



Том 1(2)

РИТОРИКА «ЦЕНТРА» И «ПЕРИФЕРИИ» В 1990-2000 ГГ. В ПОЛИТИКО- ПРАВОВОМ ДИСКУРСЕ МИГРАЦИИ (НА МАТЕРИАЛЕ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)

М.М.Кириченко, О.А.Оберемко

В статье прослеживается взаимодействие между либеральным политико-правовым дискурсом федерального центра и охранительным дискурсом субъекта Федерации - Краснодарского края - по проблемам миграции 1990-2000 гг.; дается их интерпретация в терминах концепций безопасности. В дискурсах выделяются уровни законотворческой риторики и правоприменительной практики, и показано, что характерный для 1990-х гг. разрыв между уровнями, стал преодолеваться в 2000-е гг.

Ключевые слова: миграция, законодательство, политика, идеология, дискурс

Либеральный центр и консервативный регион

В начале 1990-х годов российское государство переживало процесс экспериментального перераспределения компетенции центра и регионов (раздачи суверенитета, «сколько хотите»). В этот период под давлением массовых миграционных потоков и воздействием либеральной идеологии был разработан ряд рамочных законов, заложивших в отечественном законодательстве основу современных, соответствующих концепции «открытого общества» подходов к миграционным процессам [О вынужденных... 1995; О гражданстве... 1992; О праве... 1993]. Их можно охарактеризовать как сосуществование радикально-либеральной идеологии в законотворчестве федерального центра и ориентированной на партикуляристские интересы административной практики субъектов Федерации; сосуществование не столько мирное, сколько параллельное в пересекающихся правовых полях.

В идеологии проводилась ориентация на мнение той части «международного сообщества», которая профессионально была занята конструированием дискурса об углублении цивилизованности государств путем повышения роли международного законодательства и необходимости скорейшего приведения национальных законодательных систем к модельным нормам международного права.

Так, постановление Правительства РФ № 135 от 3 марта 1992 года за подписью Г. Бурбулиса предписывало «разрешить регистрацию беженцев и вынужденных переселенцев на жилой площади родных и знакомых, при их согласии, *независимо от ее размеров*, принимать на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий *без учета времени проживания на данной территории*» (курсив наш - О. О., М. К.) [О мерах... 1992, п. 8]. Тем самым для беженцев и вынужденных переселенцев фактически отменялся «архаичный» институт прописки, ибо все ограничения на регистрацию, кроме согласия проживающих для регистрации по месту жительства, оказались незаконными.

Несовпадение подходов центра и региона отчетливо обнаруживается, например, в принятом решении Краснодарского краевого Совета народных депутатов (под председательством выдвинутого демократической общественностью А. М. Ждановского), которое разрешало постоянную регистрацию «лицам, имеющим на территории края постоянно проживающих *более пяти лет близких родственников*» (курсив наш - О. О., М. К.) (супругов, родителей, детей, родных братьев и сестер)» [О мерах... 1993, п. 1.6]. Только близким родственникам Миграционная служба Краснодарского края (МСКК) могла на законных основаниях предоставлять статус беженца или вынужденного переселенца. Только «в порядке исключения», то есть по специальному решению комиссий миграционного контроля при главах администраций городов и районов ¹, и «в пределах установленных квот» предусматривалось предоставлять право на постоянное проживание специалистам дефицитных специальностей, лицам, тесно связанным с Краснодарским краем по рождению или длительному (свыше пяти лет) проживанию, или имеющим родственников по прямой восходящей линии, постоянно проживающих в Краснодарском крае [там же, п. 6.2, 6.3]. Кроме того, данное Решение прямо исключало возможность вынужденным переселенцам и беженцам самостоятельно приобретать жилье без предварительного получения вида на жительство [там же, п. 11]. В целом документ закреплял право на постоянную регистрацию при воссоединении семей, гражданам, тесно связанным с регионом по рождению или длительному проживанию, и военнослужащим.

В миграционном законодательстве Краснодарского края этого периода отчетливо просматривались две риторики: обеспечения государственной безопасности России через фактическое придание Краснодарскому краю особого статуса приграничной территории и гарантирования правопорядка и законных прав жителей Кубани. Например, в упоминавшемся решении краевого Совета народных депутатов необходимость «упорядочения миграционных потоков на территории Краснодарского края» виделась в достижении следующих целей:

- 1) максимального учета интересов населения края;
- 2) максимального учета интересов самих мигрантов;
- 3) сохранения культурно-исторической самобытности края;
- 4) достижения социально-политической стабильности.

Из преамбулы Решения следовало, что к обострению миграционной ситуации привело присутствие на территории края более 135 тыс. зарегистрированных переселенцев (по данным УВД) из зон межнациональных конфликтов (Нагорного Карабаха и Абхазии). Далее приво-

¹ Эти комиссии были узаконены спустя три месяца постановлением главы администрации Краснодарского края [О регулировании... 1994].

дится ссылка на проведенные проверки паспортного режима, которые показали, что нелегально в крае проживает беженцев в 4-5 раз больше. В результате предложенных арифметических действий получаются цифры в 540-675 тыс., то есть примерно 10,5-13,5 % от числа жителей Кубани и Адыгеи вместе взятых. Если учесть масштабы показателей¹, становится понятной озабоченность факторами, создавшими «предпосылки серьезного осложнения социально-политической обстановки в крае»: (1) изменился «исторически сложившийся баланс численности национальных групп»; (2) выросли цены на недвижимость; (3) выросли цены на продукты питания; (4) усилилась конкуренция за рабочие места [там же].

Три фактора из четырех относились к экономическим последствиям притока мигрантов². Однако, по-видимому, наибольшую тревогу у разработчиков вызывал первый фактор, поскольку в пункте 15 Решения давалось поручение УВД края «ежеквартально представлять... справки о количестве лиц, получивших право на постоянное проживание в городских и сельских населенных пунктах края, с указанием национальности этих лиц и категории, по которой осуществлялось предоставление права на постоянное проживание» (курсив наш - О. О., М. К.) [там же].

«Опережающий» рост цен на недвижимость упоминался и в преамбулах двух постановлений главы администрации края Н. Д. Егорова от 23 декабря 1993 года и 19 апреля 1994 года [О регулировании... 1993, ст. 4; О мерах... 1994], однако главная опасность виделась в усилении «имущественного расслоения по национальному признаку», что создает «предпосылки для межэтнических конфликтов» [О мерах... 1994].

Параллельное сосуществование федерального и регионального правовых полей обнаруживало себя в случае механического переноса отдельных принципов, понятий, положений в иной контекст. Например, совместное упоминание комплекса таких препятствующих поселению беженцев и вынужденных переселенцев факторов, как *сложившиеся курортные зоны, высокая плотность населения, необходимость сохранения этнического баланса, уровень занятости* встречается и в федеральных, и в краевых актах. Тонкость заключается в том, что в краевых документах таким образом обосновывалась замена уведомительного регистрационного порядка на разрешительный, а федеральный документ указывает на необходимость учета этих факторов *при выделении земельных участков* [Положение... 1995].

С середины 1990-х годов разрешительный режим в отношении вынужденных переселенцев не только сохранялся, но и продолжал ужесточаться в открытом противостоянии либеральным рамочным законам центра. С 5 до 10 лет увеличивался «ценз оседлости» для постоянно проживающих в Краснодарском крае родственников, на поселение к которым ВП могли рассчитывать [О порядке... 1995, ст. 4, п. «о»]; в восьми городах и районах края вводился запрет на регистрацию по месту жительства «супруга, прибывшего из государства

¹ Эта легковесная арифметическая аргументация больше не встречалась даже в самых жестких нормативных актах.

² Отдельного изучения заслуживает вопрос о том, насколько пагубным для коренных жителей можно считать рост цен на находящуюся в их владении недвижимость, а для селян аграрного региона – рост цен на продукты питания.

СНГ, кроме Беларуси, если с момента регистрации его брака с гражданином РФ, проживающим на территории Краснодарского края, прошло менее 5 лет» [О Перечне... 1997]; усиливалась материальная ответственность (штрафы) официальных и частных лиц, участвующих в обустройстве лиц без регистрации на территории края; изымались регистрационные штампы у сельских администраций и др.

Примерно с 1997 года в федеральном законодательстве наметился поворот от правового оформления либеральной идеологии к разработке «технического» и финансового аспектов: учреждение центров временного размещения, предоставление долговременной возвратной ссуды на строительство (приобретение) жилья, обновление порядка регистрации, учета и формы документов, выплата компенсаций за утраченное жилье - вот неполный перечень проблем, нашедших отражение в принятых за первую половину 1997 года законодательных актах о вынужденных переселенцах. К либеральным рамочным законам в этот период можно отнести только одно постановление, утверждающее единый режим регистрации на территории РФ для граждан бывшего СССР, включая страны Балтии [О распространении... 1997].

Концептуальные различия между федеральными и краевыми законами могли сглаживаться подзаконными актами органов исполнительной власти: административный запрет мог подкрепляться экономическими барьерами. Например, отраслевой коэффициент комплексных критериев целесообразности расселения вынужденных переселенцев, используемый для определения размеров выдаваемых на жилищное обустройство ссуд, никогда не превышал значения 0,3. Это означало, что вынужденный переселенец 70 % стоимости строительства, приобретения или капитального ремонта жилья оплачивал самостоятельно.

По-видимому, следует признать, что концептуальные различия между Кубанью и Москвой не должны были блокировать возможное сближение позиций в вертикали исполнительной власти. Так, один из приказов ФМС предписывает своим региональным органам гармонизировать свою деятельность с возможными ограничительными инициативами администраций субъектов Федерации: «При введении в установленном законодательством порядке ограничения права граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства *на определенной территории РФ* работа органов миграционной службы осуществляется в соответствии с действующим законодательством с учетом вводимых ограничений. В этом случае соответствующий территориальный орган миграционной службы по согласованию с ФМС России принимал *Порядок, регламентирующий особенности работы в данной местности* (курсив наш - М. К., О. О.) с вынужденными переселенцами и лицами, подающими ходатайства о признании вынужденными переселенцами» [О мероприятиях... 1997, п. 5].

Неотвратимость запретительных тенденций краевого законодательства в отношении вынужденных переселенцев с особой силой обнаруживается в 1998 году в истории с протестами прокурора Краснодарского края по поводу ряда статей закона Краснодарского края «О порядке регистрации...» [О порядке... 1995]:

- статей 14 и 15, где устанавливался десятилетний ценз оседлости для лиц, предоставляющих свою жилую площадь прибывающим из-за пределов края родственникам - в том числе и вынужденным переселенцам - для регистрации по месту жительства;

- статьи 25 о суточных тарифах за регистрацию по месту пребывания иностранцам и лиц без гражданства;
- статьи 35 о запрете нотариально оформлять отчуждение недвижимости в пользу лиц, не имеющих 10-летней регистрации по месту жительства в Краснодарском крае или Республике Адыгее;
- статьи 36 о предоставлении земельных участков под индивидуальное жилищное строительство только гражданам РФ, имеющим постоянную прописку в крае;
- статьи 37 об особых правилах регистрации на отдельных территориях края;
- статьи 39, разрешающей Миграционной службе Краснодарского края предоставлять статус беженца или ВП только лицам, имеющим близких родственников, постоянно проживающих на территории края более 10 лет.

Первоначально прокурор опротестовал три статьи - 25, 35 и 36. В ответ было принято состоящее из двух содержательных пунктов постановление ЗСКК [О протестах... на статьи 14... 1998]: направить тексты на рассмотрение в соответствующую комиссию и подготовить в качестве законодательной инициативы проект Федерального закона «О статусе Краснодарского края как приграничной территории» для легализации опротестованных ограничений.

В следующем постановлении ЗСКК «О протестах прокурора...» [О протестах... на статьи 25... 1998] признавалась правомерность протестов по всем статьям, но через три с половиной месяца (13 октября 1998 года) ЗСКК исключило только наиболее одиозные статью 35 и понятие «ценза оседлости» из статей 14 и 15 [О порядке... 1995]. Интересно, что неделей раньше (7 октября 1998 года) Конституционный суд РФ вынес определение о неконституционности именно этих трех статей, подтвердив уведомительный характер регистрации [Определение... 1998] - факт, в краевом постановлении не упомянутый. Только 25 августа 2000 года отменен «особый порядок регистрации по месту жительства» (ст. 37). Тем не менее, некоторые противоречия федеральному законодательству ограничения на регистрацию ВП (ст. 39) продолжали активно применяться ¹, несмотря на протесты прокурора и определения Конституционного суда.

Период «властной вертикали» и гармонизация интересов

Если в период 1997-99 годов регулирование миграционных процессов представляло собой одну из наиболее конфликтных ² точек во взаимоотношениях региона и федерального центра, то с 2000 года начался новый этап гармонизации интересов региона и центра и поиска консенсуса в вопросах миграционной политики.

С одной стороны, политика «укрепления властной вертикали», обозначенная В. Путиным как приоритетная с первых дней пребывания в должности Президента РФ, поставила крест на попытках «самостоятельного законотворчества», а прокуратуры Южного федерального округа опротестовали около 300 нормативных актов региональных властей, противоречивших федеральному законодательству. Вместе с тем, в ходе рабочей поездки в Южный федеральный округ в конце 2000 года Президент, упомянув о необходимости согласования регио-

¹ Данные интервью с вынужденным переселенцем осенью 2000 года подтверждают это. См. также [О выполнении... 2000, С. 9].

² Более конфликтными и конфронтационными позиции региональных и федеральных властей были, пожалуй, только в вопросе свободного оборота земель сельхозназначения.

нальных законов с федеральными, признал, что «многие федеральные законы не учитывают местных особенностей», и призвал руководителей регионов «шире использовать право законодательной инициативы», пообещал поддержку этих инициатив в Думе со стороны федерального Центра.

Это заявление было воспринято как прямое указание к действию, и уже 6 декабря 2000 года в Майкопе прошла совместная сессия Законодательного Собрания Краснодарского края и Государственного Совета-Хасе Республики Адыгеи, на которой депутаты двух парламентов выступили с законодательной инициативой по внесению в Госдуму проекта Федерального закона «О миграции в РФ». Создание такого закона предусматривалось еще в указе Президента РФ от 1994 года. Миграционные процессы в России регулировались целым рядом разрозненных законов и подзаконных актов типа временных миграционных программ. Каждый из этих законов регулировал отдельные аспекты миграционного процесса, и на их основе оказывалось невозможным проведение единой государственной миграционной политики. Это обстоятельство являлось главным аргументом разработчиков закона; вторым - выступали соображения национальной и региональной безопасности.

Учитывая предшествующую критику со стороны правозащитных организаций, неоднократное вмешательство прокуратуры в региональное миграционное законодательство, авторы законопроекта уделили особое внимание его конституционной обоснованности. В ходе слушаний подчеркивалось, что помимо прав на свободу передвижения, Конституция РФ устанавливает принцип невозможности осуществления прав и свобод человека и гражданина в ущерб правам и свободам других лиц (ст. 17, ч. 3), а также предусматривает ограничения прав и свобод в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и интересов иных лиц и обеспечения безопасности государства (ст. 55, ч. 3). По мнению адыгейских и кубанских законодателей, сложившаяся в регионе миграционная ситуация должна была рассматриваться с точки зрения именно этих статей Конституции РФ.

Законопроект предусматривал разрешительный порядок въезда иностранных граждан в Россию и введение системы регистрационного учета мигрантов, а также расширял перечень причин отказа во въезде в страну или приобретении гражданства РФ. Предусматривалось, что Правительство РФ может принимать решения об определении мест компактного проживания мигрантов только по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ, которым для «защитной риторики» давались аргументы плотности населения на территории предполагаемого размещения, экологической ситуации, наличия земельного фонда, перспектив развития социальной инфраструктуры и создания рабочих мест. Кроме того, государство обязывалось проводить протекционистскую политику по отношению к данным территориям. Эти положения можно было бы, пожалуй, определить как своеобразный торг, в котором региональная власть соглашалась признать ранее малопримлемые идеи либерального подхода в миграционной политике, но вполне логично требовала взамен

определенных бенефиций по принципу «ваша политика - но за ваш счет»¹.

По иронии судьбы интегральность законопроекта, которую кубанские и адыгейские депутаты считали его сильной стороной, явилась формальной причиной для его отклонения. 29 марта 2001 года поступило итоговое заключение Правительства РФ. Исходя из того, что законопроект дублирует положения ряда законов РФ, а также с учетом высоких (от 6 до 10,5 млрд рублей ежегодно) затрат федерального бюджета в случае его принятия, правительство в лице В. Христенко заявило о невозможности поддержать данный законопроект.

Это решение правительства было сильным ударом, но не похоронило надежды краевых властей на создание единого правового поля для миграционной политики. Новые шаги краевой власти были предприняты уже по двум направлениям. Во-первых, сразу по получении заключения распоряжением губернатора А. Ткачева была создана Межведомственная комиссия по доработке законопроекта, перед которой была поставлена задача подготовить финальный вариант для повторного внесения в Государственную думу РФ. К тому моменту законопроект был уже обсужден в рамках ЮРПА (Южно-российской парламентской ассоциации), получил одобрение и поддержку органов законодательной власти всех субъектов Южного федерального округа, и в случае повторного внесения разработчики вполне могли рассчитывать на его поддержку и лоббирование целым рядом территориальных депутатских групп.

Во-вторых, параллельно с этим краевая администрация развернула работу по изменению статуса Краснодарского края. Излагая позицию краевой администрации по вопросам миграционной политики, А. Ткачев на Совете Безопасности России 24 октября 2001 года заявил, что пока в России окончательно не сформулированы принципы миграционной политики страны, краю необходим закон о признании его приграничной территорией, который позволил бы обеспечивать безопасность абхазской границы и предусмотрел более жесткий подход к вопросам прописки и возможности расселения мигрантов [Миграционная... 2001]. Риторика «приграничной территории» с этого момента вновь прочно входит во властный дискурс как альтернативный вариант отстаивания собственной позиции. Законопроект «О правовом статусе приграничных территорий» был внесен в Государственную думу еще в 1996 году, благополучно в ней похоронен, но в сложившейся ситуации его идею быстро реанимировали. Таким образом, при невозможности изменить в нужную сторону параметры федерального законодательства через процедуры законодательной инициативы, в официальном дискурсе начинает обосновываться идея необходимости придания региону особого статуса, позволяющего осуществлять особое правовое регулирование в силу его уникальных геостратегических параметров.

Мощным толчком к сближению позиций региональной и федеральной власти в сфере регулирования миграционных отношений яви-

¹ Фактически федеральному центру предлагалась апробированная модель «платной миграции», аналогичная договорам, которые краевые и муниципальные власти Краснодарского края уже много лет практиковали во взаимоотношениях с предприятиями, организациями и органами власти Крайнего Севера (предоставление участков для строительства жилья для пенсионеров-северян взамен за социальное обустройство близлежащих территорий).

лись трагические события 11 сентября 2001 года. Во многих странах, не только в Соединенных Штатах, происходит ужесточение миграционного законодательства. В России расформируется министерство по делам федерации, национальной политики и миграции с передачей части его функций в компетенцию МВД. Позиции сторонников усиления государственного влияния на миграционные процессы усиливаются, комплекс связанных с миграцией проблем все более начинает увязываться с вопросами государственной безопасности.

Но на региональном уровне дискурсивная практика приобретала несколько иной аспект, с упором на тезисы угрозы нарушения этнического баланса, социального порядка (рост безработицы, преступности, миграционное давление на местные бюджеты муниципальных образований) и несовпадения этнокультурных моделей коренного населения и мигрантов. Под последними в большинстве случаев подразумевались не мигранты как таковые, а их четко локализованные волны. Так, на состоявшемся 12 октября 2001 года в Краснодаре собрании Кубанского казачьего войска, посвященном перевыборам атамана, А. Ткачев назвал миграцию из стран СНГ, в первую очередь Закавказья, главной опасностью, грозящей коренному населению полным вытеснением в ближайшие 10 лет (так называемый «косовский сценарий»). Губернатор заявил о предстоящих в ближайшее время изменениях краевой миграционной политики и призвал членов Кубанского казачьего войска оказать помощь работникам правоохранительных органов в борьбе с незаконной миграцией.

Обещание предстоящих изменений не замедлило проявиться. В ситуации, когда федеральная власть сама осознала явную недостаточность существующего правового поля, необходимость быстрых и эффективных действий, власти Краснодарского края явно решили «работать на опережение», чтобы подтолкнуть Центр в сторону максимально для себя приемлемых вариантов изменения существующего законодательства. Ведь именно на этот период приходится начало прохождения в Государственной думе Закона «О гражданстве РФ».

Наверное поэтому первый квартал 2002 года в Краснодарском крае оказался ознаменован целой чередой региональных законодательных инициатив, некоторые из которых были настолько «сырыми» в правовом плане, что вызывали скорее впечатление социальных манифестов, декларативных вызовов, главной целью которых являлось не законодательное регулирование, а пиаровское стремление создать общественный резонанс и привлечь внимание центра к проблемам края. 20 февраля 2002 года Законодательное Собрание Краснодарского края (ЗСКК) приняло постановление № 1363-П «О дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края».

«Турецко-месхетинская проблема» выступала предметом постоянных споров между краевой исполнительной властью и федеральными службами, правозащитными организациями. Обвинения в нарушении части I, статьи 27 Конституции РФ, гарантирующей гражданам РФ право свободного передвижения и выбора места пребывания и жительства, кубанская исполнительная власть парировала ссылками на то, что 15 тыс. турок-месхетинцев прибыли на территорию Краснодарского края явочным порядком, в нарушение постановления Совета

Министров СССР от 26.06.89 «О мерах по созданию необходимых условий для проживания в областях РСФСР турок, вынуждено покинувших место постоянного жительства в Узбекской ССР», предусматривавшего создание зон компактного расселения турецко-месхетинских беженцев в областях центральной России, а также тем, что на момент их прибытия в 1989 году действовало Постановление Совета Министров СССР № 1476 от 24.12.1987 «Об ограничении прописки граждан в некоторых населенных пунктах Крымской области и Краснодарского края». Регистрация переселенцев длительное время откладывалась в связи с затянувшимися переговорами МИД РФ и Республики Грузии по вопросу их организованного переселения в места исторического проживания (р-н Месхети), вследствие чего законно оформить свое пребывание на территории, легально приобрести или построить жилье смогли не более 4,5 тыс. человек. Всех прочих краевые власти готовы рассматривать либо как временно находящихся на территории края иностранцев (в случае сохранения в паспортах узбекской прописки от 1989 года), либо в качестве лиц без гражданства.

Постановление обязывало органы местного самоуправления, комиссии миграционного контроля и ряд профильных департаментов администрации Краснодарского края разработать и принять дополнительные меры по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев. Кроме того, было предложено потребовать от Министерства иностранных дел РФ возобновить переговоры с Грузией в целях ускорения процесса возвращения турок-месхетинцев на их историческую родину, а также решить вопрос о создании иммиграционной инспекции в Краснодарском крае.

До внесения этих изменений и дополнений предлагалось приостановить прием комиссией миграционного контроля при администрации Краснодарского края заявлений о предоставлении права на постоянное (временное) проживание в городах и сельских населенных пунктах без учета норм жилой площади от лиц без гражданства. ГУВД Краснодарского края было предложено регулярно осуществлять мероприятия по выявлению лиц, незаконно пребывающих на территории края, а комитету по земельным ресурсам и землеустройству проводить проверки законности выделения и использования земель в местах компактного проживания в крае этнических групп с целью предотвращения фактов самозахвата и фиктивной аренды земель.

18 марта 2002 года в г. Абинске Краснодарского края состоялось краевое совещание «О состоянии и мерах преодоления избыточной миграции и стабилизации межнациональных отношений в Краснодарском крае». Открывший совещание губернатор А. Ткачев подверг резкой критике существующее федеральное законодательство, заявив, что существующая в России нормативно-правовая база не отвечает реалиям сегодняшнего дня. Совещание завершилось принятием решения, отдельные моменты которого представляют сугубый интерес с точки зрения конституционного права:

- установить для прибывающих мигрантов на территории районов края квотирование по определенным специальностям и создать квалификационные комиссии при районных миграционных службах;
- внести предложение в Законодательное собрание Краснодарского края о принятии нормативно-правовых актов, ужесточающих миграционный контроль;

- разработать краевую целевую комплексную программу, посвященную регулированию миграционных процессов на территории края;
- осуществлять жесткий контроль за лицами, получившими вид на жительство, и в случае совершения ими преступлений и/или правонарушений ходатайствовать о лишении их вида на жительство;

- разработать новый эффективный механизм выдворения незаконно находящихся на территории края лиц, сократив процедуру до двух административных взысканий, увеличив при этом штрафные санкции до 20 МРОТ (5 тыс. рублей) к гражданам, предоставляющим жилье лицам, не имеющим регистрации;

- осуществлять процедуру выдворения за счет краевого бюджета и средств коммерческих структур национальных диаспор, к которым принадлежат выдворяемые [Вольная Кубань, 2002].

А. Ткачев 22 марта 2002 года подписал Постановление № 315 «О мерах по выполнению на территории Краснодарского края Закона РФ от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной границе РФ»» [Кубанские новости, 2002]. В соответствии с этим документом территориальному отделу «Краснодар» Северо-Кавказского регионального управления ФПС РФ рекомендовалось привлекать к охране государственной границы граждан на добровольных началах в составе добровольных народных дружин в качестве внештатных сотрудников пограничной службы. Муниципальным образованиям побережья (от Сочи на юге до Ейска на севере) рекомендовано оказывать содействие частям и подразделениям Северо-Кавказского управления ФПС в проведении мероприятий по защите государственной границы, привлекать к мероприятиям по охране границы членов казачьих обществ Кубанского казачьего войска. Постановление носило временный характер, его сроком действия определено «установление иного режима государственной границы с Республиками Украина и Грузия».

На этот срок предусматривалось введение в действие особых «Правил пограничного режима в пограничной зоне на территории Краснодарского края». Присвоение субъектом РФ статуса приграничных территорий являлось не просто юридически спорным моментом, а какой-то «правовой эскападой», если учесть, что пункт «н» статьи 71 Конституции относит к ведению РФ «определение статуса и защите государственной границы, территориального моря, воздушного пространства». Не менее спорной выглядели и претензии определять функции служб федерального подчинения (ФПС, ФСБ), которым постановление задавало (правда, с формулировкой «рекомендовать») ряд дополнительных направлений и форм работы, а также идея привлечения гражданских лиц к исполнению их служебных обязанностей.

27 марта 2002 года ЗСКК приняло Постановление № 1381-П «О мерах по усилению государственного контроля за миграцией и административному выдворению лиц, незаконно находящихся на территории Краснодарского края», создавшее правовую базу под комплекс мер, предложенных на абинском совещании. Постановление предписывало администрации Краснодарского края принять дополнительные меры по усилению государственного контроля за миграцией и административному выдворению лиц, незаконно находящихся на территории Краснодарского края, изыскать возможность выделения средств из краевого бюджета на эти цели. Вероятно потому, что объемы потенциальной депортации рассматривались депутатами Законодательного

Собрания как весьма широкомасштабные и превышающие возможности краевого бюджета, постановлением предусматривалась разработка механизма привлечения средств общественных объединений и коммерческих структур для финансирования мероприятий по административному выдворению.

Параллельно с постановлением «О мерах по усилению контроля...», ориентированным на пресечение незаконной миграции, 57-я сессия ЗСКК рассмотрела и приняла в третьем чтении закон «О пребывании и жительстве на территории Краснодарского края», регулирующий процессы легальной миграции. Задачей разработчиков закона являлась сложная проблема увязки в одном законодательном акте двух положений Конституции РФ: статьи 27, гарантирующей в части I гражданам РФ право свободного передвижения и выбора места пребывания и жительства, и части 3 статьи 17 («Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц»). Этот подход нашел свое отражение в статье 2: «Осуществление права граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на выбор места пребывания и места жительства на территории Краснодарского края не должно нарушать законные права и интересы лиц, постоянно проживающих на территории Краснодарского края».

Закон ввел как для прибывающих в край граждан РФ, так и для иностранцев и лиц без гражданства требование обязательной регистрации в трехдневный срок; для двух последних категорий устанавливался предельный срок пребывания на территории края - 90 суток. Выдача вида на жительство иностранцам и лицам без гражданства изымалась из компетенции территориальных органов и передавалась краевой комиссии миграционного контроля; решение о предоставлении вида на постоянное место жительства передавалось в компетенцию ГУВД края. Такая централизация, по мнению разработчиков закона, должна была минимизировать коррупцию, процветающую на низовом уровне. В случае нарушения ими на территории Краснодарского края режима пребывания в РФ, иностранные граждане и лица без гражданства могли быть в административном порядке депортированы за пределы РФ. В случае отсутствия у депортируемых лиц необходимых средств, эти расходы принимал на себя краевой бюджет.

Особый интерес вызывают статьи данного закона, регулирующие имущественные отношения. В частности, статья 19 ввела ограничения на приобретение недвижимости. Нотариальным конторам и учреждениям юстиции по государственной регистрации прав предписывалось регистрировать сделки на недвижимое имущество, находящееся в приграничной полосе «только при наличии у лица, приобретающего жилье, постоянной регистрации по месту жительства на территории Краснодарского края или по решению краевой комиссии миграционного контроля (кроме прав наследования)». Теперь положения законов «Об особом порядке землепользования...» и «О порядке регистрации...» вновь оказались введены в правовое поле края, но уже в виде понятия «приграничной полосы».

Срок жизни этих правовых новаций был недолог. Уже во II квартале прокуратура Краснодарского края внесла протест на два постановления ЗСКК: от 20 февраля 2002 года № 1363-П «О дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных

отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края» и от 27.03.02 № 1381-П «О мерах по усилению государственного контроля за миграцией и административному выдворению лиц, незаконно находящихся на территории Краснодарского края». В первом случае прокурор усмотрел нарушение ст. 1 Закона РФ от 25.06.93 № 5242-1 «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ», которая предусматривает, что лица, не являющиеся гражданами РФ и законно находящиеся на ее территории, имеют право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ в соответствии с Конституцией и законами РФ и международными договорами РФ. Данное право, согласно статьям 55 и 62 Конституции РФ, может быть ограничено только федеральным законом или международным договором РФ. Во втором случае основой для прокурорского протеста явилось превышение компетенции краевой исполнительной властью. В протесте прокурора было отмечено, что обозначенная в абзаце 4 постановления цель (обеспечение *государственной* безопасности) относится, в соответствии с подпунктом «м» статьи 71 Конституции РФ, к ведению РФ. Кроме того, правовое регулирование иммиграции на территории РФ также находится вне пределов компетенции субъектов РФ.

Инициативы краевой власти февраля - марта 2002 года привлекли к миграционным процессам на Кубани внимание российских политиков, средств массовой информации, широкой общественности. Ряд обвинений в неконституционности этих мер, разжигании национальной розни и попытке проведения «этнических чисток» были столь серьезны, что 26 марта в Москве прошла встреча губернатора А. Ткачева с генеральным прокурором РФ, предметом которой явились вопросы совершенствования правовой базы для борьбы с незаконной миграцией и соблюдения российского законодательства на территории Краснодарского края. А во время неплановой встречи с Президентом в г. Сочи 2 апреля А. Ткачев в ряду прочих тем был вынужден коснуться и этой, заверив Президента, что в проведении краевой миграционной политики власти края руководствуются исключительно действующим российским законодательством. 28 мая заместитель руководителя Администрации Президента РФ В. Сурков проинспектировал соблюдение норм российского законодательства и конституционных прав граждан в ходе регулирования миграционных процессов на территории Краснодарского края. Впоследствии с аналогичными визитами край посетили министр РФ по делам национальностей В. Зорин, рабочая группа Совета Федерации под руководством А. Казакова, председателя комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике.

В итоге, ни контрольно-инспекционные проверки, ни объяснения, которые давали представители кубанской исполнительной власти на самом высоком уровне, не повлекли за собой не только пресловутых «оргвыводов», но даже более или менее заметной публичной критики. На наш взгляд, это связано с тем, что кубанский опыт жесткого государственного контроля миграционных процессов оказался востребованным в новой ситуации. Например, по иронии судьбы, федеральный центр сам оказался заинтересован в реализации одного из положений Постановления № 1363-П [О дополнительных мерах... 2002],

опротестованного краевой прокуратурой, касающегося создания в Краснодарском крае иммиграционной инспекции. В июле 2003 года в порядке эксперимента такие инспекции появились в трех регионах России - Москве, Московской области и Краснодарском крае.

Фактически эти три региона России должны явиться своеобразным полигоном для отработки федерального законодательства. Год назад, комментируя факт принятия закона «О гражданстве РФ» представителям российских СМИ, В. Путин заявил о значительных сложностях, которые могут возникнуть в правоприменительной практике данного закона, и призвал согласовать разнородные (а зачастую и противоречивые) интересы потенциальных мигрантов, населения регионов и государства.

Наивно полагать, что разницу между либеральной риторикой федерального центра и «охранительством» региона можно исчерпывающе объяснить «неразумным» нежеланием и «провинциальным страхом» глобализации кубанской политической элиты. При внешней «политнекорректности» охранительной риторики приводимые аргументы вполне вписываются в респектабельные концепции «национальной» и «социетальной» безопасности, практического применения которых не чураются самые «зрелые» демократии, в том числе по отношению к российским гражданам, стремящимся выехать на временное и постоянное место жительства.

Концепция *национальной безопасности* восходит к двум идеологиям, складывавшимся в процессе перехода от *права власти к праву государства*: юридического этатизма и государственного суверенитета [Алексеев, 1990, С. 299-303].

Первая, обосновавшая легитимацию сначала абсолютистского, а затем национального государства, разрабатывалась для обоснования отчуждения ряда «естественных» прав у индивидуальных и коллективных субъектов социального действия ради их же собственного блага (чтоб не погибли в войне всех против всех). В соответствии с этой идеологией «безопасность обеспечивается законом, который является прямой эманацией государственной монополии на власть (а не устанавливается людьми в соответствии с их представлениями о справедливости)» [Арендт, 1996, С. 207]. Поэтому пренебрежение правами человека одновременно является и залогом эффективности государства в поддержании порядка.

Идея государственного суверенитета нацелена на охрану государства и от внешних посягательств на монопольную власть над определенной территорией. Функция государства на международной арене заключается в том, чтобы добиваться признания суверенности со стороны других участников международных отношений ради безопасности охраняемого государством внутреннего порядка через закрытость и наращивание мощи: «...каждое государство самую главную угрозу своей безопасности видит все-таки в угрозе его территориальной целостности, самый главный источник угрозы - в других государствах и сепаратистских движениях. А поскольку предельное средство отражения или сдерживания такой угрозы - военная сила, в любой программе национальной безопасности военная доктрина занимает ключевое положение, военная безопасность обнаруживает стойкую

тенденцию к тому, чтобы обрести первостепенное значение» [Миграция... 2000, С. 24]. В этой концепции объекты безопасности строго ранжированы в порядке важности: государство, общество, люди; а основой безопасности являются военная и экономическая безопасность (обороноспособность), социальная и политическая стабильность и международная безопасность.

Концепция *общей безопасности*, оформившаяся после «холодной войны», оспаривает легитимную монополию государства в обеспечении как внешней, так и внутренней безопасности. На один уровень с государством ставятся «группы граждан, органы местного самоуправления, неправительственные и надгосударственные организации, национальное и международное общественное мнение» [там же, С. 26]. В этой концепции приоритетным объектом выступает не территория, а человек, безопасность которого понимается как «единство социальных условий, обеспечивающих достойное выживание, благосостояние и свободу», как представления о «минимально достаточной безопасности, поскольку они произведены от ценностей, *по-видимому* (курсив наш - О. О., М. К.), разделяемых всеми людьми на Земле» [там же, С. 26]. Конструируемый как универсальный, гуманистический компонент концепции направлен, прежде всего, против подхода к человеку как к подданному национального государства и сведению его исключительно к политической ипостаси [Rothschild, P. 55], а заодно и против маскируемой под риторикой национально-государственных интересов партикуляристских устремлений коллективных и индивидуальных акторов, включенных в системы формальных внутренних и межгосударственных отношений [Миграция... 2000, С. 29].

«Дух» рамочных федеральных законов восходит именно к последней концепции, возникшей в западных странах усилиями глобалистски мыслящей интеллектуальной элиты. Поскольку это мышление основывается на ценностях Запада, оно в последние годы встречает сопротивление и непонимание за его пределами; даже в Европе концепция общей безопасности не смогла стать «руководством к политическому действию» и заменить собой концепцию национальной безопасности [там же, С. 30-31].

Именно к концепции национальной безопасности, по нашему мнению, восходит получившая развитие (в том числе и в Европе) *идея социетальной безопасности*, которой угрожает «давление на комфортность социальной среды, образуемой материально преуспевающим, но стареющим населением, массы относительно молодых и бедных мигрантов; <...> проникновение на Запад организованной преступности, пышным цветом распускающейся на Востоке из-за слабости и коррумпированности власти; миграция вследствие этнических конфликтов и «импорт» терроризма [Park, 1998, P. 13].

В логике глобалистских концепций безопасности федеральный центр может прибегать к либеральной аргументации при необходимости бороться с местничеством, использующим риторику государственности. Однако при проведении целевых (практических) мероприятий, требующих значительных финансовых затрат, центр часто следует образцам прагматичной политики. Регион, который отстаивает свои собственные интересы перед «либеральным» федеральным центром и не помышляет о сепарации¹, вынужден прибегать к риторике социетальной безопасности и одновременно конструировать себе «ограниченный» суверенитет, покушаясь даже на некоторые властные prerogatives центра.

¹ Сепарация (от лат. *secessio* – отпадение, отделение) – выход из состава государства (Прим.ред.)

Список литературы

- Алексеев С. С.* Право: азбука - теория - философия: Опыт комплексного исследования. М., 1990.
- Арендт Х.* Истоки тоталитаризма. М., 1996.
- Вольная Кубань.* № 51 (23704). 26.03.2002. С. 4-5.
- Кубанские новости.* № 66 (2900). 06.04.2002. С. 3.
- Миграционная политика будет формироваться с помощью Кубани // Кубань сегодня.* 2001. 26 окт.
- Миграция и безопасность в России.* М., 2000.
- О вынужденных переселенцах:* Федеральный закон № 5110 от 22.11.95 // *Собрание законодательства РФ.* 1995. № 52. Ст. 9317.
- О выполнении РФ «Программы действий, выработанной в мае 1996 г. на Региональной конференции по проблемам беженцев, недобровольно перемещенных и возвращающихся лиц в странах СНГ и соседних государствах».* М., 2000.
- О гражданстве РФ:* Федеральный закон № 1948-1 от 28.11.91 // *Ведомости СНД РФ и ВС РФ.* 1992. № 6. Ст. 243; № 29. Ст. 1112.
- О дополнительных мерах по снижению напряженности в межнациональных отношениях в районах компактного расселения турок-месхетинцев, временно проживающих на территории Краснодарского края:* Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края № 1363-П от 20 февраля 2002 г.
- О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам:* Постановление Правительства РФ № 135 от 03.03.92 // *Российская газета.* 05.03.1992.
- О мерах по регулированию миграции в Краснодарский край:* Решение Краснодарского краевого Совета народных депутатов № 15 от 28.09.93 // *Кубанские новости.* 06.10. 1993.
- О мерах по усилению контроля за миграционными процессами на территории Краснодарского края:* Постановление главы администрации Краснодарского края № 222 от 19.04.94 // *Кубанские новости.* 29.04.1994.
- О мероприятиях, связанных с порядком признания лиц вынужденными переселенцами, их учета и переучета:* Приказ ФМС РФ № 19 от 31.03.97 // *Архив МСКК.*
- О Перечне городов и районов края, в которых временно вводится особый порядок регистрации по месту жительства, и Правилах регистрации по месту жительства в них:* Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края № 682 от 04.07.97 // *Информационный бюллетень ЗСКК (Краснодар).* 1997. № 20.
- О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края:* Закон Краснодарского края № 9-КЗ от 23.06.95 // *Информационный бюллетень ЗСКК (Краснодар).* 1995. № 4.
- О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах РФ // Ведомости СНД РФ и ВС РФ.* 1993. № 32. Ст. 1227.
- О протестах прокурора Краснодарского края на статьи 14, 15, 25, 35, 36, 37, 39 Закона Краснодарского края «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края» и постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 04.07.97 № 682-П «О Перечне городов и районов края, в которых временно вводится особый порядок регистрации по месту жительства, и Правилах регистрации по месту жительства в них»:* Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края № 906 от 26.05.98 // *Информационный бюллетень ЗСКК.* 1998а. № 29.
- О протестах прокурора Краснодарского края на статьи 25, 35, 36 Закона Краснодарского края «О порядке регистрации пребывания и*

жительства на территории Краснодарского края»: Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края № 814 от 23.01.98 // Информационный бюллетень ЗСКК. 1998б. № 25.

О распространении действия правил регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ на граждан бывшего СССР, прибывающих из государств-участников СНГ и государств Балтии: Постановление Правительства РФ № 290 от 12.03.97 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1328.

О регулировании миграционных процессов на территории Краснодарского края: Постановление главы администрации Краснодарского края № 494 от 23.12.93 // Кубанские новости. 1994. 30 дек.

Определение Конституционного суда РФ № 116-О от 07.10.98 по делу о проверке конституционности положений статей 14, 15 и 35 Закона Краснодарского края от 23.06.95 «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края» // Российская газета. 1998. 3 нояб.

Положение о порядке формирования целевого земельного фонда для расселения беженцев и вынужденных переселенцев и режиме его использования, утвержденное постановлением Правительства РФ № 249 от 14.03.95 // Собрание законодательства РФ. 1998. № 12. Ст. 1060; № 39. Ст. 3772.

Park W. Introduction: Rethinking European Security // Rethinking Security in Post-Cold War Europe / W. Park and G.W. Rees (Eds.). L.; N.Y., 1998.
Rothschild E. What is Security? // Daedalus. 1995. Summer.

Олег Алексеевич Оберемко

к.с.н., старший научный сотрудник Института социологии РАН,
директор Центра межрегиональных исследований социальных
трансформаций НИИ социальных и гуманитарных проблем
Кубанского госуниверситета,
г.Краснодар.

Михаил Михайлович Кириченко

старший научный сотрудник Института социально-политических
исследований РАН,
директор Краснодарского краевого общественного фонда
«Независимый аналитический центр «Социум-регион»»,
г.Краснодар.
