



ИНСТИТУТ
НАЦИОНАЛЬНОЙ
СТРАТЕГИИ

НЕЕДИНАЯ РОССИЯ

Доклады по этнополитике

Под редакцией Михаила Ремизова

Москва . Книжный мир . 2015

Неединая Россия. Доклады по этнополитике. Под редакцией М.В. Ремизова. – М.: Институт национальной стратегии, Книжный мир, 2015. – 480 с.

ISBN

Если еще недавно на официальном уровне преобладал благостный взгляд на состояние межнациональных отношений в стране, то сегодня ее этнорелигиозный ландшафт все больше воспринимается как «минное поле». Экспансия радикального исламизма, неуправляемая миграция из бывших южных республик СССР, влияние этнической организованной преступности и кланового бизнеса, бум антироссийских исторических мифов на этнической почве, амбиции этнократических элит в регионах, предпосылки военных конфликтов и появления волны беженцев на южных рубежах России – вот неполный перечень вызовов и угроз, рассматриваемых в этой книге. Собранные в ней исследования выполнены экспертами Института национальной стратегии – одного из ведущих центров в сфере комплексного анализа проблем национальной безопасности России.

ЗАО «Книжный мир»
Тел.: (495) 720-62-02
www.kmbook.ru

ISBN

© Институт национальной стратегии 2015
© «Книжный мир» 2015

Введение

«Колоссальные миграционные потоки — а есть все основания полагать, что они будут усиливаться, — уже называют новым «великим переселением народов», способным изменить привычный уклад и облик целых континентов». Эта цитата из статьи Владимира Путина «Россия. Национальный вопрос» довольно точно характеризует масштаб проблем, которые ставит перед нами массовая иммиграция. И масштаб угроз, с которыми мы столкнемся, если эти проблемы так и не получат надлежащего решения.

Процессы массовой иммиграции в мировой истории, в том числе новой и новейшей, как правило, приводили к серьезному росту социальной напряженности, а иногда и к краху социально-политической системы, вплоть до уничтожения «принимающих» государств и геноцида коренного населения (Византия, Косово).

Безусловно, есть в этой сфере и общеизвестные истории успеха — примеры стран, созданных иммиграцией и использовавших ее на протяжении всей своей истории как важный фактор развития. Это страны переселенческого капитализма — США, Канада, Австралия, Новая Зеландия и другие.

Однако при всей необходимости учета их в целом позитивного опыта, он не может быть в сколько-нибудь существенной мере спроецирован на нашу страну. Массовый приток иммигрантов в Россию, в его существующем и ожидаемом виде, будет кардинально отличаться от иммиграции, сформировавшей страны Нового света, в частности США. На протяжении большей части истории США население страны росло за счет культурно близких (англосаксонскому переселенческому ядру) иммигрантов, вплоть до 1960 гг. там действовали серьезные ограничительные меры в отношении иммиграции из неевропейских стран. В России же, как сегодня, так и в перспективе, основную массу прибывших составят культурно-чуждые иммигранты из беднейших

стран ближнего и дальнего зарубежья (причем, с высокой вероятностью, – наименее квалифицированные и образованные представители этих стран).

Имеющийся и ожидаемый в долгосрочной перспективе иммиграционный приток в Россию по структуре наиболее близок к притоку инокультурных иммигрантов в страны Западной Европы. Опыт этих стран, прежде приводимый энтузиастами иммиграционных процессов в качестве образца, теперь выглядит откровенно неудачным. Инокультурная иммиграция в этих стран привела к множеству социальных проблем и теперь рассматривается как одна из главных угроз социальной стабильности и национальной безопасности и по своему масштабу заметно превосходит экономические дивиденды от привлечения иммигрантов.

Кроме того, неоднозначен и сам опыт стран переселенческого капитализма. Успешные сплавления разных этносов с образованием единых наций наблюдались в них тогда, когда исходные компоненты отличались высокой степенью культурной близости. После нескольких веков взаимных притирок, иногда кровопролитных, члены диаспор, имевшие общий цвет кожи, одинаковую религию и схожие жизненные ценности, смешивались друг с другом во втором-четвертом поколениях.

В тех же случаях, когда иммигранты по культуре, традициям, религии и внешности значительно отличались от доминирующей социальной группы, успешной интеграции не наблюдается даже на протяжении нескольких веков. Наличие разнородных общностей становится причиной социальной напряженности и конфликтов, которые тем значительнее, чем больше культурная дистанция между ними. Даже в самих «иммигрантских» странах, приводимых в качестве примера взаимной ассимиляции, одного существенного отличия от базового этнокультурного типа (религия, тип культуры, расово-антропологический тип) оказывается достаточно для формирования автономных общностей населения, имеющих широкий спектр проблем во взаимоотношениях с остальным обществом (негритянская община в США, взаимоотношение черных и белых в ЮАР, конфликт между арабами и евреями Израиля).

В России миграционный прирост начался еще в позднесоветское время – с середины 1970-х гг. въезд в РСФСР из советских национальных республик стал превышать выезд. В 1980-е гг. эта тенденция уси-

лилась. После распада СССР внутренняя миграция в одночасье превратилась во внешнюю, а для большей части переселенцев — в репатриацию. В 1990-е гг. речь шла преимущественно о переезде в страну русского и русскоязычного населения. Ситуация существенно меняется в худшую сторону на рубеже 1990-х- 2000-х гг. — волна постсоветских трудовых мигрантов, прибывающих в Россию на протяжении последних пятнадцати лет, принципиально отличается от мигрантов 1990-х гг. этническим составом, более низким уровнем образования и квалификации, низким уровнем знания русского языка. По данным обследования населения по проблемам занятости, проводимого Росстатом, среди иностранных трудовых мигрантов доля имеющих профессиональное образование существенно ниже, чем среди россиян. В существенной мере это выходцы из сельской местности (в Таджикистане доля сельского населения — 73%, в Киргизии — 65%). Представление об этнической структуре миграционного потока может дать статистика по выдаваемым патентам. В 2012 г. 47% патентов куплены гражданами Узбекистана, 22% — Таджикистана, около 9% — Киргизии, по 5% пришлось на граждан Азербайджана и Украины, 4% — на граждан Молдавии.

Иными словами, порядка 3/4 многомиллионного контингента оседающих в РФ мигрантов составляют уроженцы государств Средней Азии с низким уровнем владения русским языком, культурными навыками характерными для аграрной исламской глубинки и минимумом профессиональных квалификаций.

Неудивительно, что обществом проблема иммиграции воспринимается все более остро. Согласно опросу ВЦИОМ от 16 июля 2014 г., посвященному наиболее актуальным опасностям и угрозам для Российской Федерации, главной угрозой большинство респондентов назвали — «заселение РФ представителями иных национальностей» (и это — на фоне активной фазы войны на Донбассе, когда на первом плане в информационной повестке дня были угрозы другого типа). В опросе ВЦИОМ, проведенном годом раньше (июль 2013 г.), большое количество приезжих из других стран было оценено как отрицательное явление. По итогам специального исследования Левада-Центра (25-28 октября 2013 г.), 73% опрошенных россиян высказались за выдворение иммигрантов из стран «ближнего зарубежья» за пределы России. С 2006 г. число сторонников такого подхода выросло на 20%. За тот же период доля тех россиян, кто считает, что надо «легализовать их, помогать получить работу и ассимилироваться в России»,

сократилась более чем в два раза – с 31% в ноябре 2006 г. до 15% в октябре 2013 г.

Таким образом, можно зафиксировать, что проблема массовой иммиграции стала одним из главных «хронических» раздражителей для российского общественного мнения. И одновременно – одной из главных тем политико-идеологического размежевания.

О каком размежевании мы говорим, если общество столь единодушно по поводу оценки иммиграции?

В данном случае речь не о противостоянии двух массовых позиций, а о том, что массовая позиция встречает сопротивление со стороны политических, деловых и экспертных кругов, имеющих, с одной стороны, интересы, связанные с импортом дешевой рабочей силы и / или лоббизмом в пользу сообществ этнических мигрантов, а с другой – преимущество в компетенции, информированности, доступе к каналам массовой коммуникации и рычагам управления. Здесь можно говорить об аналогии с ситуацией в ряде западноевропейских стран, где антииммигрантский запрос значительной части населения сталкивается с непробиваемо «политкорректной» позицией истеблишмента.

Одной из «подпорок» этой позиции является обосновываемая значительной частью демографов и миграциологов концепция «замещающей миграции», то есть миграции, призванной компенсировать снижение численности населения страны, особенно трудоспособного возраста. Она обсуждалась еще в 1980-е гг., но в широкий оборот была введена в 2000 г. в одном из докладов отдела народонаселения ООН («Замещающая миграция: является ли она решением проблем сокращения и старения населения?»).

В этой концепции заложена характерная для международных организаций логика «глобальной ответственности»: если в одной части мира доминируют «проблемы старости» (отрицательный баланс пенсионных систем, дефицит социальной энергии), а в другой – «проблемы молодости» (дефицит занятости, избыток агрессии), то эти две части мира нужно «смешать» в той или иной пропорции.

Как в западных странах, так и в России сформировалось влиятельное лобби экспертов, правозащитников, политиков, журналистов, настаивающих на том, что массовая миграция из стран «глобального Юга» – единственное решение проблемы депопуляции для стран «глобального Севера». Эта позиция последовательно поддерживается, в том числе и в России, широким спектром международных организаций (Международная организация по миграции, Управление Верхов-

ного Комиссара ООН по делам беженцев, Московский Центр Фонда Карнеги, Фонд Фридриха Науманна, Фонд Макартуров, Международный валютный фонд, Группа Всемирного банка и другие).

Позиции сторонников «замещающей миграции» преобладают в средствах массовой информации и, главное, в системе подготовки и принятия решений. Данное обстоятельство самым непосредственным образом сказалось на характере программных документов государственной миграционной политики в России.

В 2011 г. по заказу Правительства РФ был подготовлен доклад «Стратегия-2020: Новая модель роста – новая социальная политика». Выводы и рекомендации «миграционного» раздела доклада (Глава 9) состояли, среди прочего, в следующем:

- Миграционный приток сыграл за прошедшие 20 лет огромную позитивную роль в социально-экономическом развитии России.
- Миграционная политика сегодня ориентирована на временную трудовую миграцию и носит ограничительный характер.
- Вне зависимости от сценария развития потребуется увеличение числа мигрантов разных категорий.
- Необходимо расширить возможности для переселения в РФ (включая не только трудовую миграцию, но и прием беженцев, воссоединение семей).
- Необходимо создание благоприятных условий для адаптации и интеграции различных категорий мигрантов.

Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г. воспроизводит основные положения Стратегии-2020 в несколько смягченном варианте. В числе основных проблем в Концепции фигурирует – сохранение антииммиграционных барьеров (ориентация законодательства на привлечение временных иностранных работников, а не на постоянную миграцию, «нарастание негативного отношения к мигрантам в обществе», недостаточная «миграционная привлекательность РФ» и др.). В числе основных целей миграционной политики – «стабилизация и увеличение численности постоянного населения РФ» за счет внешней миграции. В числе целей миграционной политики отсутствует ограничение нежелательной иммиграции. Как отсутствует и само понятие нежелательной иммиграции, несмотря на тезис о необходимости дифференцированного подхода к регулированию миграционного притока. Низкое качество миграционного притока

ка планируется компенсировать за счет усиленных мер по адаптации и интеграции иммигрантов.

Иными словами, в официальной государственной концепции сделана ставка на иммиграционную открытость страны, невзирая на отмечаемое в ней низкое качество миграционного притока. Параллельно реализуются меры, нацеленные на смягчение последствий этой модели для принимающего общества и усиление контроля над миграционными процессами со стороны государства.

Но базовая логика концепции полностью соответствует модели замещающей миграции, которая в условиях свободного миграционного обмена с трудоизбыточными и перенаселенными регионами Средней Азии является моделью постепенной смены этнического состава населения РФ.

В чем причина приверженности профильной части экспертного сообщества и находящихся под его влиянием государственных структур столь непопулярной в обществе миграционной модели?

Содержательные и идеологические мотивы (аргументы и контраргументы к модели замещающей миграции) будут рассмотрены в Главе IV. Здесь же зафиксируем две методологические операционные причины. Одна из них касается чиновников, другая экспертов.

В случае чиновников, это предпочтение линии наименьшего сопротивления. Здесь есть аналогия с экономикой. Осуществлять сквозное стратегическое планирование — на порядок сложнее, чем полагаться на саморегуляцию рынка. Точно так же сложнее обеспечить регулирование миграционного притока, чем признать его неизбежность и благотворность. Иными словами, либерализм, будь то экономический или «миграционный», выступает в качестве алиби для атрофии механизмов регулирования и контроля.

В случае с экспертами, это *профессиональная узость*, т.е. фокусировка на демографической арифметике без учета комплексности социальных систем. Миграционная политика, в конечном итоге, — не прерогатива миграциологов, так же, как противодействие пандемиям — не прерогатива вирусологов. Те и другие необходимы в качестве секторальных экспертов, а не интеграторов соответствующей политики.

Точнее, экспертами и интеграторами могут быть одни и те же люди, но в разных качествах. Например, настоящий вирусолог как ученый «любит» свой вирус, он видит особого рода гармонию и неизбежность в том, как он проникает в организм и уничтожает его. В качестве врача

он уже должен подняться над собой и перейти в другой «модус операнди», думая не о «теле вируса», а о «теле пациента», его организме во всем комплексе взаимосвязей. В качестве социального работника, организующего противодействие эпидемии, он должен подняться над собой еще выше и мыслить уже в категориях статистики, а не медицины.

Относительная малолюдность России отнюдь не должна восприниматься как фатальная, больше того, она может выступать конкурентным преимуществом

Возвращаясь к миграционной политике, ее ориентиром должен быть такой комплексный показатель, как *выживаемость нации*, а не более частные, пусть и важные показатели, такие как баланс населения трудоспособного и пенсионного возрастов.

Соответственно, анализ должен вестись на стыке разных предметных областей — демография и экономика, социальная сфера и этнополитические отношения, культура и идентичность, геополитика и военная безопасность и так далее.

Особенность доклада, который был подготовлен рабочей группой Института национальной стратегии, — как раз в таком междисциплинарном подходе. Мы рассматриваем проблему иммиграции в проекции на различные предметные сферы, с тем, чтобы предложить возможные альтернативы в сфере миграционной политики и проследить последствия и риски модели замещающей миграции, которая, как будет показано в главах 3 и 4, не решает проблемы депопуляции, зато создает немало более острых проблем, о которых идет речь в Главах 5–8.

Безусловно, недооценивать проблему депопуляции нельзя. Для России как страны, имеющей низкую плотность населения и при этом находящейся в сложном геополитическом окружении, она имеет особую остроту и представляет собой серьезный вызов. Но именно вызов, а ни в коей мере не приговор. В России при сохранении ее нынешних границ в любом случае не будет «южнокитайской» или «западноевропейской» плотности населения. Но при адекватном развитии национальных производительных сил и сил национальной обороны эта относительная малолюдность отнюдь не должна стать для страны фатальной, больше того — может выступать конкурентным преимуществом.

Хотя внутренняя миграция также является серьезной социальной проблемой для современной России, в этом докладе мы преимущест-

венно рассматриваем внешнюю миграцию, которая в своей подавляющей части является трудовой миграцией (процессом перемещения населения с целью постоянной или временной занятости).

Будучи в основном экономическим по своим побудительным мотивам, этот процесс является комплексным по своим последствиям, способным изменить, как отмечено в уже цитировавшейся статье Владимира Путина, «облик целых континентов». В том числе – их этнокультурный облик. Поэтому, наряду с понятием трудовой миграции, в работе активно используется смежное понятие, которое позволяет взглянуть на тот же круг явлений под другим углом зрения. А именно – этническая миграция, понятая как масштабная долговременная миграция какой-то одной или нескольких этнических групп, которая в итоге влияет на этническую структуру населения страны.

В российском случае этнический и страновой состав основной части иммиграционного потока, образуемый преимущественно выходцами из аграрных исламских регионов Центральной Азии, безусловно, влияет на этнический состав принимающих регионов. А как следствие – и на их социокультурный уклад. Ведь свыше определенного численного порога иммигранты привносят в принимающее общество те нормы и модели социального поведения, которые характерны для стран их исхода. То есть, волей-неволей, они начинают воспроизводить на новом месте ровно ту социально-культурную модель, которая вынудила их покинуть родину в поисках лучшей жизни.

В соответствии с известным принципом Сэмюэля Хантингтона «culture matters» – культура имеет значение, – мы рассматриваем культурную дистанцию между принимающим обществом и регионами исхода мигрантов как один из ключевых параметров, определяющих перспективы интеграции иммигрантов и, в конечном итоге, перспективы самого принимающего сообщества. Поэтому в ряде разделов в фокусе внимания доклада оказываются именно этнокультурные и этнополитические аспекты миграционных процессов.

Отдельного внимания в числе миграционных тенденций последнего времени заслуживает приток вынужденных переселенцев с Украины. В 2014 г. этот процесс достиг значительного масштаба, однако его влияние на миграционную ситуацию в России пока оценить достаточно сложно. Прежде всего из-за неопределенности перспектив самого украинского кризиса, от развития которого, в свою очередь, напрямую зависит «горизонт» миграционных стратегий приезжих из Украины.

В случае если в их среде будет нарастать установка на постоянную миграцию, это может существенно повлиять на социальный и этнический профиль общего миграционного притока в РФ и особенно сильно – в отдельных, наиболее привлекательных для украинских мигрантов регионах (приграничные области, Москва). С одной стороны, в приграничных с Украиной областях РФ интенсивный приток мигрантов уже сегодня оказывает ощутимую дополнительную нагрузку на социальную инфраструктуру, увеличивает конкуренцию на рынке труда, что подчас негативно воспринимается местным населением. С другой – по своим социальным и профессиональным, культурным и языковым характеристикам мигранты с Украины несопоставимо ближе принимающему обществу, чем выходцы из Средней Азии, которые по-прежнему составляют преобладающую когорту внешних трудовых мигрантов. С этой точки зрения, тенденцию к увеличению доли выходцев с Украины в общем миграционном притоке в РФ целесообразно поддерживать, более четко дифференцируя желательную и нежелательную иммиграцию на уровне государственной миграционной политики. Об этом пойдет речь в Главе II, посвященной качественным характеристикам миграционного потока, и в завершающей главе доклада.

В целом, структура доклада нацелена на описание текущего положения дел с внешней трудовой миграцией в современной России, связанных с ней комплексных рисков и вызовов, концептуальных дискуссий о миграционной политике, международного опыта в этой сфере, возможных подходов к корректировке миграционной политики в России.

Первые две главы доклада посвящены вопросам оценки количественных масштабов иммиграционного потока, его структуры по странам происхождения, по этническим характеристикам, уровню образования / квалификации, характеру занятости.

Третья глава посвящена анализу действующей концепции миграционной политики РФ, как с точки зрения ее теоретической базы, так и с точки зрения характера нормативного регулирования.

Четвертая глава ставит проблемы миграционной политики в общедемографическом контексте, разворачивая контраргументы к модели «замещающей миграции» в плоскости анализа проблем депопуляции.

В пятой главе анализируются основные социальные последствия миграции, включая проблемы в сфере культурной интеграции общества, воздействие внешней трудовой миграции на потребительскую

среду, социальную инфраструктуру, бытовую преступность и общий уровень конфликтности общества.

В шестой и седьмой главах рассматриваются стратегические вызовы национальной безопасности страны, связанные с этнической миграцией. Отдельно – во внутренней политике страны, и отдельно – в проекции на регион постсоветской Центральной Азии.

Восьмая глава адресует читателя к знаковым примерам масштабной этнической иммиграции в новой и новейшей истории, а также международному опыту миграционного регулирования с его успехами и провалами.

Девятая глава рассматривает сферу текущего нормативного регулирования внешней трудовой миграции и натурализации в России, включая наиболее актуальные предложения в этой сфере, содержит оценки и рекомендации, касающиеся базовых принципов и подходов в сфере государственной миграционной политики.