

Институт этнологии и антропологии Российской академии наук
Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов
Распределенный научный центр межнациональных и межрелигиозных проблем

Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2013 году

Ежегодный доклад

Под редакцией
Валерия Тишкова и Валерия Степанова

Москва 2014

УДК 308
ББК 66.5

*Доклад подготовлен и публикуется при поддержке
Программы фундаментальных исследований секции истории ОИФН
Российской академии наук «Нации и государство в мировой истории»
и при государственной поддержке в качестве гранта в соответствии с рас-
поряжением Президента Российской Федерации от 29.03.2013 № 115-рп на
основании конкурса, проведенного Обществом «Знание России»*

Этнополитическая ситуация в России и сопредельных государствах в 2013 году.
Ежегодный доклад Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения
конфликтов / Ред. В.А. Тишков и В.В. Степанов. – М.: ИЭА РАН, 2014. – 643 с.
ISBN 978-5-4211-0099-7

В докладе Сети этнологического мониторинга представлены результаты изучения этнополитической ситуации в российских регионах и государствах ближнего зарубежья. Аналитический обзор основных тенденций дается по системе индикаторов общественно-политического развития и состояния межэтнических отношений. Отдельно рассмотрены важнейшие проблемы этнической политики в условиях реализации новой государственной доктрины – Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации: этногрупповые конфликты и их преодоление, общественный потенциал миротворчества, модели интеграционной политики, проблемы миграции, меньшинств, этнодемография.

Для специалистов в области межнациональных отношений.

© Институт этнологии и антропологии РАН, 2014
© Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов (EAWARN), 2014

ISBN 978-5-4211-0099-7

Участие гражданского общества в адаптации мигрантов в Томской области¹

Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 г., принятая в декабре 2012 г., акцентировала внимание на проблемах адаптации мигрантов, обучения их детей в школах, предупреждении создания этнических анклавов, борьбе с нелегальной миграцией, религиозным фундаментализмом и наркотрафиком. В плане мероприятий по реализации Стратегии имеется специальный пункт, предусматривающий создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов². Планом предусматривается оказание финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, включая национально-культурные автономии (НКА), религиозные организации, молодежные объединения, реализующим проекты и программы, направленные на интеграцию и адаптацию мигрантов³. На рассмотрение Государственной Думы РФ внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон "О национально-культурной автономии" (в части отнесения национально-культурной автономии к социально ориентированной некоммерческой организации и наделения правом осуществлять деятельность по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов)», разработанный Комитетом Госдумы по делам национальностей⁴. Тем самым признается роль национально-культурной автономии, как института гражданского общества, в ре-

шении проблемы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

В процессе адаптации мигранты формируют формальные и неформальные сообщества и организации, которые удовлетворяют спрос на удовлетворение «базовых потребностей в чужом обществе: безопасность, информацию, связи, инфраструктуру обеспечения проживания и деятельности». Мигрантские этнические сообщества (диаспоры) можно представить, как некие структуры, включающие несколько условных частей: старожилы общины, недавние мигранты, трудовые мигранты. «*Старожилы общины*» – те, кто прожил на данной территории длительное время (7-10 лет) и успешно адаптировался к внешним условиям общины. Старожилы представляют ядро общины (диаспоры), являются «основными производителями диаспорной идентичности». «*Недавние мигранты*» – члены общины, прибывшие недавно, имеют «четкие целевые установки на интеграцию в местное сообщество» и «активно перенимают диаспорную идентичность». Самая многочисленная группа – *трудовые мигранты*, приезжающие на сезонные заработки, и, как правило, не имеющие целевых установок на интеграцию в местное сообщество⁵. Видимую и признанную властью часть этой системы представляют национальные общественные организации – НКА, общества, центры, объединения. И хотя по законам РФ их основная цель – сохранение и развитие национальной культуры, языка, обычаев и традиций, на первый план выходит выполнение представительских и посреднических функций, которые не входят в уставные задачи – взаимодействие с властью, оказание мигрантам правовой и материальной поддержки, содействие их адаптации и интеграции в местное сообщество.

Проблема социальной и культурной адаптации мигрантов актуальна и для Томской области, – традиционно полиэт-

¹ Работа выполнена при поддержке гранта Правительства РФ П 220 в рамках проекта «Человек вменяющемся мире. Проблемы идентичности и социальной адаптации в истории и современности», № 14.В25.31.0009

² Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Проект по состоянию на 1 ноября 2012 г.

³ План мероприятий по реализации в 2013 - 2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (<http://government.ru/media>)

⁴ Перечень проектов нормативных правовых актов, намечаемых к рассмотрению Государственной Думой в период весенней сессии 2013 года (site.xp/052053053.html)

⁵ Мокин К.С. Адаптация мигрантов: варианты стратегий // Новые этнические группы в России. Пути гражданской интеграции (ред. В.В. Степанов, В.А. Тишков). – М., 2009. С. 105.

ничного сибирского региона, куда сегодня «стекаются» мигранты из государств Средней Азии, Кавказа и Китая, и где достаточно широко используется труд «гаст-арбайтеров». Кроме того, Томск, как город шести государственных университетов, имеющих высокий образовательный рейтинг, принимает ежегодно большое количество иногородних и иностранных студентов. Региональная власть позиционирует Томскую область как «территорию согласия», а Томск как мультикультурный город, в котором действует свыше 40 национально-культурных автономий и объединений и проводятся разного рода этнокультурные мероприятия (фестивали, дни национальных культур). Однако проводимые в городе исследования фиксируют достаточно тревожные тенденции в межэтнических отношениях, связанные, прежде всего, с ростом внешней трудовой миграции. Так, результаты проведенного в сентябре 2013 г. опроса жителей Томска⁶ показали, что 54,5% опрошенных высказались за ограничения для приезда граждан иностранных государств; 40% считают, что приезжие отнимают рабочие места у местного населения. Результаты исследования показали также, что 17% склонны поддерживать радикалистские действия в отношении мигрантов, что в очередной раз доказывает недостаточность исключительно «культурно-массовых» мероприятий по поддержанию межнационального мира и согласия в регионе.

Принятый в 1996 г. Федеральный закон «О национально-культурной автономии» предоставляет НКА немалые права и возможности в сфере этнокультурной деятельности. В Томске ежегодно проводится областной фестиваль «Дружба народов», фестивали национальных культур, областной конкурс исполнителей национальной песни и танца «Радуга», отмечаются национальные праздники (Наваруз, Сабантуй, Янов день и др.) Однако на практике НКА приходится решать множество других задач, не прописанных в зако-

не об НКА, в частности, задач, связанных с нелегальной и трудовой миграцией, необходимостью взаимодействия с правоохранительными органами, органами труда и занятости, с зарубежными представителями и структурами.

Как и в других регионах Сибири, действующие в Томской области НКА и другие этнические ориентированные общественные организации, разделяются на 2 основные группы: созданные потомками «старых» мигрантов, и представляющие новые этнические группы «стрессовых» мигрантов, вызванные распадом СССР и последующими социальными катаклизмами и межэтническими конфликтами в постсоветских государствах. «Эта типология отражает не только специфику процесса их формирования, но и различия в стратегии и практиках их деятельности. Если для первой группы приоритетны задачи этнокультурные (как это фиксируется и в их уставах), то для второй важны задачи адаптации мигрантов к принимающему обществу»⁷. Наряду с решением этнокультурных задач, НКА сегодня является важным институтом адаптации мигрантов к принимающему обществу. Однако эти функции законодательно не прописаны и в сущности противоречат их уставной деятельности.

Трудности адаптации у «недавних» и «трудовых» мигрантов возникают, прежде всего, в правовом поле и связаны с легализацией их пребывания и трудоустройства, получением социальной и медицинской помощи. Главная проблема – несовершенство миграционного законодательства. Проблемы эти, по мнению экспертов, носят системный характер и силами только общественных организаций не могут быть решены. В Томской области эти задачи особенно актуальны для НКА узбеков, таджиков, киргиз, армян, азербайджанцев, чеченцев, ингушей и народов Дагестана. Их возникновение было результатом широкой миграции из новых независимых государств Закавказья и Центральной Азии. Поток этот начал

⁶ Опрос проводился сотрудниками Лаборатории социально-антропологических отношений ТГУ по теме организованного ИЭА РАН исследования: «Межнациональные отношения через персональное восприятие респондентов, оценка усилий властей и потенциала общественных организаций» на основе программы, разработанной В.В. Степановым.

⁷ Калугина Г. Национально-культурные общества: посреднические и коммуникативные функции в городском сообществе (на примере Иркутска) // Местные сообщества, местная власть и мигранты в Сибири на рубежах XIX–XX и XX–XXI веков. Иркутск, 2012. С. 356.

формироваться еще со времен СССР, когда в рамках единого государства часть избыточного населения из этих регионов мигрировала в область в поисках работы, хорошего и доступного образования. Увеличение притока в Томскую область мигрантов из бывших советских республик Кавказа и Средней Азии в начале 1990-х гг. сопровождалось институционализацией азербайджанской, армянской и чечено-ингушской общин, которые сыграли важную роль в процессе адаптации мигрантов этого периода. С начала 2000-х гг. миграционный приток из Азербайджана, Армении и республик Северного Кавказа снизился в связи с начавшейся социально-экономической стабилизацией этих стран и регионов. В это же время поток трудовых мигрантов из стран Средней Азии не прекращался. Продолжается он и сейчас. Сегодня в Томске действуют следующие институализированные мигрантские общины: отделение Союза армян России, Национально-культурный центр «Азери», национально-культурные автономии «Кыргызстан» и «Узбекистан», НКА таджиков г. Томска и НКА чеченцев и ингушей. Лидеры НКА в Томске, представляющих «новых» мигрантов из Средней Азии и Закавказья, как правило, относятся к мигрантам еще советского времени и обладают сравнительно высоким статусным положением в регионе.

Крайне низкий уровень жизни и отсутствие рабочих мест на родине стимулируют сезонный тип трудовой миграции. Основная масса мигрантов, как правило, приезжает на сезонные работы и не мотивирована на погружение в культуру и среду принимающего сообщества, их главная цель – заработок. Но определенная часть «недавних» мигрантов из Средней Азии, в особенности киргизов, многие из которых уже приняли гражданство РФ, а некоторые обзавелись в Томске семьями, ориентирована на постоянное проживание. Этому способствуют, по крайней мере, два фактора: сохранение после развала СССР за русским языком статуса официального языка и действовавший до октября 2011 г. упрощенный порядок принятия гражданами Кыргызстана гражданства РФ. Менее включены в местный социум узбеки и таджики. Хотя граждане Таджикистана из числа тех, кто получил россий-

ское гражданство, в ближайшем будущем не намерены возвращаться на родину (*«из тех, кто принял гражданство, 80% остаются в Томске»*), большинство мигрантов-таджиков видят в России, скорее, место для заработка, а не место реализации своего будущего и будущего своих детей. Руководитель узбекской НКА также отмечает, что узбеки приезжают в Россию именно зарабатывать деньги, а не обрести новую Родину.

В ноябре 2013 г. нами проведен экспертный опрос представителей общественных организаций.⁸ Всего было опрошено по короткой анкете эксперта 35 респондентов из числа руководства национально-ориентированных общественных организаций: 16 национально-культурных автономий (4 региональных и 12 местных), 13 национально-культурных центров и обществ, в том числе 7 молодежных организаций, НКА алтайцев и бурят, «Российско-немецкое молодежное объединение «Югендблик», Молодежный корейский центр «Анен», «Евразийский молодежный союз», «Модные татары», «Интерклуб». Одной организацией представлены коренные малочисленные народы Севера («Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Томской области «Колта-Куп») и патриотическое направление (РОО Ассоциация оборонно-спортивных клубов Томской области). Из прочих организаций назовем Межвузовский образовательный центр взаимодействия с национально-культурными автономиями, Томский этнологический центр мониторинга, экспертизы и консультирования «Этнодиалог» и Томскую городскую детско-юношескую общественную организацию «Улей». Кроме того, были опрошены представители двух областных учреждений культуры – Областного центра национальной культуры и Российско-немецкого дома, деятельность которых самым тесным образом связана со сферой этнонациональной и этнокультурной политики в регионе.

Опрос общественников показал понимание руководителями общественных организаций важности роли этнически

⁸ Тема опроса «Миротворческий потенциал общественных организаций», программа разработана В.В. Степановым, ИЭА РАН, Москва.

ориентированных организаций в регулировании межнациональных отношений в городе и их готовность к взаимодействию с властью в деле предупреждения межэтнических конфликтов и регулирования возникающих этноконфликтных ситуаций. По мнению 60% экспертов, общественные организации могли бы улучшить ситуацию в случае возникновения в Томске межнациональных разногласий. Треть респондентов полагает, что без взаимодействия с властями и дополнительного финансирования общественные организации с такими проблемами справиться не могут. При этом более половины экспертов (54,3%) заявили, что в случае возникновения в Томске межнациональных разногласий и конфликтов их общественные организации могли бы принять активное участие в успокоении противоборствующих сторон. 20% опрошенных сделали бы все возможное с их стороны при условии взаимодействия с властями, иначе это, напротив, может способствовать «разжиганию конфликта». Лидеры институционализированных мигрантских общин постоянно подчеркивают свою роль в предупреждении и урегулировании конфликтных ситуаций в сфере межэтнических отношений: «Я всегда говорю, что многие не понимают... или вот только сейчас начали понимать, что руководители диаспор – это, в первую очередь, помощник властям..., что надо ближе работать с диаспорой» (руководитель «Союза армян Томской области»). Представители всех мигрантских НКА входят в Общественный совет при УФМС, полагая, что задачи у них общие – полная легализация мигрантов и обеспечение их прав.

Власть также понимает важность взаимодействия с национально-культурными организациями, в особенности в сфере профилактики экстремизма и терроризма в регионе. В целях профилактики экстремизма и терроризма в регионе осуществляется Государственная программа «Повышение общественной безопасности в Томской области на 2014 – 2018 гг.» и муниципальная программа «Безопасный Город» на 2012-2014 годы». Одна из основных задач – предупреждение межнациональных конфликтов в молодежной и студенческой среде, которые чаще всего возникают среди первокурсни-

ков. С этой целью 12 сентября 2013 г. в областной администрации была организована встреча вице-губернатора по вопросам безопасности В. Семенченко с представителями национально-культурных организаций. Ее участниками были руководители НКА казахов, киргиз, узбеков, таджиков, ингушей, азербайджанского центра «Азери» и Союза народов Дагестана. «Общая задача-максимум, – подчеркнул В. Семенченко, – сделать так, чтобы исключить негативные тенденции и воздействие в студенческой среде. И хорошо то, что общественники не только обращаются к власти за содействием и помощью, но и выступают с конкретными предложениями по работе с молодежью», Руководители общественных объединений заявили о готовности принимать участие в рейдах по охране общественного порядка, провести творческие и спортивные мероприятия для студентов, прибывших на учебу в Томск из других республик⁹.

Профилактика противоправных действий и преступлений, как со стороны самих мигрантов, так и по отношению к ним, является одной из приоритетных задач, декларируемых мигрантскими НКА. Чаще всего инструментом поддержания порядка выступает неформальное воздействие (беседа) со стороны авторитетных членов диаспоры. Правовая поддержка подразумевает оказание помощи трудовым мигрантам в оформлении разрешений на работу. Представители узбекской, таджикской и киргизской НКА отмечают, что этот этап адаптации является наиболее трудным для мигранта из-за постоянного снижения квот на рабочие места, в результате чего мигранту стало намного сложнее, чем раньше, найти работу на законных основаниях. Несколько ослабило проблему введение патентов на индивидуальную трудовую деятельность, имея который мигрант может пойти работать «на частника». Сложность для вновь прибывшего представляет и регистрация, которую необходимо осуществить в первые три дня по приезду в Россию, и съем жилья. Хозяева сдают квартиры мигран-

⁹ Власть и диаспоры договорились об усилении профилактики межнациональных конфликтов (<http://tomsk.gov.ru/ru/>)

там, как правило, не регистрируя приезжих в ФМС. Ситуацию осложняет наличие посредников, которые берут деньги, обещая решить проблемы с регистрацией, трудоустройством и поиском жилья, но зачастую мигранты попадают на удочку мошенников.

Другой важной задачей для мигрантских НКА является экономическая поддержка приехавших на заработки мигрантов, которая реализуется, в первую очередь, через оказание помощи в трудоустройстве вновь прибывающих мигрантов, хотя правилом является поиск работы через родственников и знакомых. Чаще всего помощь выражается в разрешении конфликтных ситуаций, возникающих между трудовыми мигрантами и работодателями. Руководитель таджикской автономии: *«Они где-то работали, зарплату им не выплатили или не полностью выплатили, тогда письмом, начиная от правоохранительных органов до губернатора, затаскаем работодателя. Конечно, если у мигранта заключен трудовой договор, в противном случае более проблематично. При решении вопроса любого характера статус юридического лица выше физического. Исходя из этого, НКА – пробивная организация, и на все свои письма либо требования получает ответ. В прошлом году рассматривали два таких случая. Первый решен положительно, а второй еще продолжается»*¹⁰. Экономическая поддержка выражается и в том, что вновь прибывшим мигрантам помогают решать проблему с жильем, предоставляя общежития, технические и подсобные помещения в качестве первоначального места жительства. Нередко общинам приходится оказывать помощь родственникам тех мигрантов, которые умерли в Томске. Удалось в частности, добиться, что правительство Кыргызской Республики теперь компенсирует часть расходов по доставке на родину¹¹.

В отношении культурной адаптации основной проблемой является владение русским языком. Немногие владеют им на

уровне, достаточном для обеспечения самых первичных потребностей. Особенно это касается молодежи. По данным Центра миграционных исследований России за последние пять лет доля не знающих русского языка выросла в шесть раз. Лишь 50% трудовых мигрантов в состоянии заполнить официальные документы на русском языке, а 15-20% и вовсе не знают русского языка¹². НКА пытаются решать, как могут, и эту проблему. В узбекской НКА в 2010-2011 гг. обучение мигрантов русскому языку проводилось на воскресных курсах. Их вел бывший преподаватель английского языка в Ошском государственном университете С. Сабиров, переехавший в Томск с семьей летом 2010 г. после этнического конфликта на юге Киргизии. Организованные им курсы включали элементарный курс – коммуникативный – 72 академических часа и базовый – 100-120 часов¹³. В 2012 г. Томское отделение «Союза армян» выиграло и реализовало муниципальный грант на создание общественного центра по правовой и социально-культурной адаптации мигрантов, в рамках которого было организовано обучение мигрантов устным и письменным нормам русского языка, миграционному законодательству, были разработаны «Армянско-русский разговорник» и «Памятка мигранту».

Проблема обучения мигрантов русскому языку актуализировалась в связи с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», которым предусмотрено введение обязательного экзамена по русскому языку, истории России и основ законодательства Российской Федерации для трудящихся-мигрантов. Подписанный В.В. Путиным 12 ноября 2012 г. закон, обязывает трудовых мигрантов, намеревающихся работать в сферах жилищно-коммунального хозяйства, торговли и бытового обслуживания населения, подтверждать специальным сертификатом владение русским языком. Закон вступил в силу с 1 января 2013 г. В

¹⁰ Умарзода Ф. В Томске скинхедов нет? (<http://news.tj/ru/newspaper/article/v-tomske-skinhedov-net>)

¹¹ Ефанова Ю. Две родины киргизов // Территория согласия, 2008. № 3 (17), с. 31

¹² Флалеев М. Гастарбайтеров обяжут говорить по-русски (<http://www.rg.ru/>)

¹³ Как разрешить педагогические и социальные проблемы мигрантов? (<http://tnews.tomsk.ru/stats/20/41687>); Трудности перевода (<http://www.podst.ru/posts/6172>).

целях его реализации в четырех университетах Томска = классическом, политехническом, педагогическом и университете систем управления и радиоэлектроники – созданы центры тестирования иностранных граждан. В этом контексте заслуживает внимания инициатива организации «Союз армян Томской области» по созданию в Томске Общественного центра по социально-культурной адаптации мигрантов на территории Западной Сибири. Проект был поддержан Институтом проблем гражданского общества. Целью проекта является создание на территории Западной Сибири инфраструктуры культурно-языковой адаптации и социальной интеграции мигрантов в местные и региональные сообщества. Проект осуществляется с ноября 2013 г. Региональные координаторы проекта имеются в Новосибирске, Кемерово, Барнауле и Горно-Алтайске. В этих городах созданы консультационные центры, оказывающие мигрантам помощь в оформлении патентов, получении ИНН, оплате налогов, постановке на учет в детский сад, зачислении в школу. В каждом регионе прием ведет один человек 2 раза в неделю по 5 часов. В рамках проекта в ноябре-декабре были проведены круглые столы, в которых приняли участие представители ФМС, образования и науки, деятели культуры. Были подписаны соглашения о сотрудничестве с Томским государственным университетом, Томским государственным педагогическим университетом, Новосибирским государственным университетом экономики и управления, Кемеровским государственным университетом. Соглашения предусматривают совместные действия по разработке и внедрению специализированных образовательных программ для мигрантов, предоставления услуг по государственному тестированию для получения гражданства, возможность предоставлять аудиторий для занятий. Проведение круглых столов в каждом городе заканчивалось открытием школы для мигрантов. В это же время (ноябрь-декабрь) стартовал первый цикл занятий по русскому языку. Состав групп по регионам следующий: Томск – 60 человек, Кемерово – 60 человек, Новосибирск – 40 человек, Горно-Алтайск – 20 человек, Барнаул – 20 человек. Программа школ включает,

кроме обучения русскому языку, занятия по миграционному законодательству, гражданско-правовым основам России, краеведению, культурно-нравственному и духовному просвещению. Занятия проводятся 4-5 раз в неделю по 3 часа. За время реализации проекта предполагается провести обучение 600 человек.

Гражданские инициативы представляют тем больший интерес, что в Томской области прежде не было ни концепции, ни программы, регулирующих сферу межнациональных отношений, в которых бы должное место отводилось и роли НКА, хотя попытки их разработки неоднократно предпринимались. И только события на Манежной площади в Москве в декабре 2010 г. активизировали деятельность региональных органов власти по налаживанию взаимодействия с НКА. Взамен Консультативного совета был создан Координационный совет по межнациональным отношениям. Как пояснил губернатор на его первом заседании 17 января 2011 г., ранее существовавший Консультативный совет не вполне соответствовал этим задачам, поскольку национальная проблематика шире сферы деятельности национальных общественных организаций. На заседании был обсужден и в целом одобрен план первоочередных мер по укреплению межнационального согласия и доверия на территории, включающий разработку концепции национальной политики и долгосрочной целевой программы. Была разработана программа «Общегражданский мир и межэтническая толерантность в Томской области на 2012-2014 гг.», предусматривавшая комплекс мер, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы и правоприменительной практики в этноконфессиональных отношениях; разработку и внедрение мер превентивного предупреждения ксенофобии на почве национальной и религиозной розни; улучшение существующих механизмов миграционной политики области, выработку и осуществление проектов, нацеленных на социальную интеграцию и культурно-языковую адаптацию мигрантов в региональное сообщество; усиление роли медиасообщества в процессе распространения идей гражданской солидарности, взаимоуважения и противодействия негативным стереотипам и установ-

кам; использование зарекомендовавших себя общемировых практик в области создания толерантной среды и успешного включения мигрантов в региональное общество. Проект программы прошел все стадии обсуждения, включая Общественную палату Томской области. После подписания губернатором Программа должна была вступить в силу, но со сменой губернатора в марте 2012 г. была отправлена в корзину.

Неудивительно поэтому, что абсолютное большинство представителей национально-культурных организаций (91,4%), опрошенных в ноябре 2013 г., указали на необходимость проведения в Томске специальной политики властей по регулированию межнациональных отношений. По мнению большинства (62,9%), ведущая роль в регулировании межнациональных отношений, принадлежит и властям и общественным организациям. Почти в равной степени уверены, что основная роль в данном вопросе принадлежит только властям (11,4%), либо только общественным организациям (14,3%). 5,7% считают, что ни те, ни другие не сильны в регулировании межнациональных отношений. Приведем мнение эксперта, поясняющего эту позицию: «По большому счету ни тем, ни другим. Нормальные отношения между представителями различных национальных групп результат отсутствия 1) серьезного конфликта, 2) заказчика, 3) спонсора, 4) организатора такого рода конфликта. Такие конфликты всегда возникают при наличии вышеперечисленных» (НКА «Узбекистан»). Кроме того, один эксперт указал, что СМИ и силовые структуры также могут влиять на решение данного вопроса.

По вопросу о том, эффективно ли местные власти взаимодействуют с общественными структурами в деле регулирования межнациональных отношений, мнения разделились: 42,9% экспертов считают, что власти Томска в целом эффективно взаимодействуют с общественными структурами, 34,3% считают эту работу неэффективной, а 22,9% затруднились ответить на этот вопрос. Большинство экспертов считают, что мероприятия, направленные на заблаговременное предотвращение межнациональных конфлик-

тов, в Томске проводятся, но только треть (34,3%) назвали такие мероприятия регулярными. 45,7% опрошенных считают проведение таких мероприятий в городе редким явлением, а 2,9% отметили, что их не проводится вовсе. Косвенно на недостаточность мер, направленных на предупреждение межнациональных конфликтов в городе указывает и достаточно большой процент затруднившихся ответить на этот вопрос (17,1%). Приведем комментарий эксперта, затруднившегося с ответом на этот вопрос: «Нужна позиция, политическая воля для того, чтобы что-то серьезное сделать, без них - не получится» (НКА «Узбекистан»).

Среди выделяемых экспертами проблем отметим неудовлетворенность государственной и местной этнонациональной политикой: «Власть, как на городском уровне, так и на федеральном, регулировать межнациональные отношения и не собирается – просто такой задачи ей никто не ставит. Для регулирования каких-либо вопросов работать на опережение (выделено мной – И. Н.) никакая структура не хочет и не может. Нет команды сверху; в высших эшелонах власти нет специалистов, знающих и понимающих, что и как делать. Наличие чиновника еще не решение проблемы» (НКА «Узбекистан»). «Трудно оценить роль общественных организаций в условиях отсутствия гражданского общества и отсутствия национальной политики. Работая с рядом НКО (Союз армян Томской области, Югендблик, организация «Улей»), я вижу, что их понимание важности мер по профилактике межэтнической напряженности в молодежной среде, адаптации мигрантов... опережает госорганы. Система грантовой поддержки, которая существует на уровне области (ежегодный конкурс среди общественных организаций), на мой взгляд, не носит системного характера. С одной стороны, это побуждает общественные организации более активно действовать и искать средства для реализации своих проектов, а с другой, дает им понять, что никому, кроме них, не нужна ни национальная политика, ни профилактика, ни мониторинг. Относительно последнего, скажу, что мы (в лице «Этнодиалога», сотрудников вузов, научных учреж-

дений) неоднократно говорили представителям власти о необходимости проведения регулярной оценки уровня межэтнической напряженности в регионе, но реакции никакой не последовало. Понятно, если федеральные власти действуют по принципу «тушения пожара», а не его предупреждения (выделено мной – И.Н.), то ждать дальновидности от региональных управленцев не приходится («Этнодиалог»).

Эксперты указывали также на необходимость структур в органах власти города, специально занимающихся регулированием межнациональных отношений: «В городе и области нет людей и структур, которые бы официально занимались урегулированием межнациональных отношений и предупреждением межнациональных конфликтов. А такие люди (структуры), к которым можно было бы обращаться за решением возникающих у нас проблем, просто необходимы. Один человек в Департаменте культуры, ведающий культурной политикой области, наши проблемы решить не имеет возможности» (Союз народов Дагестана). «Необходим своего рода отдел при Администрации города по урегулированию межнациональных отношений, контролируемый непосредственно мэром» (НКА «Казахстан»). Еще одна проблема, отмечаемая экспертами – недостаточная эффективность взаимодействия власти с общественными организациями в этой сфере: «Взаимодействие есть, но слабое. Необходима более тщательная работа, способная предотвращать межнациональные недопонимания на корню» (НКА «Казахстан»). «Мероприятия, которые проводятся в городе, направлены на ознакомление с национальными традициями. Для предотвращения национальных конфликтов этого мало. Необходима регулярная разъяснительная работа в первую очередь с молодежью. Кроме того, необходимо контролировать информацию, которая распространяется в Интернете и в СМИ – эта информация не предотвратит, а провоцирует межнациональное непонимание» (детско-юношеская организация «Улей»).

Экспертный опрос представителей общественных национально ориентиро-

ванных организаций в целом коррелирует с результатами массового опроса жителей Томска о необходимости проведения в городе специальной этнонациональной политики, направленной на выявление и своевременное предупреждение межнациональных разногласий и конфликтов (91,4% в опросе общественных организаций и 69% в массовом опросе). Отметим, что в комментариях респондентов обращается внимание на то, что этнонациональная политика должна носить интегрирующий, а не разъединяющий характер: «В формулировке «межнациональная политика» уже заложен раздор. МЕЖА – на древнерусском – раздор... Мы живем в государстве, где для мира нужны ОБЩЕ-национальные интересы, тогда ничего регулировать не придется» (НКЦ «Ялыкын»). Заметим также, что проблема проведения специальной национальной политики и создания соответствующих структур в областной и городской администрации регулярно поднималась практически на всех мероприятиях, так или иначе связанных с обсуждением этнонациональной политики в городе и области. С начала 2000-х годов эта проблема особенно актуализировалась в связи с ростом этнической миграции.

Таким образом, НКА, как институт, становится действенным инструментом интеграции «новых» мигрантов в местный социум, который имеет, как можно предположить, долговременную перспективу. Внесение на рассмотрение Государственной Думой РФ законопроекта, предусматривающего отнесение национально-культурной автономии к социально ориентированной некоммерческой организации и наделение ее правом осуществлять деятельность по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, позволит НКА получать статус социально ориентированных некоммерческих организаций, участвовать в государственных конкурсах и получать гранты для работы с мигрантами. В Пояснительной записке к законопроекту отмечается, что отнесение национально-культурной автономии к социально ориентированной некоммерческой организации и наделение ее правом осуществлять деятельность по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов «создаст условия для обеспе-

чения законных прав и интересов мигрантов, будет способствовать укреплению общегражданской идентичности, гармонизации межэтнических отношений и содействию межрелигиозному диалогу». По словам Г. Сафаралиева, председателя комитета по делам национальностей Гос-

думы, эта инициатива является уникальным опытом для России, где впервые для работы с мигрантами привлечены гражданские институты.

И.В. Нам

Эксперты о китайской миграции в России

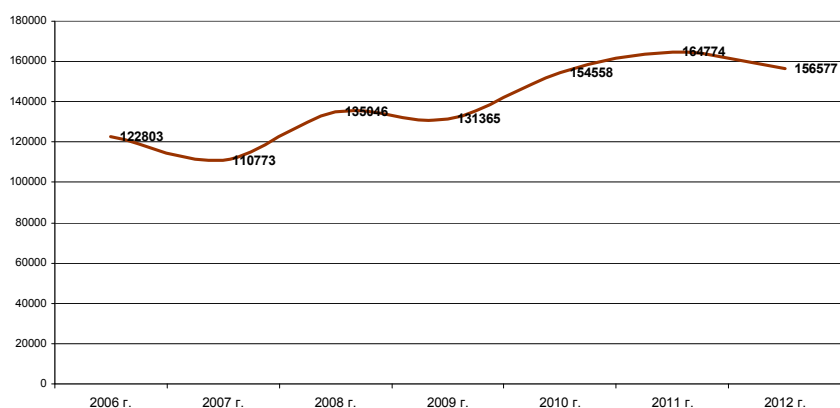
В данном разделе представлен обзор мнений экспертов о проблеме китайской миграции и китайской активности в России по следующим регионам: Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Республика Бурятия, Республика Тува, Тюменская область, а также по Рос-

Институт экономических исследований, г. Хабаровск и др.) и Сибирского отделения РАН.

Численность и расселение китайских мигрантов в России. По данным китайских источников ежегодно в Россию нелегально въезжает около 50 тыс. китай-

Таблица 1. Динамика численности китайских мигрантов по данным УФМС по Приморскому краю

	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Китай	122803	110773	135046	131365	154558	164774	156577



сии в целом по тематическим рубрикам, раскрывающим проблему адаптации и интеграции китайских мигрантов; влияние этнокультурных особенностей китайцев при выстраивании отношений с представителями российских органов власти, в том числе местного самоуправления.

Аналитическая сводка подготовлена Институтом этнологии и антропологии Российской академии наук и Сети этнологического мониторинга, экспертов Дальневосточного отделения РАН (Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока, г. Владивосток;

ских граждан. По официальным российским данным, в ДВФО в перечне государств дальнего зарубежья самым крупным экспортером иностранных работников на Дальний Восток до середины 2000-х годов являлся Китай, поставляя половину и более от общей численности иностранных работников из дальнего зарубежья, затем эта доля стала снижаться. Так, в Хабаровском крае в 2012 г. поставлено на миграционный учет 29218 граждан Китая. Анализ миграционной ситуации на 24 октября 2013 г. с начала года свидетельствует о незначительном увеличении их