Значительная часть из них, находящихся в России, живет в стране длительное время, составляет немалую часть постоянного населения, многие из них утратили связи со страной исхода, имеют в России жилье, работу и пр.

Произошло следующее. После распада СССР российские власти перестали применять советское законодательство об иностранцах в отношении бывших советских граждан. Нового законодательного регу-

лирования введено не было, поэтому позиция властей оставалась двусмысленной. С одной стороны, бывшие советские пользовались правом безвизового въезда в РФ, и на них не распространялись ограничения по срокам пребывания. Федеральная власть в разных формах признавала, что на бывших советских распространяется тот же режим регистрации, что и на российских граждан, и что в их отношении нет ограничения на постоянное проживание в стране. Прибывающие в Россию бывшие советские граждане не могли воспользоваться процедурами для «настоящих» иностранцев. С другой стороны, это не имело четкого нормативного закрепления, и центральное правительство сквозь пальцы смотрело на попытки регионов вводить свое регулирование. В 2000 г. на бывших советских было вновь распространены советские правила, относящиеся к пребыванию и жительству иностранцев. По сути, был запущен процесс делегализации этих людей в России и, соответственно, их вытеснения из страны. По новой интерпретации советских правил, легаль-

но проживающими признают только имеющих в РФ регистрацию по месту жительства, то есть прописку. Остальных (то есть большинство), которые постоянно живут в стране по временной регистрации или вообще без регистрации, относят к «нелегалам».

Новая позиция федеральных властей сходна с позицией, которую в 90-е гг. занимали власти северокавказских регионов. Это служит явным стимулом для продолжения политики ограничения миграции и вытеснения групп населения, неугодных власти. Вместе с тем, антимигрантская кампания привела к широкому распространению и признанию фразеологии, которая раньше носила маргинальный характер и использовалась в основном в Краснодарском крае. Во-первых, миграция проблематизируется как «нелегальная», причем критерием легальности/нелегальности открыто объявлена прописка. Во-вторых, миграция начинает обсуждаться в категориях «национальной безопасности».

Идеология

В Краснодарском и Ставропольском краях и в Ростовской области миграционная политика понимается и открыто провозглашается как политика, направленная на ограничение миграционного притока, а также в ряде случаев – на «управление» составом «мигрантов». Выработана система взглядов и представлений относительно того, что собой представляет миграция, почему она нуждается в ограничении и «управлении» и в чем это «управление» должно заключаться. Основные участники публичных дебатов о миграции – власти, СМИ и «эксперты» – ведут себя одинаково и высказывают сходные суждения сходным образом. Поэтому легитимирующую аргументацию, являющуюся частью миграционного дискурса, можно рассматривать и описывать как идеологию.

Из Постановления Главы администрации Краснодарского края от 12 марта 2001 г. № 174 «О мерах по преодолению социальной напряженности и негативных последствий избыточной миграции в Краснодарском крае»: *«Вооруженные конфликты в республиках Северного Кавказа и Закавказья, особенно в Чеченской Республике, оказали дестабилизирующее влияние на этнополитическую и социально-экономическую обстановку в Краснодарском крае. Последствиями этих событий стала неконтролируемая обвальная миграция в край, не имеющая аналогов в прошлом. За последние десять лет на Кубань прибыло более миллиона человек беженцев и вынужденных переселенцев, каждый пятый житель края является мигрантом.*

Это создает дополнительные трудности и проблемы, возрастает социально-политическая напряженность. Опережающими темпами, по сравнению со среднероссийскими, растут цены на недвижимость, товары первой необходимости, в том числе продукты питания. Перегружена социально-культурная инфраструктура. Не хватает благоустроенного жилья, рабочих мест. В местах компактного проживания мигрантов остро стоят проблемы медицинского обслуживания населения, образования подрастающего поколения. "Прозрачность" южных границ Российской Федерации, приграничное расположение Краснодарского края, а также его территориальная близость к очагам вооруженных конфликтов способствуют въезду на территорию края лиц, не соблюдающих российское законодательство, проникновению оружия, наркотиков, росту бандитизма и незаконного вывоза товаров. Это создает угрозу для жизни и безопасности населения края, делает невозможным полноценное использование для безопасного отдыха и лечения миллионов людей богатейшей курортно – рекреационной базы края. В краевые органы государственной власти и местного самоуправления поступают многочисленные обращения граждан, требующих остановить бесконтрольный поток миграции, создающий социальную и межэтническую напряженность в крае. Сложившаяся ситуация требует дополнительных мер по упорядочению миграционных процессов, происходящих в крае, и преодолению ее негативных последствий»¹³.

Из преамбулы Областного Закона Ростовской области от 11 октября 1999 г. № 48–ЗС «О временном порядке регистрации граждан по месту пребывания и жительства на территории Ростовской области»: «В настоящее время на территории Российской Федерации резко обострилась социальная и оперативная обстановка в связи с ведением боевых действий

на Северном Кавказе, совершением террористических актов в городах Буйнакске, Москве и Волгодонске в отношении мирных жителей, нагнетанием экстремистскими элементами социальной напряженности, необходимо принятие кардинальных мер, направленных на упорядочение вопросов, связанных с пребыванием и постоянным проживанием на территории Ростовской области граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, на усиление государственного контроля за миграционными процессами в целях обеспечения конституционных гражданских прав и свобод всех законно находящихся на территории области лиц, на снижение социально-политической и криминальной напряженности в приграничной Ростовской области»¹⁴.

Идеология миграционной политики в регионах основывается на следующих взглядах.

Миграция как нагрузка на социальную инфраструктуру. Рассуждения о мигрантах как претендентах на ресурсы, предназначенные «нормальным» жителям и как источнике социально-экономических трудностей – общее место для всех регионов и самый старый способ проблематизации. Обычно тема развивается в общих рамках обсуждения якобы «взрывного», «чрезмерного» и «обвального» роста миграции на Юге России в 90-е гг. Разговоры в чисто утилитарных категориях относительно экономической «пользы» от мигрантов ведутся только в контексте «управляемости» и «подконтрольности» миграции. Иными словами, мигранты признаются в качестве позитивного экономического фактора, если они едут не туда, куда хотят, а куда их направляет государство. Отсюда – попытки отправлять посредством прописочных ограничений и некоторых льгот по ссудам на строительство домов мигрантов в сельские депрессивные районы. Такая политика проводилась с 1992 г. в Ставро-

польском крае, отдельные попытки отмечались в Краснодарском крае.

Мигранты как правонарушители. Тема имеет два аспекта: проблематизация миграции вообще как «нелегальной» и приписывание «мигрантам» большого вклада в рост числа правонарушений. Критерии, позволяющие относить «мигранта» к «нелегалам», как правило, не называются и не обсуждаются. Обычно определение «нелегальная» используется недифференцированно. В результате «мигранты» в целом устойчиво ассоциируются с правонарушением; они изображаются и воспринимаются как находящиеся по ту сторону закона и тем самым противостоящие «нормальным» людям. Из выступления губернатора Краснодарского края А. Ткачева на совещании в Абинске по проблемам миграции 18 марта 2002 г.: «Опасно и то, что мигранты тесно связаны с преступным миром и консолидируются по этническому признаку»¹⁵.

Мигранты как социально и культурно «другие». Имеется в виду, что особенности поведения «мигрантов» наносят ущерб «постоянным» жителям. Краснодарский губернатор А. Ткачев: «На мой взгляд, это похоже на грабительские набеги кочевников в стародавние времена [имеются в виду переселенцы из бывших союзных республик]. Только сегодня это выглядит более цивилизованно: используются экономические рычаги и прорехи в российском законодательстве... Налицо и нарастание напряженности в обществе, вызванное антагонизмом между приезжими и местным населением... Мигранты вытесняют коренное население из различных сфер деятельности. Они пользуются социальными и другими материальными благами и при этом пытаются навязать свой уклад жизни. И даже угрожают местным жителям изгнанием»¹⁶.

Параллельно развиваются две идеи. Мигрантов описывают в терминах культурных дефиниций как людей, социально не-

компетентных и ведущих себя неадекватно. Например, «мигрантам» приписываются «наглость», «вседозволенность», «пренебрежение местными обычаями», «незнание» (или «плохое знание») русского языка. Одновременно их рассматривают как социальных конкурентов «основного населения», успех которых предопределен такими особенностями, как «монополизация отдельных сфер деятельности», «клановость», «стремление к доминированию». «В отличие от стран Западной Европы, мигранты в России чувствуют себя гораздо активнее, уверенней, смелей в социальном и экономическом плане, чем коренное население. Это означает, что мигранты в России в человеческом, финансовом, моральном плане становятся с каждым годом гораздо сильнее ослабленного нищетой и абсурдностью жизни коренного русского населения. Способствует этому во многом то, что мигранты в России организуют свою жизнь на основе клановых или родовых принципов. Русские никогда исторически не имели кланового уклада жизни»¹⁷.

Сравнительно распространены метафоры, связанные с противопоставлением «коренных жителей» «временщикам», якобы заинтересованным только в скорейшем извлечении наживы. В краснодарских СМИ тема «временщиков» особенно активно муссировалась в конце 2001 г., после принятия 20 ноября поправок к краевым законам «Об охране земель сельскохозяйственного назначения в Краснодарском крае» и «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае». Необходимость поправок мотивировалась стремлением защитить почвы от истощения вследствие чрезмерной эксплуатации и загрязнения удобрениями и ядохимикатами, виновниками чего являются «временщики»-арендаторы. В качестве «временщиков» местная пресса изображала корейцев и турок-месхетинцев, их же коснулись выборочные проверки, проведенные вновь сфор-

мированными районными земельными комитетами. Но далеко не всегда культурализация социального имеет этническую окраску. В Краснодарском и Ставропольском краях власти и СМИ нередко стремятся противопоставить «приезжих» представителей меньшинств «местным», «укокоренным», которые полностью интегрированы в местное сообщество и сами якобы враждебно настроены к мигрантам-соплеменникам.

Миграция как причина конфликтов. В этой области сосуществуют социальные, культурные, этнические, а иногда и юридические кодировки. Общая идея проста: «приток» или «наплыв» мигрантов вызывает недовольство и сопротивление «коренных» жителей, что ведет к «напряженности» и открытому насилию. Причины недовольства описываются по-разному: как общее ухудшение экономической ситуации, наличие людей, живущих без прописки и тем самым как бы обижающих местных, рост преступности, социальная конкуренция со стороны «приезжих», особенности их поведения, создающие для «коренных» дискомфорт. Иногда причину сводят просто к самому появлению мигрантов. Например, в Краснодарском крае с легкой руки М.В. Саввы, который тогда был начальником Управления по делам национальностей и вопросам миграции, в 1993 г. через СМИ широко распространились представления о существовании некоего «порога толерантности». По мнению М.В. Саввы, если доля «мигрантов» (без расшифровки этого понятия) в населении (без уточнения пространственных рамок) превышает 15 %, то, по результатам исследований неких британских ученых (имена и фамилии не называются, ссылки на публикации не даются), это автоматически ведет к дестабилизации и конфликтам¹⁸.

«Угроза конфликтов» является сильным пропагандистским ходом. По сути, употребление этого понятия является раз-

новидностью такого способа репрезентации, как «трансфер»¹⁹ – перенос субъектности высказывания, проявляющийся в фигурах типа: «Я лично ничего не имею против... (далее варианты: мигрантов, цыган, евреев), но народ (варианты: соседи, избиратели, общественное мнение) настроен по отношению к ним негативно, и с этим ничего не поделаешь». Используя этот аргумент легко уходят от обвинений в ксенофобии: они, дескать, ничего не имеют против мигрантов как таковых, но только реагируют на «спонтанный» процесс и пытаются предотвратить «объективную» угрозу. Поскольку этнические отношения в стране обсуждаются почти исключительно в терминах конфликтов и ассоциируются с массовыми вооруженными столкновениями, начиная от Нагорного Карабаха и кончая Пригородным районом, вопросы о реальности угрозы и адекватности прогнозов, как правило, никем не задаются.

Миграция как причина нежелательного изменения этнического состава населения. Миграция этнизируется разными способами: контекстуально (например, в качестве иллюстраций описанных выше «негативных» явлений используются этнические меньшинства, или миграция помещается в один смысловой ряд с этническими отношениями), или прямо, путем использования этнических кодировок. В обоих случаях акцентирование внимание на мигрантах как этнически «других» несет негативную смысловую нагрузку. Во втором случае негативные оценки этнически «других» также возникают по-разному. Во-первых, разные «негативные» последствия миграции (преступность, безработица, конфликты) приписываются определенным этническим группам или вообще этнически «другим» (например, «кавказцам» или «мусульманам»). Во-вторых, негативно оценивается само по себе изменение этнического состава независимо от конкретных последствий. Разумеется, два подхода не

противоречат друг другу, а являются взаимодополняющими.

В Краснодарском крае официальное высказывание недовольства по поводу якобы высокой доли среди мигрантов лиц «неславянских национальностей» – давняя традиция. Еще в «Краевой миграционной программе на 1996–1997 гг.» (подпункт 2.2.2.) было прямо записано следующее: *«Мигранты-неславяне нередко создают в социально-экономической системе края свои общинные структуры, пытаются монополизировать конкретные сферы общественной деятельности. Это является серьезным фактором напряженности в межнациональных отношениях. С учетом устойчиво сохраняющейся естественной убыли славянского населения при увеличении доли армян в миграционном приросте и сохранении их естественного прироста можно говорить о постепенном процессе изменения исторически сложившегося баланса численности основных национальных групп населения края»*²⁰.

Прямые нападки на определенные этнические группы как причины «проблем» – в основном дело рук радикальных националистических группировок, именующих себя «казачьими», а также местных таблоидов (например, газеты «Вечерний Ставрополь»). Однако, наметилась устойчивая тенденция включения в эту деятельность властей, СМИ с репутацией респектабельных (в том числе столичных, например, канала ОРТ, «Литературной газеты»²¹, «Российской газеты») и академических экспертов. Миграция особенно активно обсуждается в этнических терминах в Краснодарском крае, и в этом – его существенное отличие от двух других регионах, где количественно пока еще преобладают социальные и культурные кодировки. Другое отличие Краснодарского края в том, что там на уровне региональной власти развернуты кампании против определенных меньшинств.

На особом положении в Краснодарском крае находятся месхетинские турки.

Там живет примерно 15–18 тыс. месхетинцев, большинство приехало туда из Узбекистана в 1989–1990 гг. после Ферганских событий. Власти произвольно отказались предоставить им прописку и отказывают до сих пор. Из-за этого их не признают российскими гражданами, хотя они подпадают под действие части 1 статьи 13 Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» 1991 г. и таким образом юридически являются гражданами РФ. Непрописанные (в том числе оформившие российское гражданство в других регионах РФ или за границей, живущие в Краснодарском крае, но не имеющие местной прописки) лишены практически всех прав. Краевые и местные власти фактически проводят этническую чистку и открыто это признают: месхетинцам создаются невыносимые условия жизни, чтобы вынудить их уехать. Одно из заявлений губернатора края А. Ткачева: *«По различным оценкам, в крае сегодня проживает от 15 до 20 тысяч турок-месхетинцев, что является очень серьезной проблемой. Я говорю, обращаясь к ним: не забывайте, что вы гости на нашей земле. Рано или поздно нам с вами придется проститься. ...Большинство турок-месхетинцев не желает уезжать с нашей территории. Я думаю, будут подключены все механизмы и давления, и убеждения для того, чтобы количество выезжающих "гостей" увеличивалось с каждым годом»*²². Давление принимает разные формы: помимо «просто» лишения всех основных прав – регулярные «проверки паспортного режима», открытые угрозы выселения, враждебные кампании в прессе.

Помимо общих дежурных обвинений в том, что с турками связаны рост преступности, увеличение нагрузки на социальную инфраструктуру, угроза конфликтов с окружающим населением и пр., распространены негативные оценки самого по себе изменения этнического состава населения. Иногда эти суждения рационализи-

руются: говорится об угрозе конфликтов или «вытеснения» русских (в крае распространена метафора «второе Косово»). Реже встречаются суждения о «клановой структуре» новых меньшинств, которая обеспечивает меньшинствам большую конкурентоспособность, чем русским, ведет к эрозии принятых социальных норм и вообще к деградации населения²³. Чаще отрицательная оценка появления новых меньшинств подразумевается как вещь сама по себе очевидная; нередко даже не разъясняется, а постулируется посредством выражений «нарушение этнического баланса», «этнодемографический перекося». В последние годы в Краснодарском крае активно используется тезис более сильный, чем просто «напряженность». Речь идет уже о «культурной несовместимости» некоторых этнических групп «мигрантов» (в первую очередь, турок) и «коренного населения».

Особое отношение к туркам рационализируется также следующим образом. Во-первых, туркам якобы в 1989 г. были «отведены» области Центральной России, следовательно, попытки месхетинцев поселиться в других регионах незаконны. Во-вторых, турки собираются «вернуться», следовательно, их нецелесообразно «укоренять».

Наряду с турками в Краснодарском крае выделяются и стигматизируются курды; иногда объектом нападок становятся армяне. Например, в Постановлении Главы администрации Краснодарского края № 130 от 11 апреля 1997 г. в вину администрации г. Сочи были прямо поставлены прописка, оформление российского гражданства и выдача разрешений на браки армянам и грузинам²⁴.

В Ставропольском крае и местные СМИ, и даже краевые должностные лица заявляют об изменении этнического состава восточных районов и даже о «чрезмерной» доле даргинцев и других дагестанцев в составе населения. В последние годы власть неоднократно высказывала нега-

тивное отношение к переселению в край чеченцев и ногайцев.

Из выступления губернатора Ставропольского края на заседании Совета экономической и общественной безопасности в феврале 1999 г.: *«ОСОБУЮ УГРОЗУ для безопасности края представляют неуправляемые миграционные процессы... Только в Нефтекумском районе на 25 процентов увеличилось количество ногайцев, в основном за счет прибывших из Чечни. Это тяжелым бременем ложится на и без того слабую социальную инфраструктуру края. Переполнены школы, больницы. Сложилась крайне опасная эпидемиологическая ситуация, особенно связанная с туберкулезом. НЕВООРУЖЕННЫМ ГЛАЗОМ заметно, что идет выдавливание русского населения, особенно из восточных районов края... На территориях Курского, Нефтекумского, Левокумского, Степновского районов края проживают уже до 40 процентов выходцев из соседних Дагестана и Чечни. Только в Курский район в последнее время прибыло около двух с половиной тысяч чеченцев... Именно поэтому мы так остро ставим вопрос об ограничении миграции в Ставропольский край, а также об изменении системы по выплате пенсий обездоленным из Чечни, в основном русским»²⁵.*

Краевая газета цитирует выступление представителя Совета В.В. Шнюкова: *«Краевой совбез настораживает, что в восточных районах продолжается планомерное выдавливание русскоязычных граждан. Почти в тридцати населенных пунктах коренные жители остались в меньшинстве. Пройдут очередные выборы в органы местного самоуправления, и русских в этих селах и хуторах не останется вовсе, потому как вновь избранные главы в первую очередь будут отстаивать интересы своего этноса»²⁶.*

Миграция как фактор геополитики и государственной безопасности. Обычно «неконтролируемую» миграцию называют

в ряду «угроз» «национальной безопасности» автоматически, без объяснения того, какую собственно угрозу несут «мигранты». *«Государственная власть упустила инициативу в области регулирования миграционных процессов... анализ современных процессов, происходящих на Северном Кавказе, в южном регионе России, говорит о том, что России придется столкнуться с проблемой нарушений территориальной целостности. Эта проблема по своей сложности значительно превосходит даже борьбу с терроризмом, поскольку требует взвешенной, долгосрочной и крайне дорогостоящей стратегии»²⁷.*

Реже можно наблюдать подобию объяснений. Например, утверждается, что появление мигрантов из «горячих точек» влечет за собой и появление всех атрибутов зоны вооруженного конфликта: боевиков, бесконтрольного оружия и наркотиков. Иногда мигрантам приписывают роль «пятой колонны» или вербовочного контингента иностранных разведок и международного криминала. Краснодарская пресса и даже должностные лица обвиняли месхетинцев в том, что они поселились в «стратегически важных районах» для того, чтобы захватить их в случае войны. В апреле 2001 г. вышла статья, подписанная пресс-службой Управления ФСБ РФ по Краснодарскому краю, с утверждениями о том, что спецслужбы Турции активно взаимодействуют с месхетинским обществом «Ватан», добиваются закрепления турок в крае, чтобы использовать их в качестве «пятой колонны»²⁸. Немного позже уже «Московский комсомолец»²⁹ и «Российская газета»³⁰ обвинили месхетинские организации в связях с турецкой разведкой. Ставропольские должностные лица прямо высказывали опасения в том, что чеченцы, переселяющиеся из Чечни, являются агентами «боевиков», а ногайцы – «ваххабитов». Ставропольский исследователь С.В. Рязанцев сообщает, что миграционный прирост ногайцев в крае вырос

по сравнению с 1989 г. в семь раз, достигнув показателя в 544 человек, и делает такое заключение: *«Это произошло за счет Чеченской республики, откуда, не исключено, они искусственно выдавливались, чтобы укрепить ногайскую диаспору в Ставропольском крае»³¹.*

Конспирологическая тема принимает и более сложный оборот. *«Если в стране хотят избавиться от коренного населения или очень сильно ослабить его, значит, кто-то очень не уверен в себе, кто-то очень боится ответственности. Отсутствие коренного населения, видимо, обезопасит тех, кто приобрел привилегии, собственность, финансовые состояния, власть в провальном реформаторском безумии 90-х гг. Пришлое население не выразит недоумения и возмущения той ценой, которую пришлось заплатить, непонятно ради чего, сотням миллионов людей. Пришлое население не потребует своих денег и собственности обратно, в том числе земельную собственность, так как не будет иметь на это никаких прав. Таким образом, вопрос о правопреемственности и легитимности возникших в России из ничего, из пустоты законодательных актов, властных структур и появившихся благодаря им маргинальных отношений собственности отпадет сам по себе»³².* Должностные лица Краснодарского края (а следом – и местная пресса) утверждали, что «враждебные силы» защищают права турок-месхетинцев и содействуют их «закреплению» в крае для того, чтобы дестабилизировать обстановку³³.

Миграция как объект управления. Здесь суждения и оценки уже относятся не к «мигрантам», а к официальной политике. Как данность принимается то, что миграция должна быть не «стихийной», а «подконтрольной». Слова «управляемость» и «подконтрольность» несут в себе по меньшей мере два смысла. Первый – государство должно иметь возможность, в конечном счете, решать, кто, где и на каких

условиях может жить, и должно этой возможностью по мере необходимости пользоваться. Второй – государство должно иметь полную информацию о перемещениях людей по своей территории. Хотя в некоторых выступлениях и публикациях можно встретить рассуждения об «экономических механизмах управления миграцией», то есть о косвенных стимулах для людей переселяться или не переселяться в определенную местность, «управление» в основном рассматривается как административное принуждение. Главным средством является регистрация по месту жительства и месту пребывания, второстепенные – предоставление статуса вынужденного переселенца и лицензирование использования иностранной рабочей силы.

Поскольку миграция в основном оценивается как негативное явление, «управление», в первую очередь, означает сокращение её объема. Претендентам на прописку и временную регистрацию создаются формальные и практические препятствия в ее получении (в частности, ограничиваются сроки временной регистрации), а не имеющим регистрации – условия, исключающие нормальную жизнь. Кроме того, «управление» подразумевает воздействие на состав прибывающих. На практике проводится формальная и неформальная селекция мигрантов: например, прописочное законодательство трех регионов дает некоторые льготы «ценным» специалистам, приглашенным на работу; процедуры регистрации и контроля дают правоприменителям определенную свободу усмотрения. Выше упоминались и эпизодические попытки краснодарских и ставропольских властей добиваться прописочными ограничениями и преференциями направления мигрантов в депрессивные, малонаселенные сельские районы.

В качестве критериев оправданности и эффективности миграционной политики называются некие «интересы региона» или «жителей региона». Разумеется, выразите-

лем этих «интересов» в совокупности выступает региональная власть. Отношение к мигрантам является почти исключительно утилитарно-потребительским: в основном их рассматривают как источник проблем, а позитивное восприятие, если оно имеет место, в основном определяется «пользой» мигрантов в качестве рабочей силы или фактора поддержания «демографического баланса». Как исключение – позитивное восприятие может также появляться, главным образом в СМИ, как компонент патерналистского отношения к социально незащищенным вынужденным мигрантам, например, к терпящим лишения старикам, женщинам и детям – беженцам, но только признанным официально.

Как упоминалось выше, два компонента «управления», то есть прописочной системы – административное принуждение и получение информации – противоречат друг другу. Чем жестче административные ограничения, тем больше людей им не соответствует и вынуждено уклоняться от требуемых государством процедур, тем менее адекватна информация учетов. В пропагандистском плане противоречие преодолевается просто – вся вина возлагается на «незаконопослушность» самих мигрантов, избегающих контроля и желающих жить там, где власть им не разрешает.

Обоснование правомерности официальной миграционной политики. Противоречие между конституционными принципами и основами региональной прописочной политики не может не бросаться в глаза даже далеким от юриспруденции людям; отношение ко многим группам «мигрантов» никак не соответствует провозглашаемому властью гуманистическим лозунгам. Власть использует набор аргументов, призванных обосновать правомерность принимаемых мер. Их можно условно разделить на три части.

Часть 1. Собственно юридические доводы. Наиболее распространенный состоит в ссылке на часть 3 статьи 17 Конституции

РФ: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц». Подразумевается, что прописочные ограничения вводятся во исполнение этой нормы, поскольку «неконтролируемая миграция» означает нарушение прав «постоянных жителей». Обычно имеется в виду права, реализация которых предполагает активную роль государства: на социальное обеспечение, здравоохранение и образование. Другие юридические доводы редки, например, прописочные ограничения иногда оцениваются как чисто процедурные, не затрагивающие самого по себе права на выбор места жительства. Раньше использовался довод о делегировании регионам полномочий по регулированию миграции в рамках договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. Противореча Конституции, он был несостоятельным с самого начала, а после денонсации договора с Краснодарским краем в апреле 2002 г. стал неактуальным.

Часть 2. «Опережающее законодательство». Суть заключается в том, что якобы отсутствует адекватное общероссийское законодательство о миграции и регионы, не дожидаясь федерального законодателя, могут и должны вводить свое регулирование. Вариант этого аргумента: Москва обещала принять законодательство, соответствующее нуждам регионов, но этого не сделала. Регионы вправе действовать так, как они действуют: Москва изначально санкционировала такую политику, и не вина регионов, что она не выполнила своих обязательств.

Часть 3. «Приоритет целесообразности перед законом». Суть: закон плох, и есть обстоятельства, оправдывающие и требующие его нарушения. Здесь тоже возможны варианты: ценности, имеющие приоритет перед требованиями закона, описываются в категориях «чрезвычайности» ситуации или того, что условно можно назвать советским обычным правом. Обыч-

но говорится о том, что «наплыв» мигрантов, угроза конфликтов, проникновения «боевиков» или «демографической экспансии» требуют срочных мер, невзирая на требования закона. Вариант: репрессивная практика по отношению к мигрантам оправдана, потому что «мигранты» нарушают некие неписанные, но «очевидные» правила. Например, месхетинцы переселились в Краснодарский край «не санкционировано», и тем более им были «выделены» территории для поселения. Тем самым они как бы повели себя «неправильно» – их облагодетельствовало государство, а они захотели большего, того, что им «не положено» – потому не заслуживают прав.

Миграция как область конкуренции федеральной и региональной политики. Перекалывание ответственности за происходящее на «Центр» – пропагандистский ход, часто используемый на региональном уровне. Представление о существовании «региональных» интересов, которые представляют собой как бы совокупный интерес «постоянных жителей», порождает дискурс их «защиты» от покушений извне, и «Центр» выступает одним из главных противников. Москвоборчество³⁴ дополняется конспирологией: в выступлениях даже официальных лиц можно было встретить пассажи об «антинародном» характере режима в Москве, которому противостоят региональные власти, защищающие «народные» интересы. Одно из обвинений в адрес центральных властей в том, что они пытаются навязать регионам неприемлемую идею права на свободу передвижения. Однако обсуждение роли «Москвы» носит более сложный характер. «Москву» осуждают за игнорирование «региональных» интересов, но к авторитету «Москвы» апеллируют, если центральное правительство поддерживает региональную политику и на «Москву» ссылаются, если региональные власти хотят снять с себя ответственность за происходящее. Напри-

мер, давление на месхетинских турок в Краснодарском крае иногда описывается как временное состояние до того момента, когда «Москва примет четкое решение». Если же «Москва» принятие этого решения затягивает или говорит о необходимости

соблюдения федеральных законов, то региональная власть уже делает ударение на вынужденном характере собственных мер и выставляет центральное правительство в качестве силы, мешающей «правильной» политике.

Связь с эмпирической реальностью

Сами по себе характер и масштаб «проблем», вызванных миграцией, по умолчанию принимаются большинством людей, читающих соответствующие тексты, как критерий правомерности и как оправдание проводимой властью политики. В этом, безусловно, проявляется свойственный нашему обществу правовой и моральный нигилизм. Сам по себе вопрос «а как на самом деле?» не имеет значения? с точки зрения анализа причин и механизмов дискриминации и этнического насилия. Важны не реальность в физическом измерении и связанная с ней «материальная» истина, а те смыслы и значения, которые отдельным феноменам придаются в головах людей, поскольку вне их и независимо от них «реальность» не существует. Поэтому ситуацию, якобы существующую «на самом деле» следует рассматривать как теоретический артефакт. Однако в данном случае полезно уточнить соотношение тиражируемых суждений о миграции не с «реальностью», а с эмпирически фиксируемыми и верифицируемыми данными, на которые якобы и должны опираться суждения о «реальной» ситуации.

Выясняется, что в процессе говорения о миграционных «проблемах» эмпирические данные либо полностью игнорируются, либо используются выборочно. Статистическая информация о численности и составе населения, об экономической и криминальной ситуации, о состоянии рынка труда не дают никаких оснований для тех выводов об «изменении этнического состава», «наплыве мигрантов», «преобладании меньшинств» в той или иной

сфере деятельности³⁵. Люди исходят не из эмпирических данных о ситуации, а из априорных представлений о том, какой ситуация ДОЛЖНА быть в соответствии с изначально заданной концепцией.

В последние годы нет оснований говорить о существовании собственно исследований повседневности, связанной с доминированием, агрессией и насилием на этнической почве. Исключением служат отдельные работы, посвященные идеологии (национализму) и истории современности – фактографии отдельных вооруженных конфликтов. Как это ни покажется парадоксальным, деятельность, номинально нацеленная на изучение повседневности, не предполагает эмпирических исследований. Действительность описывается на основе публикаций СМИ и количественных исследований – массовых³⁶ и экспертных опросов. Последний метод является наиболее популярным, а в качестве основных экспертов выступают государственные служащие (включая сотрудников правоохранительных органов).

Методология подавляющего большинства конфликтологических публикаций явно основана на отождествлении мнения людей о действительности с действительностью. Это мнение интерпретируется материалистически, в духе «теории отражения», при этом оно не деконструируется, не ставится вопрос о мотивах тех или иных высказываний или об источнике высказанных представлений. Отсутствует также исследовательская рефлексия и желание поставить вопрос о влиянии исследователя и его публикаций на язык и созна-

ние изучаемых. Таким образом, «этнополитология» и конфликтология самодостаточноны и не имеют никакой связи собственно с исследованием. Возникает замкнутый круг: чиновник широко привлекает академическую «экспертизу» для обоснования и планирования решений, а для исследователя главным и практически единственным экспертом выступает чиновник.

Во многих случаях мы имеем дело не с методологической некорректностью, но с сознательной манипуляцией – сокрытием, искажением или ложной интерпретацией фактов.

«Чрезмерный приток мигрантов». Критерии «нормальности» или «чрезмерности» миграционного оборота никем не установлены.

Сальдо миграции в Краснодарском крае в 1989 г. составляло 43,2 тыс. чел. (0,9 % населения на начало года), в 1994 г. – 90,0 тыс. чел.³⁷ (1,8 %), в 1996 – 53,2 тыс.³⁸ (1,1 %), в 1999 г. оно сократилось до 28,6 тыс. чел.³⁹ (0,6 %). В Ставропольском крае в 1990 г. оно составило 24,4 тыс. (1,0 %), в 1994 г. поднялось до 41,3 тыс. (1,6 %), в 1996 г. снизилось до 16,0 тыс. (0,6 %), в 2000 г. составило 4,7 тыс. чел.⁴⁰ (0,2 %).

Однако такие показатели, как миграционный оборот или сальдо миграции бессмысленны, с точки зрения вычисления демографической нагрузки на экономику. Важен общий рост населения. В Краснодарском крае (без Адыгеи, входившей в его состав до 1991 г.) в 1989 г. численность населения составляло 4620,9 тыс. чел.⁴¹, на начало 2000 г., по данным Краснодарского краевого комитета государственной статистики, его общая численность достигла 5067,5 тыс. чел., то есть за 12 лет население края выросло на 9,7 %⁴². В Ставропольском крае (без Карачаево-Черкесии, входившей в состав края до 1992 г.) население за 13 лет с 1989 по 2001 г. выросло на 10,1 % (с 2410,4 до 2654,2 тыс. чел.)⁴³.

Называть прирост, составляющий менее 1 % в год, «катастрофическим» мож-

но только при чрезвычайно развитом воображении.

Общий прирост населения в двух регионах был обеспечен в основном за счет пиковых 1991–1994 гг., в дальнейшем же происходит постоянное снижение механического притока, что полностью соответствует общероссийским тенденциям. Прирост населения в Краснодарском крае в 1996 г. (это последний год с высоким уровнем миграции в крае) составлял 0,5 %, что было меньше, чем в Ингушетии (2,9 %), Дагестане (1,3 %), Ямало-Ненецком округе (0,8 %), Белгородской области (0,6 %) и не намного больше, чем, к примеру, в Калининградской (0,4 %) или Тюменской (0,3 %) областях⁴⁴.

С 1998 г. в Краснодарском, а с 1999 г. в Ставропольском крае отмечается абсолютное сокращение населения.

«Катастрофический рост миграции после распада СССР». Конфликтологическая литература полна рассуждений о «взрывном» росте миграции в 90-е гг., а Федеральная миграционная программа на 1998–2000 гг. сообщает, между тем, что «с 1989 по 1996 гг. общий миграционный оборот в России снизился с 12,5 до 6,7 млн. человек, причем на долю внутреннего миграционного оборота пришлось 86 % всех миграций»⁴⁵. Общее снижение миграционного оборота в стране в целом и в южных регионах в 90-е гг. – общее место для серьезных демографов. К примеру, с 1989 по 1994 гг. численность прибывающих в города и села Ставропольского края сократилась в 1,4, а выбывающих – в 1,8 раза⁴⁶. В ряде регионов, в том числе на Юге России, в течение нескольких лет выросло, а затем сократилось сальдо миграции. Миграционный оборот и общий прирост населения в регионах Юга России в целом за 90-е гг. сопоставимы с предшествующими десятилетиями, а в последние годы миграционное сальдо быстро сокращается, и общий прирост стал отрицательным.

Например, в Ставропольском крае в 1979–1989 г. общая численность населения (без Карачаево-Черкесии) возросла на 12,3 % (с 2171 тыс. до 2439 тыс. чел.), в том числе приблизительно на 4,2 % за счет естественного и на 8,1 % – миграционного прироста (разницы между числом прибывших в край и убывших из края) при том, что в 1989–2001 г. прирост составил 10,1 %. Темпы роста в 1959–1979 гг. составляли 1,3 % в год – за эти два десятилетия население выросло на 35,3 % (с 1604 тыс. до 2171 тыс. чел.)⁴⁷. Уже к 1995 г. темпы роста населения в Краснодарском крае вернулись на уровень 1979–1989 гг. За это десятилетие население края без Адыгеи выросло на 6,5 %⁴⁸, но тогда по этому поводу никто не волновался.

«Миграция как причина социальных проблем». «Нагрузку» на бюджет и инфраструктуру обеспечивает не миграция, а общий прирост населения. В первой половине 90-х гг. он был сопоставим с предшествующими двумя десятилетиями, затем резко сократился и стал отрицательным. В этой связи говорить о чрезмерной «нагрузке» не приходится. Надо учитывать, что в составе приезжающих по сравнению с постоянным населением более низка доля нетрудоспособных категорий – пенсионеров и детей, и потому нагрузка на бюджет возрастает в меньшей степени, чем численность населения. Наконец, следует отметить, что говорящие и пишущие о «нагрузке» «забывают» упомянуть о роли мигрантов как рабочей силы, квалифицированных специалистов, налогоплательщиков, просто людей, предотвращающих депопуляцию многих населенных пунктов и даже районов, особенно в полупустынной зоне Ставропольского края и Ростовской области.

«Недостоверность демографической статистики». Многие официальные лица и отдельные эксперты настаивают на том, что официальные статистические данные не отражают реальной картины, поскольку

многие мигранты живут «нелегально» без какой-либо регистрации. Однако эти предположения носят исключительно спекулятивный характер. Единственная структура, способная получать хоть какие-то данные о числе реально живущих людей, – это милиция. Руководители, например, ГУВД Краснодарского края неоднократно отрицали то, что органы внутренних дел пытались взять на учет или хотя бы оценить число лиц, живущих без регистрации. Например, как сообщил начальник краевого ГУВД А.Г. Сапрунов в ответ на обращение депутата ГД В.В. Игрунова, проживание без регистрации в крае оперативно пресекается органами внутренних дел, и исключение в этом отношении делается только для месхетинских турок, которые не подвергаются выдворению в отличие от всех прочих не прописанных граждан⁴⁹. Начальник УВД Ставропольского края М.П. Шепилов официально отрицал, что органы внутренних дел в крае когда-либо пытались собирать сведения об общем числе лиц, живущих в крае без прописки⁵⁰. Учитывая, насколько активно милиция и прочие органы власти занимаются контролем «паспортного режима», и то, что отсутствие регистрации делает невозможным сколько-нибудь нормальную жизнь, можно усомниться, что предположения о сотнях тысяч непрописанных имеют под собой реальную основу. Например, по данным УВД Ставропольского края, в 1995 г. в регионе было выявлено 58236 нарушителей «паспортного режима», в том числе 31509 проживающих без регистрации, в 1996 г. соответственно 63451 и 28345 чел., в 1997 г. – 90622 и 37003, в 1998 г. – 114080 и 47754, в 1999 г. – 151847 и 64924⁵¹. Эти числа показывают интенсивность проверок, но не количество реально живущих и не зарегистрированных, поскольку возможен повторный счет, а оштрафованные за отсутствие временной регистрации суммируются с оштрафованными за отсутствие прописки.

В любом случае т.н. «нелегальные», то есть не прописанные мигранты, не могут быть причиной «усиления нагрузки на социальную инфраструктуру», поскольку они лишены социальных и экономических прав, не имеют права на труд, не могут пользоваться системой страховой медицины, не могут приобретать недвижимость, не получают пенсий и пособий из бюджета и пр.

«Миграция как причина роста преступности». Официальная ведомственная статистика о составе лиц, совершивших преступления, при всей ее спорности⁵², не подтверждает представления о повышенном вкладе «неславян» и приезжих вообще в рост преступности. Например, по данным ГУВД Краснодарского края, в 1996 г. русскими было совершено 85,5 % преступлений⁵³ (46381 из 54251), что соответствует их доле в составе населения, а не жителями края (в том числе и русскими) – 7,9 % (4301 из 54251). Те же данные за девять месяцев 1997 г. – 84,7 % и 6,8 %⁵⁴. Ставропольский край⁵⁵: в 1997 г. «вклад» в общее число преступлений, приписываемый русским, составил 82,6 % (16465 из 19929), в 1998 г. – 82,4 % (18994 из 23057). Доля лиц, не являющихся жителями края, в числе привлеченных к уголовной ответственности: в 1997 г. – 6,8 % (1354 из 19929), в 1998 г. – 5,1 % (1354 из 23057). Примечательно, что в ставропольских сводках помимо отдельных «национальных» граф есть и сводные, например, «народы Кавказа». Например, в 1997 г. «народы Кавказа» было приписано 2358 преступлений (11,8 % общего числа) при их доле в населении, рассчитанной как 10,1 %. В 1998 г. – 2715 преступлений (11,8 %) при доле в населении в 10,3 %.

Начальник Южного отдела лаборатории № 9 Всероссийского НИИ МВД России Ю.И. Вьюнов утверждает следующее: *«Количество преступлений, совершаемых беженцами в южных регионах исчисляются несколькими десятками единиц в год, а всего по России – сотнями»*⁵⁶.

Доходит до курьезов. Высокий чин МВД РФ в письме турецкому обществу «Ватан»⁵⁷ в числе прочего пеняет туркам на их «незаконнопопослушность»: *«МВД России, администрация и ГУВД Краснодарского края обеспокоены ситуацией в местах компактного проживания турок-мехетинцев, которая оценивается как конфликтная, что зачастую усугубляется совершением ими преступлений в отношении местного населения. Анализ состояния преступности за последние 4 года показывает, что в 1998 г. турками-мехетинцами было совершено 35 преступлений, в 1999 г. – 47, в 2000 г. – 39, за 11 месяцев 2001 г. – 33».* Между тем, в крае число раскрытых преступлений, по которым утверждаются обвинительные заключения, стабилизировалось на уровне примерно 60 тыс. в год. При доле турок в составе населения в 0,3 % их «законная» квота составляет 180 преступлений ежегодно.

В средствах массовой информации, в профессиональном лексиконе правоохранительных органов и даже в научных публикациях часто используются понятия «этническая преступность» и «этнические преступные группы». Смысл этих выражений, похоже, не всегда ясен даже для тех, кто их использует; в общем он сводится к тому, что криминальная активность отдельных лиц и коллективов каким-то образом связана с их этнической принадлежностью. Примечательно, что преступная деятельность лиц и групп, относимых к этническому большинству, за редким исключением не определяется как «этническая». Этой чести удостоиваются только этнические меньшинства, а русская или «славянская» этничность к криминалу как бы не имеют никакого отношения.

Изменение этнического состава населения. Доля русских составляла в 1989 г. 84,0 % населения Ставропольского края, в начале 2001 г. – 82,2 %⁵⁸. Эти же показатели для Краснодарского края – 86,7 %⁵⁹ и 86,2 %⁶⁰. Это мало похоже на «радикаль-

ное изменение этнического состава». Этнические меньшинства составляют незначительную долю в миграционном притоке, ее превышение по сравнению с их долей в общем составе жителей с учетом абсолютных показателей не может оказать сколько-нибудь заметное влияние на состав населения.

Месхетинские турки в Краснодарском крае – то меньшинство, на которое обращено основное внимание. Они составляют примерно 0,3 % населения края и сосредоточены в основном в четырех сельских районах на его западе и юго-востоке. В Крымском районе, который почему-то принято называть местом «компактного проживания» турок, их доля в составе населения достигает 6,5 %. За исключением нескольких маленьких хуторов в крае нет населенных пунктов, где турки составляли бы большинство; их доля наиболее значительна в поселке Нижнебаканском – около 20 %.

Власти и СМИ Ставропольского края часто упоминают о том, что меньшинства (чеченцы и даргинцы) составляют большинство в более чем 20 населенных пунктах восточных районов края, но забывают отметить, что эти населенные пункты – насчитывающие по несколько дворов поселки в пустынной зоне. Выражение «некоторые территории», на которых доля дагестанцев якобы достигает 40 %, очевидно и обозначает эти поселки. Стоит отметить, что доля русских в населении двух восточных районов края – Курского и Нефтекумского незначительно превышает 50 %, такая ситуация сложилась давно и в целом остается неизменной. Так, в границах с Чечней Курским районе Ставропольского края, откуда русское население якобы «вытесняется» чеченцами, по данным переписи населения 1989 г., русские составляли 56,1 % жителей, армяне – 11 %, чеченцы – 6,8 %, даргинцы – 3,2 %. По данным администрации района на 1 января 2000 г., русские составили 54,7 % населения, «азербайджанцы» (турки-месхетин-

цы) – 6,2 %, армяне – 14,7 %; доля даргинцев снизилась до 3,1 %, а чеченцев до 4,7 %⁶¹.

В данном случае я оставляю без комментариев то обстоятельство, что опасения по поводу изменения состава населения носят расистский характер – они равнозначны утверждению, что меньшинства воспринимаются как в принципе нежелательный элемент. «Изменение состава» также воспринимается избирательно: сокращение доли немцев и евреев почти никого не вызывает озабоченности.

Миграция как причина конфликтов. Более подробно об этом будет рассказано ниже. Общие суждения о «напряженности» и «конфликтах» почти никогда не сопровождаются описанием и анализом того, что может соответствовать этому понятию. Вкратце, подавляющее большинство так называемых «конфликтов» – это односторонние агрессивные акции организаций, именующих себя «казачьими». Показательно, что в тех регионах, где «объективные» показатели демографической ситуации (сальдо миграции, число вынужденных мигрантов, доля меньшинств) близки к тем, которые отмечаются в Краснодарском и Ставропольском краях или даже их превосходят – в Белгородской, Воронежской, Ленинградской, Оренбургской, Саратовской и др. областях, но где нет активного казачества и где власть не делает антимигрантских заявлений, «конфликтов» не наблюдается.

Клановый образ жизни мигрантов. Суждения о «клановом» устройстве мигрантских сообществ спекулятивны и абсолютно голословны. За редким исключением⁶² в нашей стране не проводились исследования повседневных практик новых этнических меньшинств, того, как складываются социальные сети мигрантов и меньшинств, каковы их функции и что собой представляет так называемая «этническая экономика», то есть основанная на этих социальных сетях экономическая деятельность. Немногие из проведенных исследо-

ваний скорее опровергают существование этнических предпочтений или этнокультурных поведенческих паттернов как фактора экономической деятельности⁶³.

турных поведенческих паттернов как фактора экономической деятельности⁶³.

Юридические аспекты

Использование «юридических» кодировок при формулировании позиции власти, «экспертов» и СМИ по отношению к миграции заставляет предложить краткий комментарий правовых аспектов антимигрантской политики.

Право на свободу передвижения закреплено Договором об образовании СНГ от 8 декабря 1991 г. В РФ с 1992 г. право всех, законно находящихся в стране, на свободу передвижения и выбор места жительства является конституционным принципом. Ныне это закреплено частью 1 статьи 27 Конституции РФ 1993 г., Законом «О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах Российской Федерации» 1993 г. и международными обязательствами страны. Регистрация по месту жительства или пребывания не носит правоустанавливающего характера и не может быть условием реализации, а ее отсутствие – основанием для ограничения прав и свобод. Советские (по большей части закрытые) нормативные акты, устанавливавшие разрешительный характер прописки, утратили силу еще по Постановлению Комитета конституционного надзора СССР № 26 (2–1) от 11 октября 1991 г.⁶⁴

Прочие аспекты миграции урегулированы Конституцией, федеральным законодательством и международными договорами РФ (в том числе положение беженцев и вынужденных переселенцев), и говорить о существенных пробелах в законодательстве не приходится (отчасти за исключением правового положения бывших советских граждан). Эта область регулирования относится к исключительной федеральной компетенции, а заключавшиеся в 90-е гг. договоры с субъектами федерации о разграничении полномочий и

предметов ведения не имеют приоритета перед Конституцией и могут применяться только в части, ей не противоречащей.

Субъекты федерации не имеют права осуществлять регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе и права на свободу передвижения (статья 71, пункт «в» Конституции РФ). У них нет, в соответствии с Законом о праве граждан на свободу передвижения, никаких полномочий и в определении режима регистрации по месту жительства и пребывания.

Согласно части 3 статьи 55 Конституции РФ, «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Региональные прописочные правила, ограничивающие права и свободы, не являются федеральным законом и вводят ограничения в целях, не соответствующих части 3 статьи 55.

Ссылки на часть 3 статьи 17 Конституции – «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» – в этой связи неправомерны. Во-первых, это положение является общеустанавливающим, а не регулятивным. Будучи общим принципом, оно говорит о недопустимости реализации прав и свобод посредством правонарушения, раскрывается другими статьями Конституции и не наделяет органы власти субъектов федерации никакими полномочиями по регулированию прав и свобод человека и гражданина. *«Часть 3 [статьи 17] указывает на возможность неограниченной свободы. Слово "осуществление" ука-*

зывает на задачу, стоящую перед порядком как таковым, по созданию одинаково защищаемой для всех свободы. Для обоснования ограничения защищаемого блага отдельных основных прав ч.3 использоваться не может, т.к. она не несет содержания, выходящего за рамки точного определения ч.3 ст.55»⁶⁵. Во-вторых, «нарушение» по смыслу части 3 статьи 17 означает непосредственное создание препятствий для реализации права другого человека, а не любую причинно-следственную связь, имеющую в конечном счете для каких-либо лиц негативные последствия. Право на свободу передвижения (часть 1 статьи 27) не распространяется на чужую квартиру и имеет своим пределом принцип неприкосновенности жилища (статья 25) и право частной собственности (часть 1 статьи 35). Право «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию» (часть 4 статьи 29) имеет пределом право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (часть 1, статьи 23). Трактую понятие «нарушение» неправоммерно, то есть расширительно, можно дойти до полного абсурда и интерпретировать любую социальную конкуренцию как нарушение чьих-то прав. В-третьих, реализация права на социальное обеспечение, образование и здравоохранение, предполагающие активные действия государства по выделению ресурсов, касается отношений лица с государством, оно не обусловлено наличием или отсутствием «мигрантов» или прочими привходящими обстоятельствами. В-четвертых, тезис о том, что право «мигрантов» на свободу передвижения ограничивается правом «постоянных жителей» на социальное обеспечение или здравоохранение, можно совершенно правомерно перевернуть и заявить о том, что права «постоянных жителей» не должны нарушать права «мигрантов». Иное, то есть выстраивание иерархии лиц с более и ме-

нее «ценными» правами означало бы отступление от конституционных принципов равенства всех перед законом и равенства прав человека и гражданина независимо, в том числе, от национальности, происхождения, места жительства, а также других обстоятельств (части 1 и 2 статьи 19 Конституции РФ).

Меры по «регулированию» этнического состава «мигрантов» и «сохранению этнического баланса» означают проведение различий между людьми (то есть неодинаковое отношение при одинаковых обстоятельствах) по этническому признаку или признаку места жительства, носящее произвольный и необоснованный характер и имеющее неблагоприятные последствия для одной из сторон, между которыми проводится различие. Это является дискриминацией в смысле международных договоров, в которых участвует РФ, и противоречит статье 19 Конституции. Нарушение равенства прав и свобод граждан является преступлением, предусмотренным статьей 136 Уголовного Кодекса РФ.

Граждане бывшего СССР, фактически живущие на территории России с момента, предшествующего вступлению в силу Закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» (6 февраля 1992 г.), но не имевшие на тот момент прописки (регистрации по месту жительства), являются гражданами Российской Федерации, если они в течение года после 6 февраля 1992 г. не отказались от российского гражданства. Они соответствуют условиям части 1 статьи 13 Закона о гражданстве; ни действовавшее в тот момент, ни ныне действующее законодательство не дает оснований для интерпретации «постоянного проживания» как наличия прописки. Таким образом, краснодарские турки, люди, вынужденно покинувшие Азербайджан в 1988–1991 гг., и другие живут в своей стране и «нелегалами» быть никак не могут. Они оказываются в положении лиц без гражданства фактически.

Отсутствие у части лиц, живущих в РФ, российского гражданства, не является препятствием для пользования этими лицами основными правами и свободами, что следует из части 3 статьи 62 Конституции, федерального законодательства и международных обязательств страны, в частности, статьи 1 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Выражение «нелегальные мигранты» не может относиться к гражданам РФ, находящимся в своей стране, перемещающимся по стране или въезжающим в свою страну. Иностранец может быть «нелегальным мигрантом» в стране в целом, но не в конкретном регионе.

Кто может быть, согласно закону, «нелегалом» в стране из неграждан РФ?

А) Лица, въехавшие в страну без необходимых документов, удостоверяющих личность, или с недействительными документами (просроченными и пр.).

Б) Лица, въехавшие в страну с нарушением установленного порядка въезда, например, не через пост пограничного контроля.

В) Граждане стран, с которыми установлен визовый (или иной разрешительный) режим въезда, въезжающие без визы или иного основания для въезда (например, приглашения, если таковое требуется).

Г) Лица, въехавшие в страну законно, но нарушившие сроки пребывания, установленные визой или иным законным образом;

Д) Лица, въехавшие в страну в целях поиска убежища и нарушившие сроки обращения к властям с соответствующим ходатайством.

Вне этих категорий к нелегальным мигрантам НЕ МОГУТ относиться:

А) Лица, живущие без регистрации;

Б) Лица, работающие без разрешения.

В первом случае речь может идти максимум о нарушении порядка пребывания на территории РФ, но не о постановке под вопрос законности нахождения на территории страны. Большинство же бывших

советских граждан осталось без регистрации не по своей вине, а потому что им произвольно отказали. Отсутствие вины означает отсутствие правонарушения и отсутствие ответственности. Прописка/регистрация не является правоустанавливающим обстоятельством, ее наличие/отсутствие не могут быть условием/препятствием для реализации прав и свобод.

Во втором случае – трудовые права относятся к области прав человека (в отличие от права въезжать в чужую страну и пребывать в ней). Федеральный закон, ограничивающий трудовые права иностранцев, принят только в июле 2002 г. До того – Закон СССР 1981 г. практически не ограничивал трудовые права иностранных граждан и лиц без гражданства. Новый Трудовой кодекс без изъятий применяется к иностранным гражданам и иностранным предприятиям и не устанавливает каких-либо ограничений. Все остальное – Указ Президента № 2146 от 16 декабря 1993 г. о порядке лицензирования иностранной рабочей силы, региональные акты – неконституционно. Абсолютно незаконны увязки трудоустройства с требованием о наличии местной прописки.

Для граждан новых независимых стран – бывших союзных республик – за исключением стран Балтии, Туркмении (с 1999 г.) и Грузии (с 2001 г.) для въезда в РФ не нужны визы или иные разрешения для въезда в РФ. Визы не нужны для бывших советских граждан, не определившихся с гражданством (для жителей стран Балтии этот порядок перестал действовать в конце 2000 г.). В 1992–2000 г. для России действовало Бишкекское соглашение государств СНГ о безвизовом пересечении границ стран-участниц. В настоящее время действует аналогичное по содержанию Бишкекскому Минское соглашение о безвизовых поездках от 30 ноября 2000 г., в котором участвуют Беларусь, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан и которое, в отличие от Бишкекского, ратифи-

цировано РФ в качестве международного договора. Также действуют двусторонние соглашения с рядом постсоветских стран о безвизовых поездках (Азербайджан, Армения, Молдова, Украина). Таким образом, граждане стран СНГ и граждане бывшего СССР, въехавшие в РФ в 1992–2000 г., безусловно, находятся на территории страны законно. После 2000 г. разрешительный порядок въезда установлен только для граждан Грузии и бывших советских граждан – лиц без гражданства из Латвии, Литвы и Эстонии.

До конца 2000 г. не было ограничений по срокам пребывания граждан стран СНГ и граждан бывшего СССР в РФ. С конца 2000 г. срок пребывания на территории РФ был ограничен 1 месяцем на основании никогда не публиковавшегося Приказа МВД СССР № 076 от 5 марта 1986. В соответствии с конституционной нормой он не может применяться – не подлежат применению неопубликованные акты, затрагивающие права и свободы (Ст.15, ч.3 Конституции). По этой же причине не должны подлежать применению Инструкция МВД № 1/15651 от 22 августа 2000 г. «О документировании видами на жительство» и Указание МВД №1/1256 от 4 марта 2002 г., которые тоже не публиковались. Таким образом, бывшие советские граждане, въехавшие в РФ после момента, когда был ограничен срок пребывания и установлено требование получения видов на жительство, живущие в стране более 1 месяца и не имеющие вида на жительство, продолжают находиться в стране законно.

На протяжении 90-х гг. с большинством бывших союзных республик (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизия, Латвия, Таджикистан, Туркмения) заключены соглашения о добровольном переселении. Эти соглашения заключены в форму межгосударственных договоров, они ратифицированы и вступили в силу. Добровольные переселенцы –

это переселенцы, пользующиеся льготным режимом (освобождение от налогов и таможенных платежей, перевоз имущества, информация и пр.). Все соглашения содержат положения о том, что помимо добровольных переселенцев жители сторон независимо от гражданства могут без дополнительных разрешений переселяться на территорию друг друга для постоянного проживания, только на свой страх и риск. То есть – безвизовое пересечение границы было установлено не только для временного пребывания, но и для переселения на постоянное проживание. Такова была правовая позиция государства, и заключенные договоры сохраняют силу. Все соглашения о безвизовом пересечении границ не содержат ограничений сроков пребывания и запрета на переселение для постоянного проживания – в отличие от подобных соглашений со странами «дальнего зарубежья» (например, Монголией).

До июля 2002 г. в РФ не было специального законодательства об иностранцах (исключая отдельные нормы, содержащиеся в отдельных законах). Закон СССР о статусе иностранных граждан 1981 г. для бывших советских граждан не применялся – такова была позиция власти. Постановление Кабинета Министров СССР № 212 от 26 апреля 1991 г. («Правила пребывания иностранных граждан в СССР») также не применялось для бывших советских граждан до конца 2000 г. Это было официально подтверждено – в отношении «граждан бывшего СССР» Постановлением Правительства РФ № 290 от 12 марта 1997 г., а в отношении граждан стран СНГ – циркулярным письмом заместителя министра внутренних дел № 1/13989 от 14 августа 1996 г. На бывших советских должен распространяться тот же режим регистрации по месту пребывания и жительства, что и для российских граждан. Отказы в регистрации иностранцам также незаконны, как и российским гражданам.

Дискриминация и этническое насилие

Каковы конкретные проявления того, что в официальных, академических и масс-медийных публикациях недифференцированно именуется «этнической напряженностью» или «этническими конфликтами»? Сложность в том, что из-за размытости понятия «мигрант» далеко не всегда можно четко выделить ситуации агрессии, дискриминации и насилия, связанные именно с миграцией. Например, правомерно ли насильственные акции и дискриминацию в отношении дагестанцев и чеченцев в восточных районах Ставропольского края увязывать с миграцией? С одной стороны, чеченцы и дагестанцы в этих местах живут по большей части более 30 лет, с другой – в публичном дискурсе они маркируются как мигранты или помещаются в миграционный контекст.

Ограничения и нарушения прав, связанные с паспортной системой. Как упоминалось выше, действуют разные механизмы ограничения регистрации по месту жительства и месту пребывания, в том числе ограничения, заложенные в местном законодательстве. За небольшими изъятиями⁶⁶ местное прописочное законодательство нейтрально в этническом отношении, поэтому следует говорить о том, что ограничения регистрации являются механизмом давления на приезжих и фоном, на котором развиваются этнически окрашенные проявления насилия и дискриминации.

Практика и последствия отказов в регистрации описаны в ряде исследований, поэтому нет нужды подробно рассказывать об этом в данном случае. При отсутствии регистрации гражданин на практике не может осуществлять большинство прав и свобод. В частности, региональное законодательство Краснодарского и Ставропольского краев регулярно налагает ограничения прав собственности на недвижи-

мое имущество для лиц, не имеющих местной прописки; в Краснодарском крае также введен запрет пользования земельными участками и прочей недвижимостью. По сложившейся практике, невозможно регистрировать браки, а в Краснодарском крае в отдельных случаях – рождения детей, невозможно получать и восстанавливать личные документы. Действует запрет приема на работу лиц, не имеющих местной прописки. Без прописки невозможно получать пенсии, пособия и иную социальную помощь, а также становиться на учет в службу занятости. Отсутствие прописки лишает доступа к системе страховой медицины, не прописанные не могут получать образование более высокого уровня, чем среднее; кроме того, дети родителей, не имеющих прописки, периодически сталкиваются с проблемами при приеме в школы.

Не менее важен эффект функционирования репрессивной системы контроля за регистрацией: проверки «паспортного режима» носят непрерывный и массовый характер.

Этническая дискриминация. Наиболее масштабные и значимые проявления связаны с деятельностью государства и с паспортной системой. Дискриминация в основном означает следующее: ограничения регистрации, правоограничения, связанные с отсутствием регистрации, и контрольные мероприятия, осуществляющиеся выборочно, и эта выборочность носит непропорциональный по этническому признаку характер. Главная причина заключается в том, что унаследованная от СССР паспортная система в изменившихся условиях по своей сути не может функционировать идеально, так, как это предусмотрено пакетом нормативных актов. Появляется значительное число людей, объективно не соответствующих предъявляе-

мым требованиям. Сложившаяся практика предполагает определенную свободу исполнителей действовать по усмотрению при предоставлении регистрации, предъявлении тех или иных требований, признании определенных прав или предоставлении определенных благ. Писанные и неписанные правила паспортной системы оказываются изначально рассчитанными на избирательное применение. Поскольку задачи контроля за регистрацией объективно не соответствуют возможностям контролирующих служб, контроль также носит выборочный характер⁶⁷. По ряду причин, наиболее удобным объектом ограничений и контроля выступают лица, относящиеся к меньшинствам. Одной из причин является идеологическая ориентация государственного аппарата и общества в целом на противодействие, в первую очередь, иноэтничной миграции как источнику проблем.

В отдельных случаях разворачивают инициированные государством или местными властями кампании против определенных этнических групп, и дискриминация приобретает организованный и систематический характер. Наиболее известна и важна начавшаяся еще в 1989 г. в Краснодарском крае кампания против месхетинских турок. По сути дела, это политика мягкой этнической чистки. Турки, прибывшие в этот российский регион еще до распада СССР, из-за произвольного отказа местных властей не получили регистрации по месту жительства. Позднее под предлогом отсутствия постоянной регистрации, что тоже является актом произвола, они не были признаны гражданами РФ. Местные власти приняли специальные нормативные акты, которые ввели для турок особый режим проживания и ограничили их во всех основных правах. Не признаются их права собственности на жилые помещения и приусадебные участки, трудовые права, права на социальное обеспечение и медицинское обслуживание, не регистрируются браки, в свидетельства о

рождении детей не вносят данные об отцах, невозможно получить паспорта или иные личные документы, невозможно продолжать образование после средней школы и т.п.⁶⁸ Несколько раз с 1992 г. в крае принимались нормативные акты, которые вводили для турок особый режим. Была развязана кампания запугивания и преследований, призванная вынудить турок уехать из этого региона, и эта кампания получила полную поддержку федеральных властей.

С начала 2002 г. давление на месхетинцев резко усилилось. Турок лишают тех немногих источников заработка, которые у них оставались. Почти всех месхетинцев, не имевших местной прописки, но работавших по найму на основании срочных трудовых договоров в Крымском и Абинском районах, уволили еще в 1997–1999 гг. Тех немногих, кто продолжал работать в Новороссийске, Анапском и Темрюкском районах, уволили этой весной. Основными источниками дохода оставались аренда или субаренда земельных участков у частных лиц и коллективных хозяйств для выращивания овощей, мелкооптовая и розничная торговля на рынках, продажа продуктов с приусадебных участков.

Под давлением районных администраций в массовом порядке были расторгнуты договоры аренды с турками. Многие турки арендовали земли через тех, у кого есть местная прописка. За последние месяцы власти отслеживали и заставляли хозяйства расторгать часть этих договоров. С начала мая 2002 г. милиция вместе с казаками патрулирует поля, задерживает и штрафует турок, которые пытаются приступить к работе. С 1999 г. туркам не выдают в органах местного самоуправления справки о наличии у них приусадебных участков. Без этих справок продавцов не допускают к торговле на рынке, а тех, кто пытается торговать, штрафует налоговая инспекция.

Турок стали штрафовать якобы за самовольный захват земельных участков. Ранее, отказав под различными надуманными предлогами в выдаче документов на приусадебные земельные участки и домовладения, администрации Крымского и Абинского районов стали привлекать месхетинских турок к ответственности именно за отсутствие этих документов. Районные комиссии по контролю за использованием и охраной земель квалифицируют это как нарушение Земельного кодекса РСФСР – самовольное занятие земельного участка – и налагают штрафы до 1500 рублей, в случае же неуплаты – до 10000 руб. У турок, как правило, нет денег для уплаты таких штрафов. В таких случаях административные органы возбуждают исполнительное производство, и имущество неплательщиков (продукты, посуду, мелкий скот) изымается.

Администрация Крымского района регулярно обещает штрафовать владельцев «незаконно занятых» или «незаконно возведенных» строений (то есть, не имеющих регистрации домовладений, как у турок) и приступить к сносу этих домов. В мае 2002 г. из детского сада № 39 Крымского района (село Новоукраинское) было отчислено 18 турецких детей. В районной поликлинике Крымска в июне пациентам-туркам стали открыто отказывать в медицинской помощи (которая для непрописанных и так является платной).

Краевые чиновники регулярно делают заявления о скором выдворении всех месхетинцев из края.

Аналогичную кампанию в последние годы разворачивают власти Адыгеи против живущих в республике курдов, целенаправленные гонения на курдов перекидываются в Краснодарский край.

Существенным ограничением прав подвергаются чеченцы, в первую очередь, выехавшие из Чечни между двумя войнами и во время последней войны. Менее известна политика вытеснения дагестан-

цев (в основном даргинцев) из восточных районов Ставропольского края. Попытки создать дагестанцам (в основном приглашенным в край для работы в овцеводстве 30–40 лет назад) неприемлемые условия жизни (или систематически не решать накапливающиеся социальные проблемы) проводится в основном силами местных властей и руководителей сельскохозяйственных предприятий. Идеологическое прикрытие создает краевая власть и отдельные ставропольские СМИ, рассуждающие о «демографической экспансии» дагестанцев. Без огласки, но достаточно последовательно власти Краснодарского края и города Сочи делают многое для того, чтобы вытеснить из региона беженцев из Абхазии 1992–1993 гг., в основном этнических грузин⁶⁹.

Процедура присвоения статуса вынужденного переселенца тоже носит дискриминационный характер. Пользуясь нечеткостью формулировки Закона «О вынужденных переселенцах», миграционные службы интерпретируют определение «вынужденного переселенца» таким образом, что на этот статус может претендовать только лицо, подвергшееся целенаправленным преследованиям. Доказать факт таких преследований на практике очень непросто, и это дает миграционным службам большую свободу усмотрения, кому присваивать, а кому не присваивать статус. Аналогичным образом применяется и Закон «О беженцах». При анализе основных категорий вынужденных мигрантов среди тех, кому был присвоен статус, обнаруживаются значительные этнические диспропорции. Оказывается, для разных этнических групп устанавливается разной высоты «порог». В частности, во время обеих войн в Чечне и между ними русским из Чечни было намного легче получить статус, чем чеченцам, хотя все бежали из Чечни по одним и тем же причинам. Миграционные службы по умолчанию исходят из того, что русских в Чечне пресле-

довали, а от чеченцев требуют предоставления доказательств индивидуальных преследований. Прежде всего под предлогом отсутствия таких доказательств большинству чеченцев отказывают в статусе, а соответственно – в регистрации по месту жительства и в большинстве прав.

Дискриминация, не носящая институционального характера и проявляющаяся в негосударственном секторе, в настоящее время в целом не имеет большого значения и общественным сознанием остается практически не отмеченной.

«Язык вражды» в официальных выступлениях и в СМИ. Отчасти об этом говорилось выше: мигранты в целом и в особенности иноэтничные мигранты с позиций доминирующего сообщества интерпретируются как враждебный элемент внешней среды. Все такого рода публикации и выступления можно условно поделить на две части: содержащие прямые ксенофобские суждения и утверждающие в качестве рутинных и нормативных термины и фигуры речи, лежащие в основе расистского дискурса. Безусловное лидерство по количеству и радикализму антимигрантских и ксенофобских текстов держит Краснодарский край. В первую очередь нападкам подвергаются месхетинцы. Краснодарские СМИ (практически полностью подконтрольные краевой администрации) нагнетают истерию: турок изображают преступной нацией, агрессорами, желающими вытеснить русских из Краснодарского края, группой, наносящей вред краю и обслуживающей интересы иностранных государств.

Вот довольно типичный для краснодарских газет пассаж о месхетинских турках: *«Переселенцы социально не адаптированы, две трети из них проживают в крае без законных оснований, занимаясь нелегальным бизнесом. По данным ГУВД края, в тех районах Краснодарского края, где компактно проживают турки-месхетинцы, резко усилился незаконный оборот наркотиков и оружия. Кражи с полей*

стали настоящим бедствием. Случаются и более страшные преступления – убийства, изнасилования детей и стариков. Турецкое население почти не вносит вклада в бюджет края и районов. ...Ситуация усугубляется тем, что турки-месхетинцы достаточно агрессивно требуют предоставить им права наравне с местным населением. Лидеры турецкого общества "Ватан" обращаются во все международные организации, требуя дать им возможность участвовать в выборах, а также отменить регистрацию на территории Краснодарского края, чтобы турки могли без ограничений жить в любом населенном пункте Кубани...»⁷⁰.

Следует также отметить, что с открыто расистскими заявлениями выступают официальные должностные лица, а также СМИ, финансируемые из краевого бюджета. По заказу краевой администрации были сняты два фильма – «Турецкий марш» и «Пока гром не грянет» – и неоднократно показаны по местным каналам. В этих фильмах собраны все самые отрицательные домыслы, слухи, подтасовки и сфальсифицированные факты. Один из разделов фильма «Турецкий марш» прямо называется «Турецкая агрессия». Фильмы внушают зрителю, что турки-месхетинцы являются криминальной национальностью, что их дети не хотят знать русский язык, что они занимаются распространением наркотиков и т.д.

Акты насилия. Крупные инциденты, связанные с этнически мотивированным насилием, в последнее десятилетие происходили сравнительно редко. Вот основные из них.

Ставропольский край. В 1992–1993 гг. несколько раз группировки, именующие себя «казачьими», пытались силой выселить по несколько армянских семей из населенных пунктов района Кавказских Минеральных Вод. Местная власть не пресекала эти акции и не привлекала никого к ответственности, а призывала к «компромиссам» ради «стабилизации»⁷¹.

В июле 1994 г. в Курской район прибыла якобы для «охраны границы с Чечней» большая группа казаков – преимущественно членов Пятигорского отдела Терского казачьего войска. Части группы самовольно разместились в нескольких населенных пунктах Мирненского и Рощинского сельских советов в пустынной восточной части района, примыкающих к Чечне. Немного позднее, как говорят представители местных властей, им было приказано «сверху» оказывать казакам содействие. Кем конкретно было отдано такое распоряжение, они предпочитают не уточнять. Группа получила в распоряжение помещения для проживания, автотранспорт, ее снабжали продовольствием и питьевой водой.

Казаки самостоятельно, без какой-либо законной санкции и в отсутствие сотрудников милиции патрулировали дороги в зоне, прилегающей к Чечне, останавливали и досматривали автомобили, проверяли документы. Они провели обыски на многих чабанских «точках», там, где жили чеченцы. Многие чеченцы на чабанских кошарах были избиты, у некоторых было похищено или уничтожено личное имущество. После этого 17 чеченских семей из Рощинского сельсовета выехала в Чечню, и часть так и не вернулась в район, несмотря на уговоры местной администрации. После многочисленных жалоб местных жителей на бесчинства казаков, отряд был отозван обратно из Курского района, пробыв там около двух недель. Против нескольких человек были возбуждены, а потом закрыты уголовные дела.

В июне 1995 г., после нападения банды Шамиля Басаева на Буденновск, 36 чеченских семей якобы по решению схода жителей были выселены из поселка Терского Буденновского района. Выселение произошло не только при попустительстве, но и прямом участии районных властей и начальника УВД края. Чеченцам были выделены грузовики для вывоза имущества, от

имени начальника УВД края выданы справки о том, что предьявители выезжают в Чечню. Инициаторы выселения не были привлечены к ответственности, а районные и поселковые власти делали все возможное, чтобы не дать вернуться в поселок тем чеченцам, которые этого хотели. Представитель краевой администрации оправдывал незаконную акцию и попустительство ей «накалом страстей» среди местных жителей, вызванным акцией Басаева. По его же уверению, деятельность возглавляемого им отдела по международным отношениям в июне 1995 г. заключалась в «работе с диаспорами» для избежания столкновений⁷², хотя, по всем данным, национально-культурные общества ни до, ни после Буденновских событий не собирались ни на кого нападать, и на них никто не собирался нападать.

На протяжении года, с ноября 1994 по ноябрь 1995 г. во дворы турок, живущих в станице Советской Кировского района Ставропольского края, было подброшено в общей сложности 21 взрывное устройство. Местная милиция не принимала никаких мер, и только присланные в командировку сотрудники краевого УВД смогли быстро установить и задержать четверых подозреваемых; ими оказались члены местной казачьей группировки. Свой ответ на депутатский запрос о, в общем-то, довольно простых обстоятельствах дела, заместитель прокурора края начал с рассказа о якобы существующем в станице конфликте между турками и остальным населением. Причину конфликта он свел к тому, что турки «игнорировали местные обычаи, требовали к себе повышенного внимания, не желали работать в колхозе»⁷³. Подобным образом описывал ситуацию и представитель Министерства по делам национальностей⁷⁴. Между тем, турки, составляя около 15 % населения станицы, живут там с начала 80-х гг., и каких-либо столкновений с окружающими или агрессивных акций с любой стороны ни до взрывов, ни после не фиксировалось.

18–21 июня 1999 г. после убийства нескольких милиционеров на административной границе Чечни сотрудники милиции Курского района Ставропольского края предположительно при участии казачьих формирований выселили в Чечню 140 чеченцев из трех хуторов в приграничной полосе. По свидетельству пострадавших, вооруженные люди в камуфляже и масках на бронетранспортерах и автомашинах окружили хутора, выгнали людей из домов, некоторых избили и приказали убираться в Чечню. Их дома были сожжены, зачастую со всем имуществом, домашний скот разогнан по окрестностям. Никто из проживавших на хуторах чеченцев не был арестован, никому не было официально предъявлено никаких обвинений. На обращение Ставропольского регионального правозащитного центра в прокуратуру края последовал ответ, что «факты насильственного выселения чеченских семей при проведении проверки не нашли своего объективного подтверждения»⁷⁵. Аналогичный ответ был получен из Генеральной прокуратуры РФ. Между тем, показания депортированных чеченцев подтверждает сообщение газеты «Вечерний Ставрополь», в которой приводится заявление главы администрации Курского района С.А. Логвинова о том, что «проводилась очистка буферной зоны»⁷⁶.

В 1999–2000 гг. в восточных районах края (Нефтекумском и Степновском) произошли четыре крупные (по несколько десятков участников в каждой) драки между даргинской и ногайской молодежью⁷⁷. 6–7 января 2001 г. столкновения между туркменами и русскими происходили в селе Кенже-Кулак Туркменского района; один пострадавший скончался в больнице⁷⁸. Последний случай к миграции никакого отношения не имеет. Нет также оснований увязывать с миграцией и столкновения между ногайцами и дагестанцами. Следует, однако, иметь в виду, что драки в восточных районах произошли после долгой

череды выступлений и публикаций, маркирующих дагестанцев как «мигрантов» и «временщиков» и содержащих рассуждения о «дагестанской экспансии».

Краснодарский край. 26 марта 1994 г. группа казаков провела «проверку паспортного режима» на хуторе Школьном Крымского района, где живут месхетинские турки. Шесть человек получили телесные повреждения разной степени тяжести⁷⁹.

12 ноября 1995 г. группа казаков провела «рейд» по хутору Армянскому Крымского района Краснодарского края, выколола плетью и избила 20 человек, в основном турок и курдов. Власти не вмешивались, а впоследствии к уголовной ответственности был привлечен только один участник нападения⁸⁰. Поводом для нападения послужило якобы случившееся незадолго до того изнасилование русского старика молодым турком. Уголовное дело, возбужденное против последнего, было закрыто из-за отсутствия события преступления. Краевые власти и СМИ до настоящего времени описывают инцидент в Армянском как выступление местного населения, возмущенного изнасилованием и прочими «бесчинствами» турок.

Аналогичная история⁸¹ случилась на хуторе Виноградный того же Крымского района, где двух подростков 10 и 11 лет обвинили в гомосексуальных развратных действиях против других детей. «Сход граждан», прошедший 29 июля 1997 г. по инициативе казаков из Крымска и при участии сотрудников районной и сельской администраций, а также Крымского городского и районного отдела внутренних дел, постановил выселить семьи этих подростков⁸². Районное, а вслед за ним краевое начальство интерпретировало инцидент как спонтанное возмущение населения против турок, хотя обвиняемые подростки, строго говоря, не имели отношения к туркам, а организаторы схода не имели отношения к местному населению.

В конце июля 1997 г. казаки собрали антиармянский митинг в центре Кореновска после того как местный житель, русский, был убит армянином. Участники приняли резолюцию с требованиями усиления режима прописки и выселения «лиц, совершающих преступления»⁸³; наиболее активные из митингующих прошлись по городскому рынку, где они разбивали и переворачивали лотки с товаром, принадлежавшие армянам⁸⁴. В ночь с 19 на 20 августа 1997 г. большая группа агрессивно настроенной молодежи (по оценкам, более 200 человек), собравшаяся в центре Славянска-на-Кубани, попыталась прорваться в район города, населенный в основном армянами. Милиция пресекла эту попытку и рассеяла толпу. Поводом для нападения послужила драка в одном из местных кафе якобы между армянами и русскими.

В ночь на 7 апреля 2000 г. двое жителей станицы Нижнебаканской Крымского района, будучи в состоянии алкогольного опьянения, вломились во двор турка. Турки прогнали напрошенных визитеров, те пожаловались казакам. Казаки через несколько дней собрали сход, на который привели турок, якобы виновных в ночном столкновении, и сильно их избили. Один человек с тяжелыми травмами попал в больницу. Через год, 16 апреля 2001 г., до казаков города Крымска дошел слух (позднее не подтвердившийся) о том, что в

станции Новоукраинской (рядом с городом) турки якобы избили подростка. Казачья дружина во главе с атаманом Таманского отдела И.В. Безуглым провела в Новоукраинской «рейд», во время которого у нескольких десятков семей были отображены паспорта и документы на автотранспорт, несколько турок было сильно избито, двое попали в больницу. 30 ноября 2001 г. группа казаков провела «проверку паспортного режима» на хуторе Школьном Крымского района, в результате были тяжело избиты пятеро месхетинских турок, двое из них госпитализированы.

Выводы: основная часть насильственных инцидентов связана с деятельностью казачьих формирований. Именованная «конфликтами» не вполне корректно, поскольку имеет место односторонняя агрессия. Выводить казачью активность из общего «настроения» населения или отождествлять казачество с населением в целом неправомерно. Казачество представляет собой совокупность радикально-националистических по идеологии и военизированных организаций, для которых акции против мигрантов якобы в защиту «коренного населения» являются способом существования и поддержания своей легитимности. Роль государства и СМИ также не позволяет говорить о «спонтанном» возмущении и недовольстве населения «мигрантами».

Истоки идеологии «регулирования миграции»

Негативное отношение к мигрантам и этнические фобии – феномены, достаточно распространенные в современном мире. В разных обществах они проявляются не всегда одинаково и имеют сложные, также далеко не всегда одинаковые причины. В данном случае нет необходимости пересказывать и обсуждать общие модели того, как формируются и институционализируются представления о социальных категориях, социальных границах

и социальной конкуренции. Важно отметить некоторые особенности ситуации в постсоветском обществе.

Российскую модель миграционной политики можно, скорее, интерпретировать как продукт воспроизводства советских отношений между государством и населением и представлений об этих отношениях. Эти представления основаны на том, что государство должно иметь под контролем управляемое население. В частности, го-

сударство должно иметь возможности управлять его, населения, пространственным размещением и этническим составом. Утрата таких возможностей означает отклонение от нормы. Миграция, таким образом, оценивается с точки зрения ее «управляемости» и «подконтрольности». «Проблема миграции» состоит не только в установлении механизмов контроля и управления, но и в распределении ресурсов, поскольку мигранты рассматриваются, в первую очередь, как претенденты на выделяемые государством блага. Социаль-

ные признаки составляют критерии «приемлемости» и «неприемлемости» мигрантов. Среди социальных признаков оказываются также признаки этнические. «Приемлемость» и «неприемлемость» этнических групп определяется не представлениями о «нации», а задачами сохранения «этнического баланса», «стабильности» и «управляемости» обществом. Отсюда следует потребительски-защитный подход к миграции, соответствующий дискурс, из которого закономерно вытекают дискриминационные и репрессивные практики.

Связь идеологии миграционной политики с дискриминацией и этническим насилием

Эта связь прослеживается более или менее четко.

Во-первых, идеология «регулирующей миграции» – один из факторов воспроизводства паспортной системы и весомая причина кампании борьбы с «нелегальной миграцией», то есть, главным образом, делегализации бывших советских граждан, живущих в РФ. Ограничения и санкции, заложенные в паспортной системе, по своей сути не могут не применяться избирательно. Избирательными являются и репрессивные практики, направленные против т.н. «нелегалов», то есть лиц, не рассматриваемых в качестве российских граждан. Эта избирательность неизбежно приобретает этнический характер, поскольку лица, относящиеся к меньшинствам, объективно оказываются более удобным и уязвимым адресатом запретов и объектом контроля. Практика влечет за собой выработку рационализаций и легитимирующих суждений.

Во-вторых, публичное говорение о миграции и связанных с ней «проблемах» в силу традиционного для нашего общества эссенциалистского восприятия этничности неизбежно происходит в этнических и культурных терминах. «Мигрант» зачастую воспринимается как этнически «дру-

гой», а негативные свойства этого «другого» выводятся из его/ее этничности. Самая простая модель – власть обсуждает «проблему» миграции, не опускаясь до прямого использования этнической кодировки, но СМИ, в первую очередь телевидение, в качестве иллюстраций используют типаж, опознаваемые как «кавказцы» или «среднеазиаты», или акцентируют внимание на этнической принадлежности «мигрантов». Миграция и ее «негативные» последствия начинают устойчиво ассоциироваться с меньшинствами.

Обобщенно говоря – российский потребительски-защитный миграционный дискурс представляет собой механизм производства и воспроизводства негативного отношения к миграции и мигрантам. Буквально все его компоненты служат выработке и укреплению мигрантофобии. Выстраивается символическая граница между «нормальным» обществом и «мигрантом», мигранты изображаются в качестве источника проблем и стигматизируются. Даже высказывания, не являющиеся открыто негативными и основанные на патерналистском подходе, вносят вклад в отчуждение «мигрантов», поскольку утверждают отношения неравенства и доминирования. Неизбежное несоответствие

реальных мигрантов идеальному образу мигрантов «легитимных» («настоящих») беженцев, соответствующих некоему стереотипу полностью обездоленных людей или мигрантов, селящихся там и работающих там, где им укажут) ведет к усилению отрицательного восприятия миграции в целом.

Идеологемы «межэтнического конфликта» и «межэтнической напряженности», по сути, выступают как средства оправдания или камуфлирования дискриминационных практик. Понятие «конфликта» предлагает простую и понятную картину так называемых «межэтнических отношений» и возможной роли государства. «Межобщинное» противостояние якобы вызывается «объективной» логикой и «объективными» факторами, и потому власть в принципе не несет за него ответственность. Но государство пытается предотвращать и регулировать конфликты. Это позволяет формировать образ врага, описывая ту или иную этническую группу не прямо как «враждебную», «нелояльную» или «неприемлемую», но как источник неста-

бильности. Идея конфликта оправдывает бездействие власти, поскольку предусмотренные законом действия (восстановление нарушенных прав граждан, пресечение деятельности экстремистских организаций) могут интерпретироваться как фактор возможной дестабилизации. Поскольку мир и стабильность описываются как приоритетные ценности, это позволяет оправдывать дискриминационные действия или бездействие как вынужденные. Конфликтный контекст позволяет уклоняться от каких-либо позитивных действий, направленных на предотвращение дискриминации или защиту меньшинств. Проявления расизма и дискриминации (действия «ультра», отказ в прописке определенным этническим группам) описываются либо как «конфликт» с окружающим населением, либо как правомерные защитные действия государства. Это закономерно поощряет деятельность националистических организации крайнего толка типа казачьих.

Средства противодействия

Необходимо вначале определить и недвусмысленно сформулировать задачу. Если задача состоит в предотвращении дестабилизации и актов насилия, значит ли это, что решения, основанные на ограничении прав граждан и на дискриминации, могут считаться приемлемыми? Если задача формулируется как ликвидация и предотвращение этнической дискриминации, то можно ли считать решением жесткие антимиграционные меры, применяемые неизбежно, на недискриминационной основе? Я в данном случае формулирую задачу как комплексную и направленную на достижение одновременно нескольких целей, а именно: обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина, включая право на свободу передвижения и выбор места жительства, предот-

вращение и ликвидацию дискриминации и противодействие «языку вражды» в публичном пространстве.

Пути и средства решения стоящих проблем можно представить себе в общем плане, отвлекаясь от конкретного контекста. Необходима ликвидация институциональных основ этнической дискриминации и массового этнического насилия. Пропагандистская и воспитательная работа должна безусловно носить подчиненный и вторичный характер. Это предполагает параллельный радикальный пересмотр идеологии миграционной политики.

Основой этнической дискриминации в настоящее время остается паспортная система; она же дает псевдоправовые основания стигматизировать большие группы людей в качестве «нелегальных мигрантов».

Советская паспортная система имеет внутренние неустраняемые пороки, и поэтому речь должна идти о ее полной замене, а не о совершенствовании. Номинально смысл такого института, как паспортная система в нетоталитарном государстве, должен сводиться к механизмам: а) идентификации личности, б) получения текущей статистической информации о численности и размещении населения.

Вкратце, главные проблемы заключаются не в том, является ли регистрация уведомительной или разрешительной, а в том, что, во-первых, идентификация личности равнозначна ее легализации (конституционные и гражданские правоотношения оказываются поставленными в зависимость от административных), а, во-вторых, административные правоотношения в рамках регистрации оказываются увязанными с жилищными, то есть подчиненными требованиям архаичного жилищного законодательства. Процедуры идентификации фактически требуют наличия трех элементов: единственного, по существу, документа, удостоверяющего личность (за отдельными исключениями – внутреннего паспорта), регистрации гражданина в определенном жилом помещении и его/ее проживания в этом помещении. В СССР эти условия в основном могли соблюдаться, но при переходе к рыночной экономике возникает значительная прослойка людей, объективно требованиям паспортной системы не соответствующих. Соответственно, не решается и задача получения достоверной статистической информации. Однако задача личной идентификации может решаться иными средствами, без привязки гражданина к внутреннему паспорту и к определенному жилому помещению. Получение демографической информации с личной идентификацией вообще не связано.

Однако даже в нынешнем виде паспортная система может быть несколько улучшена. В частности, могут быть предложены следующие меры:

- прекращение практики задания плановых показателей для подразделений МВД по контролю за соблюдением «паспортного режима» и отчетности по этим показателям;

- запрет службам МВД на проверки регистрации; введение дисциплинарных санкций за проверки наличия регистрации;

- пересмотр положений нормативных актов всех уровней о регистрации, ставящих регистрацию в зависимость от режима жилого помещения;

- обеспечение возможности документирования граждан паспортами по месту фактического проживания независимо от наличия или отсутствия регистрации по месту пребывания и месту жительства.

- распространение (через соответствующие ведомства) указаний, адресованных органам ЗАГС, социальной защиты, образования, здравоохранения и недвусмысленно разъясняющих то, что регистрация по месту жительства или пребывания не является порождяющим фактом и что требования о регистрации как условия реализации прав граждан являются неправомерными;

- принятие Указа (Указов) (или нормативных актов Правительства) об упрощенном и ускоренном порядке регистрации по месту жительства тех групп населения, которым ранее незаконно отказывали в этой регистрации, в частности мекхетинских турок в Краснодарском крае.

- расширение перечня документов, удостоверяющих личность граждан, введение упрощенного удостоверения личности, в основном заменяющего внутренний паспорт.

- внесение поправок в закон о праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства – аннулирование института обязательной регистрации по месту пребывания, пересмотр формулировки, допускающей ее интерпретацию как обязанности гражданина проживать по месту регистрации, пересмотр формулировки, допускающей увязку регистрации с режимом жилого помещения.

– внесение поправок в Кодекс об Административных правонарушениях, исключение статьи 19.15, устанавливающей ответственность за проживание или пребывание без паспорта или регистрации.

Необходима легализация тех групп бывших советских граждан, которые фактически постоянно живут в РФ, но не имеют регистрации по месту жительства, то есть признание российского гражданства для всех бывших советских граждан, фактически живших в РСФСР на 6 февраля 1992 г. и продолжающих жить в РФ (ст.13, ч.1 Закона о гражданстве); выдача видов на жительство по упрощенной процедуре всем иным бывшим советским гражданам, фактически живущим в РФ. Необходим пересмотр нового закона о правовом положении иностранных граждан в РФ, в том числе ликвидация института регистрации иностранных граждан по месту пребывания и как минимум упрощение процедур выдачи разрешений на трудовую деятельность для бывших советских граждан.

Необходимо прекращение целенаправленных кампаний дискриминации и преследований, направленных против определенных этнических групп: турок-месхетинцев в Краснодарском крае, курдов в Адыгее, чеченцев в целом по стране, и привлечение виновных к ответственности.

Необходимо прекращение деятельности казачьих формирований: лишение незаконных полномочий, аннулирование договоров о «государственной и иной службе» с органами власти всех уровней, ликвидация реестра, аннулирование казачьих чинов и званий, проверка деятельности казачьих организаций прокуратурой и органами Министерства юстиции, привлечение виновных в нарушениях к ответственности, перевод не подпадающих под закрытие «реестровых» организаций в состояние обычных общественных объединений.

Необходим пересмотр закона о вынужденных переселенцах, в частности, двусмысленного определения «вынужденного

переселенца», допускающего ограничительное толкование и дискриминационное применение.

Пересмотр миграционной политики должен влечь за собой не менее радикальный поворот в идеологии. В частности, необходимо рассматривать задачу «миграционной политики», в первую очередь, как обеспечение и защиту права на свободу передвижения и выбор места жительства. Бессмысленное понятие «национальной политики», под которой понимается или политика в отношении «нерусских», или управление мифическими «национальными процессами», должно уступить место предотвращению и ликвидации дискриминации и защите меньшинств, иными словами, поддержке культурных и образовательных институтов, ориентирующихся на запросы лиц, относящихся к меньшинствам (в последнем случае терминология может быть скорректирована с учетом специфики страны). Необходимо также признание условности границ между бывшими советскими республиками, преждевременности их отнесения к «дальнему зарубежью», соответственно – особого, льготного положения выходцев из этих стран. Из этого следует изменение отношения к «мигрантам» – они должны восприниматься не как рабочая сила или враждебный элемент внешней среды, а люди со своими правами и интересами, защищаемыми законом наравне с так называемыми «постоянными жителями».

Возможность этих изменений абстрактна, поскольку в совокупности они означают требование к советскому (или постсоветскому) государству перестать быть самим собой. Реально можно обсуждать частные и паллиативные меры. Здесь заключается большая опасность. Многие из этих мер и стратегий на слуху и активно обсуждаются. К сожалению, люди обычно учитывают только номинальное значение тех или иных формул и (сознательно или неосознанно) игнорируют контекст, а точ-

нее, ведущиеся вокруг этих формул «языковые игры», по терминологии Мишеля Фуко. В реальности смысл, вкладываемый в предложенное и воспринимаемый адресатами, оказывается противоположным номинальному.

Основные предложения группируются вокруг трех понятий: «регулирование конфликтов» (вариант – «международных отношений»), «борьба с экстремизмом» и «воспитание толерантности». Ни в коем случае не хочу сказать, что конфликты, экстремизм и нетерпимость – это хорошо и что этим явлениям невозможно и не нужно противодействовать. Но с учетом сложившегося контекста можно утверждать, что все три формулы стали средствами оправдания расизма и дискриминации, а, значит, и поощрения расистской практики.

Предотвращение и урегулирование конфликтов. Об использовании понятия «конфликта» сказано выше. Дискриминация, этническое насилие и «язык вражды» переинтерпретируются как соперничество этнических коллективов. Ответственность снимается с виновников дискриминации, в частности, с государства и переносится на самих жертв или/и на «объективный» квазиприродный процесс. Особенно цинично выглядят попытки наладить «межэтнический диалог», усадив за один стол крайнего толка националистические организации типа казачьих и их жертвы, тем самым уравнивая их и оправдывая насилие.

Детерминизм, как и во многих других ситуациях советской действительности, сочетается с волюнтаризмом. Обратная сторона материалистического объяснения конфликтов – конспирология. Неудобные власти действия могут быть названы «разжиганием межнациональной розни»⁸⁵. «Предотвращение» и «урегулирование» конфликта подается как задача, важность которой может оправдать практически любые действия. На практике лозунг «предотвращения» конфликта влечет за собой репрессивные практики. Наиболее яркий при-

мер – преследования месхетинцев в Краснодарском крае. «Предотвращение конфликтов» или «регулирование международных отношений» означает, что государство присваивает себе полномочия «управлять процессами» в некоей, не вполне определенной, области общественной жизни по своему усмотрению, руководствуясь самостоятельно и для себя устанавливаемыми соображениями целесообразности.

«Борьба с экстремизмом». В связи с понятиями «экстремизм» или «фашизм» не видно специфической области правового регулирования. Есть ряд составов правонарушений, ответственность за которые уже заложена или должна быть заложена в уголовном и административном законодательстве. Термины «экстремизм» и «фашизм» едва ли могут получить четкое и юридически корректное определение, что и показало принятие нового закона о противодействии политическому экстремизму в июле 2002 г. Использование понятия «экстремизм» (или «фашизм») резко смещает фокус рассмотрения проблемы. Разговор переводится на деятельность преимущественно организованную и антигосударственную; деятельность государственных органов и должностных лиц, а также неорганизованная рутина как бы выносятся за скобки. Раньше главная отговорка властей заключалась в том, что нет четкого определения «экстремизма» и соответствующего закона. Теперь, после принятия закона станут говорить о том, что то-то и то-то не относится к экстремистским проявлениям. Любое из предложенных к настоящему времени описательных определений экстремизма страдает расплывчатостью и допускает расширительные толкования. Понятно, как это может применяться: захотим – назовем экстремизмом, не захотим – не назовем.

«Развитие установок толерантного сознания». В самом по себе развитии толерантности и уважения к «другому» нет ничего плохого, но только при определен-

ных условиях. Основных условий два – 1) корректное определение места «толерантности» в иерархии приоритетов, 2) исключение толкований, допускающих выстраивание межэтнических границ и отношений доминирования.

Перетолкование социально-структурной проблематики в качестве моральной создает разные риски⁸⁶. Один из них – риск вынесения основных проблем за скобки и отвлечение от них внимания. Суждения, что этническая дискриминация порождена низким уровнем культуры сотрудников милиции и просто граждан, на деле равнозначны отрицанию того, что расизм и дискриминация являются продуктом репрессивных практик, заложенных в паспортной системе и в миграционной политике. Вывод, что решение проблемы заключается только и в первую очередь в усилении воспитательной работы среди населения, звучит как утверждение, что паспортную систему менять не нужно. Другой риск состоит в том, что пропаганда толерантности может просто учить людей, как делать расизм и дискриминацию латентными, например, отказываться от этнических кодировок в речи в пользу социальных и юридических, шире применять трансфер (перенос субъектности) как способ репрезентации, использовать разные дискурсивные стратегии в разных аудиториях и пр.

Понятие «толерантности» вполне может звучать и быть истолковано в духе, не противоречащем установившемуся потребительно-защитному подходу к мигрантам. Иными словами, «мы», «хозяева», «нормальные» люди соглашаемся вести себя великодушно по отношению к «мигрантам», несмотря на все неприятности, ко-

торые они нам причиняют. Кроме того, «мы», «хозяева» стремимся видеть в них не равных себе людей, а носителей другой этнической культуры, которая заслуживает, с одной стороны, понимания, с другой, – дистанцирования от «нашей».

Разумеется, деятельность по развитию толерантности необходима, если она проводится с учетом возникающих рисков и не вместо, а в дополнение к ликвидации институциональных основ расизма. В принципе целесообразно, например, знакомить сотрудников милиции с разнообразием поведенческих навыков людей из разных регионов или проводить тренинги, развивающие рефлексию по поводу негативных этнических стереотипов и блокирующие агрессивные реакции. Не менее важно готовить работников органов образования, особенно школ, к работе с полиэтничными коллективами учащихся таким образом, чтобы они избегали и предотвращали дискриминационные практики.

В целом же можно утверждать, что нынешнее состояние государства и общества не позволяет планировать и проводить эффективные стратегии противодействия расизму и дискриминации. Частные и паллиативные решения либо представляются неэффективными (как, например, разоблачения манипуляций с «экспертными мнениями» и статистикой), либо, будучи включенными в систему сложившихся отношений, укрепляют механизмы воспроизводства ксенофобии и агрессии («регулирование конфликтов», «пропаганда толерантности»).

ПРИМЕЧАНИЯ :

1. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации / Под ред. Ю.Е. Федорова. – М.: UNDP, 1998. – С. 80.
2. Малахов В. Скромное обаяние расизма и другие статьи. – М.: Модест Колеров и Дом интеллектуальной книги, 2001. – С. 119–120.
3. Карпенко О. Языковые игры с «гостями с юга»: «Кавказцы» в российской демократической прессе 1997–1999 гг. // Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ. – М.: ИЭА РАН, Институт философии РАН, 2002. – С. 167.
4. Там же.
5. Van Dike, T. *Elite Discourse and Racism*. – L.: Sage Publications, 1993. – P. 35–36.
6. Карпенко О. Указ. соч. – С. 167.
7. Бурдые П. Социальное пространство и генезис классов // Бурдые П. Социология политики. – М.: Socio-Logos, 1993. – С. 67–76.
8. Карпенко О. Указ. соч.
9. <http://www.svobodaslova.ru/svobodaslova>.
10. Страна мы или проходной двор? // Кубань сегодня. – 2001. – 7 марта.
11. См. напр.: Карасев И. Каждый пятый житель Кубани – мигрант: Ползучий этнический переворот? // Кубанские новости. – 2001. – 31 мая; Павлов В. Экономическая миграция // Вольная Кубань. – 2001. – 17 мая.
12. Традиционное представление о том, что главную угрозу праву на выбор места жительства представляет региональное законодательство, следует считать неверным.
13. Цит. по базе данных «Миграция и право»: <http://refugee.memo.ru/site/law.nsf/MainFrame1?OpenFrameSet>.
14. Там же.
15. Вольная Кубань. – 2002. – 23 марта.
16. Там же.
17. Полторакин А. Миграция как стимул деградации // Кубань сегодня. – 2002. – 12 апреля.
18. Продержаться до конца ночи // Кубанские новости. – 1994. – 31 марта.
19. Reissigl, M. & Wodak, R. *Discourse and Discrimination: Rhetoric of Racism and Antisemitism*. – L. & N.Y.: Routledge, 2001. – P.23.
20. Цит. по информационной системе Государственной Думы ФС РФ.
21. Кирьянова И. Час расплаты по счетам дружбы народов // Литературная газета. – 2001. – 4–10 апреля.
22. Не забывайте, что вы в гостях! // Призыв. – 2001. – 8 сентября.
23. См.: Полторакин А. Указ. соч.; Крицкий Е.В., Савва М.В. Краснодарский край: Модель этнологического мониторинга. – М.: ИЭА РАН, 1998.
24. Кубанские новости. – 1997. – 16 апреля.
25. По стенограмме, предоставленной автору сотрудниками аппарата Совета Безопасности Ставропольского края.
26. Лазарев А. Военные будут «мочить», а Ставрополье – лечить // Ставропольская правда. – 2000. – 5 августа.
27. Кубанские новости. – 2002. – 13 марта.
28. Турецкий марш // Краснодарские известия. – 2001. – 14 апреля.
29. Хинштейн А. Янычары плаща и кинжала // Московский комсомолец. – 2001. – 18–19 апреля.
30. См.: Российская газета. – 2001. – 25 апреля.
31. Рязанцев С.В. Этнические мигранты на Ставрополье // Социологические исследования. – 2000. – № 7. – С. 112.
32. Полторакин А. Указ. соч.
33. См. напр.: Кондратенко Н.И. Кому нужна новая кавказская война? // Кубань сегодня. – 1998. – 6 марта.
34. Термин Л.В. Смирнягина.
35. Подробнее см.: Осипов А.Г. Регистрация по месту жительства и месту пребывания в Краснодарском крае // Вынужденные мигранты и государство. – М.: ИЭА РАН, 1998. – С. 139–166; Осипов А.Г. Регистрация по месту жительства и месту пребывания в Ставропольском крае // Там же. – С. 167–198.
36. В качестве образцов можно привести, например: Межнациональные отношения в Ставрополе. – М.: ИСПИ РАН, 1995; Морозова Е.В. Современная политическая культура Юга России // Полис. – 1998. – № 6. – С. 113–131.
37. Крицкий Е.В., Савва М.В. Указ. соч. – С. 17.
38. По справке Краснодарского краевого комитета государственной статистики / Приложение к письму председателя КККГС Ю.А. Луниева на имя депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.В. Игрунова № 11–12–308 от 31.10.97.
39. Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах: Ежегодный доклад, 2000. – М.: ИЭА РАН, 2001. – С. 209.
40. Справка Ставропольского краевого комитета государственной статистики / Приложение к письму председателя ККГС Н.М. Николаева на имя депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.В. Игрунова № 18–17–31 от 25.05.2001.
41. Национальный состав населения СССР: По данным Всесоюзной переписи населения 1989 г. – М., 1991. – С. 42, 50.
42. Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах. – М. – С. 209.
43. Справка Ставропольского краевого комитета государственной статистики.
44. Регионы России: Информационно-статистический сборник. – Т.2 – М.: Госкомстат России, 1997. – С. 465–467.
45. Собрание законодательства Российской Федерации. – № 47. – 1997. – 24 ноября. – Ст. 5406.
46. Белозеров В.С., Магомедов В.С. Экономическая и социальная география Ставропольского края. – Ставрополь: Ставроп. краевой ин-т повышения квалиф. работников образов. – 1996. – С. 45.
47. Там же. – С. 213.
48. Подсчитано по: Основные итоги Всесоюзной переписи населения 1989 г. по Краснодарскому краю. – Краснодар: Краснодар. краев. упр. по статистике, 1990.
49. Официальное письмо А.Г. Сапрунова № 9/06320 от 6.10.97 [копия у автора].
50. Официальное письмо № 24/1922 от 6.06.97 в ответ на обращение депутата Государственной Думы РФ В.В. Игрунова.
51. По справке УПВС УВД СК, предоставленной В.А. Коренько 26 августа 2000 г.
52. УВД (ГУВД) субъектов федерации в соответствии с инструкциями МВД суммируют данные об

- уголовных делах, по которым прокуратурой утверждено обвинительное заключение или которые прекращены по реабилитирующим обстоятельствам, а не по вступившим в силу судебным приговорам.
53. Имеются в виду преступления, по которым утверждены обвинительные заключения.
54. По справке, предоставленной начальником ГУВД Краснодарского края А.Г. Сапруновым / Письмо № 9/06320 от 6.10.97.
55. По справке, предоставленной УВД Ставропольского края / Приложение к письму Вр. И.О. начальника УВД Н.В. Мамонтова на имя депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.И. Никитина от 25.11.99 № 3/2–2742.
56. Российский следователь. – 2001. – № 1. – С. 43.
57. Письмо № 41/12 от 04.01.02 за подписью первого заместителя начальника Службы общественной безопасности МВД РФ Н.И. Гетмана на имя председателя Краснодарского краевого отделения Международного общества месхетинских турок «Ватан» С.М. Тедорова.
58. Справка Ставропольского краевого комитета государственной статистики / Приложение к письму председателя ККГС Н.М. Николаева на имя депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.В. Игрунова № 18–17–31 от 25.05.2001.
59. Национальный состав населения СССР: По данным Всесоюзной переписи населения 1989 г. – М., 1991. – С. 42, 50.
60. Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов / Бюллетень. – Март-апрель 2002. – С. 23.
61. По справке Совета экономической и общественной безопасности Ставропольского края / Письмо секретаря СЭОБ В.П. Бондарева № 15–41/472ж от 1.06.01 на имя депутата Государственной Думы ФС РФ В.В. Игрунова.
62. См.: Этничность и экономика. – СПб.: Центр независимых социологических исследований, 2000.
63. См. напр.: *Бредникова О., Паченков О.* Этничность «этнической экономики» и социальные сети мигрантов // Там же. – С. 47–54.
64. Что подтверждено Постановлением Конституционного суда РФ № 3–П от 25 апреля 1995 г.
65. *Лейбо Ю.И., Толстопятенко Г.П., Эжитайн К.А.* Права и свободы человека и гражданина / Научно-практический комментарий к гл. 2 Конституции Российской Федерации. – М.: Эком, 2000. – С. 53.
66. С 1992 г. в Краснодарском крае неоднократно выпускались нормативные акты, предусматривавшие особый режим регистрации для турок-месхетинцев; в 1994–1997 гг. в Ставропольском крае действовало Временное положение ..., содержащее дискриминационную норму: от ограничений по прописке освобождались жертвы политических репрессий за исключений репрессированных по этническому признаку.
67. Подробнее см.: *Осинов А.Г.* Регистрация по месту жительства и месту пребывания в Краснодарском крае // Вынужденные мигранты и государство. – М.: ИЭА РАН, 1998. – С. 139–166; Регистрация по месту жительства и месту пребывания в Ставропольском крае // Там же. – С. 167–198.
68. *Осинов А.Г., Черепова О.И.* Нарушение прав вынужденных мигрантов и этническая дискриминация в Краснодарском крае: Положение месхетинских турок. – М.: Мемориал, 1996; *Осинов А.Г.* Российский опыт этнической дискриминации: Месхетинцы в Краснодарском крае. – М.: Звенья, 1999.
69. Положение беженцев из Абхазии в Краснодарском крае / Доклад ПЦ «Мемориал». // <http://www.memo.ru/hr/discrim/ethnic/abhz/index.htm>.
70. «Троянский конь» месхетинской проблемы // Кубань сегодня. – 2002. – 1 февраля.
71. Полевые материалы 1996–1999 гг. О.И. Череповой и А.Г. Осипова.
72. Интервью В.А. Кореняко с С.И. Поповым, заведующим Отделом по делам национальностей Правительства СК // Ставрополь. – 14 августа 1997 г.
73. Письмо № 16–428–95 от 5.12.95 за подписью заместителя прокурора Ставропольского края А.И. Селюкова на имя заместителя председателя Комиссии по правам человека при Президенте РФ А.Т. Копылова [копия у автора].
74. Независимая газета. – 1995. – 2 ноября.
75. В письме заместителя прокурора СК В.А. Ложникова № 13–14–01 от 25.05.01 на имя депутата Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.В. Игрунова было написано следующее: «...по факту конфликта, имевшего место в июне 1999 г., прокуратурой края проводилась проверка в порядке ст.109 УПК РСФСР, в ходе которой не установлено противоправных действий органов власти Курского района в отношении семей чеченской национальности».
76. *Глебова М.* Ползучее вторжение в край // Вечерний Ставрополь. – 1999. – 23 января.
77. Полевые материалы А.Г. Осипова и В.А. Кореняко.
78. Ежедневная сводка новостей / Независимый информационный центр «Гласность – Кавказ». – 10, 11 и 15 января 2001 г.
79. *Осинов А.Г., Черепова О.И.* Указ. соч. – С. 84–86.
80. Там же. – С. 87–90.
81. Подробнее см.: *Осинов А.Г.* Российский опыт этнической дискриминации... – С. 58.
82. Четыре семьи под угрозой насилия со стороны казаков и под давлением местных властей выехали из района, глава одной семьи Темура Алиев был избит, его дом разгромлен, а затем взорван казаками.
83. *Крицкий Е.В., Савва М.В.* Указ. соч. – С. 39.
84. Полевые материалы А.Г. Осипова / Сентябрь 1997 г. Кореновск.
85. В 2002 г. все общественные организации Краснодарского края, защищающие месхетинцев, получили от властей угрозы привлечения к ответственности за «разжигание розни»; в июне-июле были проведены прокурорские проверки их деятельности, а краевое отделение Международного общества месхетинских турок «Ватан» было закрыто 5 августа 2002 г.
86. Подробнее см.: *Малахов В.* Указ. соч. – С. 168.