

МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ И МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ

С.В.Рязанцев

В статье рассматриваются основные тенденции миграционных процессов на Северном Кавказе и направления социальной политики в отношении мигрантов. Автор анализирует закономерности и факторы миграции после распада СССР, затрагивая как общие тенденции, так и внутрирегиональную дифференциацию современной миграционной картины в регионе. Особое внимание уделяется проблеме вынужденной миграции на Северном Кавказе. Формулируются концептуальные основания миграционной политики.

Ключевые слова: миграция населения, миграционная политика, Северный Кавказ

Северный Кавказ традиционно являлся достаточно важным с точки зрения миграционной активности населения регионом России. Хотя поверхностный взгляд на статистические данные показывает, что миграционная активность в 1990-е годы во многих субъектах Российской Федерации (в том числе и на Северном Кавказе) снижается, тем не менее, миграционные потоки стали значимым социально-экономическим явлением в силу кардинального изменения этнических и социальных параметров этих процессов и, прежде всего, по причине появления масштабной вынужденной миграции. Все эти качественные изменения миграционных потоков наглядно проявились на Северном Кавказе, который принял значительное количество вынужденных мигрантов.

Закономерности и факторы миграции на Северном Кавказе

После распада Советского Союза притягивающая роль региона существенно усилилась, поскольку произошли принципиальные изменения в его геополитическом положении. Северный Кавказ стал новым российским приграничьем и одновременно зоной нескольких

крупных этнических конфликтов и военных действий. Эти геополитические изменения привели к формированию двух достаточно устойчивых миграционных тенденций, фиксируемых в настоящее время.

Во-первых, Северный Кавказ как приграничная территория принимает на себя или пропускает через свою территорию различные категории и этнические группы иммигрантов из сопредельных стран СНГ и государств дальнего зарубежья. При этом регион можно сравнить со своеобразным миграционным «фильтром», который абсорбирует значительную часть этих людей.

Во-вторых, в самом регионе на протяжении последнего десятилетия отмечаются активные миграционные «переливы» собственного населения. Отдельные субъекты федерации стали центрами притяжения и концентрации внутрироссийских мигрантов (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область), а иные территории - главными источниками «выброса» мигрантов (Чеченская Республика, Ингушская Республика, Республика Дагестан).

Рассматривая географическое распределение мигрантов в регионе, обнаруживаем, что половина прямого и обратного миграционного потока приходится на перемещения внутри самого Северного Кавказа. Учитывая, что масштабы внутренних миграционных перемещений на порядок больше внешних миграций, позволим себе согласиться с мнением Н. В. Мкртчяна, который называет Северный Кавказ «в определенной степени замкнутым миграционным регионом, поскольку основные миграционные потоки, возникающие в нем, здесь же и абсорбируются» [Мкртчян, 1999, С. 68].

Миграционную ситуацию на Северном Кавказе в 1990-е годы определяли несколько групп факторов. Следует отметить, что каждая из этих групп зачастую носит одновременно выталкивающий характер для одних регионов и притягивающий - для других.

Во-первых, это экстремальные факторы этнополитического характера, такие как военные действия, межнациональные конфликты и столкновения, рост национализма и преступности. Хотя постепенно их роль и снижается, все-таки они продолжают оказывать существенное влияние на миграционную обстановку во многих регионах.

Крупнейшими конфликтами постсоветской эпохи можно назвать события в Баку и Сумгаити, столкновения в Ферганской долине Узбекистана, гражданские войны и конфликты в Молдове (Приднестровье), Средней Азии (Таджикистане, Казахстане, Узбекистане) и на Кавказе (абхазско-грузинский, южно-осетинско-грузинский, ингушско-осетинский), военные действия в Чеченской Республике.

Закономерным, но нежелательным результатом воздействия таких факторов можно назвать массовые потоки вынужденных мигрантов, которые покинули места своего прежнего проживания, потеряли жилье, нажитое имущество, родных и близких, социальные связи. Во многом именно этими обстоятельствами вызваны этнически «чистые» миграционные потоки, которые существенно «выхолащивают» этническую структуру населения во многих территориях Северного Кавказа. Ярким проявлением этого стал отток русских из стран СНГ и национальных республик.

Остается достаточно мощным потенциал этнической миграции русских из многих стран СНГ и Балтии, где происходит фактическое ущемление прав русскоязычного населения и его искусственное «вы-

давливание» из престижных сфер государственного управления и экономики. По оценке специалистов министерства федерации в странах СНГ и Балтии (кроме России) проживает около 20 млн русскоязычного населения.

По приблизительным оценкам примерно 4 млн человек собираются выехать в ближайшей перспективе в Россию [Денисова, 2002, С. 13]. Наиболее интенсивный приток мигрантов следует ожидать из Средней Азии, на долю которой приходится около 50 % общей численности внешних мигрантов страны. В настоящее время этот этнический поток несколько приостановился из-за относительной стабилизации обстановки в регионе и усложнения процедуры получения российского гражданства. Однако с полной уверенностью можно прогнозировать, что любое обострение ситуации в Центральной Азии может стимулировать подобную миграцию, значительная часть которой придется, в том числе, и на Северный Кавказ.

Во-вторых, факторы социально-экономического характера, которые имеют как положительную, так и отрицательную подоплеку. В частности, с одной стороны, мы наблюдаем достаточно интенсивный миграционный отток из экономически депрессивных регионов Северного Кавказа, где в условиях трансформации экономики прекратили свое существование или практически «свернулись» отдельные отрасли промышленности и сельского хозяйства. С другой стороны, стабилизация социально-экономической ситуации и даже экономический рост в некоторых территориях активно привлекают как внутренних, так и внешних мигрантов.

В-третьих, факторы исторического и этнического плана, которые лежат в основе процесса репатриации ранее депортированных народов, многие из которых ранее начали и до сих пор продолжают возвращаться на свою историческую родину. Наличие родственно-этнических связей тоже является основой для возвратной миграции представителей ряда народов на этническую родину, но иногда острота проблем подобного рода усугубляется результатами многочисленных плановых переселений советского времени. Кроме того, к данному фактору можно отнести проблемы «разделенных» административными и государственными границами народов, что также вносит свой вклад в формирование миграционных потоков в регионе. Кроме того, довольно часто предшествующие миграционные волны становятся «магнитом», который притягивает новые миграционные потоки мигрантов, а образовавшиеся ранее этнические общины становятся своеобразными «ядрами» расселения представителей этой этнической группы на территории нового освоения.

В-четвертых, геополитический фактор. Прежде всего, это наличие у многих субъектов Федерации на Северном Кавказе внешней границы со странами Закавказья, водной границы по Каспию со странами Средней Азии и Ираном, а также непосредственная близость к зонам вооруженных конфликтов (прежде всего, в Чеченской Республике). По мнению отдельных исследователей «особой чертой геополитического положения Северного Кавказа является его принадлежность к зоне постоянного стратегического интереса Турции» [Белозеров, 2000, С. 10]. Подобное расположение региона вызывает новые миграционные потоки, связанные с распространением влияния этих стран на политическую обстановку в регионе (наиболее ярким примером является нелегальная миграция чеченских боевиков через российско-грузинскую границу).

Кроме того, Северный Кавказ расположен относительно недалеко от стран Азии, традиционно дающих большое количество вынужденных и транзитных иммигрантов (например, Афганистан, Индия, Пакистан, Шри-Ланка). Специфика этого фактора проявляется в формировании как внешних миграционных потоков из сопредельных стран, так и потоков вынужденных мигрантов из различных регионов.

В-пятых, природно-географический фактор, который проявляется в том, что многие регионы Северного Кавказа имеют благоприятные климатические условия, морские побережья, курортные зоны. Все это позволяет развиваться многим отраслям экономики, в которых находят себе применение мигранты - сельское хозяйство, сфера курортного обслуживания, общественное питание, обеспечивающие их достаточно стабильным заработком. Вполне закономерно, что при выборе мигрантом места жительства благоприятные климатические условия служат иногда решающим фактором.

В-шестых, экстремальные экологические факторы. Среди них - масштабное землетрясение в Армении 1988 года, давшее Северному Кавказу, по сути, первых вынужденных мигрантов. Кроме того, иногда неблагоприятные климатических условий (наступление песков, деградация почв) и различные природные бедствия (наводнения) приводят к необходимости переселения людей из некоторых районов. Подобные факты имели место в Ставропольском, Краснодарском краях, Дагестане.

Общие тенденции и внутрирегиональная дифференциация миграционной картины в регионе

Как свидетельствует официальная статистика, миграционная активность населения в России за 1994-2002 годы сократилась более чем в 11 раз, на Северном Кавказе это сокращение было менее значительным - примерно в 5,5 раза. Несмотря на то, что многие миграционные передвижения населения (связанные с коммерческой и трудовой миграцией) не находят отражения в официальной статистике, тем не менее это заставляет признать, что социально-экономические и политические преобразования последних десятилетий оказали существенное влияние на снижение миграционной активности населения в стране и регионе.

Это опровергает миф, достаточно широко распространенный не только в регионе, но и в стране о резком увеличении потока мигрантов. Например, региональная пресса сообщает, что «Ставрополье и Краснодарский край - два региона, которые приняли на себя самые тяжелые удары волны массовой миграции... более 600 тыс. человек переселились в Ставропольский край за последние десять лет. Для региона с коренным населением в 2,5 млн человек это стало тяжелым испытанием» [Близнюк, 2002, С. 2].

Однако при этом почему-то не сообщается, что параллельно с этим Ставропольский край покинули не менее 497 тыс. человек! Следовательно, миграционный прирост за указанный период составил всего 103 тыс. человек - именно столько мигрантов «осели» в регионе. Следует также заметить, что в общем показателе прибытия мигрантов примерно половина приходится на внутрикраевые перемещения населения, третья часть - на миграцию из других регионов России и лишь не более 15 % прибывших мигрантов приходится на выходцев из стран СНГ и дальнего зарубежья.

Оказывается, что никакого увеличения миграции не произошло - все с точностью наоборот - миграция в России и на Северном Кавказе стабильно сокращается, причем это касается как внутренних, так и внешних миграционных потоков. Более того, подобная динамика свойственна практически всем регионам, включая традиционно самые привлекательные регионы Северного Кавказа - Краснодарский край, Ставрополье, Ростовскую область.

Неодинаковая степень привлекательности регионов в пределах Северного Кавказа приводит к различной результативности миграционных процессов. На протяжении 1990-х годов основная «стягивающая» роль была характерна преимущественно для равнинных территорий Северного Кавказа, особенно Краснодарского и Ставропольского краев, куда стекались миграционные потоки из стран Закавказья и Чеченской Республики.

В горных регионах Северного Кавказа миграционная картина совершенно иная: из многих национальных республик происходил активный отток населения. Хотя столь однозначное деление весьма условно и порой зависело от конкретных событий в соседних регионах. Например, высокий положительный показатель миграционного прироста в 1994 году в Дагестане и Ингушетии был связан с этнополитическими событиями в Чеченской Республике и массовым оттоком вынужденных мигрантов.

Таблица 1

Миграционный прирост населения регионов Северного Кавказа, тыс. человек

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Россия	810,0	502,2	343,6	352,6	284,7	154,6 (154,6)	213,6 (213,6)	72,3
Северный Кавказ	167,3	86,4	35,2	36,5	26,0	25,6 (12,8)	17,3 (97,8)	31,2
Республика Адыгея	3,1	1,8	1,2	2,3	1,3	0,9 (1,4)	0,7 (0,2)	1,3
Республика Дагестан	80,3	0,4	5,2	-4,6	0,5	0,3 (6,0)	-4,5 (-4,5)	-4,0
Ингушская Республика	67,7	14,3	4,9	0,5	0,5	-6,8 (165,8)	98,9 (33,7)	-0,7
Кабардино-Балкарская Республика	0,7	-2,6	-1,5	-0,6	-1,3	-1,7 (-1,7)	-2,0 (-2,0)	-2,0
Карачаево-Черкесская Республика	0,4	-0,5	-0,6	-0,4	-0,6	-2,0 (-1,2)	-0,3 (-1,1)	-2,0
Республика Северная Осетия-Алания	7,4	4,1	3,0	-1,4	1,5	8,6 (10,7)	8,4 (6,3)	2,1
Чеченская Республика	-180,1	-47,2	-67,7	-21,8	-21,0	19,3 (-17,7)	-123,4 (29,6)	8,8
Краснодарский край	91,6	66,2	53,2	33,1	21,7	28,3 (29,4)	24,1 (23,0)	18,1
Ставропольский край	41,4	24,3	16,0	17,8	15,6	12,0 (14,0)	6,9 (4,9)	1,1
Ростовская область	54,8	25,6	21,5	11,6	7,8	5,3 (6,1)	8,5 (7,7)	1,3
Южный федеральный округ	213,0	116,6	53,7	51,2	34,5	28,0 (19,0)	19,6 (28,7)	12,9
Астраханская область	12,2	8,1	4,5	2,4	0,6	0,5 (2,2)	1,4 (-0,3)	0,1
Волгоградская область	35,9	24,3	15,6	13,6	9,5	3,7 (4,7)	1,0 (0,0)	-2,3
Республика Калмыкия	-2,4	-2,2	-1,6	-1,3	-1,6	-1,8 (-0,7)	-0,3 (-1,4)	-8,9

Примечания:

1) все данные приведены за соответствующий год;

2) за 1994, 1995 и 1996 годы приведены данные без разделения на наличное и постоянное население;

3) за 1997, 1998 и 2001 годы приведены данные по постоянному населению;

4) за 1999 и 2000 годы приведены данные по постоянному населению и по наличному населению соответственно.

На территории Северного Кавказа можно выделить три основные зоны по результативности и тенденциям миграционных процессов. Первая зона - *территории стабильного миграционного притока населения*. «Костяк» этой зоны составляют традиционные миграционные реципиенты - Ставропольский, Краснодарский края, Ростовская область, Северная Осетия и Адыгея. По нашим оценкам «чистый» миграционный приток сюда за период с 1994 по 2001 год составил около 660 тыс. человек. Однако следует учитывать, что сама по себе эта зона также весьма неоднородна (или точнее, была неоднородна). К примеру, если в 1994 году в Краснодарском крае абсолютный миграционный прирост составлял около 92 тыс. человек, то в Адыгее - всего 3,4 тыс. человек. Разница почти в 27 раз весьма ощутима! Постепенно эта «дистанция» сократилась, и в 2001 году Краснодарский край опережал Адыгею всего в 14 раз (табл.1).

Главным образом причиной этому стало сокращение миграционного прироста в равнинных регионах Северного Кавказа. Буквально на наших глазах (с 1994 по 2001 год) растаял «айсберг» миграционного прироста на Ставрополье (с 41,4 тыс. до 1,1 тыс.), в Краснодарском крае (с 91,6 тыс. до 18,1 тыс.), Ростовской области (с 54,8 тыс. до 1,3 тыс. человек). В то же самое время Северную Осетию и Адыгею, входящих в эту зону, подобные изменения коснулись в меньшей степени. Более того, в 1999 и 2000 годах в Северной Осетии показатели миграционного прироста выросли до уровня начала 1990-х годов - на первый взгляд небывалый случай для региона! Однако главная тому причина - вынужденная миграция из Чеченской Республики после начала контртеррористической операции.

Из ныне входящих в Южный федеральный округ к данному типу регионов близки Астраханская и Волгоградская области. Хотя и здесь не все так однозначно. Например, в Волгоградской области в 2001 году был впервые зарегистрирован отрицательный показатель миграционного прироста населения. В Астраханской области данный показатель за период с 1994 по 2001 год уменьшился в 122 раза. Необходимо признать, что сокращение показателей миграционного прироста населения в регионах, входящих ныне в эту зону, скорее всего, продолжится в ближайшем будущем.

Вторая зона - *территории устойчивого миграционного оттока населения*, которую составляют Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Чеченская Республика. В двух первых регионах начиная с 1995 года обозначилась и незначительно нарастает тенденция миграционной убыли населения. За период с 1995 по 2001 год регионы потеряли около 18,4 тыс. человек. В настоящее время миграционная убыль населения из данных республик стабилизировалась на отметке около 2 тыс. человек.

Сходную с вышеописанными регионами результативность и динамику миграции имеет Калмыкия. Здесь с 1994 по 2001 год миграционная убыль населения составила почти 20 тыс. человек, что для относительно небольшой республики достаточно значительный показатель. Причем в 2001 году отрицательное сальдо миграции выросло (то есть показатель уменьшился) примерно в 22 раза по сравнению с предыдущим годом!

В пределах зоны своеобразной «воронкой» миграционной депрессии стала Чеченская Республика, охваченная на протяжении последних лет военными действиями. Согласно данным официальной статистики (которая зачастую достаточно противоречива) можно говорить

о перманентном миграционном оттоке населения вплоть до последнего времени. По данным Государственного комитета по статистике, в Чечне впервые в 2001 году был зафиксирован положительный миграционный прирост постоянного населения, что свидетельствует об активизации процесса возвращения в республику вынужденных мигрантов. Согласно данным того же источника, в 2000 году для наличного населения Чечни уже было характерно положительное сальдо миграции, в то же самое время для постоянного населения отмечалась миграционная убыль. По нашей примерной оценке территорию республики только за 1994-2000 годы покинули 480-550 тыс. человек.

В особую зону следует выделить регионы с переменной динамикой миграции. Среди них две республики - Ингушетия и Дагестан, где на миграционную обстановку существенно влияет ситуация в соседней Чечне. В частности, разброс показателей миграционного прироста в Дагестане имел в буквальном смысле хаотический характер во времени и колебался с 80,3 тыс. человек в 1994 году до -4,5 тыс. человек в 2000 году.

В Ингушетии отрицательный показатель миграционного прироста постоянного населения, по данным Государственного комитета по статистике, был отмечен в 1999 и 2001 годах. Предварительные сведения регионального Комитета по статистике Ингушетии фиксировали миграционный отток из Ингушетии и в 1993, 1995, 1996 годах. Противоречивость сведений по миграции в республике объясняется высокой миграционной конвергенцией населения из-за наличия значительного числа вынужденных мигрантов из Чечни, которые используют республику в качестве «транзитной» территории. Это подтверждают показатели коэффициента миграционного прироста постоянного населения, который в республике один из самых высоких на Северном Кавказе. Абсолютный рекорд относится к 1994 и 2000 годам, когда на четырех жителей республики приходился один мигрант!

Следует также иметь в виду, что статистика не регистрирует ту миграцию, которая не сопровождается официальной регистрацией по месту пребывания и проживания. Причем это касается как внутренних, так и внешних мигрантов. В условиях споров о необходимости системы регистрации мигрантов внутри России, термин «нелегальная» скорее применим к внешней миграции. По примерным оценкам, на территории Северного Кавказа концентрируется до 300 тыс. нелегальных мигрантов, что сопоставимо с масштабами нелегальной миграции в Московском регионе или на Дальнем Востоке.

В 1990-е годы миграционный прирост населения в городах России в целом обычно превышал миграционный прирост в сельской местности, что свидетельствует о большей привлекательности городских поселений. Исключением стал 1999 год, который характеризовал состояние миграционной инверсии, когда миграционный прирост в сельской местности был выше, чем в городах. Подобное состояние миграционных показателей в стране фиксировала Ж. Зайончковская для периода 1991-1992 годов, когда миграции «пошли вспять - из города в село, что было одним из свидетельств социального кризиса» [Население России, 1998, С. 117].

На Северном Кавказе соотношение показателей миграционного прироста не было столь однозначным как в целом по России. За период 1998-2000 годов сальдо миграции было отрицательным в городской местности Северного Кавказа, а также в 1999-2000 годы - в пре-

делах Южного федерального округа. Региональная особенность Северного Кавказа заключается в достаточно привлекательном характере сельской местности, где легче «прокормиться», чем пользуются многие мигранты. Например, в 1994 году, а также в 1997-2000 годах сельская местность гораздо больше, чем города привлекала мигрантов.

На Северном Кавказе практически ежегодно менялось соотношение миграционного прироста в городской и сельской местности: то один, то другой показатель были выше. Вместе с тем можно выделить несколько регионов, где отмечалось стабильное соотношение данных показателей. Например, в Адыгее, Калмыкии, Ростовской, Волгоградской, Астраханской областях традиционно миграционный прирост в городах превышал миграционный прирост в сельской местности. В Краснодарском крае, Северной Осетии, Дагестане более привлекательной для мигрантов была сельская местность. В Ставропольском крае с 1994 по 1996 год, а также в 2001 году большая часть мигрантов прибывала в города, а в 1997-2000 годах - в сельскую местность.

Практически на всем протяжении исследуемого периода постоянно отрицательными были показатели миграционного прироста как в городах, так и в сельской местности в нескольких республиках Северного Кавказа - Чечне, Карачаево-Черкесии, Кабардино-Балкарии.

Анализ приводимой выше статистики показывает, что миграционные процессы играли и продолжают играть до сих пор значительную роль в формировании численности населения Северного Кавказа, имея при этом определенную временную и внутрирегиональную дифференциацию. При этом следует признать, что всплеск миграции, отмечавшийся в первой половине 1990-х годов, прошел, и количество мигрантов постепенно снижается.

Вынужденная миграция на Северном Кавказе

Вынужденная миграция на Северном Кавказе занимает важное место в числе различных общественных событий последнего десятилетия с точки зрения остроты, масштабности, социально-экономических последствий. По сути, именно сюда прибыли первые вынужденные мигранты из Закавказья и Средней Азии в конце 1980-х годов. По мере развития политических событий на территории бывшего Советского Союза поток вынужденных мигрантов в регион то усиливался, то сокращался.

При этом следует признать, что многие вынужденные мигранты то ли в силу приграничного положения, то ли в силу благоприятных условий региона нашли пристанище именно здесь. Проблема положения и интеграции вынужденных мигрантов в местах нового проживания на Северном Кавказе остается на протяжении последних лет одной из самых актуальных и далека от своего полного разрешения.

В Южном федеральном округе на начало 2002 года было зарегистрировано 158,2 тыс. вынужденных переселенцев (с 1 июля 1992 года) и 15,5 тыс. беженцев (с 20 марта 1993 года) [Численность и миграция населения РФ, 2002, С. 109]. Согласно нашим предыдущим исследованиям, по различным причинам не все вынужденные мигранты регистрируются в официальных структурах (миграционной службе), поэтому наверняка таких людей гораздо больше.

Максимальная численность зарегистрированных вынужденных мигрантов приходится на Ингушетию, Северную Осетию, Ставропольский и Краснодарский края - сейчас здесь находится по 20-30 тыс. вынужденных переселенцев и беженцев. Максимальный показатель

миграционной нагрузки отмечается в Ингушетии (663,7 вынужденных мигрантов на 10 тыс. населения), Северной Осетии (616,1), Карачаево-Черкесии (94,3), Ставропольском крае (91,0).

Определенные отличия в размещении вынужденных мигрантов на Северном Кавказе отмечаются между городской и сельской местностью. Максимальную нагрузку вынужденной миграции испытывают города в Ингушетии, Карачаево-Черкесии, Северной Осетии. В сельской местности наибольшая миграционная нагрузка в Ставропольском крае, Ингушетии, Северной Осетии.

В структуре вынужденных мигрантов во всех регионах Южного федерального округа явно доминируют вынужденные переселенцы над беженцами, за исключением Северной Осетии, в которой на одного беженца приходится всего 1,8 вынужденных переселенцев.

Приведенная выше оценка нуждается в существенной корректировке в сторону увеличения по трем обстоятельствам. Во-первых, официальный статус вынужденного переселенца предоставляется всего на пять лет, после чего человек «выпадает» из официальной статистики. Поэтому более объективна статистика с нарастающим итогом, то есть учитывающая всех вынужденных мигрантов с начала регистрации. Северо-Кавказский регион характеризуется значительным количеством вынужденных мигрантов: здесь сосредоточена четверть всех зарегистрированных по стране вынужденных переселенцев и более чем три четверти беженцев.

Во-вторых, многие вынужденные мигранты не регистрируются в качестве таковых в миграционной службе по причине недоверия к государству, дороговизны проезда, отдаленности мест проживания от мест регистрации. Например, в Ставропольском крае численность вынужденных переселенцев и беженцев с начала регистрации в 1992 году составила на 1 января 2000 года 75 тыс. человек, официальный статус на тот момент имели 35,4 тыс. вынужденных мигрантов. В то же самое время представители региональной власти часто говорили о расселении в крае 500 тыс. вынужденных мигрантов. Согласно нашим оценкам, основанным на социологических опросах, вынужденных мигрантов в регионе не более 220-250 тыс. человек.

На основе анализа сведений миграционной службы был установлен временной рубеж «насыщения» вынужденными мигрантами Ставрополья - март 1995 года, который совпал с очередным активным обострением военных действий в Чеченской Республике и последовавшим за ним массовым оттоком вынужденных мигрантов.

Исследование показало, что на начальном этапе первой чеченской кампании, то есть до декабря 1994 года около 80 % вынужденных переселенцев из Чеченской Республики оседали в Ставропольском крае. Остальные мигранты - пятая часть из обратившихся в краевую миграционную службу - стали «транзитными» мигрантами, выехав в другие регионы России: Саратовскую область (30 %), Астраханскую область (15 %), Ростовскую область, Краснодарский край и области Центрального Черноземья (по 6-7 %).

На заключительной стадии первой чеченской кампании (в августе 1996 года) ситуация изменилась: основная часть (около 65 %) прибывавших мигрантов в Ставропольский край из Чеченской республики выехали в другие регионы России: Краснодарский край (12,5 %), Москву и Московскую область (11,6 %), Астраханскую и Ростовскую области (по 10 %) [Рязанцев, 1999, С. 41].

В-третьих, некоторые категории вынужденных мигрантов (например, выехавшие из Чечни в 1999-2001 годы и проживающие сейчас на территории Ингушетии в палаточных городках и частном секторе) власти официально не считают вынужденными переселенцами, это «граждане, временно покинувшие территорию Чеченской Республики».

Своего пика количество вынужденных мигрантов достигло к весне 2000 года, когда на территории Ингушетии находились в общей сложности 243 тыс. вынужденных мигрантов (с учетом всех волн переселений). Таких людей только в Ингушетии по данным МЧС около 140 тыс. человек, по сведениям властей республики - 160 тыс., по данным Датского совета по беженцам - не менее 100 тыс. человек. При этом, согласно официальной статистике миграционной службы, в Ингушетии разместились всего 40 тыс. вынужденных переселенцев, включая 17 тыс. вынужденных переселенцев из Пригородного района Северной Осетии и 13 тыс. выехавших из Чеченской Республики в 1994-1996 годы. Кроме того, вынужденные мигранты из Чечни расселились в различных регионах России и в ряде стран. Согласно данным Э. Шеварднадзе, в середине 2002 года в Грузии находилось примерно 2,5 тыс. чеченских беженцев, в большинстве своем женщин, стариков и детей. Причем почти все они желали вернуться на родину [Южный федеральный округ, 2002, С. 2].

С начала контртеррористической операции в Чеченской Республике через Ингушетию прошли 309 тыс. вынужденных переселенцев. В мае 2001 года в Ингушетии находилось 148 тыс. вынужденных переселенцев, из них 85 % жили в частном секторе, а остальные - в палаточных лагерях [Ялхарова, 2001, С. 1].

Значительная часть вынужденных мигрантов живет в тяжелых условиях: не имеет жилья, работы, источников стабильных источников дохода. Например, в Ингушетии многие вынужденные мигранты проживают в палаточных городках. Остро стоит проблема обеспечения людей продуктами питания, подготовки лагерей к зимнему периоду, здесь ощущается нехватка теплой одежды, осложнена санитарно-эпидемиологическая и криминальная обстановка. Несмотря на все усилия федеральных властей по созданию условий для возвращения чеченских переселенцев в места прежнего проживания, многие из них не собираются возвращаться в ближайшее время в Чеченскую Республику по различным причинам.

Процесс репатриации переселенцев в Чеченскую Республику идет крайне сложно - к началу апреля 2001 года вернулись только 341 человек, или 0,4 % [Саркисова, 2001, С. 1]. По данным Б. Гантамирова, 70 % вынужденных мигрантов на самом деле проживают в Чечне и появляются на территории Ингушетии для получения гуманитарной помощи [Парнев, 2002, С. 3]. Хотя надо признать, что для них это единственный способ иметь хоть какие-то средства к существованию.

В марте 2000 года в пяти городках для временных переселенцев на территории Чечни было размещено 10,5 тыс. человек. В Грозном за сутки получали питание и горячую пищу 26,2 тыс. человек. В Ингушетии было развернуто семь городков, в которых находится около 34,0 тыс. человек, которые размещены в различных помещениях, в том числе в мечетях. Весной 2001 года в Грузии находилось примерно 7,5 тыс. беженцев из Чечни [Южный федеральный округ, 2002, С. 2].

Большая часть вынужденных переселенцев, покинувших Чеченскую Республику, поселились в пределах Северного Кавказа. Значительный приток вынужденных мигрантов привел к осложнению социально-экономической и эпидемиологической ситуации в регионе. Усилилась нагрузка на социальную инфраструктуру, не хватает рабочих мест, осложнилась эпидемиологическая обстановка, выросли цены на жилье и продукты питания. Возможности вынужденных мигрантов из Чеченской Республики для обустройства в Ставропольском и Краснодарском краях, Ростовской области весьма ограничены по причине высокой плотности населения, ограниченности социально-экономических условий населенных пунктов, резко возросшей стоимости жизни и жилья.

Важным фактором формирования стратегии миграционного поведения и перспектив обустройства вынужденных мигрантов в местах их нового проживания является наличие родственных связей и этничность. Так, после первой чеченской кампании в Чечню из Ингушетии и Дагестана после относительной стабилизации обстановки вернулась определенная часть вынужденных переселенцев - чеченцев, ингушей, даргинцев, аварцев и представителей других кавказских народов. Несмотря на сложности репатриации, возможно возвращение в Чеченскую Республику из Ингушетии последней волны вынужденных мигрантов. На фоне всех этих процессов практически невозможна возвратная миграция русских в Чечню и другие республики Северного Кавказа. Многие русские вынужденные переселенцы уехали основательно и, скорее всего, навсегда, предпочитая обустройство в других, более спокойных регионах России.

Миграционная политика на Северном Кавказе в современных условиях: концептуальный подход

Миграционная политика представляет собой систему общепринятых на уровне идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего, государство, а также его общественные институты, соблюдая определенные принципы, соответствующие конкретным историческим условиям страны, предполагают достижение целей, адекватных как этому, так и последующему этапу развития общества [Рыбаковский, 1987, С. 167].

Являясь частью социально-экономической политики, миграционная политика выполняет структурирующую роль, то есть увязывается с проектом социально-экономического развития с проектом (прогнозом) количества, качества и размещения населения. Но роль государственной миграционной политики не должна сводиться лишь к планированию движения населения и управления им. Другая ее функция, не менее важная - это контроль над изменениями в текущей ситуации и гибкое реагирование на изменения социально-экономических условий в обществе [Воробьева, 2001, С. 8].

В определении миграционной политики необходимо акцентировать внимание на четырех важных моментах. Во-первых, миграционная политика - прерогатива не только государства, но и общественных институтов. Во-вторых, меры и результаты миграционной политики обычно разделены во времени, то есть существует своеобразный «лаг запаздывания», поэтому миграционная политика должна быть ориентирована на определенный перспективный период. В-третьих, миграционная политика может и должна использовать разнообразную систему мер в зависимости от конкретных исторических условий.

В-четвертых, миграционная политика должна носить территориально-дифференцированный характер, что вытекает, с одной стороны, из сущности миграции как межтерриториального явления, а с другой стороны, связано со значительным региональным разнообразием миграционных проблем. Вполне логично, что цели миграционной политики и направления их достижения должны быть также различными.

При обосновании концепции миграционной политики необходимо применить три основных подхода к изучению миграции: рассматривать миграцию в русле теории трехстадийности (формирование миграции - реальные перемещения - приживаемость мигрантов); вычленив ключевые миграционные проблемы и проблемно-однородные группы мигрантов и территорий (проблемный подход); учитывать как объективные регуляторы миграции (условия жизнедеятельности), так и субъективные (личностные) факторы (поведенческий подход).

Процесс разработки миграционной политики должен пройти несколько последовательных и одинаково важных этапов. Первый этап заключается в проведении всестороннего глубокого и подробного анализа миграционных процессов и социально-экономического положения в стране за достаточно длительный период времени. Он предполагает выявление факторов и причин миграции, основных параметров миграционной ситуации, региональной специфики миграционных процессов.

Вторым шагом в разработке миграционной политики является прогноз развития миграционных процессов. В данном случае на помощь приходит анализ факторов и причин миграции, определяющих сложившуюся ситуацию. Это служит основой для проработки возможных сценариев развития миграции на перспективу. Разнообразие сценариев дает возможность обосновать соответствующие гипотезы миграционного поведения населения. Количественные расчеты реализации тех или иных гипотез позволяют получить варианты прогнозов миграционной ситуации как в самой стране, так и в возможных государствах выхода (для внешней миграции).

Параллельный прогноз экономического роста дает представление о спросе на рабочую силу на рынке труда. Сопоставление прогнозных расчетов потребности в трудовых ресурсах с прогнозами естественного движения населения выявляет разницу между потребностями страны в численности населения для экономического развития и собственными демографическими ресурсами.

Проведенный анализ с применением трех основных подходов к изучению миграции и обоснованием различных гипотез взаимного влияния миграционных процессов и социально-экономических изменений позволяет правильно выработать основной момент государственной миграционной политики - провести отбор критериев, используемый при формулировании положений политики, ее целей, задач, принципов и основных направлений [Воробьева, 2001, С. 9-10].

В структуре миграционной политики принято выделять следующие основные элементы: цель, концепцию, средства и меры достижения цели [Рыбаковский, 1997, С. 169-170].

В качестве цели миграционной политики на Северном Кавказе может выступать необходимость придания миграционным процессам управляемого и предсказуемого характера для обеспечения безопасности страны, учитывая особый геополитический статус региона, который является южным приграничьем страны, обеспечивая выход в Закавказье, Черноморский бассейн и на Ближний Восток.

Концепция миграционной политики определяет основные направления, по которым осуществляется реализация политики. Концепция

представляет собой систему взглядов и сложившихся представлений на характер, состав и объем средств, с помощью которых следует воздействовать на миграционное поведение. Будучи стратегией проведения миграционной политики, концепция выступает в качестве общего подхода, генеральной идеи, объединяющей все меры в непротиворечивую систему. Концепция должна соответствовать демографическим целям, социальным условиям и экономическим возможностям государства на данном этапе его развития.

Меры осуществления миграционной политики - система преимуществ и льгот, предоставляемых мигрантам, вселяющимся в тот или иной район как самостоятельно, так и в организованном порядке. Особенность мер миграционной политики, отличающая их от мер в области рождаемости или продолжительности жизни, заключается в том, что эффект от них должен быть достигнут сравнительно быстро, в течение ряда лет, тогда как эффекта от мер репродуктивной политики можно ожидать десятилетия.

Меры миграционной политики неодинаковы. Осуществление одних требует длительного срока (формирование социальной инфраструктуры, жилищное строительство, строительство дорог), тогда как другие могут быть осуществлены гораздо быстрее (выдача ссуд, установление коэффициентов в оплате труда и пр.). Кроме того, важную роль играют организационные мероприятия со стороны государства (предоставление информации о возможности переселения, направление в тот или иной район, разработка банка вакансий рабочих мест и пр.).

Учитывая, что Северный Кавказ является крупной и неоднородной в миграционном отношении территорией, в его пределах можно выделить как минимум три типа регионов, для которых отличаются цели, концепции и меры реализации миграционной политики.

Как было описано выше, на Северном Кавказе можно выделить *территории стабильного миграционного притока населения* (Краснодарский, Ставропольский края, Ростовская область, Адыгея, Северная Осетия), где традиционен проток мигрантов различных этнических групп, большое количество вынужденных мигрантов, кардинальная смена этнического состава населения в отдельных населенных пунктах, осложнение межнациональных отношений. Для таких регионов в качестве цели миграционной политики выступает стабилизация численности населения, придание миграции количественно ограниченно-го и качественно необходимого характера.

Концепция миграционной политики в отношении внешней миграции должна строиться на придании потокам ограниченного, но качественно необходимого для регионального рынка труда характера, то есть за счет таких мер как привлечение мигрантов по заранее установленным квотам, контрактам, ограниченным по периоду времени, с необходимым уровнем образования и квалификации. Концепция в отношении внутренних миграций должна строиться на основе организованного характера межрегионального миграционного обмена населением путем подписания межрегиональных соглашений о приеме рабочей силы; по возможности такие потоки должны быть нивелированы по этническому признаку.

Концепция в отношении интеграции иммигрантов и внутренних мигрантов должна строиться на основе снятия межэтнической напряженности в местах компактного проживания мигрантов различных этнических групп, путем формирования толерантности и развития «общественного договора» или нахождения компромисса между интересами коренных жителей и мигрантов. Учитывая особую сложность, актуальность и масштабность, проблемы беженцев и вынуж-

денных переселенцев должны решаться при поддержке федеральной власти, а сами вынужденные мигранты по возможности и согласованию с властями должны распределяться равномерно по территории регионов. Необходима подготовка и реализация федеральной программы обустройства и трудоустройства вынужденных мигрантов на Северном Кавказе, которая бы создала условия, благоприятствующие реализации их профессионального потенциала, предпринимательской инициативы и активности.

Второй тип регионов - *территории устойчивого миграционного оттока населения* (прежде всего этнических русских жителей из Кабардино-Балкарии, Чеченской Республики, Карачаево-Черкесии), наличие открытых или латентных межнациональных конфликтов, значительное количество вынужденных мигрантов. Для регионов данной группы целями миграционной политики должны стать приостановка миграционного оттока русского населения, восстановление прежней численности населения, а также решение проблемы возвращения вынужденных мигрантов в места своего прежнего проживания.

Концепция в отношении внутренней миграции должна строиться на создании условий для прекращения оттока и возвратного притока в республики русского населения, переориентация миграционных потоков на потребности социально-экономического развития регионов.

Главным средством сокращения миграции русского населения из республик Северного Кавказа (мерами миграционной политики) должно стать обеспечение всей полноты его гражданских, социально-экономических и политических прав через существующие институты государственной власти. Одной из форм реализации духовных потребностей русского населения в национальных республиках Северного Кавказа может стать создание русских национально-культурных автономий с государственной поддержкой, в том числе финансовой. В настоящий момент в регионе существует лишь одна подобная автономия в Карачаево-Черкесии.

Осознавая последствия, которые возникнут в результате миграционного оттока русских, правительство Дагестана создало специальную комиссию по проблемам русскоязычного населения. Она занимается разработкой и претворением в жизнь реальных проектов, призванных затормозить этот отток: для русской молодежи введены квоты для поступления в учебные заведения, решаются вопросы восстановления и расширения промышленности - основной сферы занятости русских, а также ужесточена борьба с национализмом и преступлениями против русских.

Не следует сбрасывать со счетов и экономический фактор. Учитывая, что русское население традиционно было занято в сфере материального производства и, как правило, не имеет источников дополнительных доходов (торговля, приусадебные участки, промыслы и др.), крайне необходимым представляется своевременное и полное финансирование мероприятий в области занятости и создания рабочих мест в рамках федеральных целевых программ.

Более широкое представительство русского населения на руководящих постах различных уровней является важным условием, сдерживающим его выезд из национальных республик Северного Кавказа. В этой связи целесообразно рекомендовать при формировании органов власти на региональном уровне, а также при решении кадровых вопросов в сфере строительства, нефтегазового комплекса, здравоохранения, образования активнее привлекать руководителей и специалистов,

представляющих русское население. Одним из главных стимулов при этом должно выступать приоритетное выделение им квартир, восстановление разрушенного жилья.

Внутренние миграционные потоки также необходимо стимулировать через создание условий для повышения внутрирегиональной мобильности рабочей силы на основе межрегиональных соглашений.

Концепция в отношении вынужденной миграции в этих регионах должна быть связана с ликвидацией условий ее возникновения (стабилизацией этнополитической обстановки, урегулированием кризисных ситуаций, предотвращением интернационализации межнациональных конфликтов, завершением контртеррористической операции в Чеченской Республике).

В данных регионах необходимо создать условия для возвращения внутриперемещенных лиц к местам постоянного проживания на территории Чеченской Республики. Во многом решение этой проблемы будет зависеть от разработки и введения в действие порядка оказания государственной помощи для граждан России, пострадавших в ходе проведения контртеррористической операции на территории Чеченской Республики, прежде всего для тех, кто лишился жилья и имущества.

Концепция в отношении внешней миграции для данных субъектов федерации строится вокруг придания этим потокам ограниченного и качественно необходимого для регионального рынка труда характера, но с учетом особенностей истории и географии расселения народов. Аналогично первой группе субъектов Северного Кавказа для этих территорий важно привлекать определенное количество иммигрантов с необходимыми качественными характеристиками, исходя из интересов обеспечения экономики этих республик квалифицированными трудовыми ресурсами. Кроме того, необходим особый (облегченный) порядок пересечения государственной границы для краткосрочных визитов представителями «разделенных народов», проживающих в приграничной зоне (Дагестане, Северной Осетии).

Концепция миграционной политики в отношении нелегальной миграции должна строиться на ее жестком пресечении. В современных условиях назрела необходимость создания эффективного механизма контроля над прибывающими иммигрантами, сроками их нахождения и видами осуществляемой деятельности. Не менее важна разработка системы санкций по отношению к лицам, натурализация которых в субъектах Российской Федерации Северного Кавказа является нежелательной (преступникам, находящимся в международном розыске; иммигрантам, имеющим недействительные документы; людям, задействованным в перевозке оружия, наркотиков и пр.) вплоть до их депортации на родину.

Список литературы

Белозеров В. С. Этнодемографические процессы на Северном Кавказе. Ставрополь: Изд-во СГУ, 2000.

Близнюк Н. Кричащая беда и тихая оккупация // Ставропольская правда. 2002. 12 нояб. № 240.

В Грузии две с половиной тысячи чеченских беженцев // Южный федеральный округ. 2002. 31 июля. № 30.

Воробьева О. Д. Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика // Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001.

Денисова Г. С. Миграционные процессы в Ростовской области / Ин-

- формационное пособие для журналистов по проблемам миграции. Ростов н/Д: Изд-во «Старые русские», 2002.
- Мкртчян Н. С.* Регионы Северного Кавказа в зеркале миграции // Проблемы населения и рынков труда России и Кавказского региона. Ставрополь: Изд-во СГУ, 1998.
- Население России: Пятый ежегодный доклад / Отв. ред. А. Г. Вишневский.* М.: Университет, 1998.
- Парнев В.* День, прожитый без конституции... // Южный федеральный округ. 2002. 31 июля. № 30.
- Рыбаковский Л. Л.* Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М: Наука, 1987.
- Рязанцев С. В.* Миграционная ситуация в Ставропольском крае в новых геополитических условиях. Ставрополь: Изд-во «Ключ-плюс», 1999.
- Саркисова Е.* Восстанавливать Чечню должны сами чеченцы, а Россия за ценой не постоит // Ставропольская правда. 2001. 27 апр. № 90-91.
- Численность и миграция населения Российской Федерации в 2001 году.* М.: Госкомстат, 2002.
- Численность и миграция населения Российской Федерации в 2000 году.* М.: Госкомстат, 2001.
- Численность и миграция населения Российской Федерации в 1999 году.* М.: Госкомстат, 2000.
- Численность и миграция населения Российской Федерации в 1998 году.* М.: Госкомстат, 1999.
- Численность и миграция населения Российской Федерации в 1997 году.* М.: Госкомстат, 1998.
- Численность и миграция населения Российской Федерации в 1996 году.* М.: Госкомстат, 1997.
- Численность и миграция населения Российской Федерации в 1995 году.* М.: Госкомстат, 1996.
- Численность и миграция населения Российской Федерации в 1994 году.* М.: Госкомстат, 1995.
- Ялхароева М.* Еще раз о правах человека // Аргументы и факты - Северный Кавказ. 2001. Май. № 20.
- www.interfax.ru/shownews

Сергей Васильевич Рязанцев
д.э.н., зав. отделом социальной
демографии Института социально-
политических исследований РАН,
Москва.
