

Трансграничные миграции: вызовы и возможности для Приморского края

Cross-border Migration: Challenges and Opportunities for Primorskiy Territory

В статье даётся обзор миграционной политики в Приморском крае за последние двадцать лет на фоне развития трансграничных миграций. Утверждается, что государственное регулирование международной миграции не соответствовало вызовам времени, степень её влияния на международные связи переживала подъёмы и спады, а процессы сосуществования местных жителей с иностранной рабочей силой пока не достигли высокой степени взаимопонимания. Предполагается, что интеграционные возможности России и Приморья со странами Северо-Восточной Азии за счёт трансграничных миграций в ближайшие годы могут возрасти.

Ключевые слова: *Приморский край, миграционная политика, иностранная рабочая сила, китайские мигранты, интеграционные возможности*



The review of current migration policy in Primorskiy krai is the main issue of this article. During the last twenty years the task of interacting economically, culturally and in all facets of security confronts every society. The human flows in Primorye present both opportunities and challenges. The increase of foreign labor would be a good opportunity for Russia and Primorye integration with Northeast countries.

Key words: *Primorskiy krai, migration policy, foreign labor, Chinese migrants, integration issues*

Под влиянием глобализации наблюдается определённая трансформация миграционных процессов, которые приобретают новые черты, усиливают своё влияние на все сферы общественной жизни. С одной стороны, товары, капиталы, люди, информация и услуги перемещаются с возрастающей скоростью и лёгкостью. С другой – за последние двадцать лет многие государства, в том числе и Россия, стали испытывать увеличивающееся иммиграционное давление. Эти явления обуславливают необходимость для принимающих стран совершенствовать миграционную политику. Миграция по существу является проблемой, решение которой требует согласованного сотрудничества между государствами на субрегиональном, региональном и глобальном уровнях.

Перспективы социально-экономического, демографического и по-

литического развития Приморского края в значительной степени предопределяются развитием миграционных процессов в нашей стране. В данной статье делается попытка анализа миграционной ситуации и роли трансграничных миграций как возможности для укрепления интеграционных связей России и Приморья со странами Северо-Восточной Азии (СВА).

Мобильность людских ресурсов в СВА в последние годы увеличивается и приобретает более сложный характер, порождая беспокойство общественности в связи с проявлениями международного терроризма, национального экстремизма. Например, в конце XX века на российском Дальнем Востоке можно было говорить о возрождении лозунга «китайской угрозы».

Следует обратить внимание на то, что в последние несколько лет Приморский край не становится привлекательным в миграционном отношении для русского населения из ближнего зарубежья, несмотря на государственную программу переселения соотечественников. А количество иностранной рабочей силы из стран СВА постепенно уменьшается. Основным иммиграционным ресурсом становится приток рабочих из Киргизстана, Таджикистана и Узбекистана.

Демографическое влияние на миграционные процессы в России затрагивает аспект национальной безопасности страны. Страна должна иметь такое по численности и структуре население, которое соответствовало бы её геополитическим целям: территориальная целостность, охрана границ, определённая степень заселённости территорий, поддержание оборонного потенциала, обеспечение экономики трудовыми ресурсами и др.

В процессе изучения политических аспектов международной миграции можно выделить три основных сюжета. Первый касается определения государством правил въезда и выезда, степени контроля государственных границ, Второй – воздействие миграции на развитие международных отношений, степень влияния международной миграции на суверенитет и национальную безопасность. И третий сюжет связан с проблематикой инкорпорации мигрантов в общество и экономику, их адаптации, взаимоотношений социального статуса и гражданства.

Попытки системного осмысления миграционных проблем на региональном уровне представлены в работах отечественных и зарубежных авторов. Отдельную группу составляют исследования проблемы миграции в контексте нетрадиционной безопасности. Альтернативой этому подходу является конспирологическая точка зрения, которая рассматривает мигрантов как своего рода оружие в руках врагов, «пятую колонну», которая сознательно направляется враждебными силами извне и в перспективе будет использована для дестабилизации ситуации в стране или отторжения от неё каких-либо территорий. Данная точка зрения подразумевает отказ от проведения серьёзных исследований и подменяет категорической убеждёностью в своей правоте желание всесторонне разобраться в ситуации. Конспирологическая теория является основой публикаций ряда исследователей [4; 11; 14].

В контексте нетрадиционной безопасности проблемы миграции рассматриваются по-разному. Государствоцентричный подход предполагает выдвижение на первый план интересов государства, которые чаще всего формулируются правящими кругами и носят, в основном, ограничительный характер (пресечение нелегальной и нежелательной миграции, регулирование миграционных потоков, контроль над рынками труда и т.п.). Такой подход фактически недружелюбен к трансграничным перемещениям и мигрантам и не ориентирован на развитие трансграничного сотрудничества.

В рамках социетальной безопасности за точку отсчёта берутся, преимущественно, интересы принимающего общества. Миграция же рассматривается, прежде всего, как источник проблем, связанных с конфликтами между мигрантами и местным населением, маргинальным положением приезжих (например, преступность, болезни и пр.). Основное внимание при таком подходе сосредоточено на регулировании миграции и проблемах и практиках адаптации мигрантов в принимающем обществе. Примером перехода от изучения миграционных потоков на уровне всей страны к изучению регионального и «человеческого» измерения к анализу формирующихся практик взаимной экономической, социальной и культурной адаптации мигрантов и принимающего общества является коллективная работа «Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации» [15].

Концепция человеческой безопасности или безопасности индивида сконцентрирована, преимущественно, на тех проблемах, которые испытывают мигранты. Речь идёт об угрозах их личной безопасности (этнических конфликтах, политических репрессиях и т.п.) и лишениях, которые побуждают их мигрировать, аналогичных угрозах, которые подстерегают их на новом месте (плохие жилищные условия, неблагоприятные условия труда, бесправие в отношениях с государственными органами, нападения экстремистов и т.п.). При таком подходе в тени часто оказываются уже интересы государства и принимающего общества даже в тех случаях, когда миграция объективно создаёт для них серьёзные проблемы (например, рост преступности, этнические конфликты). Вместе с тем, плюсом такого подхода к исследованию миграции в контексте безопасности является охват проблем эмиграции, пересечения границы и адаптации, а также взгляд на миграцию со стороны самих мигрантов. Этот подход позволил авторам коллективной работы «Региональное измерение трансграничной миграции в Россию» скорректировать стереотипные установки, часто возникающие при изучении процесса с позиций исключительно принимающего общества или государства [11].

В коллективном труде «Миграция и безопасность в России» представлен анализ соотношения проблем национальной безопасности и миграционных процессов, в частности глава 5 посвящена анализу китайской миграции [6, с.188-226]. О двух подходах к демографической безопасности – инструментальном и ценностном, пишет А.Г. Вишневский [3, с.217, 211].

Опыт двадцати последних лет показал, что Россия стала полюсом притяжения мигрантов не только из бывших союзных республик, но из Китая, Афганистана, Вьетнама. В настоящее время пришло осознание суровой демографической реальности, которое вынуждает руководство страны переходить к более либеральной, чем прежде, миграционной политике. Возможно, в будущем российские власти вообще примут иммиграционную модель формирования населения. По мнению В.И. Мукомеля, «Миграция может явиться и важнейшим источником восполнения потерь населения России в трудоспособных возрастах, поддержания потенциала экономического развития; ...» [8, с. 5]. Процессы интернационализации региональной экономической, общественной и политической повестки дня делают трансграничные интеграционные процессы важнейшим фактором в эволюции российской федеративной системы.

Джеймс Холлифилд отмечает, что в американской политологии международных отношений изучению темы международных миграций до последних лет не уделялось большого внимания [19, p. 18[3]. Может быть потому, что в конце XX века всего около 125 миллионов человек, согласно прогнозам Международной организации по миграции, проживало за пределами страны происхождения [19, p. 185].

В предисловии к книге «Переход национальных границ. Человеческие миграционные проблемы в Северо-Восточной Азии» редакторы Цунео Акаха и Анна Васильева отмечают, что исследований по миграционным проблемам Северо-Восточной Азии пока очень мало [20, p. xiv]. Эта книга является результатом совместной работы американских, китайских, британских, японских, южнокорейских и российских учёных. Особый интерес представляет глава, посвящённая особенностям пребывания российских граждан в Ниигате и на Хоккайдо [20, p. 95-119].

Важнейшим условием формирования эффективной миграционной политики России является установление тесного взаимодействия между наукой и практикой, плодотворное использование результатов исследований в процессе принятия решений. Однако исследования миграции и миграционная политика по-прежнему развиваются довольно изолированно друг от друга, что мешает объединить потенциалы и преодолеть недостатки, присущие типичным научным исследованиям и практическим подходам представителей власти.

Важным вкладом исследователей в оптимизацию миграционной политики могло бы стать изучение самих мигрантов с их социальными характеристиками, интересами и другими особенностями. Это позволило бы скорректировать государствоцентричное видение проблемы и учесть спектр её оценок теми людьми, которые чаще всего рассматриваются лишь в качестве её пассивных объектов. Подобные исследования, как правило, основанные на социологических опросах, интервьюировании и наблюдении являются весьма трудоёмкими и дорогостоящими. Примерами такого подхода являются публикации сотрудников Института истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН [2; 4].

Многие трудности, с которыми приходится сталкиваться приморским властям на современном этапе, обусловлены противоречиями, существующими между региональными и федеральными властями, в определении стратегических целей развития. Для федерального правительства основными приоритетами по-прежнему остаются геополитические цели. Уровень социально-экономического развития Приморского края остаётся низким по сравнению со странами СВА. Хотя за последние годы власти занялись стратегическим планированием. В Приморском крае принята стратегия социально-экономического развития до 2025 г., которая является частью административной вертикали. Подготовка Владивостока к проведению саммита АТЭС в сентябре 2012 г. входит в подпрограмму «Развитие г. Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе». Эта подпрограмма входит в программу «Развитие Дальнего Востока, Забайкалья и Читинской области до 2013 г.».

В основе этой стратегии находятся три части: понимание необходимости масштабного государственного участия в социально-экономическом развитии региона; вера в силу создания соответствующей инфраструктуры, которая позволит поднять приморскую экономику; убеждённость в позитивных последствиях для национальной экономики международной интеграции.

Идея превратить Владивосток в крупный мегаполис – экономический и культурный символ присутствия России в АТР сама по себе не новая. В начале XX века были предпосылки такого направления развития. В начале 1960-х годов эта идея была облечена в призыв Н.С. Хрущёва сделать Владивосток «вторым Сан-Франциско». Согласно постановлению советского правительства, в последующие годы был построен город – один из самых больших на Дальнем Востоке страны. В конце 1980-х годов Владивосток должен был стать форпостом экономического присут-

ствия СССР в АТР, символического «тихоокеанского лица» страны. Можно предположить, что идея создания федерального университета, как одного из инструментов интеграции, имеет исторические корни.

Таким образом, актуальность интеграции не исчезает, несмотря на неспособность государства превратить это в реальность. В основе интеграционной политики могут быть различные стимулы, например, создание положительного образа для потенциальных инвесторов через либеральную миграционную политику.

Миграционный отток и старение населения в Приморском крае привели к дефициту рабочих рук, особенно в сельском хозяйстве и строительстве. За период с 1989 г. население Приморского края уменьшилось примерно на 300 тысяч человек. Как пишет Е.Л. Мотрич: «Практически с 1991 г. отсутствуют позитивные моменты в формировании населения на всех территориях Дальнего Востока как за счёт миграции, так и естественного воспроизводства;...» [7, с. 107].

В соответствии с Постановлением администрации Приморского края «О порядке привлечения предпрятиями, организациями, учреждениями края иностранной рабочей силой» начиная с 1992 г. на стройках и сельском хозяйстве стали трудиться китайские рабочие, которые приезжали из провинций Хэйлунцзян и Цзилинь. Приморье продолжает сохранять лидерство по числу китайских рабочих по сравнению с другими территориями российского Дальнего Востока.

Численность иностранных граждан, работавших в Приморье в 1990-е годы, колебалась в пределах 10 тысяч человек в год, а граждан КНР – около 7 тысяч [9, с. 46]. В последние десять лет эти цифры выросли до примерно 30 тысяч, граждан КНР – около 16 тысяч человек [10, с. 68]. Из стран Центральной Азии количество рабочих увеличивается, но точных цифр пока нет в силу существующей системы безвизового въезда в РФ. Имеются данные, что на строительстве ДВФУ на о. Русском летом 2011 г. было зарегистрировано около 8 тысяч граждан Узбекистана.

После подписания в декабре 1992 г. межправительственного соглашения о безвизовом туризме граница между Приморским краем и китайскими провинциями оказалась практически открытой, выросло число пограничных переходов. Благодаря этому соглашению гражданам обеих стран для пересечения границы необходимо было находиться в составе группы с руководителем, у которого имелся список, служивший основанием для заграничной поездки. Именно тогда появилась «челночная торговля», занятие которой позволило бедным жителям Приморья обеспечивать себя и свои семьи в условиях товарного дефицита и роста безработицы.

В первой половине 1990-х годов подавляющая часть «китайских туристов» были нарушителями российского законодательства. Многие руководители приморских предприятий и даже муниципальных образований использовали труд китайских граждан, у которых не было права на работу в России. Отсутствие необходимых документов позволяло предпринимателям избегать дополнительных затрат на обеспечение комфортного жилья, выплату налогов и т.д.

Правительство России стало постепенно вводить дополнительные меры по контролю иммиграции. В декабре 1993 г. появился президентский указ «О мерах по введению иммиграционного контроля», а спустя год – постановление правительства «Об утверждении положения об иммиграционном контроле» и «О мерах по предупреждению неконтролируемой внешней миграции». Более того, на уровне краевых властей были предприняты соответствующие меры. В апреле 1994 г. губернатор Приморского края Е.И. Наздратенко подписал постановление «О мерах по урегулированию пребывания граждан КНР на территории края». В нём

определялись правила оформления туристических групп, содержались предписания о проведении рейдов по выявлению и выдворению нелегальных мигрантов. В августе 1994 г. было принято Соглашение по приграничному туризму между Приморским краем и провинцией Хэйлунцзян, которое также предполагало контроль выполнения туристическими компаниями законов. В ноябре 1995 г. было принято постановление «О правилах пребывания иностранных граждан в Приморском крае», в котором ограничивались сроки пребывания иностранных туристов до нескольких дней.

В газетах стали печататься статьи, авторы которых писали о «китайской экспансии» и возможной дезинтеграции страны в условиях отсутствия последовательной государственной политики по укреплению позиций России в АТР. Например, статья под заголовком «Великий брат к нам тянет руки. Китайская экспансия в Приморском крае», опубликованная в газете «Владивосток», была типичным примером обличения китайских планов переселения «избыточного населения северо-восточных провинций в Приморский край» [17]. Авторы книги о нелегальной китайской миграции Л.Л. Рыбаковский и О.Д. Захарова, В.В. Миндогулов утверждали, что Китай стимулирует проникновение своих граждан на российскую территорию. А главной целью китайского проникновения в Россию является интеграция в хозяйственную деятельность и создание экономических и правовых предпосылок для легального захвата территории... [12, с. 35-36].

На протяжении последних лет наблюдается ужесточение миграционной политики России. В октябре 2001 г. Министерство национальной и миграционной политики было упразднено, а функция миграционного контроля перешла к Министерству внутренних дел (МВД). В феврале 2002 г. президентским указом при МВД была создана Федеральная миграционная служба (ФМС). В июне 2002 г. был принят закон «О правовом положении иностранных граждан». В соответствии с ним иностранцев обязали при въезде в Россию получать миграционные карты, было введено квотирование иностранной рабочей силы правительством на основании заявок от субъектов федерации. В ноябре 2006 г. после поручения президента В. В. Путина «защитить коренное население страны» правительство приняло постановление «Об установлении допустимой доли иностранных работников в сфере розничной торговли». Согласно документу, на рынках с 1 апреля 2007 г. был введён полный запрет на работу продавцов-мигрантов.

Выполнение этого постановления произошло без учёта региональных особенностей. Запрет на торговлю не привёл к сокращению численности китайцев, так как работодатели переоформили трудовые договоры. Большая часть китайских торговцев стала работать продавцами в торговых центрах, часть на предприятиях оптовой торговли, а остальные на других должностях. В Приморье, в результате закрытия «китайских рядов» на рынках произошло повышение цен на товары для бедных слоёв населения. Наряду с ограничениями «челночной» торговли, в которой участвовали небогатые местные жители, в конечном счёте, действия федеральных властей оказывают негативное влияние на развитие малого предпринимательства на местах. При этом на межгосударственном уровне проводились мероприятия по празднованию Года Китая в России и соответственно Года России в Китае.

Стоит отметить, что миграционные сюжеты оказывали прямое воздействие на международные связи России. Антикитайская риторика сопровождала выполнение мероприятий по выполнению Соглашения 1991 г. между СССР и КНР. В рамках демаркации российско-китайской границы планировалась передача 1500 га земель в Ханкайском, Хасанском

и Уссурийском районах Приморского края. Краевые власти по главе с губернатором Е. И. Наздратенко при поддержке местных СМИ проводили кампанию против выполнения этих планов. В феврале 1995 г. депутаты краевой Думы одобрили постановление «О недопустимости нарушения территориальной целостности Российской Федерации в Приморском крае в ходе демаркации российско-китайской границы» [2, с. 66-67].

Губернатор Наздратенко выступал за «справедливую демаркацию» российско-китайской границы в Приморском крае, пытаясь добиться политических уступок от федерального правительства [16, с.128]. В Государственной Думе РФ были организованы специальные слушания по этому поводу, губернатор Наздратенко обсуждал эту тему с президентом РФ Б.Н. Ельциным и министром иностранных дел Е.М. Примаковым. В конце концов, в ноябре 1997 г. во время визита президента Б.Н. Ельцина в КНР было подписано российско-китайское заявление о завершении демаркации.

Попытки использовать миграционные сюжеты для достижения самостоятельности на региональном уровне не увенчались успехом. Взаимовыгодное развитие российско-китайских отношений оказалось главным приоритетом государственной политики.

Несмотря на то, что восстановление приграничной торговли с Китаем произошло в 1982 г., формирование приграничного сотрудничества до сих пор не принесло положительных изменений в структуру Приморского края. Во многом это можно объяснить сохранением традиционной модели, которая основана на обслуживании внешнеэкономических связей и развития приграничной торговли, движущей силой которой являются различия в уровне и соотношении цен на товары потребительского и производственного назначения в соседних странах.

До сих пор в Приморье не было осуществлено ни одного крупного проекта с участием китайских инвестиций. В январе 2004 г. было подписано инвестиционное соглашение между народным правительством г. Суйфэньхэ, корпорацией «Шанхай Шимао» о строительстве приграничного торгово-экономического комплекса (ПТЭК) «Пограничный – Суйфэньхэ». Строительство и развитие российского и китайского участков ПТЭК предполагало создание единой зоны, при этом, на территории российского участка комплекса предполагалось действие законов РФ, а на территории китайского участка – законов КНР.

С российской стороны было образовано ЗАО «Информационно-аналитическое агентство Приморье». По мнению его директора В.А. Стегния, «проект может стать совместным проектом государства и бизнеса, осуществляемым в рамках частного государственного партнёрства на основе взаимной ответственности и взаимного интереса» [13, с. 9]. Однако до сих пор построенный китайской стороной торгово-промышленный комплекс не получил эффективного развития.

Уникальность современной миграционной ситуации для России состоит не просто в формировании массовых трансграничных потоков трудовых мигрантов и устойчивой динамике этого процесса, а в возрастающей роли этого фактора в экономической, этнокультурной, социальной, политической, возможно и геополитической сферах. Россия превращается в страну мигрантов, что может оказаться радикальным поворотом в формировании нового общества.

Современные масштабы эмиграционных потоков свидетельствуют, что основной причиной являются экономические факторы. Отток за рубеж на постоянное жительство наиболее образованной части российского населения происходит с целью трудоустройства. Другой социальной проблемой для государства является качественное изменение этнокультурной среды принимающих регионов. Увеличение притока в страну

мигрантов с низким уровнем образования, соответственно и низкой культурой превращается в социальную проблему. Малообразованные мигранты наводняют российские города, шокируют своим поведением местное население, снижают культурный уровень, порождают нестабильность.

На базе неэффективной правовой системы оформления трудовых мигрантов формируются мафиозные сети в области найма, которые вовлекают в преступную деятельность чиновников и огромные массы трудовых мигрантов, тем самым, пополняя нелегальную миграцию.

На современном этапе развития государства концептуальной задачей является демократизация политического управления миграционными процессами, которая предполагает более активное привлечение гражданского общества и академического сообщества к решению проблем миграции. Тесное взаимодействие государства с ними могло бы эффективно решать проблемы миграции.

Если развитие российского Дальнего Востока обусловлено геополитическими целями, то политика федерального правительства должна быть направлена на сохранение региона как кладовой природных ресурсов. Но претворение такой политики на практике стоит огромных финансовых затрат. У правительства есть средства, но опасения, связанные с угрозой неэффективного использования при участии региональных элит, кажутся оправданными. Планомерная подготовка и успешное проведение саммита во Владивостоке вряд ли станет адекватным решением существующих проблем. Скорее актуализацией таковых. И после саммита придётся продолжить осваивать созданную инфраструктуру при условии веры и поддержки местного населения и роста численности международных мигрантов.



Литература

1. Ващук А.С., Чернолуцкая Е.Н., Королёва В.А, Дудченко Г. Б, Герасимова Л.А. Этномиграционные процессы в Приморье в XX веке. Владивосток ДВО РАН, 2002. 228 с.
2. Ведомости Думы Приморского края. Владивосток. 1995. № 2.
3. Вишневецкий А.Г. Русский или прусский? Размышления переходного времени. М.: Издательский дом ГУ ВШЭ. 2005. 384 с.
4. Гельбрас В.Г. Россия в условиях глобальной китайской миграции. М.: Муравей, 2004. 203 с.
5. Ларин В.Л. Российско-китайские отношения в региональных измерениях. (80-е годы XX – начало XXI в.). М.: Восток-Запад, 2005. 390 с.
6. Миграции и безопасность в России. Под ред. Г. Витковской и С. Панарина. Моск. Центр Карнеги. М., Интердиалект+, 2000. 341 с.
7. Мотрич Е.Л. Население Дальнего Востока России. Владивосток-Хабаровск: ДВО РАН, 2006. 224 с.
8. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты. М.: Диполь-Т, 2005. 351 с.
9. Приморский край. 2001 году. Статистический сборник. Владивосток: Примкрайстат. 2002. 268 с.
10. Приморский край. Социально-экономические показатели. Статистический ежегодник. . Владивосток: Приморскстат, 2010. 315 с.

11. Региональное измерение трансграничной миграции в Россию. Науч. ред. С.В. Голунов. М.: Аспект-Пресс, 2008. 351 с.
12. Рыбаковский Л.Л., Захарова О.Д., Миндогулов В.В. Нелегальная миграция в приграничных районах Дальнего Востока: история, современность, последствия. М., 1994.
13. Стегний В.А. «Пограничный-Суйфэньхэ» – новый инструмент внешнеторгового регулирования. //Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2005. № 1-2. С. 6-12
14. Ткаченко Б.Н. Россия – Китай: восточная граница в документах и фактах. Владивосток: Изд-во «Уссури», 1999. 376 с.
15. Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2009. 396 с.
16. Троякова Т.Г. Приморские «игры» // Россия и АТР. № 3. С.121-130
17. Щербаков В. Великий брат к нам тянет руки. //Владивосток. 1993. 1 сентября.
18. Crossing National Borders: Human Migration Issues in Northeast Asia. Eds. Tsuneo Akaha and Anna Vassilieva. United Nations University Press. Tokyo, New York, Paris, 2005. 254 p.
19. Migration Theory. Talking across Disciplines. Ed. by Caroline И. Brettel and James F. Hollifield. New York, Routledge, 2007. 296 p.