

N.A. Baryshnaya
Tools of Improvement of Regional Migration and Ethno-Cultural Policy (case study of the Saratov region)

In the frameworks of a series of researches empirical and analytical works directed on identification of problems of ethno-cultural potential realization on the territory of the Saratov Region are analyzed. Based on their results, a number of conclusions are made that can identify opportunities to control ethno-political processes in the region.

Key words and word-combinations: ethnicity, ethno-cultural policy, migration, management, civil nation.

В рамках серии исследований анализируются эмпирические и аналитические работы, имеющие значение для выявления проблем реализации этнокультурного потенциала на территории Саратовской области. Опираясь на результаты собственных исследований, автор сделал ряд выводов, способных определить возможности управления этнополитическими процессами в регионе.

Ключевые слова и словосочетания: этничность, этнокультурная политика, миграция, управление, гражданская нация.

УДК 323.11(470.44)
ББК66.3(0)5(235.54)

Н.А. Барышная

**МЕХАНИЗМЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
РЕГИОНАЛЬНОЙ
МИГРАЦИОННОЙ
И ЭТНОКУЛЬТУРНОЙ
ПОЛИТИКИ
(НА ПРИМЕРЕ
САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)¹**

Принципиально важным для современной России, и Саратовской области в частности, является утверждение российской идентичности и целостности российской нации – русского народа на основе общего историко-культурного наследия, русскоязычного культурного комплекса, вобравшего в себя традиции и культурные достижения всех российских национальностей. В связи с этим Саратовская область благодаря своему приграничному положению выступает как форпост России.

Не менее важным является тезис о том, что российская идентичность формируется на основе представления об исторически существующем едином народе, который ныне представляет собой гражданскую нацию. Российская нация состоит из граждан, которым помимо общероссийских ценностей и об-

¹ Статья подготовлена на материалах исследований: «Депривационный анализ факторов этносоциальной напряженности» РГНФ № 12-33-01026-а (рук. д-р социол. наук К.С. Мокин); «Социальные факторы этнической нетерпимости» РФФИ № 10-06-00537-а (рук. академик РАН В.А. Тишков); «Социальные границы полиэтнической организации в современном городе: конструирование и трансформация» РГНФ № 10-03-00063-а (рук. д-р социол. наук К.С. Мокин).

щих характеристик свойственны региональные, этнокультурные и религиозные особенности. Различие и поддержка этих форм идентичности среди россиян не противоречат идее российского единства, а составляют ее неотъемлемую часть [1].

Проблематичность современного миграционного процесса для принимающего населения в том, что с помощью новых социальных практик адаптации они имеют тенденцию превратиться в устойчивую, преемственную и саморазвивающуюся теневую субкультуру. Это особенно важно в условиях чрезвычайной этнокультурной мозаичности мигрантских групп в Саратовской области, что логически предполагает формулирование (хотя бы в основных чертах) дифференцированных стратегий социально-политического управления конкретными группами мигрантов (безусловно, в условиях их правового равноправия) в зависимости от факторов, определяющих характер интеграционных процессов, ранжированных по важности. К этим факторам относятся следующие:

а) соотношение в миграционном потоке данной этнической группы временных трудовых мигрантов и мигрантов, ориентированных на оседлый образ жизни в Саратовской области;

б) антропологическая (фенотипическая) выделенность данной группы среди основной массы местных жителей, возникающие в связи с этим стереотипные ассоциации, задающие параметры внешнего давления местной среды (включая действия административных органов) на данную группу;

в) этнокультурные особенности групповой самоорганизации, которые можно использовать как дополнительный ресурс управления;

г) исторически сложившийся групповой опыт выживания в инокультурной среде, особенно городской (куда стремятся основные массы инокультурных мигрантов);

д) развитость и доступность для мигрантов сети формальных национально-культурных объединений.

Следует дифференцировать цели, задачи и инструменты регулирования разных потоков мигрантов, различающихся по этнической принадлежности и этнокультурной дистанции – русских (славян) / представителей этнических миграционных меньшинств; по гражданству, характеру миграции, правовому статусу – легально / незаконно находящихся и (или) работающих в городе.

Представляется, что в наименьшей степени нуждаются в адаптации и/или интеграции «русскоязычные» мигранты, хотя, разумеется, им необходима определенная информационно-правовая поддержка. Однако, учитывая ограниченность ресурсов, имеет смысл концентрировать усилия на более проблемных группах представителей мигрантских этнических меньшинств.

В большинстве случаев мигранты, ориентированные на постоянное или преимущественное проживание в городе, особенно имеющие законные основания для проживания, отдают себе отчет в необходимости если не интеграции, то, по крайней мере, адаптации к местной среде. Эта потребность резко возрастает среди семейных мигрантов, связывающих будущее детей с Саратовской областью.

В то же время для тех из приезжих, кто не имеет российского гражданства (трудоустроенных, временных мигрантов) и законных оснований для проживания в области, проблемы интеграции существенно возрастают именно из-за нелегаль-

ного статуса, ограничивающего их возможности обучения языку, профессионального роста, доступа к культурным и иным традиционным ценностям местной городской / поселенческой среды.

Самого пристального внимания заслуживают те этнические миграционные сообщества (меньшинства), которые не имеют российского гражданства и лишены законных оснований для пребывания и/или трудовой деятельности в Саратовской области. Лишенные доступных для других групп мигрантов каналов адаптации, они обречены на сегрегацию и «добровольную» изоляцию от местной среды, причем уровень их (само)сегрегации прямо пропорционален социокультурной дистанции между данным меньшинством и местными жителями.

Для целей этнополитического управления регионом чрезвычайно важен дифференцированный подход к разным группам мигрантов, к наиболее конфликтным мигрантам, в наибольшей степени нуждающимся в адаптации. На первых порах необходимо обеспечить доступ к информации об их правах, правовых последствиях их положения, возможностях найма, доступа к элементарной медицинской помощи. Необходима также жесткая политика пресечения противоправной деятельности их работодателей.

Иные проблемы возникают с представителями мигрантских меньшинств, которые приезжают для осуществления трудовой занятости, но либо имеют российское гражданство, либо имеют законные основания для пребывания в регионе: жители Саратовской области правомерно полагают, что эти мигранты должны соблюдать нравы и традиции местной среды, уважать их. Эти группы нуждаются в элементарном социальном и культурном ликбезе, а также в доступе к медицинскому обслуживанию, обучению детей, правам, гарантированным им действующим законодательством, равно как в информировании о своих правах, правовой поддержке, информационно-консультативных услугах о рынках труда, жилья.

Между тем возможности регулирования миграционных процессов на региональном уровне (региональным правительством) ограничены, с одной стороны, международными обязательствами России, законодательством Российской Федерации (в первую очередь Конституцией РФ, согласно которой миграционная политика является исключительной прерогативой федерального центра) и необходимостью соблюдения прав и свобод человека и гражданина. С другой стороны, мощным ограничителем возможностей регулирования миграционных процессов являются объективные факторы, особенно социально-экономические. В частности, достаточно низкий (по сравнению с центральными регионами России, такими, как Москва, Московская область и др.) социально-экономический потенциал Саратовской области, ее приграничное положение предопределяют характер транзитной миграции, при которой основные массы мигрантов следуют в западном направлении, практически не задерживаясь в регионе. Следует согласиться, что «ключи регулирования миграции... лежат в социально-экономической политике» [2, с. 13].

Другим важнейшим направлением миграционной политики и связанной с ней региональной этнополитики становится обеспечение интеграции мигрантов в жизнь городов / поселений области. Для регионального правительства

поддаться существующей в регионе мигрантофобии – значит потерять квалифицированную рабочую силу из стран СНГ, наиболее адаптированную к условиям России и составляющую основной контингент иммигрантов [3, с. 26]. Решающий поворот от конфронтации к сотрудничеству невозможен без конкретных и тщательно взвешенных шагов по адаптации и интеграции мигрантов в местную среду сообщества.

Этот процесс должен базироваться на следующих принципах:

I. Правовом регулировании миграционных процессов при обеспечении эффективности и должном правоприменении законодательства, регламентирующего права мигрантов и меньшинств [4, с. 270]. На федеральном уровне необходимо выработать и предложить компоненты формирования российских символов и ценностей, утверждения российского патриотизма и солидарности на основе формул «единства в многообразии» и «нации наций». Академическая наука также должна принимать непосредственное участие в разработке этих сложных и важных проблем.

II. Единой концепции миграционной политики и адаптации мигрантов в Саратовской области, рассматривающей Саратов (как основной транзитный миграционный пункт) и Саратовскую область (в основном как конечный пункт миграционных траекторий) в неразрывной связи. Отсутствие региональной миграционной концепции как рамочного документа, учитывающего эти особенности, серьезно осложняет деятельность местных властей (на уровне районов и поселений).

III. Транспарентности миграционной и этнонациональной политики в Саратовской области. Этот принцип начинает реализовываться в Саратовской области, однако имеются определенные недостатки в транспарентности взаимоотношений органов государственной власти с органами местного самоуправления и национально-культурными организациями. Это особенно ярко проявляется в периоды конфликтного противостояния (Ровное, Ивантеевка, Пугачев).

IV. Дифференцированного подхода к различным группам мигрантов при реализации миграционной политики и политики их адаптации и/или интеграции. Следует учитывать разные аккультурационные возможности разных групп мигрантов, обуславливающих их стратегии поведения в новой, инокультурной среде приема.

V. Субсидиарной ответственности органов государственной власти, местного самоуправления, с одной стороны, и организаций мигрантских меньшинств – с другой², что означает: община этнических мигрантов должна нести ответственность за своих членов при определенной автономии в своих действиях, в рамках действующих правовых норм.

По сути, сегодня действует внешне схожая схема взаимоотношений органов

² Имеется в виду ситуация, когда «сообщество более высокого порядка не должно вмешиваться во внутреннюю жизнь сообщества более низкого порядка, присваивая его функции; но ради общего блага поддержит его, если надо, поможет сообразовать его действия с другими составляющими общества» (Энциклика Папы Иоанна Павла II «Сотый год», цит. по: Государство. Антропоток: доклад Центра стратегических исследований Приволж. федер. округа. Н.Новгород; М., 2003. С. 174).

государственной власти, местного самоуправления с организациями мигрантских меньшинств: в проблемных ситуациях власти обращаются к этническим общинам для их разрешения. Однако эти взаимоотношения, как правило, неформализованны, спорадичны, нелегитимны и носят односторонний характер, так как чаще всего иницируются властями. Конструктивного сотрудничества с этническими мигрантскими сообществами (меньшинствами), тесно взаимосвязанного с принципом субсидиарной ответственности, нет.

VI. Недопущение образования мест компактного проживания иноэтничных мигрантов, которые, как показывает опыт Западной Европы, становятся своеобразной «социальной взрывчаткой» из-за практической автономии их существования [5, с. 20]. Формирование этнообщин не должно принимать формы компактного проживания представителей этих общин и их сегрегации от основного населения Саратова и Саратовской области.

Представляется целесообразным отстранение этнических общин от выполняемых ими сегодня социально-политических функций, которые непрерывно артикулируются органами региональной власти. По сути, необходимо перехватить информационно-консультационные и сервисные функции у этнических общин, развивать альтернативную официальную структуру трудовой миграции в виде сервисных институтов, работающих на официальной основе и обеспечивающих легитимность, информированность и безопасность мигрантов. Такие центры могут включать информационно-консультационные службы, услуги по трудоустройству, юридические услуги [6, с. 88]. В условиях отсутствия инфраструктуры, обеспечивающей легитимность миграции и легализацию статуса мигрантов, последние «вытесняются» в теневой сектор, что предопределяет особенности модели поведения мигрантов. Подавляющее большинство иммигрантов для трудоустройства в Саратовской области пользуются помощью соотечественников – 62% [7]; теневая роль этнических общин приобретает чрезмерное значение.

На наш взгляд, попытки регулирования латентных миграционных потоков невозможны в рамках исключительной компетенции органов государственной власти Саратовской области, поэтому требуется сотрудничество с органами государственной власти Российской Федерации (УФМС, УФСБ, МВД РФ).

Для создания организации эффективного управления процессом приспособления / адаптации мигрантов к социокультурной среде Саратовской области необходимы следующие меры:

- выделить в отдельный блок, требующий первоочередного внимания, законы и иные нормативные акты, направленные на регулирование именно временной трудовой миграции;
- выделить в структуре миграционной службы Саратовской области (УФМС России по Саратовской области) подразделение, ответственное за создание и ведение отдельной базы данных по временным (трудовым) мигрантам и, по возможности, местного населения, участвующего в их обслуживании; вести работу по улучшению документирования временных трудовых мигрантов;
- создать структуру, которая должна взять на себя инициативу в обустройстве жизни (и определенного контроля над ней), а также организации инфраструктуры обслуживания временных (трудовых) мигрантов, что обойдется де-

шевле, нежели решение проблем, порождаемых теневой миграционной субкультурой;

– в рамках организации контролируемой инфраструктуры наиболее эффективными и уместными кажутся различные курсы и тренинги языковой и культурно-поведенческой адаптации мигрантов, а также различные формы юридической и финансово-кредитной поддержки интеграционных ориентаций мигрантов;

– переориентировать национально-культурные объединения Саратовской области с деятельности преимущественно представительской (в разного рода общественных советах и ассоциациях) на работу, связанную с оказанием конкретной помощи мигрантам, на более тесное взаимодействие с саратовской миграционной службой с целью создания общего поля деятельности и зоны общей ответственности областной миграционной службы и саратовских (региональных) национально-культурных объединений;

– организовать центр специальной подготовки и переподготовки по навыкам межкультурного взаимодействия для представителей исполнительной власти, непосредственно контактирующих с теми или иными этническими группами мигрантов; центр также должен оценивать качество подготовки и быть уполномочен предоставлять по результатам тестирования специальный допуск к работе с мигрантами определенной этнической группы.

Таким образом, при всей сложности этнополитической ситуации необходимо исходить из того, что гражданское самосознание в России находится в стадии становления. Главной проблемой является не этнокультурное многообразие, а социальное расслоение, наличие большого числа людей, живущих за чертой бедности, отсутствие консолидированного среднего класса, большая разница в уровне жизни в разных регионах. Масштабы социального неравенства препятствуют формированию социальной основы для формирования гражданского общества и, соответственно, гражданского сознания. В то же время очевидно, что гражданское общество развивается и, учитывая достаточно высокие темпы этого развития, для упрочения гражданской солидарности от властей любого уровня требуется системность, последовательность и преемственность действий. Непоследовательные действия местных властей даже на местном уровне воспринимаются обществом как слабость государства.

Одним из главных усилий региональных властей должна быть ориентация на то, чтобы «топография» бедности не совпадала с этнической картой. Следует учесть, что этнокультурное своеобразие зачастую проявляется на селе, в малом городе, локальном социуме, и именно эти небольшие территории являются зоной социального неблагополучия. Следовательно, существуют объективные предпосылки для роста этнической напряженности.

Необходимо гораздо активнее использовать средства массовой информации для освещения позитивных явлений в жизни национально-культурных автономий и особенно вклада мигрантов в социально-экономическое развитие региона.

Декларируя важность укрепления гражданской нации, государству не следу-

ет пренебрегать поддержкой этнически ориентированных традиций и ценностей. Такое участие, чтобы избежать формализма, должно в первую очередь реализовываться на нижних этажах управления (поселенческий уровень). При этом остается безальтернативной роль государства как координатора в соблюдении принципа равенства разных групп на приобщение к культурным ценностям. Именно государственная власть может гарантировать, что разработка соответствующих региональных и местных программ этнокультурного развития будет ориентироваться на всех жителей конкретного региона или населенного пункта, а не на отдельные «народы» и «этнические группы». Успех политики утверждения российской гражданской идентичности в наибольшей степени зависит от того, насколько Россия сможет преодолеть распространение шовинизма, расизма, ксенофобии и этнонационализма – факторов, разрушающих идею российской нации.

Не менее важной, особенно в условиях достаточно регулярных конфликтов на межэтнической почве, видится целесообразность создания в структуре администраций городов региона подразделений, занимающихся этнополитикой. Это необходимо сделать даже в тех регионах и местностях, где, по формальным статистическим данным, проживает однородное в этнокультурном отношении население. В настоящее время обеспечение взаимодействия с органами власти религиозных общественных организаций, национально-культурных центров и общественных организаций входит обычно в основные направления деятельности департаментов культуры, региональных связей, информационной политики и общественных отношений, причем наряду с другими многочисленными направлениями их деятельности. В современных условиях этого недостаточно. Регионы и города становятся все более полиэтничными, и, кроме как с культурным аспектом, процессы общественного взаимодействия оказываются связанными со многими вопросами социального и даже политического характера. Решением возникающих проблем должны заниматься компетентные сотрудники на местах, в органах местного самоуправления.

Библиографический список

1. Тишков В.А. И русский и российский // Вестник российской нации. 2009. № 2(4). С. 85–98.
2. Сидович С.Г. Проблемы миграции и их влияние на вопросы безопасности // Миграция и внутренняя безопасность: аспекты взаимодействия. М., 2003.
3. Глебов И.Н. Роль органов государственного управления в регулировании миграционных процессов // Миграция и внутренняя безопасность: аспекты взаимодействия. М., 2003.
4. Российская нация: становление и этнокультурное многообразие / отв. ред. В.А. Тишков. М., 2008.
5. Вестфаль В.Р. Миграция и внутренняя безопасность в концепции Европейского Союза // Миграция и внутренняя безопасность: аспекты взаимодействия. М., 2003.
6. Гюрюканова Е.В. Мигранты на неформальном рынке труда // Миграция и внутренняя безопасность: аспекты взаимодействия. М., 2003.
7. Мокин К.С. Миграционные процессы в Саратовской области: стратегии адаптации и сегрегации. Саратов, 2007.