

В.В. Безгачева

СТАНОВЛЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ВЫНУЖДЕННЫМИ ПЕРЕСЕЛЕНЦАМИ И БЕЖЕНЦАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 1990-Е ГГ.

Аннотация. В статье рассматривается региональный аспект государственной политики России по взаимодействию с вынужденными переселенцами и беженцами в 1990-е гг. на примере субъектов Сибирского федерального округа. Автор анализирует механизмы реализации миграционной политики в данной сфере (организационные, нормативно-правовые и финансовые). На основе анализа автором выявлены основные проблемы, возникшие на первом этапе формирования региональной политики переселения зарубежных соотечественников.

Ключевые слова: вынужденные переселенцы, миграционная политика, соотечественники, региональная политика, Сибирский федеральный округ.

Abstract. The article examines the regional aspect of the state policy on interaction with forced migrants in the 1990s on an example of regions of the Siberian federal district. The author analyzes the mechanisms of implementation of the migration policy in this field (organizational, regulatory and financial). Based on the analysis, the author identifies the main problems encountered in the first stage of formation of a regional foreign policy of resettlement of compatriots.

Keywords: forced migrants, migration policy, compatriots, regional policy, Siberian federal district.

После распада Советского Союза в 1991 году, как на государственном уровне, так и в научном сообществе, стал активно обсуждаться вопрос репатриации российских соотечественников (преимущественно русского и русскоязычного населения) в Россию. Это было связано с тем, что первая половина 1990-х гг. стала периодом массовой миграции с постсоветского пространства. Со второй половины 1990-х гг., когда массовый характер сократился, проблема переселения на некоторое время отошла на второй план. Однако усилившиеся в 2000-е гг. демографические проблемы в России, связанные как с высоким уровнем смертности, так и миграционным оттоком, стали причиной формирования подхода к взаимодействию с соотечественниками как к одному из путей решения этих проблем. Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. была принята Государственная программа содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию России.

Целью данной статьи является выявление проблем региональной политики России в сфере взаимодействия с вынужденными переселенцами и

беженцами в 1990-х гг. Актуальность исследования обусловлена тем, что во многом современная политика в данной сфере основывается на механизмах и принципах, заложенных еще в 1990-х гг., что обуславливает необходимость изучения российского опыта и его учета для качественного улучшения современной переселенческой политики.

В начале 1990-х гг. складывается система организационных механизмов переселенческой политики. 14 июня 1992 г. указом Президента РФ была образована Федеральная миграционная служба. Подведомственно служба была отнесена к Министерству внутренних дел. На ФМС были возложены функции организации приема и обустройства переселенцев, определения их статуса. Однако в 1994 г. вопросами внешней политики и беженцами занималось Министерство иностранных дел, проблемами внутренней миграции – Министерство национальностей; одновременно этими вопросами занималось Федеральная миграционная служба, при этом «зачастую возникал параллелизм и дублирование в работе» [1], что свидетельствует об отсутствии эффективной системы организационных механизмов реализации переселенческой политики.

Нормативно-правовой основой взаимодействия с переселенцами являлись федеральные миграционные программы. Первая из них – Республиканская долговременная программа «Миграция» 1992 г. – не определяла регионы в качестве субъектов миграционной политики. В ней были выделены 32 региона, благоприятных для коллективного расселения беженцев и вынужденных переселенцев. Из Сибирского федерального округа в число 14 благоприятных вошли Новосибирская, Омская области и Алтайский край; 18 относительно благоприятных – Томская и Иркутская области, юг Красноярского края [3]. Преимущественно регионам отводилась роль территорий вселения, а региональным властям – роль посредников между федеральным центром и переселенцами, поскольку регионы не обладали необходимыми ресурсами для проведения региональной переселенческой политики (прежде всего, организационных, нормативно-правовых и финансовых [4]). После создания Федеральной миграционной службы была определена задача формирования сети ее территориальных органов. Уже к 1994 г. было создано 52 территориальных органа миграционной службы, на которые ложилась большая часть работы по приему мигрантов (в 1996 г. ими было рассмотрено 96 % обращений из 431 тыс. [5]). В последующих же миграционных программах

(1994, 1996, 1997 гг.) была создана нормативно-правовая база для выделения регионов в качестве самостоятельных субъектов миграционной политики (через реализацию региональных и межрегиональных программ).

Наибольшая миграционная нагрузка в первой половине 1990-х гг. пришлось на приграничные регионы (прежде всего, юго-западной части страны). В первую очередь, это касается Краснодарского, Ставропольского края, Ростовской области, которые еще в программе «Миграция» 1992 г. обозначались как «буферная зона между районами Закавказья и центральными районами России», где разместилось более 96 тыс. человек (или около 40% от общего количества зарегистрированных беженцев) [3]. По статистическим данным о численности вынужденных переселенцев и беженцев, принятых на учет территориальными органами миграционной службы за 1992-1996 гг. лидерами являлись Северо-Кавказский (242845) и Поволжский (206690) районы [6]. Регионы Западно-Сибирского и Восточно-Сибирского районов занимали пятое и девятое места соответственно.

Среди регионов ЗСР наибольшее количество было зарегистрировано в Новосибирской области (32529), Алтайском крае (31311), Кемеровской области (27253), Омской области (16739); лидером из регионов ВСР являлся Красноярский край (14625) [6]. Основные проблемы и особенности региональной политики по приему и размещению переселенцев из стран бывшего СССР в 1990-х гг. будут рассмотрены на примере Красноярского края.

В Красноярском крае в одном из первых российских субъектов была создана краевая миграционная служба (31 декабря 1992 г.) – миграционный отдел при Комитете по труду и занятости населения. Финансирование производилось за счет средств федерального бюджета на содержание четырех штатных единиц [7]; в 1994 г. численность сотрудников службы составила 15 человек, из которых три человека являлись специалистами по работе с вынужденными мигрантами [8]. Учитывая тот факт, что 1994 г. стал пиком миграционного притока из стран СНГ, кадровое обеспечение региональной миграционной политики по приему и обеспечению вынужденных переселенцев представляется недостаточным, что связано как с недостаточным финансовым обеспечением со стороны федерального центра, так и отсутствием квалифицированных кадров. Кроме того, являлось недостаточным межведомственное взаимодействие и взаимодействие между уровнями власти.

К 1994 г. основные связи были установлены с районными и городскими администрациями, центрами занятости и миграционными отделами [8], которые не имели достаточных механизмов, прежде всего, для проведения политики адаптации мигрантов к принимающему обществу. Кроме того, оказались слабо встроенными в систему реализации миграционной политики муниципалитеты, на которые также приходилась значительная нагрузка непосредственно вопросов исполнения задач программ.

В 1994 г. Красноярском крае была принята краевая Концепция миграционной политики, в 1996, 1997, 1998 гг. – краевые миграционные программы. Характерным для данных документов является завышение цифры планируемого притока переселенцев: в 1994-1996 гг. планировалось проведение работ по приему, регистрации и размещению до 5 тысяч вынужденных мигрантов [10], в 1997 – 2500 [9], 1998 – 2000 [4]. Реально планируемый показатель был превышен лишь в 1995 г. (5084), а в 1996 г. численность зарегистрированных вынужденных мигрантов составляла меньше 50% от планируемого [9]. Это можно связать, во-первых, со стремлением получения большего целевого финансирования со стороны федерального центра (в 1996 г. по заявке Красноярского края сумма запрашиваемого финансирования превышала плановый показатель федерального центра на 32,1%), во-вторых, с недостаточной оценкой миграционного потенциала в конкретный период (как на региональном, так и на федеральном уровне). При этом краевая миграционная программа 1996 г. характеризует положение вынужденных переселенцев как критическое (прежде всего, обусловленное проблемами в сфере жилищного устройства, трудоустройства и социальной инфраструктуры) [10]. Таким образом, можно говорить о том, что количественные показатели краевых миграционных программ не были обеспечены реальными ресурсами, и при условии их реализации в этот период регион бы столкнулся с еще большими проблемами, обусловленными данным несоответствием.

В первой федеральной миграционной программе 1992 г. особая роль в обеспечении компактного расселения переселенцев отводилась объединениям переселенцев, государственным организациям и общественным фондам. При этом ни в одной краевой миграционной программе Красноярского края не обозначен механизм взаимодействия с переселенческими организациями. Это является отражением ситуации в федеральном центре, которую можно

охарактеризовать недостаточным взаимодействием с третьим сектором (переселенческими организациями, общественными фондами и т.д.). Уже в начале 1990-х гг. было организовано значительное количество подобных объединений, как правило, немногочисленных, как в России, так и на пространстве бывшего СССР. Выдвигались предложения об организации «единого общественного движения в защиту прав вынужденных переселенцев и беженцев» [11]. При этом в России действовали общественные и государственно-общественные фонды содействия переселению (Российский фонд помощи беженцам «Соотечественники», Фонд «Содружество», Государственно-общественный фонд поддержки СЗР «Россияне» и др.), которые также могли выступать в качестве координаторов деятельности государства и переселенческих организаций, однако и здесь существовали несколько фондов, что позиционировалось как положительное явление [11]. На уровне регионов следует отметить особую важность выстраивания механизма взаимодействия, т.к. в условиях отсутствия необходимых организационных и финансовых ресурсов необходима активизация работы по привлечению иных источников. При этом речь могла идти не только о строительстве компактных поселений (поскольку большая часть переселенцев предпочитала обустриваться в городах), но и о содействии в приеме, размещении и адаптации отдельных переселенцев.

Таким образом, к середине 1990-х гг. российские регионы включаются в систему государственной миграционной политики в сфере вынужденного переселения в качестве ее отдельных субъектов. При этом нельзя говорить о полной самостоятельности регионов, поскольку они не обладали достаточным количеством ресурсов (прежде всего, финансовым). Основная нагрузка приходилась на федеральный бюджет, исполнявшийся с значительным дефицитом, в связи с чем выделяемые на реализацию миграционных программ средств не соответствовали их плановым показателям (при том, что они являлись заниженными в сравнении с реальной миграционной ситуацией). Основные же организационные мероприятия осуществлялись региональными органами, которые не имели достаточного опыта их реализации и квалифицированных кадров. Формируемая система территориальных органов миграционной службы не была в полной мере встроена в структуру региональных органов, в связи с чем необходимо отметить недостаточный

уровень межведомственного взаимодействия, а также взаимодействия между ступенями власти в регионах. В условиях отсутствия достаточных государственных механизмов основной проблемой следует обозначить отсутствие системы эффективного использования ресурсов переселенческих организаций и координации их деятельности как на государственном, так и на региональном уровнях.

Библиографический список

1. Письмо министра по делам национальностей и региональной политике Н. Егорова заместителю Председателя Правительства С. М. Шахраю от 15.08.1994 № 01-1606 // Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 10121 (Федеральные органы национальной и региональной политики России). – Оп. 2. – Д. 62. – Л. 21–23.
2. Письмо заместителя министра по делам национальностей и региональной политике В. Михайлова министру по делам национальностей и региональной политике С. М. Шахраю от 05.05.1994 № 06/4-707 // Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 10121 (Федеральные органы национальной и региональной политики России). – Оп. 2. – Д. 62. – Л. 3–8.
3. О республиканской долговременной программе «Миграция» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации от 18.05.1992 № 327 // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Москва, 2017. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901608017>.
4. Пикулькин А. В. Система государственного управления / А. В. Пикулькин. – Москва : Юнити-Дана, 2012. – 379 с.
5. Волох В. А. Формирование и реализация государственной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции (на примере института предоставления убежища) : дис. ... канд. полит. наук / В. А. Волох. – Москва, 2007. – 185 с.
6. О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 гг. [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации от 10.11.1997 № 1414 // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Москва, 2017. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/9052544>.
7. Об образовании миграционного отдела при комитете по труду и занятости населения [Электронный ресурс] : постановление Администрации Краснояр. края от 31.12.1992 №434-П // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Москва, 2017. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/985002184>.
8. О концепции миграционной политики Красноярского края [Электронный ресурс] : постановление Администрации Краснояр. края от 23.11.1994 № 542-П // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Москва, 2017. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/985500563>.

9. Об утверждении краевой миграционной программы на 1997 год [Электронный ресурс] : постановление Администрации Краснояр. края от 15.05.1997 № 252-П // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Москва, 2017. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/985501160>.
10. Об утверждении краевой миграционной программы на 1996 год [Электронный ресурс] : постановление Администрации Краснояр. края от 21.02.1996 № 112-П // Электронный фонд правовой и научно-технической документации. – Москва, 2017. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/985500815>.
11. О положении соотечественников за рубежом : стеногр. парламент. слушаний, провед. Ком. Гос. Думы Федер. Собрания Рос. Федерации по делам СНГ и связям с соотечественниками от 11.10.1994 // Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 10100 (Федеральное Собрание РФ). – Оп. 2. – Д. 1506. – Л. 1–84.