Е.А.Назарова,
кандидат социологических наук

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

(На примере субъектов Федерации Юга России)*

На протяжении 1990-х гг. и в наши дни сложная миграционная ситуация в регионах Юга России, ныне входящих в Южный федеральный округ (ЮФО), детерминируется как общероссийскими факторами, так и местными особенностями — привлекательными геоклиматическими условиями; высокой плотностью населения; сохранением темпов прироста населения и его многонациональным составом, нередко стремящимся сохранить исторически сложившийся межэтнический баланс и сферу проживания; сложностью социально-экономической ситуации, особенно в национальных республиках Северного Кавказа, не преодолевших всех последствий периода кризисного развития; относительным малоземельем в преимущественно аграрных районах; наличием очагов межэтнической напряженности; обострением вызовов и угроз национальной безопасности, вызванных политическим и религиозным экстремизмом и международным терроризмом[1].

При характеристике миграционных процессов на Юге России следует говорить о вынужденной миграции, связанной с изменением места жительства людей по независящим от них причинам. Сохранение на территории ЮФО очагов межнациональных конфликтов порождает неуправляемые потоки вынужденных переселенцев. Особо острые формы этот процесс приобрел в Чеченской Республике и в целом на Северном Кавказе. Общая численность граждан, временно покинувших места проживания на ее территории и находящихся в местах временного размещения на территории России, составляет 425,5 тыс. человек[2].

Внутренние мигранты разных национальностей прибывают в ЮФО неравномерно, их потоки направлены в основном в густонасе-

* В статье использованы материалы текущего делопроизводства, предоставленные автору Федеральной миграционной службой МВД России. — *(Е.Н.).*

[1] См.: Этносоциальные и этнополитические процессы на Юге России // Регионоведение / Отв. ред. Ю.Г.Волков. Ростов н/Д, 2000. С. 267 — 268.

[2] См.: Регионоведение. С. 270.

ленные регионы, хозяйственно развитые, с благоприятными природными условиями, что также приводит к обострению конфликтных ситуаций в социуме. В этой связи актуализируется необходимость взвешенной, научно обоснованной оценки состояния и последствий регулирования миграционных процессов на Юге России. Необходимо определить сложившийся баланс социальных, экономических и политических издержек и выгод, теоретически осмыслить возможности его позитивного изменения в перспективе.

В последние годы в органах исполнительной власти регионов ЮФО под давлением объективных обстоятельств доминирует довольно негативное отношение к миграции. Практически во всех аналитических документах, поступающих в аппарат Полномочного Представителя Президента России в ЮФО, ФМС МВД России, в публикациях СМИ акцентируется внимание на этом процессе. Так, при подготовке в 2002 г. информационно-аналитических материалов к заседанию Совета Безопасности Российской Федерации отмечалось, что ход миграционных процессов на территории ЮФО определялся влиянием двух противоречивых групп факторов — деструктивных и конструктивных. Если в масштабах страны преобладающим становится усиление конструктивных факторов, то на Юге России доминирует влияние деструктивных процессов. Наличие на территории округа очагов межнациональных конфликтов, продолжающаяся контртеррористическая операция в Чечне, прозрачность границ с государствами СНГ также оказывают дестабилизирующее воздействие на миграционную обстановку.

Особенностью современной миграционной ситуации в ЮФО является то, что входящие в его состав субъекты Федерации вобрали в себя не только большую часть миграционных потоков из стран СНГ (в основном из Средней Азии и Закавказья), но и основной поток внутренней миграции из Чечни и других республик Северного Кавказа. Начиная с 1989 г. регионы ЮФО приняли четыре основных волны вынужденных мигрантов, которые стали следствием следующих событий:

— землетрясения в Армении в 1989 г., этнических конфликтов в Баку и Сумгаите в 1989 — начале 90-х гг.;

— межнациональных конфликтов в Молдавии, Средней Азии (Таджикистан, Казахстан, Узбекистан) и Закавказье (Абхазия, Южная Осетия, Чечено-Ингушетия) в 1992 — 1995 гг.;

— боевых действий в Чеченской Республике в период с декабря 1994 по август 1996 гг. и предшествовавших им притеснений русскоязычного населения в 1992 — 1993 гг.;

— проведения контртеррористической операции в Чеченской Республике с августа 1999 г. по настоящее время.

ЮФО стал своего рода буферной зоной, где оседают многонациональные потоки беженцев и вынужденных переселенцев, несущие значительный конфликтный заряд. Особую миграционную нагрузку испытали Ставропольский и Краснодарский края, Астраханская, Волгоградская и Ростовская области. Анализ реализуемой на территории Ставропольского края миграционной политики свидетельствует о четкой установке населения, общественных организаций и органов власти на преимущественную поддержку местных жителей и ограничение миграционных потоков, вне зависимости от территорий выхода и причин вынужденных миграций. Это обусловлено тем, что край многие годы входит в число лидеров среди регионов России по численности мигрантов. За последнее десятилетие сюда прибыло около 1 млн мигрантов (при численности населения края 2,6 млн человек — данные на конец 2000 г.). В основной своей массе это выходцы из Чечни, Ингушетии, Армении, Азербайджана, Грузии, ряда среднеазиатских республик и Казахстана. За период официальной регистрации (с 1 июля 1992 г. по 1 января 2004 г.) статус вынужденного переселенца получили 78 тыс. 508 человек. Особой заботой властей Ставропольского края стали переселенцы из Чечни. Из 58 тыс., получивших во второй половине 90-х гг. статус беженца или вынужденного переселенца, 37 тыс. прибыли из этой республики.

Наиболее сложной проблемой обустройства вынужденных переселенцев в крае является обеспечение их жильем. Во второй половине 90-х гг. не были обеспечены жильем свыше 80% вынужденных переселенцев. Однако если русские беженцы из Чечни встречают сочувственное отношение у населения, то с мигрантами неславянского происхождения дело обстоит сложнее. Например, в Кисловодске за последнее время почти на 30% выросла численность армянского населения, более чем на 20% — карачаевского, а количество русских при этом сократилось на 10%. Стремительно растет число приезжих из Дагестана. Особенно большой наплыв мигрантов приходится на Нефтекумский район, где русских уже меньше половины, зато высока концентрация представителей тюркских и кавказских национальностей. В целом же по краю за последние 8 лет доля коренного населения уменьшилась более чем на 5%.

По мнению специалистов, этническая дифференциация ведет к расширению деятельности сторонников ваххабизма. В Нефтекумском районе края прибывшими мигрантами из Средней Азии активно распространяются религиозная литература и видеокассеты ваххабитского толка, доставляемые из Саудовской Аравии. Через регион идут наркотики, «левая нефть», функционируют трансграничные организованные каналы нелегальной переправки людей.

Госдума Ставропольского края неоднократно предпринимала попытки законодательно регулировать поток мигрантов. В октябре 1994 г. было принято Временное положение «О порядке и определении на постоянное место жительства», направленное на защиту жителей края от негативных последствий миграционных процессов, согласно которому право на выбор места жительства и пребывания на его территории реализуется только на возмездной основе.

Как и в других регионах ЮФО, приток мигрантов вызывает негативную реакцию части местного населения. По данным социологических опросов, проводившихся еще в середине 1990-х гг., 44% опрошенных сталкивались с фактами неприязненного отношения к людям других национальностей, приезжающим на работу и постоянное место жительства. В последующее время опрос показал, что 47% респондентов именно в миграции видят причину роста межэтнической напряженности, а главным фактором, формирующим систему межэтнических отношений, является неконтролируемая этническая миграция[1].

По результатам социологических исследований, проведенных краевым общественным фондом «Содействие-Юг» в 2002 — 2003 гг., 75% опрошенных ставропольцев считают проблему миграции весьма актуальной, а работу органов власти по ее разрешению — недостаточной. Миграция в общественном мнении рассматривается как причина безработицы (74% опрошенных), нагнетания межнациональной напряженности (57%), ухудшения социально-экономического положения (35%). За введение ограничений на прием мигрантов высказались 79%. В то же время мигранты являются серьезным демографическим и кадровым ресурсом, стремятся к быстрой социально-экономической адаптации в крае[2].

Под давлением общественных настроений был разработан и принят Закон «О гарантиях осуществления и защиты прав граждан Российской Федерации — жителей Ставропольского края», в котором предусмотрен статус жителя края и установлены общие и специальные дополнительные гарантии осуществления и защиты их прав по всему комплексу социальных вопросов. В интересах регулирования миграционных процессов, борьбы с незаконной миграцией на территории Ставрополья в июне 2002 г. принят закон Ставропольского края «О мерах по пресечению незаконной миграции».

---

[1] См.: Вынужденные мигранты на Северном Кавказе. М., 1996. С. 16.

[2] См.: Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах. Ежегодный доклад / Под ред. В.Тишкова и Е.Филипповой. М., 2004. С. 306. Опросы проводились в Предгорном, Минераловодском, Благодарненском районах, ответы на вопросы дали 300 человек.

Анализ состояния миграционной обстановки на территории Ставропольского края дает основание специалистам квалифицировать ее как стабильно напряженную.

Сложной остается ситуация в Краснодарском крае, в который за последние 10 лет прибыло более 1 млн человек. Практически каждый пятый житель края приезжий[1], а миграционный прирост в 5 — 6 раз превышает общероссийские показатели. Хотя Краснодарский край занимает особое место в ЮФО и в стране по количеству зарегистрированных вынужденных переселенцев, начиная с 1998 г. здесь отмечается постоянное уменьшение численности коренного населения.

Социальная инфраструктура края, не рассчитанная на такую численность населения, испытывает значительные перегрузки. Приток мигрантов ведет к росту цен на недвижимость, обострению конкуренции на рынке труда, снижению уровня жизни, обострению проблем в сферах образования и здравоохранения, негативно влияет на криминальную ситуацию. Местное население вытесняется из сферы мелкого и среднего предпринимательства, торговли и т.д., что в совокупности с национальными особенностями, традициями и укладом жизни создает почву для обострения межнациональных отношений. В коммерческой среде преобладают в основном армяне, курды, турки-месхетинцы, азербайджанцы, чеченцы, грузины, греки, цыгане.

В результате сложилась тревожная ситуация, когда на южных границах России скопилось значительное количество мигрантов, недовольных условиями, созданными для их размещения. Эта разнородная социальная масса, во многом вынужденно ведущая люмпенизированный образ жизни, в определенной ситуации может выступить в качестве фактора, дестабилизирующего социально-политическую обстановку в регионе. Такая логика развития миграционной ситуации стала следствием неэффективности существовавшей системы государственного регулирования миграционных процессов.

Важной особенностью в обустройстве прибывающих в край мигрантов является их нацеленность на компактное поселение. Значительная часть мигрантов (армян, грузин, азербайджанцев, греков, крымских татар, турок-месхетинцев и др.) оседают в наиболее важных в стратегическом отношении районах: вдоль автодорог федерального значения, магистральных продуктопроводов и на Черноморском побережье. Компактное расселение мигрантов обусловило интенсивный рост численности некоторых этнических групп как за счет высокой рождаемости, так и вследствие подтягивания в такие

[1] См.: *Данильченко С.* Законодательная инициатива Краснодарского края и Адыгеи // Российский региональный бюллетень. Т. 3. № 1. 2001. С. 9.

места новых мигрантов, стремящихся поселится в этнически родственной среде.

Так, численность армян, зарегистрированных по месту жительства, составляет более 240 тыс. человек. Фактическое же их количество оценивается в 500 — 600 тыс. Армяне стали второй по численности (после русских) этнической группой в Краснодарском крае. Армянская диаспора хорошо организована и активно действует не только в сфере экономики, но и политики. Численность курдов за это время увеличилась на 85%, ассирийцев — на 64%, грузин — на 43%. Значительный рост наблюдается и по другим этническим группам населения.

Серьезной для Краснодарского края стала так называемая проблема турок-месхетинцев. Их численность в крае оценивается более чем в 20 тыс. человек (по данным ПВС края, около 15 тыс.). Значительная их часть пребывает на территории края незаконно, большинство остаются обладателями старых советских паспортов или документов Узбекистана. Учитывая их стремление выехать за пределы России, США объявили о готовности принять в качестве беженцев 10 тыс. турок-месхетинцев, не имеющих статуса граждан[1]. Жесткую позицию по отношению к этой и другим этническим общинам занимают казачьи организации, которые целенаправленно демонстрируют силу, допускают выступления, направленные против представителей отдельных национальностей.

Вследствие такого развития событий руководством края разработана концепция миграционного законодательства региона, основывающаяся на двух позициях: снижение объемов миграции и корректировка национальной структуры миграционного потока[2].

В Краснодарском крае ведется мониторинг миграционной ситуации, регулярно проводятся проверки работы районных комиссий миграционного контроля. По отношению к лицам, нарушающим определенный региональными органами власти порядок пребывания, применяются различные административные и уголовные санкции, вплоть до выдворения из края. При этом если в середине 90-х гг. органы власти Краснодарского края отмечали недостаточное использование такой формы регулирования миграционных потоков, как депортации из-за отсутствия средств, то ныне эта форма используется достаточно активно. Так, в январе 2004 г. за один раз чартерными рейсами было вывезено на родину 200 незаконных мигрантов из Таджикистана. Всего в 2003 г. из Краснодарского края были при-

[1] Национальный вопрос // Аргументы и факты. 2004. № 8. С. 5.
[2] См.: *Немчина В.И.* Миграция на Юге России // Регионоведение. С. 605.

нудительно депортированы более тысячи незаконных мигрантов и еще более 15 тыс. выехали добровольно[1].

Органы власти соседних с Краснодарским краем регионов во многом разделяют предложенную краснодарцами концепцию регулирования миграционных потоков, однако учитывают и специфические особенности своих регионов.

Астраханская область в полной мере ощущает проблемы и противоречия, накопившиеся в сфере регулирования миграционных процессов на Юге России. Наиболее значимыми из них являются: отсутствие у области статуса приграничной территории; открытость границ; нелегальная миграция и ее последствия; перемены в национальном составе области; религиозный фактор; настораживающие тенденции в сфере трудовой миграции; определенная криминализация части национальных диаспор. Все более острой становится проблема неконтролируемой и особенно нелегальной миграции. За последние три года прирост населения произошел в основном за счет мигрантов из числа уроженцев северокавказских республик и Средней Азии, 52% из которых относятся к категории малообеспеченных. Длительное время проживая на территории города и области, часто не имея российского гражданства, они становятся участниками таких юридических действий, как купля-продажа недвижимости, регистрация коммерческих предприятий, в том числе фиктивных, а также иной противоправной деятельности. Хотя общий процент совершенных иностранными гражданами преступлений невысок, вместе с тем преступления, совершаемые иностранцами, часто относятся к разряду тяжких, имеют большой общественный резонанс.

В значительной мере это обусловливается отсутствием необходимой законодательной базы, определяющей приграничное положение Астраханской области и регулирующей вопросы въезда и выезда, пребывания и регистрации иностранных граждан из стран ближнего и дальнего зарубежья, а также некоторыми аспектами регулирования трудовой миграции. Хотя в Уставе Астраханской области констатируется, что «Астраханская область является приграничной областью Российской Федерации»[2], этот вопрос на законодательном уровне до сих пор не решен, и органы государственной власти федерального уровня и области не имеют законодательных инструментов решения накопившихся проблем.

Другой важной проблемой, усугубляющей негативные последствия неконтролируемой миграции, является отсутствие оборудо-

[1] См.: *Рискин А.* Строитель курортов и «защитник земли русской» // Независимая газета. 2004. 2 февр.

[2] См.: Устав Астраханской области. Астрахань, 1996. С. 4.

ванной государственной границы с Казахстаном. Более 500 км сухопутной границы открыты для проникновения потока незаконных мигрантов из ближнего и дальнего зарубежья. В 2002 г. на территорию области из-за пределов России въехало 264 тыс. 356, а в 2003 г. — 329 тыс. 539 иностранных граждан, подавляющее большинство которых (97,5%) остаются вне поля зрения иммиграционного контроля.

Не все прибывающие иностранные граждане соблюдают порядок регистрации и пребывания, в связи с чем выявлено немало нарушителей паспортно-визовых правил из числа лиц данной категории: 2000 г. — 9 тыс. 631; 2001 г. — 15 тыс. 102; 2002 г. — 13 тыс. 136; за 2003 г. — 14 тыс. 267 человек. Если в 2000 г. за пределы России было выдворено 99 нарушителей правил пребывания, в 2001 г. — 130, в 2002 г. — 205, то в 2003 г. — 315 человек.

Основными каналами незаконного проникновения на территорию области в настоящее время является железнодорожный и автомобильный транспорт. Только по железной дороге в Астраханскую область за год бесконтрольно въезжает около 200 тыс. человек. Из-за отсутствия какого-либо контроля невозможно определить их гражданскую принадлежность и цель прибытия.

Таким образом, область продолжительное время испытывает давление миграционных потоков. С начала 1990-х гг., когда демографическое развитие области вступило в период кризиса, прирост населения происходил исключительно за счет миграционных потоков.

Тем не менее, обозначилась устойчивая тенденция резкого снижения вынужденной миграции. Это можно объяснить отсутствием средств на обустройство на новом месте; совершенствующейся нормативно-правовой базой по проблемам миграции, а также ужесточением контроля за миграционными процессами со стороны правоохранительных органов. У значительной части мигрантов отсутствует возможность получить регистрацию по месту жительства, что также создает дополнительные трудности в обустройстве. Уменьшение количества мигрантов в 2002 — 2003 гг. по сравнению с предшествующими годами вызвано также определенной стабилизацией обстановки в Чеченской Республике.

За последние годы в Астраханской области зарегистрировано около 2,5 тыс. человек, обратившихся за предоставлением статуса беженцев и вынужденных переселенцев. Действительная численность мигрантов может быть больше в 3 — 4 раза. Наибольший прирост пришелся на 1992 — 1996 гг. В последующие годы (с 1997 по 2001 гг.) прирост снизился с 3437 в 1996 г. до 1109 в 1999 г., в 2000 г. он составил 651, а в 2001 г. — 460 человек.

В свою очередь, было зарегистрировано 14,4 тыс. вынужденных переселенцев и беженцев, в том числе из Чечни — 6,1 тыс. (42,4%)

и государств ближнего зарубежья — 8,1 тыс. (57,6%): Казахстана — 2,3 тыс., Азербайджана — 1,7 тыс., Таджикистана — 1,0 тыс., Узбекистана — 1,0 тыс. человек. За 2003 г. с ходатайством о предоставлении статуса вынужденного переселенца обратился 41 человек.

Более тревожной тенденцией стало увеличение прироста населения за счет беженцев и переселенцев из числа уроженцев северокавказских республик и Средней Азии, которых в 2000 г. было зарегистрировано 12 тыс. 051 человек, в 2001 г. — 15 тыс. 372, в 2002 г. — 15 тыс. 881, в 2003 г. — 16 тыс. 937 человек. Вследствие этого национальный состав населения Астраханской области претерпел значительные изменения, некогда малочисленные этнические группы (в основном народностей Северного Кавказа), стали доминантными национальностями в регионе. Мигранты с Северного Кавказа и Закавказья вплотную приблизились к трем наиболее многочисленным, традиционным для Астраханской области национальным группам населения: русским (72% по переписи 1989 г.); казахам (13%); татарам (7,2%), а возможно, и потеснили в структуре населения области татар.

Изменение национального состава области ведет к усилению позиций ислама, росту числа религиозных общин, культовых сооружений, финансовой помощи из-за рубежа.

Стремление Ирана и Турции укрепиться в экономике Астраханской области и усиливать здесь свое идеологическое, культурное, религиозное и политическое влияние приводит к быстрому росту количества совместных и иностранных фирм, ежегодному увеличению въезжающей на территорию области иностранной рабочей силы из этих и других исламских стран.

Согласно Всероссийской переписи населения, в Волгоградской области проживает 2 млн 702,5 тыс. человек, что на 109,4 тыс. больше, чем в 1989 г. Более $^3/_4$ населения (2 млн 032,6 тыс.) живет в городах, однако прирост сельского населения (6,2%) больше, чем городского (3,6%). В Волгограде зарегистрирован 1 млн 012,8 тыс. жителей (на 18,1 тыс. больше, чем в 1989 г.). Другие крупные города области — Волжский (310,7 тыс., прирост 35,6 тыс.) и Камышин (128,1 тыс., прирост 5,7 тыс.). В регионе насчитывается 41 поселение городского типа с населением менее 100 тыс. человек и 1 тыс. 509 сельских населенных пунктов.

Несмотря на то что по сравнению с 1989 г. население области увеличилось, демографические тенденции последних лет выглядят неблагоприятными. В первой половине 2003 г. рождаемость составила 9,5 человека на 1000, смертность — 17,3 человека. Естественная убыль населения за отчетный период составила 7,8%. Основным

источником прироста населения области является иммиграция. В миграционных потоках большую часть составляет русское и «европейское» население, но на уровне массового сознания «лицо» миграций определяют выходцы из регионов Северного Кавказа, Закавказья и Центральной Азии. Это порождает межэтнические конфликты, провоцирует рост преступности и т.п.

По данным отдела по контролю над пребыванием иностранных граждан УВД Волгоградской области, в 2003 г. в регионе находились 10 тыс. иностранцев, и эта цифра на протяжении нескольких лет остается в целом стабильной. Оценки реального количества мигрантов расходятся: называются цифры от 30 до 100 тыс. человек. Труд мигрантов, в том числе нелегальных, является важным ресурсом для региональной экономики, особенно сельского хозяйства (в первую очередь овощеводства). По официальным данным, в сезон 2003 г. в хозяйствах области трудились около 2,5 тыс. человек — в основном граждане Китая, Узбекистана, Таджикистана. Реальная же потребность в импорте рабочей силы в отрасли оценивается в 8,6 тыс. человек. Очевидно, еще 3 — 4 тыс. мигрантов работали в сельском хозяйстве нелегально[1].

В 2003 г. была произведена серьезная работа по упорядочению использования иностранной рабочей силы. На сегодняшний день на 30 предприятиях (в числе которых Волгоградский судостроительный завод, «Волгоградтракторoремстрой» и др.) официально трудятся 1804 рабочих из-за рубежа. Большинство трудовых мигрантов нелегально работают на мелких предприятиях и в частных хозяйствах. Легализация рынка иностранной рабочей силы тормозится сложностью бюрократических процедур и коррумпированностью чиновников. Заинтересованные предприятия, стремясь минимизировать издержки, не всегда заботятся о создании иностранным работникам приемлемых условий для труда и проживания. Примером может служить конфликт органов санэпиднадзора с предприятием ОАО «Волгоградский губернский консервный холдинг», где с февраля 2001 г. незаконно работали и проживали более 60 граждан Таджикистана, рабочий день которых длился 12 часов. В этих и других случаях прокуратурой ставился вопрос о депортации иностранных граждан с территории области. С начала года из региона было выдворено почти 20 человек из Китая, Казахстана, Узбекистана и Вьетнама.

О том, что подобные процедуры не всегда совершаются в соответствии с российским законодательством, свидетельствует получив-

[1] См.: Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах. Ежегодный доклад. С. 226.

шая широкую огласку история с гражданином Португалии П.Армандо, который уже 18 лет живет в Волжском, где имеет семью, квартиру, небольшой бизнес. В марте нынешнего года у него истек срок гостевой визы, продлить которую ему не удалось. На основании этого Волжский суд принял решение о его депортации из России, причем португальский гражданин, в недостаточной степени владеющий русским языком, на стадии разбирательства был помещен в следственный изолятор. За П.Армандо вступился уполномоченный по правам человека в Волгоградской области М.Таранцов, указавший на грубые нарушения российских законов при рассмотрении дела о депортации. Областной суд разобрал кассационную жалобу и вернул дело в суд Волжского.

Особая ситуация в связи с этнической миграцией сложилась на границе с Казахстаном, особенно в Палласовском районе, где преобладает казахское население. Проблема неконтролируемой миграции тревожит как правоохранительные органы, так и общественно-политические организации. Специфика проблем, связанных с регулированием миграции, требует координации действий нескольких ведомств. 29 мая 2003 г. Совет безопасности Волгоградской области принял решение «О практике применения законодательства Российской Федерации о миграционной политике и мерах по совершенствованию взаимодействия правоохранительных, контролирующих органов исполнительной власти Волгоградской области по пресечению незаконной миграции». Это решение возложило на Комитет по делам национальностей и казачества администрации Волгоградской области функции координатора деятельности областной администрации, органов местного самоуправления, территориальных органов местной исполнительной власти в сфере регулирования миграционных процессов.

По данным Ростовского облстаткомитета, за период с 1992 по 2003 г. в Ростовскую область прибыло около 600 тыс. мигрантов. В своем составе миграционный поток насчитывает более 50 национальностей. Среди них русские — 78,3%, армяне — 8,9, украинцы — 4,6, грузины — 1,3, татары — 1,1, осетины — 0,5, азербайджанцы — 0,4, чеченцы — 0,2, около 5% — представители других национальностей. За этот период в миграционную службу Ростовской области обратились 96,5 тыс. человек, из них признаны вынужденными переселенцами и беженцами только 36,2 тыс. (81 вынужденный мигрант на 10 тыс. жителей области). Организация приема беженцев и вынужденных переселенцев, хотя и входит в обязанности миграционной службы, но координируется постановлением главы Администрации области от 27 апреля 1998 г. «О взаимодействии органов исполнительной власти, министерств и ведомств по приему и

обустройству беженцев и вынужденных переселенцев». Реальное взаимодействие осуществляется на уровне местного самоуправления, в администрациях которых назначены ответственные сотрудники по вопросам миграции.

Муниципальные образования совместно со специалистами межрайонных представительств: а) выявляют семьи вынужденных переселенцев с несовершеннолетними детьми и детьми школьного возраста, нуждающимися в социальной защите, и представляют соответствующие списки для оказания материальной помощи детям; б) проверяют жилищные условия вынужденных переселенцев и составляют соответствующие акты; в) оказывают помощь в проверке целевого использования и возврата ссуд, предоставленных переселенцам.

Произошедшее в последние годы изменение этнических пропорций, вызванное увеличением числа мигрантов из Средней Азии, Закавказья и «горячих точек» ЮФО, усилило социальную напряженность. Существующие проблемы занятости местного населения в сочетании с неблагоприятной экономической обстановкой в некоторых районах формируют негативные этнические стереотипы и настороженное отношение к мигрантам. Они рассматриваются как конкуренты на местном рынке труда, а имеющиеся знания, опыт практической трудовой деятельности, возможность занять вакантную нишу в этническом разделении труда, во внимание чаще всего не принимаются.

Все это обусловило то большое значение, которое придается регулированию процессов миграции. Это нашло отражение в Уставе области (п. 7 ст. 84) и в Договоре о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти области, заключенном 11 июня 1996 г. В соответствии с ним область может принимать законы и нормативные правовые акты по вопросам регулирования миграции в целях обеспечения социально-политической стабильности, поскольку эта проблематика отнесена к предметам совместного ведения. В области принят Закон «О мерах по усилению контроля за миграционными процессами на территории Ростовской области» от 19 сентября 1994 г. (действие этого акта в редакции Областного закона от 13 июня 1995 г. приостановлено на основании Постановления Законодательного собрания Ростовской области № 248 от 6 марта 1996 г.).

В свое время в местной прессе по его поводу высказывались различные точки зрения: от оценки его как антидемократического до недовольства степенью его мягкости. На фоне эмоциональных оценок и попыток различных политических сил, в первую очередь каза-

чества, использовать проблему мигрантов в предвыборных кампаниях всех уровней, появляются и публикации, поднимающие реальные проблемы области, связанные со способами регулирования миграционных процессов. В частности, отмечается, что ужесточение режима регистрации способствует отказу от легализации частного бизнеса мигрантов и, следовательно, уменьшению налоговых поступлений в областную казну. Высказывается конструктивная мысль о необходимости дифференцированного подхода к различным категориям мигрантов, содействии тем предпринимателям, деятельность которых дает наибольший экономический и социальный эффект, и введении платы для мигрантов, конкурирующих с местным населением прежде всего в бюджетных сферах занятости, не только за регистрацию, но и за дополнительные расходы области на коммуникации, транспортную и социальную инфраструктуру.

Несмотря на неоднозначно протекающие миграционные процессы в Ростовской области, ее руководство осознает, что в условиях естественной ежегодной убыли населения за счет низкой рождаемости, внешняя миграция может оказывать существенное влияние на процесс формирования структуры общества, динамику роста численности жителей региона, перспективы социально-экономического развития.

В последние годы миграционная ситуация в ЮФО, однако, стала меняться. Миграционные процессы, как отмечалось, пройдя пик интенсивности, стабилизировались и даже пошли на убыль. По итогам первого полугодия 2004 г. наметилась миграционная убыль населения, т.е. число прибывших в округ оказалось меньшим, чем число выбывших. Если в первой половине 90-х гг. миграционный прирост населения в большинстве субъектов ЮФО перекрывал его естественную убыль, то в 2000 г. этот прирост сохранился только в Краснодарском крае. В остальных субъектах миграция уже не перекрывает естественную убыль населения.

Рассмотрение миграционных проблем в ЮФО, сосредоточившем у себя основную массу вынужденных мигрантов, позволяет прийти к заключению, что стабилизации ситуации препятствует ряд внешних и внутренних факторов: постоянная угроза и периодическое проявление терроризма; приграничное положение территорий, неадекватная оценка миграционной ситуации и мигрантофобия и как результат — широкая распространенность этнических фобий и напряженности в межэтнических отношениях, сопровождающихся консервативностью общественного сознания на фоне относительно низкого уровня развития гражданского общества. Эти обстоятельства свидетельствуют о необходимости более тщательного научного анализа миграционной ситуации в округе, разработки мер, способ-

ных нейтрализовать негативные последствия миграционных процессов.

Успешное проведение осмысленной государственной миграционной политики, способной обеспечить экономическую и политическую безопасность России, требует решения комплекса политических, правовых, финансовых и организационных задач, а также согласованных целенаправленных действий как федеральных, так и региональных органов государственной власти.