МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
им. М.В. Ломоносова

Экономический факультет

Центр по изучению проблем народонаселения

Вынужденная миграция

Научная серия: Международная миграция населения: Россия и современный мир

Выпуск 6

Москва
МАКС–Пресс
2001

ББК 60.3
М43

Серия «Международная миграция населения:

Россия и современный мир»

Выпуск 6

Редакционная коллегия
В.А.Ионцев (главный редактор),
И.В.Ивахнюк (ответственный секретарь), Г.Е.Ананьева,
М.Б.Денисенко, И.А.Злоказов, А.Н.Каменский, И.А.Малаха,
А.П.Судоплатов

Вынужденная миграция: Научная серия:
Международная миграция населения: Россия
и современный мир / Гл. ред. В.А.Ионцев. – М., МАКС-Пресс,
2001. – Вып. 6 — 159 с.

Шестой выпуск научной серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» посвящен одной из злободневных проблем мирового сообщества, в т.ч. и России - вынужденной миграции.

ББК 60.3

Компьютерный набор, обработка текста и подготовка макета: Зверев А.А

ISBN 5-317-00272-9

© В.А. Ионцев и др.

СОДЕРЖАНИЕ

Preface……..……...6
Вступительное слово……..…….……....7
Введение……..……..…….9
Introduction……..…….……17
Трибуна ученого…….……..…….23
В.И. Мукомель Вынужденные миграции в контексте миграционных процессов и миграционной политики стран СНГ: этапы развития……..……23
Марек Окольски Миграционное давление на Европу ……..……..46
С.В. Рязанцев Вынужденная миграция в Европе: современные тенденции и проблемы управления ……...…..55
Филипп Ваннер Ищущие убежища в Швейцарии: социально-демографические характеристики……74
М.Н. Куница Вынужденная миграция населения в региональном развитии: особенности и проблемы в Брянской области…….84
С.А. Ганнушкина Право и политика России в области миграции…..…99
Я. Нисанов Тоталитарные традиции и свободное предпринимательство в России: коллизии права, вынуждающие мигрировать……..…114

Молодежная страничка……...…122
Т. Пластинина Демографические аспекты вынужденной миграции.…122

Научная жизнь …….……...127
Европейская конференция по народонаселению 2001 года, Хельсинки, Финляндия *(И.Ивахнюк*)……..……128
Региональная научно-практическая конференция «Эффективность управления миграционными процессами. Формы, методы, технологии» *(В.Ионцев*)……...129
Сибирская неделя *(Ю.Яновский)*……..…..130

Рецензируемые работы……..……...…133
Положение беженцев в мире *(В.Ионцев)*……....133
Вынужденная миграция и смертность *(И.Ивахнюк)*……....134

Сведения об авторах…..……...…137
Notes on the Authors……...…..138
Summary of the Articles………...……139
Information for Foreign Readers and Contributors…….142

Moscow State Lomonosov University
Faculty of Economics
Population Department

Forced Migration

Scientific Series: International Migration of Population: Russia and the Contemporary World.

Volume 6.

Moscow
MAX-Press 2001

CONTENTS

Preface.....6
Introduction.....17
Articles.....23
Vladimir Mukomel Forced Migrations in the Context of Migration Processes and Migration Policy in the CIS: Stages of Development…….23
Marek Okolski Migration Pressures on Europe 46
Sergei Ryazantsev Forced Migration in Europe: Current Tendencies and Problems of Regulation……..55
Philippe Wanner Asylum-Seekers in Switzerland: Principal Socio-Demographic Aspects…….....74
Marina Kunitsa Forced Migration of Population in Regional Development: Specific Problems in the Bryansk Region, Russia……..……..84
Svetlana Gannushkina Russia's Migration Legislation and Policy…..……99
Yahya Nisanov Totalitarian Traditions and Free Enterprise in Russia: Law's Clashes Force to Migrate…….…….114

Young Scientists' Viewpoints……122
Tatyana Plastinina Demographic Aspects of Forced Migration……122

Scientific Life Reviews……...127
European Population Conference 2001, Helsinki, Finland **(***I.Ivakhniouk*)…..127
Regional Scientific Conference "Effective Regulation of Migration Processes. Forms, Methods, Technologies" **(***V.Iontsev*)…..……...…129
Siberian Week **(***Yu.Yanovsky)*……...130

Digests (History & New Publications)……..133
The State of the World's Refugees **(***V. Iontsev)*……....133
Forced Migration and Mortality (*I.Ivakhniouk)*……...134

Notes on the Authors……..138
Summary of the Articles……139
Information for Foreign Readers and Contributors……..142

PREFACE

UNHCR- the world's leading refugee organization marked its 50th anniversary last year and this year we'll mark the 50th anniversary of the 1951 Convention relating to the status of refugees.

UNHCR began as a small organisation, with a three-year mandate to help resettle European refugees who were still homeless in the aftermath of Second World War. Since that time, the organisation has continually expanded to meet the needs of refugees and other displaced persons. Since its creation UNHCR helped roughly 50 million people to restart their lives, either assisting them to return to their original homes or resettling them in new countries.

The problem of migrants and refugees has become an acute one for Russia after the dissolution of the Soviet Union. The situation in Russia is almost unprecedented in terms of the scale of the problem and the geographical area in which migrants, refugees are displaced persons are located. There has never been before a situation in which several million people have suddenly found themselves uncertain in the country where they had been living for several generations. Many of these people sought to return to Russia. New influxes of refugees and asylum seekers arrived mainly from Asian and African countries. Besides, ten of thousands of persons, who are in need too, have been displaced within Russia as a result of inter-ethnic disputes and unresolved conflicts.

UNHCR's activities in Russia are aimed at protecting and assisting various categories of people who were forced to leave their homes and now are staying on the territory of Russia. UNHCR contributes to their integration, it assists governmental institutions and public organisations dealing the with problem of migrants and refugees. Within the UN humanitarian programme in the Northern Caucasus UNHCR helps some 200,000 displaced persons with shelter, water, clothes and other relief items.

But there were times when Russia produced migrants, when thousands of Russian people moved to Europe and other countries. The majority never came back.

The problem of forced displacement is one of the most pressing challenges now confronting the United Nations. This important publication gives a diverse picture of migration processes in the world including Russia. We hope that this publication will be of interest to researches, students, governmental officials and all those who are not indifferent towards the plight of refugees and persons in refugee-like situation.



John McCallin
UNHCR Regional Representative
in the Russian Federation
UN Humanitarian Coordinator

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

В прошлом году УВКБ ООН – ведущая организация в мире по проблемам беженцев – отметила свою пятидесятую годовщину, а в этом году мы будем отмечать пятидесятую годовщину принятия Конвенции 1951г., касающейся статуса беженцев. Первоначально УВКБ ООН было небольшой организацией, получившей трехлетний мандат на оказание помощи в переселении европейских беженцев, которые после окончания Второй мировой войны продолжали оставаться без родного крова. С тех пор организация постоянно расширялась с целью оказания более эффективной помощи беженцам и другим перемещенным лицам. С момента своего создания УВКБ ООН оказало помощь около 50 миллионам беженцев начать новую жизнь, помогая им либо в процессе их возвращения в родные места, либо в переселении их в новые страны.

Проблема мигрантов и беженцев приобрела особую остроту для России после распада Советского Союза. Ситуация в России почти что беспрецедентна с точки зрения самого масштаба проблемы и того географического региона, где находятся мигранты, беженцы и перемещенные лица. Никогда еще ранее не возникало ситуации, при которой несколько миллионов людей в одночасье стали чувствовать неуверенность в отношении своего будущего в стране, где проживало несколько поколений их предков. Многие из этих людей стремились вернуться в Россию. Новые потоки беженцев и лиц, ищущих убежище, стали прибывать в основном из стран Азии и Африки. Кроме того, десятки тысяч нуждающихся лиц стали перемещенными на территории самой России в результате межэтнических разногласий и неразрешенных конфликтов.

Деятельность УВКБ ООН в России направлена на оказание защиты и помощи различным категориям лиц, которые были вынуждены покинуть свои родные дома и продолжают оставаться на территории России. УВКБ ООН способствует их местной интеграции, а также оказывает помощь правительственным учреждениям и общественным организациям, работающим с мигрантами и беженцами. В рамках гуманитарной программы ООН на Северном Кавказе УВКБ ООН оказывает помощь более чем 200 тысячам перемещенных лиц в предоставлении временного жилья, питьевой воды, одежды и других видов гуманитарной помощи.

Но было время, когда Россия была страной, откуда тысячи русских мигрантов уезжали в Европу и другие страны. Большинство из них так и не вернулось назад.

Проблема вынужденного перемещения населения является одним из наиболее насущных вопросов, стоящих в настоящее время перед ООН. В этом важном издании содержится подробное описание миграционных процессов в мире, включая Россию. Мы надеемся, что это издание будет представлять интерес для исследователей, студентов, правительственных чиновников и всех тех, кто не равнодушен к судьбе беженцев и людей, оказавшихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев.



Джон МакКаллин
Региональный Представитель УВКБ ООН
В Российской Федерации
Координатор ООН по гуманитарным
вопросам

ВВЕДЕНИЕ

«Чужеземец, оторванный от своих
соотечественников и родных,
должен быть более любим людьми и богами.
Посему должно принять всякую предосторожность,
чтобы не причинять чужеземцам никакого зла»
(Платон, 387 г. до н.э.)

Войны, национальные и племенные распри, преследования сопровождают человечество на протяжении почти всей его истории. И поэтому всегда были люди, вынужденные покидать родной дом и нуждающиеся в убежище. И с давних пор в разных странах и у разных народов существовали обычаи давать приют нуждающимся переселенцам.

Не последнее место среди них принадлежит России, где вплоть до 15 столетия «иноземцы могли селиться ..., находя обеспечение свободы религии и получая одинаковые права с русскими». И хотя позже, особенно в 17 - начале 20 веках, Россия выступает больше в виде «поставщика» вынужденных мигрантов, поток последних в нее сохраняется : это сербы, болгары, армяне из Турции, греки и испанцы, корейцы и китайцы и др. Отношение же русского народа к гонимым иностранцам в целом остается доброжелательным.

И как много, много лет назад Россия в 90-е гг. последнего столетия вновь становится центром притяжения сотен тысяч вынужденных мигрантов, число которых в 20 в. неизмеримо возросло. Надо сказать, что вообще с начала 90-х годов по настоящее время вынужденная миграция в мире претерпевает значительные изменения, причем как в количественном, так и в качественном отношениях. И связаны эти изменения в первую очередь с теми событиями, которые произошли в бывших Югославии и СССР, Афганистане и Ираке, в ряде африканских государств. Последние, в свою очередь, оказали существенное влияние на миграционную политику большинства западных, особенно европейских, стран в сторону ее ужесточения по отношению к вынужденным мигрантам.

В этих условиях особую значимость приобретает деятельность по защите лиц, ищущих убежище, беженцев и лиц, оказавшихся в схожей с беженцами ситуации, включая вынужденных переселенцев, Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), 50-летний юбилей которого отпраздновало мировое сообщество в 2000 году. За эти годы миллионы людей, вынужденных покинуть родной кров, нашли реальную помощь со стороны УВКБ ООН. Данный юбилей нашел отражение во многих выступлениях и публикациях, среди которых стоит выделить капитальный труд УВКБ ООН «Положение беженцев в мире: пятьдесят лет гуманитарной деятельности» (М., 2000) и специальный

выпуск ведущего журнала по международной миграции (International Migration Review, N1, 2001), посвященного проблемам вынужденных мигрантов[1].

Не менее важным в жизни УВКБ ООН является и 2001 год, как в связи с 50-летним юбилеем принятия Конвенции ООН о статусе беженцев, ставшей важнейшим международным правовым документом в области защиты лиц, получающих статус «беженцев», так и в связи с учреждением Генеральной Ассамблеей ООН «Международного дня беженца», который впервые отметило мировое сообщество 20 июня 2001 г.

И не случайно 6-й выпуск нашей серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» полностью посвящен проблемам вынужденной миграции, как в России, так и в других странах мира. Его авторами стали ведущие российские и зарубежные специалисты, некоторые из которых весьма эмоционально и жестко подошли к рассмотрению проблем вынужденной миграции в России, а в ряде случаев, как, например, в статье Я.Нисанова, в совершенно новой постановке вопроса. Сама подготовка и публикация данного выпуска стали возможны благодаря финансовой поддержке со стороны Московского представительства УВКБ ООН.

Необходимость научного осмысления такой формы миграционного движения, как вынужденная, обусловлена не только резким увеличением масштабов «вынужденной миграции» (с 2 млн. в начале 50-х гг. до 70 млн. человек к концу 90-х гг.), но и важностью разработки более эффективных мер для решения проблем вынужденных мигрантов, базирующихся на научных разработках в этой области.

Что из себя представляет вынужденная миграция, какие категории мигрантов она включает, как должны соотноситься меры национальной миграционной политики в отношении вынужденных мигрантов с действиями мирового сообщества в лице УВКБ ООН и др. международных организаций, какова роль неправительственных общественных организаций в этой области?

От правильного ответа на эти вопросы, от того, насколько эффективны и действенны будут шаги в деле решения проблем вынужденных мигрантов, зачастую зависит сама жизнь этих людей, собственно говоря, и гуманитарное будущее всего человечества. По большому счету, мир должен стремиться к искоренению такой формы миграции как «вынужденная». И надо отметить, что УВКБ ООН в последнее время предпринимает определенные шаги по предотвращению вынужденной миграции. Но, судя по тенденциям 90-х гг. 20 в., мировому

[1] Данный специальный выпуск IMR включает 15 докладов по разным аспектам вынужденной миграции, среди которых мы хотели обратить внимание на статью Ричарда Блэка «*50-лет исследований беженцев*» , Чарльза Б. Кили «*Отношение к беженцам: конец атмосферы холодной войны*».

сообществу предстоит еще много потрудиться, чтобы достичь этой благородной цели.

Надо сказать, что в мире уже выработаны определенные концепции и правовые нормы в отношении беженцев, как и других категорий "вынужденных" мигрантов, разработан соответствующий понятийный аппарат, который, на наш взгляд, тем не менее нуждается в дальнейшем осмыслении и уточнении с учетом современных реалий. На сегодняшний же день, в соответствии с Конвенцией 1951 г. и Протоколом 1967 г., основными международными документами в отношении беженцев, принятыми ООН и ратифицированными более 100 государствами, беженцами считаются лица, которые "в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности", вынуждены были ее покинуть и которые не могут или не желают вернуться в нее обратно.

Специалисты по проблемам вынужденных мигрантов выделяют еще одну многомиллионную группу людей, которые самостоятельно или под принуждением выехали из своих родных мест, но не могут или не желают покинуть свою страну. Это так называемые "перемещенные лица", которые, исходя из международного права, не могут рассчитывать на защиту и помощь, предоставляемую беженцам мировым сообществом, хотя зачастую нуждаются в них не в меньшей степени.

В последнее время возрастает число людей, покидающих свою родину, но которых с юридической точки зрения также нельзя признавать беженцами. Исходя из международного права, они не являются жертвами преследования. Это жертвы засухи, наводнений и других экологических и стихийных бедствий. И тем не менее думается, что "экологические мигранты" вполне могут претендовать на статус беженцев, быть одной из основных категорий "вынужденных мигрантов", чего нельзя сказать о так называемых "экономических беженцах", т.е. лицах, выехавших по сугубо экономическим соображениям, как, строго говоря, и о тех, кто эмигрирует только по политическим мотивам. Не случайно в международной практике появился специальный термин "лица, ищущие (просящие) убежище" (asylum seekers). Как правило, это лица, вполне легально (в качестве туристов, приглашенных и т.п.) въезжающие в ту или иную страну и лишь затем обращающиеся к властям принимающего государства с просьбой о предоставлении им политического убежища.

Думается, что ни мигранты, выезжающие по экономическим причинам, ни так называемые «лица, ищущие убежище[2]», не должны включаться в категории вынужденной миграции, поскольку речь идет о

[2] Это наиболее спорная категория, причисляемая к вынужденной миграции. И не случайно, видимо, лишь единицы из сотен тысяч данных мигрантов получают статус «беженцев»

разных формах миграционного движения, «добровольной» и «вынужденной», о разных причинах и факторах их обусловливающих.

Несомненно, к вынужденной миграции относятся и принудительные переселения, которые находят отражение в таких категориях вынужденной миграции, как «высланные», «возвращенцы», «недобровольно перемещенные лица» и др.[3]. Заметим, что между различными категориями вынужденных мигрантов существует относительно тесная связь. Довольно часто люди, которым угрожает принудительное переселение внутри страны, ищут убежища в качестве беженцев в соседних государствах. Далее, они часто вынуждены перемещаться уже по территории страны приема. Нередки случаи и их насильственной репатриации. Таким образом, одно переселение часто порождает другое, усиливая нестабильность положения вынужденных мигрантов, усугубляя их страдания и дальнейшее обнищание.

Связь между различными группами вынужденных мигрантов часто бывает настолько сложной, что иногда весьма трудно установить между ними различия. Обращая на это внимание, Джон Хоуп-Симпсон, много сделавший для решения проблем беженцев, с которыми столкнулась в свое время Лига Наций, писал в 1938 г. : "Различие между "внутренними" и "внешними", "национальными" и "иностранными" потоками беженцев, а так же дополнительное различие между планируемой и неконтролируемой эмиграцией беженцев являются слишком умозрительными, чтобы можно было оправдать разделение беженцев на две группы". Прошло более 60 лет, а данное замечание сохраняет свою значимость.

Но если данное разделение не всегда оправдано, то разделение между "вынужденной" и "добровольной" (включающей в себя в первую очередь миграцию рабочей силы) миграцией является необходимым. И хотя различие между ними провести не всегда просто, тем не менее можно назвать некоторые их характерные особенности, позволяющие это сделать.

Например, перемещение беженцев, как правило, происходит внезапно и в условиях, представляющих угрозу для их жизни. Более того, такое перемещение обычно сопряжено с утратой средств к существованию и общественного положения. "Добровольные" же мигранты обычно имеют время для того, чтобы обдумать свое переселение, могут даже рассчитывать на помощь государства, если речь идет о трудовой миграции, а главное, с самого начала у них есть возможность улучшить свое социально-экономическое положение. Беженцы спешно покидают свои дома, но район или страна их приема чаще всего неизвестны. "Добровольные" мигранты заранее выбирают желательный пункт вселения, как правило, тот, где уже поселились их

[3] См., например., Положение беженцев в мире. УВКБ ООН., М., «Интердиалект»., 2000. С.199-200.

знакомые или родные, где имеется спрос на их труд, где они смогут повысить свой образовательный или профессиональный уровень, улучшить свое экономическое положение.

Иными словами, можно констатировать, что для беженцев "выталкивающие факторы" намного важнее, чем "привлекающие факторы", для них важнее сохранить жизнь вообще, чем ее улучшить. И это не просто теоретический вопрос, он непосредственно связан с проблемой их выделения из других групп мигрантов.

Более четкое понимание вынужденных мигрантов особенно необходимо в России, где до сих пор не сложилось единого подхода к определению различных категорий вынужденной миграции, имеет место ее смешение с другими видами миграции, несоответствие международным стандартам, особенно в свете такого феномена, как “ближнее зарубежье”, ее сведение лишь к политической миграции, разные оценки ее масштабов и т.д.[4]

И первая методологическая ошибка, на которую надо обратить внимание, состоит в отождествлении беженцев и нелегальных иммигрантов, т.е. двух самостоятельных видов международной миграции населения. Еще в 1993 г. нами по заказу ФМС РФ был подготовлен большой научный отчет по нелегальной иммиграции, где, в частности, были выделены 6 основных групп нелегальных иммигрантов в России, которые затем в ряде публикаций были представлены как основные группы беженцев. Последнее в корне неверно. Более того, такое понимание, как правило в политических целях, позволяет искажать в сторону значительного увеличения или уменьшения реальную численность беженцев. Поскольку оценить, сколько в действительности в тот или иной момент в стране находится нелегальных иммигрантов практически невозможно, то и число беженцев при таком подходе может быть сколь угодно большим или сколь угодно малым. Рассматривать эти категории как синонимы - значит недопонимать суть миграционных процессов.

Особо можно выделить такую категорию, как «лица, ищущие убежища», часть из которых легально попадая в другую страну (в качестве туристов, по приглашениям, по служебной линии и др.) затем, в случае отказа, действительно могут, по крайней мере некоторые из них, оказаться на нелегальном положении. Но и в этом случае полностью отождествлять эти группы мигрантов не совсем правомерно.

Смешение этих двух видов миграционного движения, их подмена, ведет к другой довольно распространенной ошибке, которая зачастую искажает суть таких категорий вынужденной миграции, как «беженцы» и «перемещенные лица» или «вынужденные переселенцы» (этот термин

[4] Среди исследований российских авторов можно выделить работы В.И.Мукомеля, Г.С.Витковской, П.М.Поляна, Н.Ф.Бугая и др.

был введен и имеет распространение только в России) и которая заключается в использовании термина «беженец» вместо терминов «вынужденный переселенец», «лицо, ищущее убежище» и наоборот или в их объединении. Неправы, видимо, и те авторы, которые считают, что «вынужденные переселенцы» - это те, кто «имеет возможность подготовить свой переезд», а сам переезд осуществляется «не в таких экстремальных обстоятельствах, как беженцы». Думается, миграция русских из Чечни была даже более экстремальной, нежели, скажем, из Узбекистана или Грузии.

Эта характерная ошибка, о которой хотелось бы сказать особо и которая, к сожалению, имеет место не только в популярных статьях[5] , но и в серьезных научных работах[6] , в частности, выполненных под эгидой РЭНД .

Такое «вольное» обращение с отдельными категориями вынужденной миграции, особенно в условиях существования такого феномена, как «ближнее зарубежье», ведет не только к методологическим упущениям при анализе этой формы миграционного движения, но и искажает его реальную картину, что, в свою очередь, не способствует проведению в жизнь эффективных миграционных программ. Видимо, опираясь на такое вольное понимание, и были приняты в 1993 г. Законы РФ «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах», которые во многом пересекаются, дублируют друг друга и по существу не отражают реальной ситуации, которая сложилась в России в отношении вынужденной миграции на геопространстве бывшего СССР в настоящее время.

По нашему мнению, например, все вынужденные мигранты из ближнего зарубежья, не титульной национальности, остающиеся «советскими гражданами», независимо от того, сумели они или нет получить российское гражданство, должны при их согласии рассматриваться как «вынужденные переселенцы» (раз уж мы приняли такой термин) со всеми вытекающими из соответствующего закона правами и обязанностями (хотя, думается, главная беда современной России не в том, что нет каких-либо законов, а в том, что не выполняются уже принятые законы и постановления. В России за последние 8 лет было принято столько законов, постановлений, Указов и программ в области миграции, сколько не было принято ни в одной стране мира за 50 лет. И тем не менее миграционную политику этих лет можно охарактеризовать в лучшем случае как декларативную и пассивную).

---

[5] Например, в Независимой газете от 2.04.96 г. руководитель бывшей ФМС Т.М.Регент, рассказывая о проблемах вынужденной миграции, в частности, говорила: «Сегодня беженцы и переселенцы из Чечни, зарегистрированы во всех республиках..» Так кто же едет из Чечни - беженцы или вынужденные переселенцы? Отсюда, видимо, и цифры, приведенные в этой газете, в одном случае составляют 487 тыс. человек, в другом - 117 тыс. человек, зарегистрированных в республиках и краях Северного Кавказа.

[6] См., напр., «Демографическое развитие России и его социальные последствия». Секция «Проблемы миграции населения». М., 1994. С.84-86; Население России. Отв.ред. А.Г.Вишневский. М., 1996. С.84.

Это тем более целесообразно, поскольку надежды России в связи с подписанием Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. на помощь со стороны УВКБ ООН беженцам из бывших союзных республик не оправдались. При этом, как справедливо сказал еще в 1994 г. региональный представитель УВКБ ООН в Москве Хуан Амунатеги, «суть проблемы в том, что в России до сих пор нет порядка определения «беженец», что не позволяет в полной мере регулировать статус таких лиц», несмотря на принятый Закон РФ «О беженцах». Прошло 6 лет, положение мало изменилось.

В этих условиях было бы разумным принятие единого закона «О вынужденных мигрантах», который бы учел все многообразие современных факторов (вооруженные конфликты и политические преследования, межнациональные и религиозные столкновения, экологические катастрофы и стихийные бедствия, экономические проекты, вынуждающие людей покидать родные места, и др.), обусловливающих вынужденную миграцию, ее основные категории, и снял положения, имеющие двусмысленный характер, присущий для законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах».

Вынужденная миграция в России, принявшая в 90-е гг. нашего столетия огромные масштабы, не есть нечто принципиально новое в жизни страны, обусловленное исключительно распадом Союза и переходом на рыночные формы хозяйствования. Более того, отдельные категории вынужденной миграции, такие, например, как «принудительные переселения», «депортации», «выселения» были присущи в полной мере и царской России, и бывшему СССР, как, собственно, и многим другим странам мира (достаточно вспомнить выселения евреев в средние века из Испании, Франции, Великобритании; «принудительные переселения» на худшие земли индейцев в США, аборигенов в Австралии в 18-19 вв., корейцев в Японию и на Сахалин в 20 в.). И в этом отношении история России не особенно выделяется среди многих развитых стран мира, тем более, что она выступает главным образом в роли принимающей стороны. При этом особое внимание привлекает ситуация в Чечне и та помощь, которая оказывается вынужденным переселенцам из Чечни, о чем относительно подробно рассказывается в статьях В.Мукомеля и С.Ганнушкиной.

Говоря о будущем вынужденной миграции, хотелось бы подчеркнуть, что правы те авторы, кто говорит, что “единственный способ предсказать будущее - это иметь возможность создавать его”. Последнее же во многом зависит от доброжелательного отношения государства, общества в целом к каждому конкретному человеку, где бы он ни жил, с одной стороны, а с другой стороны от отношения самого этого человека к окружающей его среде. И здесь можно согласиться с Садако Огата, бывший Верховный комиссар ООН по делам беженцев,

которая сказала, что, «защищая каждого человека, мы уменьшаем напряженность в обществе и укрепляем глобальную безопасность человечества», которая таким образом может стать гарантом его будущего.

И последний тезис, на который хотелось бы обратить внимание, а именно: о взаимодействии в отношении вынужденных мигрантов между государственными структурами и неправительственными общественными организациями, которых в России насчитывается в настоящее время около 300 (один «Форум переселенческих организаций» включает в себя 275 НПО), многие из которых были созданы как альтернатива государственным структурам, не способных, по мнению переселенцев, эффективно решать проблемы вынужденных мигрантов. Вместе с тем, подчеркнем, что без участия государства, самоустранения его министерств или их недальновидных действий, силами только НПО, даже при поддержке УВКБ ООН, решение проблем вынужденной миграции невозможно!

Публикуемые в сборнике материалы могут не отражать точку зрения редколлегии. Авторы несут ответственность за их достоверность.

8-й выпуск (декабрь 2001 г., прием материалов до 15 ноября) будет посвящен вопросам статистического учета и миграционной ситуации в мире, 9-й выпуск (май 2002 г., прием материалов до 15 апреля) – проблемам нелегальной иммиграции. Материалы для этих выпусков объемом до 24 страниц (29 строк через 1,5 интервала, шрифт 14, библиография в конце статьи) принимаются в электронном виде по e-mail iontsev@ns.econ.msu.ru.

В.А.Ионцев

INTRODUCTION

A stranger separated from his compatriots
and relatives must be beloved stronger
by people and gods. Therefore one should
be cautious not to hurt a stranger."
(Plato, 23 centuries ago)

Wars, national and tribal quarrels, persecutions accompany the mankind throughout almost the whole history. Thus there were always people who were forced to leave their homes and seek for asylum. Since very long ago different nations in different countries had customs to give shelter to migrants who were in need.

Russia, where until the 15th century "strangers could settle, find the freedom of religion and obtain equal rights as Russians", is not the last on the list among these nations. And even though later on, especially in the 17th and the beginning of the 20th centuries, Russia acts more as a "supplier" of forced migrants, the inflow of the latter remains: these are Serbs, Bulgarians, Turkish Armenians, Greeks and Spanish, Koreans and Chinese, etc. The attitude of Russians towards the persecuted foreigners as a whole remains welcoming.

And now, as well as before, Russia once again becomes the center of attraction for hundreds of thousands of forced migrants, the number of whom had immeasurably risen during the 20th century. It should be noted that during the last decade forced migration in the world is changing significantly, both quantitatively and qualitatively. These changes are mainly due to recent political events in former Yugoslavia and USSR, Afghanistan and Iraq, in a number of African states. The latter in their turn influenced strongly the migration policy of the majority of western, especially European countries, towards its restriction regarding forced migrants. All these changes have not yet been fully understood and explained by researchers.

In this context the activities of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) aimed to defend the rights of asylum seekers, refugees and persons who found themselves in a refugee – like situation, including forced migration looks particularly important. The 50th anniversary of this organization was celebrated by the world community in 2000. During these years millions of people who were forced to leave the places of their permanent residence received real help from UNHCR. That jubilee was mentioned in many speeches and publications, among them *The State of the World Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action* (Moscow, 2000) and the special issue of the leading journal on international migration - *International Migration Review*, No:1, 2001* dealing with forced migration.

* The IMR Special Issue contains 15 papers on different facets of forced migration, among them: are: *Fifty Years of Refugee Studies* by Richard Black, *The International Refugee Regime(s): The End of the Cold War Matters* by Charles B.Keely.

The year 2001 is not of less importance in the history of UNHCR, both because of the 50th anniversary of the UN Convention on the status of refugees and the establishment of the World Refugee Day, which was first celebrated on June 20th, 2001 by the world community.

It is not by chance that the 6th volume of our series "International Migration of Population: Russia and the Contemporary World" is fully devoted to the analysis of forced migration, both in Russia and in other countries of the world. The contributors to the volume are presented by well-known Russian and foreign scholars, and the publication was sponsored by the UNHCR Regional Office in Moscow.

The necessity of theoretical interpretation of such a type of population mobility as forced migration is caused not only by exceeding growth of the number of forced migrants in the world (2 million at the beginning of the 1950's up to 50 million by the end of the 1990's), but also by the significance of development of more effective measures to solve the problems of forced migrants, based on scientific research.

What is forced migration? What categories of migrants it includes? How should national migration policy be coordinated with UNHCR activities? What is the role of non-government organizations in this field?

The right answer to these questions guarantees the effectiveness of steps towards the solution to the problems of forced migrants and ultimately determines the lives of these people and – strictly speaking – the humanitarian future of the mankind. On a whole the world should be interested in eradication of such type of population mobility as forced migration. The activities of the UNHCR is directed to this noble goal. However, judging by the last tendencies of the 1990's, the world community is still to do a lot in this direction.

It should be noted that the world scientific community has already worked out definitions, certain concepts and legislative norms concerning refugees and other categories of forced migrants. However, they need further understanding and elaboration taking into account current realities. Nowadays in accordance with the 1951 Convention and the 1967 Protocol – the main international documents related to the refugee status that have been ratified by more than 100 states – refugees are defined as persons who "owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality" and can not or do not want to go back.

Forced migration scholars define one more numerous group of migrants who voluntary or under pressure have left their homes but could not or did not want to leave their mother country. These are so called *displaced persons* who can not rely on defense and assistance offered to international refugees, though they are equally in need of it.

Lately one can observe the growth of the number of people who are forced to leave their motherland but from juridical point of view they can

not be considered as refugees. According to international law they are not the victims of persecution. They are the victims of droughts, floods and other ecological and natural disasters. Nonetheless "ecological migrants" could pretend to refugee status and they can be regarded as one of the main categories of forced migrants. This can not be said about so called "economic refugees" – persons who leave their country for economic reasons – and, strictly speaking, about those who emigrate for political reasons. It is not by chance that in international practice a special term *asylum-seekers* is used. As a rule these people legally (as tourists, with invitations, etc.) arrive to a country of destination and after that appeal for political asylum in the receiving country.

Our opinion is that neither economic migrants nor asylum-seekers[*] should be included in the categories of forced migrants as they are dealing with various forms of mobility, both voluntary and forced, as well as various reasons causing them.

Undoubtedly, forced migration should include forced re-settlements that imply *deportees, exiled, non-voluntary re-settled persons* etc.[*] The categories of forced migrants are closely interrelated. It often happens that people who find themselves under the threat of forced re-settlement within the country prefer to move to neighbor countries as refugees. Furthermore, they are to continue moving within the boundaries of the receiving country. Forced repatriation also occurs. Thus one act of re-settlement is often a reason for another, and this increases instability of forced migrants' position and enforces their sufferings and marginalization.

Interrelationship between different groups of forced migrants is often so complicated that it is difficult to distinguish them. John Hope-Simpson who had done a lot to solve the problems of refugees faced by the League of Nations in its time, emphasized in 1938: "Differences between *internal, external, national* and *foreign* flows of refugees, as well as additional differences between regulated and spontaneous emigration are too speculative to justify the division of refugees into two groups only". 60 years have passed, but this thesis is still topical.

However, if this division is not always justified, nevertheless the division between forced and voluntary migration (labor force migration, family migration, etc.) is essential. Though differences between them are not always vivid, certain distinguishing features should be highlighted.

For example, migration of refugees as a rule happens suddenly and under the circumstances that threat the lives of refugees. Moreover, this migration is often followed by the loss of livelihood and social status. However, voluntary migrants usually have some time to make a decision to move; they can even rely on the government's assistance, as in the case of labor migration. And the

[*] It is the most debatable category of forced migration. It is not by chance that only a handful out of hundreds of thousands of asylum seekers do receive the refugee status.

[*] See, for example, *The State of World's Refugees.* UNHCR, Moscow, Interdialect, 2000, pp.199-200.

most important is that since the very beginning they are aimed to improve their economic standard. Refugees leave their homes in a hurry, and the country of destination is often unknown to them. Voluntary migrants choose the favorable points of destination beforehand taking into consideration the previous experience of their friends and relatives, the demand for their labor, the opportunities to improve their educational and professional level, and to improve their economic status.

In other words, for refugees the "pushing factors" are more important than "pulling factors"; their aim is to save but not to improve their lives. It is not just a matter of theorizing. It is essential for the problem of definition of refugees and distinguishing them from other groups of migrants.

Clear definitions of forced migrants is especially topical for Russia, where the common understanding of the categories of forced migration has not been yet formed. It is often confused with other types of migration, "reduced" to political migration only and does not correspond to international definitions, especially regarding the phenomenon of a new international migration space – the territory of the former Soviet Union. This leads to different estimations of its scale.[*]

The first methodological mistake in this context is related to identification of refugees and illegal migrants. They are in fact two independent types of international migration of population. Still in 1993 we have completed a scientific research for the Federal Migration Service of the Russian Federation related to illegal migration. Six main groups of illegal migrants in Russia were defined in that report. However, later in a number of publications these groups were misinterpreted as groups of refugees. It is absolutely wrong. Moreover, this misunderstanding, when being used for political purposes, allows to misrepresent the real number of refugees, enlarging or declining it. As it is practically impossible to estimate for this or that moment how many illegal migrants are actually staying in the country, their amount – when following this false approach – can be as big or as small as one likes. Identification of these terms means non-understanding of migration processes.

Asylum-seekers in some cases can be seen as intermediate category: some of asylum-seekers legally arrive to another country (as tourists, for business or private purposes, etc.) may become later, in the case of rejection of asylum, illegal migrants. But even in this case it is wrong to identify these two groups of migrants.

The confusion of these two types of migrations and there substitution result in another widespread mistake – the use of the term *refugee* instead of the terms *displaced persons, asylum-seekers* or *forced migrants* (the latter is an exclusively Russian term) and vice versa, as well as their unification. Some authors consider that *forced re-settlers* are those "who can prepare their

[*] Among Russian authors specializing in forced migration are V.Mukomel, G. Vitkovskaya, P.Polyan, N. Bugay and others.

departure" and the movement takes place "not under such extreme circumstances as in the case of refugees". We suppose that migration of Russians from Chechnya was even more extreme than from Uzbekistan or Georgia.

This is a typical mistake which I would like to highlight because it happens not only in newspaper publications[*] but also in serious theoretical works, in particular in those issued under the aegis of the RAND.[*]

"Free" interpretation of the categories of forced migration results not only in methodological mistakes while analyzing this form of migration movement, but also misrepresents its real picture and prevents implementation of effective migration programs. It is likely on the basis of such a "free" interpretation that the laws "On Refugees" and "On Forced Re-settlers" were ratified in 1993, because they intercross and repeat each other and do not correspond to the real situation with forced migration in Russia and CIS.

For example, we suppose that all forced migrants from the former Soviet Union states of non-native nationalities, despite the fact whether or not they have got the Russian citizenship, should be regarded as *forced re-settlers* (if we have adopted this term) and should be provided with all corresponding rights and duties in accordance with the law. The main problem of the contemporary Russia seems not to be in the lack of laws and regulations but their non-implementation. During the last 8 years Russia has ratified so many laws, decrees, resolutions and programs concerning migrants as no other country in the world has done during the last 50 years. Nonetheless Russia's migration policy within this period can be characterized as not more than declarative and passive.

That is especially expedient as the hope of Russia for the UNHCR assistance for refugees from former Soviet states after signing the 1995 Convention on the status of refugees failed. One of the reasons was correctly noted already in 1994 by the UNHCR Regional representative in Moscow Juan Amunategui "the core of the problem is the absence of clear definition of *refugee* in Russia that prevents determination of the status of these persons", although the law "About Refugees" has passed. Nowadays, 6 years later, the situation has not changed.

It seems to be reasonable to approve a unified law "On Forced Migrants" that should take into account all the varieties of modern factors (wars, political persecutions, ethnical and national conflicts, ecological catastrophes, natural disasters, economic projects that force people to leave their homes, etc.) that

---

• For example, in *The Independent* Newspaper of 02.04.1996 the ex-Head of the Federal Migration Service of the Russian Federation Tatyana Regent, while telling about forced migration in Russia, told, in particular: "Nowadays the refugees and forced re-settlers from Chechnya are registered in all the republics of Russia…" So, who actually move from Chechnya – refugees or forced re-settlers? That is why the statistics used in this paper jumps from 487.000 persons to 117.000 persons registered in the Northern Caucasus republics.

[*] See, for example, *Demographic Development of Russia and its Social Consequences.* Migration Section. Moscow, 1994, pp. 84-86; *Population of Russia.* Ed. By A. Vishnevsky, Moscow, 1996, p. 84.

cause forced migration, as well as fix main definitions and eliminate ambiguous statements inherent in the laws "On Refugees" and "On Forced Re-Settlers".

Forced migration in Russia that became massive in the 1990's is not an absolutely new phenomenon resulting from the collapse of the USSR. Moreover, some types of forced migration – *deportations, forced re-settlements, evictions* – were inherent to both Tsarist Russia and former Soviet Union, like many other countries in the world (we can remind of *evictions* of the Jews from Spain, France, Great Britain in the Middle Ages; *forced re-settlements* to worse territories of the Indians in the USA, the aborigines in Australia in the 18th – 19th centuries, and of the Koreans to Japan and Sakhalin in the 20th century). In this context the history of Russia is not so much different from the history of many developed countries, and nowadays it is mainly a receiving country.

However, in this context situation in Chechnya and the assistance to *forced re-settlers* from Chechnya is a matter of particular importance, and it is analyzed in the articles by V. Mukomel and S. Gannushkina.

When talking about the future of forced migration we agree with those authors who say that "the only way to foresee the future is to be able to create it". This strongly depends on benevolent attitude of the states and the world community as a whole towards every person despite where he lives, on one hand, and the attitude of this very person towards his environment, on the other hand. Sadako Ogata was right saying that "while defending any person we reduce tension in the society and increase global security of the mankind", which in this way can perform as the guarantor of its future.

The last item that should be mentioned is the coordination of actions towards forced migrants between government bodies and non-government organizations, the number of which now exceeds 300 in Russia (*The Forum of Re-Settlers' Organizations* only includes 275 non-government organizations); many of them act as an alternative to government structures, ineffective in solving forced migrants' problems. At the same time it is impossible to solve these problems only by means of non-government bodies, even if supported by the UNHCR, without government's assistance!

The 8th volume (December 2001, the articles should be sent till November, 15th) will be devoted to the world's migration situation and statistical data on migration. The 9th volume (May 2002, the articles should be sent till April, 15th) will depict the problems of illegal migration. The articles (up to 24 pages, 1,5 space, font 14, bibliography at the end of the article) can be sent by e-mail: iontsev@econ.msu.ru.

Vladimir Iontsev, Editor-in-Chief of the series

В.И.Мукомель

Вынужденные миграции в контексте миграционных процессов и миграционной политики стран СНГ: этапы развития

Миграционная ситуация в СНГ, в том числе в сфере вынужденных миграций, во многом - продукт последнего десятилетия и, как таковая, не может рассматриваться вне контекста глобальных катаклизмов, колоссальных сдвигов в политической, социальной, экономической сферах на постсоветском пространстве. Уроки 1990-х рано предавать забвению: во многих государствах СНГ, факторы, определявшие развитие миграционных процессов в предшествующее десятилетие, сохраняются в латентном состоянии.

Важнейшим фактором современной миграционной обстановки и миграционной политики в странах СНГ становится относительная социально-политическая стабильность и адаптация населения к изменившимся социально-политическим и экономическим реалиям. Период революционной ломки политических, социальных, экономических институтов государств СНГ позади; повсеместно идет предсказуемый процесс их коррекции и модернизации, не оказывающий столь существенного влияния на миграционные процессы, как в предшествующие годы. Вынужденные миграции несут печать этих трансформаций, изменяясь под влиянием новой ситуации.

Предметом настоящей статьи является попытка найти ответ на следующие вопросы: как менялась миграционная ситуация на постсоветском пространстве и чем это было детерминировано? в какой мере это отражалось на масштабах и направлениях потоков вынужденных мигрантов? как и насколько адекватно менялась миграционная политика стран СНГ, особенно в области вынужденных миграций?

Вероятно, имеет право и попытка выделения этапов изменения миграционной ситуации и становления миграционной политики в государствах СНГ, через призму которых и ведется поиск ответов на данные вопросы.

Этап I. 1991-1994: коллапс СССР и становление новых независимых государств - стрессовая реакция

Первый этап трансформации миграционных процессов и становления миграционной политики стран СНГ пришелся на начало 1990-х годов и продолжался до 1995 г. Основными его чертами стали: всплеск внешних миграций, массовые потоки вынужденных мигрантов, сокращение внутренних переселений.

Миграции этого периода носят явный этнический характер, идет массовая репатриация этнических групп. Представители титульных национальностей бывших союзных республик в спешном порядке возвращаются на родину, сотни тысяч представителей депортированных народов получили реальную возможность вернуться на историческую родину.

Распад СССР и становление новых независимых государств сопровождались массовыми внешними миграциями. В условиях нациестроительства новых государств, основными факторами, провоцирующими выезд в первую очередь нетитульного населения государств резиденции, являлись политическая и социально-экономическая нестабильность, рост национализма, ограничения гражданских прав и дискриминация по этническому признаку, боязнь оказаться за бортом процесса приватизации и лишиться гражданства исторической родины.

Общая численность мигрантов, переехавших в другие государства СНГ, трудно поддается учету, по видимому, речь идет о нескольких миллионах человек. Только в Россию, на которую, правда, пришлась львиная доля внешних миграций СНГ, прибыло в 1991-1994 гг. 3,6 млн. человек и выбыло 1,7 млн. человек, нетто-миграция составила 1,8 млн. человек. (Строго говоря, масштабы внешних миграций в СНГ начала 1990-х гг. примерно соответствуют последним годам существования СССР: если в 1990 г. уровень межреспубликанской миграции составил 2 млн. человек, а в 1991 г – 1,7 млн. человек, то в 1992 г. и в 1993 г. – соответственно, 1,9 млн. человек и 1,6 млн. человек(1). Однако миграционный обмен населением между бывшими союзными республиками резко изменился: примерно равнозначные встречные потоки сменились резким дисбалансом, особенно в разрезе этнических групп. Внешние миграции приобрели форсмажорный характер, что сказалось на возрастно-половом и семейном составе мигрантов: миграционные потоки «постарели», в них преобладает семейная миграция).

Всплеск насилия и вооруженные конфликты способствовали тому, что среди мигрантов преобладали вынужденные мигранты из зон конфликтов. (Хотя феномен вынужденной миграции обозначился ранее, до распада СССР: уже к осени 1991 г. в СССР было зарегистрировано свыше 710 тысяч «лиц, вынужденно покинувших места постоянного проживания» – в основном, в Армении, Азербайджане и России).

Не менее 5 млн. человек покинули в первой половине 1990-х гг. места постоянного проживания в зонах вооруженных конфликтов: около 2,4 млн. человек выехали в другие страны СНГ (из них более 1 млн. человек получили статус беженца или вынужденного переселенца), 2,2 млн.

человек стали внутренними перемещенными лицами. Позднее свыше 1,6 млн. человек вернулись в места постоянного проживания(2).

Неотъемлемой чертой того периода стала массовая эмиграция в традиционное зарубежье, ставшая возможной после открытия границ: в 1991-1994 гг. из государств СНГ эмигрировало около 1,4 млн. человек[7] – в основном из Казахстана (372 тысячи человек), России (371 тысяча человек), Украины (316 тысяч) и Узбекистана (105 тысяч). Основная часть эмигрантов выезжала в Германию, Израиль, США и Грецию (соответственно, 53,4%, 27,7%, 13,2% и 1,6%). Значительная часть эмиграции того периода носит вынужденный характер – особенно из Азербайджана, Грузии, Молдовы.

На фоне острого социально-экономического кризиса, охватившего все страны СНГ, резко снизились масштабы внутренних переселений, процесс урбанизации пошел вспять. Это время характеризуется стрессовой реакцией населения на имевшее место реформирование социальной и экономической жизни, на форсмажорные обстоятельства, к которым надо было адаптироваться.

В России, например, в 1991-1994 гг. миграция между экономическими районами снизилась на 10 %, а в пределах района – на ¼. В условиях гиперинфляции, стремительно растущей безработицы начала 1990-х гг. население обнаружило, что легче выжить в сельской местности. Дешевизна жизни и квазистабильность жизни в селе привлекли значительную часть горожан, решившихся на переезд в сельскую местность. Уже в 1991г. в 16 регионах России наблюдался отток населения из городских поселений в "свое" село, а в 1992 г., в самый сложный период реформ, такая ситуация была практически на всей территории страны.

Бегство из городов приняло массовый характер: в 1991-1992 гг. городское население России сократилось на 0,8 млн. человек, а сельское – увеличилось на 1 млн. человек. Даже крупнейшие города теряют население: в 1991-1994 гг. в России снизилась численность большинства городов-миллионеров.

Аналогичные процессы шли и в других государствах СНГ: в Белоруссии миграционный оборот внутри республики снизился в 1,5 раза (3). Особенно интенсивно процесс дезурбанизации шел в странах массовой эмиграции: в Казахстане доля городского населения в эти годы снизилась с 57,0 % до 55,5 %, в Таджикистане - с 31,4 % до 28,7 % (4). Киев к 1994 г. по сравнению с 1991 г. утрачивает свою привлекательность для иногородних, и исследователи вынуждены изучать причины возможного отъезда его постоянных жителей (5).

Исследователи повсеместно отмечают, что дезурбанизация того времени сопровождалась резким ухудшением качества городской среды и

[7] Без учета Грузии, данные по Туркмении – за 1991-1992 гг.

маргинализацией его жителей, особенно в государствах Центральной Азии и Закавказья – вследствие того, что на смену горожанам во втором и третьем поколениях, уезжавшим из страны, пришли вчерашние сельские жители.

Государства СНГ, в которых социально-экономическая ситуация была несколько лучше (Украина, Белоруссия), проявляли индифферентность по отношению к миграционным проблемам постсоветского пространства[8].

В начале 1990-х обозначилась дифференциация стран СНГ, впоследствии оказавшая значительное влияние на формирование государственной миграционной политики. Решающее значение приняло, деление государств на вовлеченные и не втянутые в вооруженные конфликты, а также социально-экономическое положение и политическая стабильность, в конечном счете определявшие дифференциацию государств СНГ на принимающие и отдающие мигрантов страны.

В наиболее сложном положении оказались государства Закавказья, несущие непомерное бремя по приему и обустройству вынужденных мигрантов, составлявших от 5% до 12% населения, а также Таджикистан и Россия.

Азербайджан и Армения, в результате эскалации военных действий и встречных потоков беженцев, начало которым было положено еще в конце 1980-х, стали одновременно и принимающими, и отдающими мигрантов государствами. В Армении ситуация осложнялась тем, что к моменту распада СССР не были преодолены последствия катастрофического землетрясения в г. Спитаке. Еще более напряженная обстановка сложилась в Азербайджане, где к беженцам из Армении прибавились сотни тысяч перемещенных лиц из оккупированных районов и беженцы из других стран СНГ, в первую очередь – турки-месхетинцы. Достаточно сложная ситуация сложилась и в Грузии, где в результате конфликтов в Южной Осетии и Абхазии появились сотни тысяч перемещенных лиц.

Таджикистан, ввергнутый в пучину гражданской войны, столкнулся с иными проблемами – сотнями тысяч беженцев, ушедшими в Афганистан, выехавшими в Россию и сотнями тысяч внутренних перемещенных лиц.

Россия, куда направлялись потоки вынужденных мигрантов из всех стран пост-советского пространства и ставшая крупнейшей принимающей страной, столкнулась с первыми вооруженными конфликтами на своей территории.

С серьезными проблемами столкнулись и отдающие государства: Казахстан, например, в 1992-1994 гг. потерял вследствие эмиграции 812

[8] В начале 1990-х экономическая ситуация в Украине и Белоруссии была не столь катастрофична, как в других странах СНГ, в результате эти государства имели положительное сальдо миграции в 1991-1993 гг. (Зайочковская Ж.А. СНГ через призму миграции // Миграционная ситуация в странах СНГ. Под ред. Ж.А.Зайочковской. М.: «Комплекс-Прогресс», 1999, с.61).

тысяч человек; миграционные потери не компенсировались естественным приростом (6). Страны эмиграции, лишавшиеся наиболее грамотных и квалифицированных специалистов, столкнулись с проблемами вымывания кадров из отдельных, крайне важных сфер занятости – медицины, образования, науки.

Осознание необходимости решения проблем миграции, в первую очередь, вынужденной миграции, подталкивало вышеназванные государства СНГ - а в начале 1990-х гг. все они, за исключением Таджикистана, стали принимающими странами - к серьезным мерам по принятию миграционного законодательства, формированию соответствующих государственных структур и институтов. Аналогичные меры в превентивном порядке принимают и другие государства СНГ.

К этому времени относится принятие национальных законов о беженцах: Азербайджан, 1992; Россия, 1993; Таджикистан, 1992; Украина, 1993. (В Казахстане принимается закон «Об иммиграции», согласно которому статус беженца предоставляется только «лицам казахской диаспоры»). В других государствах СНГ предоставление статуса беженца регулируется иными нормативными актами: в Армении, Киргизии, Казахстане – Положением (Временным положением) Кабинета министров, в Грузии – Распоряжением Главы государства. Азербайджан и Россия законодательно, а Киргизия подзаконным актом оформляют привилегии своим гражданам, вынужденно покидающим другие страны постсоветского пространства, предоставляя им статус вынужденного переселенца. Кроме того, Азербайджан, Россия и Таджикистан распространяют этот статус и на внутренних перемещенных лиц[9].

Создаются государственные органы, ответственные за решение миграционных проблем: в Азербайджане и Грузии – министерства, в России – Федеральная миграционная служба, в других государствах СНГ образованы департаменты (управления) в недрах профильных министерств - как правило, министерств труда и социальной защиты. Исключением являются Туркмения и Узбекистан, где такие службы в это время отсутствуют (более подробно см. 7).

Принимающие государства осознают, что решение проблем вынужденной миграции на национальном уровне невозможно. Надежда на помощь международного сообщества стала основной причиной, подвигнувшей в то время Азербайджан, Армению, Россию и Таджикистан на присоединение к Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокола к ней 1967 г.

Не меньшие, и как казалось, обоснованные надежды возлагались на перспективы конструктивного сотрудничества стран СНГ: в сентябре 1993

[9] В редакции Закона Республики Таджикистан «О беженцах» от 25 ноября1992 г. внутренним перемещенным лицам предоставлялся статус беженца. В последующей редакции Закона от 20 июля 1994 г. это положение снято.

г. подписано Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам, которое предусматривало создание специального Межгосударственного фонда помощи беженцам и вынужденным переселенцам (ст.8). Одновременно было заключено Соглашение о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов, несколько ранее (1992 г.) – Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов, позднее (1994 г.) – Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

По сути, весь этот период прошел под знаком балансирования между упованиями на помощь международного сообщества и сотрудничества в рамках СНГ. В большинстве случаев, принимающие страны готовы были идти на любое сотрудничество, позволявшее им снизить бремя политических и социально-экономических издержек, связанных с приемом и обустройством вынужденных мигрантов. (Хотя и внутри этой группы имелись противоречия: одни государства были более заинтересованы в решении проблем беженцев, другие – внутренних перемещенных лиц).

Остальные страны СНГ занимали более осторожную позицию с оглядкой на внутриполитический расклад сил. Боязнь обвинений в поддержке «имперских амбиций» Кремля, довлевшая над руководством большинства стран СНГ, заставляла их часто дистанцироваться от конкретных соглашений в рамках СНГ. Без учета этого фактора не может быть понята политика ни Украины и Молдовы, где были сильны прозападные настроения, ни Грузии, где центральная власть была слаба и которая позднее других стран постсоветского пространства присоединилась к СНГ, ни центральноазиатских государств, более занятых нациестроительством и отвергавших обвинения в дискриминации и выталкивании русскоязычного населения.

Все это сполна сказалось на пробуксовке соглашений, заключаемых в рамках СНГ. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам не было подписано Грузией, Молдовой, Украиной (а Протокол к нему подписали главы лишь шести государств), к Соглашению о первоочередных мерах по защите жертв вооруженных конфликтов не присоединилась Грузия, к Соглашению по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов - Азербайджан, Грузия, Туркмения, к Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам – Туркмения и Узбекистан.

Иллюзии на сотрудничество в рамках СНГ были сильны как никогда, но постепенно ослабевают. Осознав необходимость подключения международного сообщества к решению проблем миграции на постсоветском пространстве, Россия инициирует обсуждение и поиск

подходов к решению этих проблем на самом высоком уровне. Призыв пал на благодатную почву: Запад, обеспокоенный возможным наплывом миллионов бывших граждан СССР (давались прогнозы о десятках миллионов иммигрантов), идет навстречу. В декабре 1993 г. Генеральная Ассамблея ООН своей резолюцией предлагает рассмотреть вопрос о целесообразности созыва специальной конференции, а в декабре 1994 г. принимает решение о подготовке и созыве «региональной конференции для рассмотрения проблем беженцев, перемещенных лиц, других форм недобровольного переселения и репатриантов в странах Содружества Независимых Государств и в соответствующих соседних государствах и настоятельно призывает государства и соответствующие межправительственные, региональные и неправительственные организации оказывать поддержку этому процессу, включая принятие последующих мер» (8).

Начало так называемого «женевского процесса» – процесса подготовки Конференции СНГ, прошедшей в конце мая 1996 г. в Женеве и сыгравшей огромную роль в осознании миграционных проблем и становлении национальных институтов СНГ, – было положено. Наступает следующий этап развития миграционных процессов и становления миграционной политики стран СНГ.

Этап II. 1995-1996: утрата иллюзий

«Женевский процесс» - лишь одна, пусть даже и важная компонента этого этапа. Не меньшее значение сыграло «замораживание» к весне 1994 г. вооруженных конфликтов в СНГ, а также начавшаяся в конце 1994 г. война в Чечне.

Но, вероятно, особую роль сыграла относительная социально-политическая стабилизация в странах СНГ: потенциальные мигранты избавляются от иллюзий восстановления некогда единого государства; в массе своей население утрачивает веру в «социальное государство» и начинает рассчитывать исключительно на свои силы; становится ясно, что СНГ – достаточно эфемерное образование, функционирующее больше на бумаге.

Прекращение вооруженных действий в зонах наиболее кровавых конфликтов - армяно-азербайджанского, абхазского, таджикского, в которых погибло около 60 тысяч человек, а материальный ущерб составил около 6,5-7,0 млрд. долларов (9) - способствовало резкому сокращению потоков вынужденных мигрантов из государств Закавказья и Таджикистана. (Военные действия в зонах не столь масштабных приднестровского и юго-осетинского конфликта были прекращены в 1992 г., причем практически все беженцы и перемещенные лица вернулись в места постоянного проживания на территории Молдовы уже осенью 1992 г.).

Сокращение масштабов вынужденной миграции в этот период особенно заметно в России, остающейся крупнейшей принимающей страной Содружества: численность вынужденных мигрантов из всех стран СНГ с 1994 г. неуклонно снижается (кроме Туркмении, Казахстана и Украины[10]). Сокращаются и масштабы внешней миграции: численность прибывших в Россию снизилась в 1994-1996 гг. на 45%, выбывших – на 18%, миграционный прирост – на 52%.

И так повсеместно: масштабы эмиграции из Казахстана снизились в 1994-1996 гг. на 52%, иммиграции – на 23%, аналогичное снижение зафиксировано в Узбекистане (на 79% и 55%), Киргизии (на 61% и 22%), в Белоруссии (на 70% и 40%), в Украине (на 28% и 30%), в Молдове (на 10% и 26%). (10)

Сокращение масштабов внешней миграции стран СНГ было вызвано несколькими обстоятельствами: постепенным исчерпанием миграционного потенциала русскоязычного населения, адаптацией национальных меньшинств к социально-политическим и экономическим обстоятельствам, ослаблением националистической риторики и дискриминации по этническому признаку. Кроме того, в большинстве стран СНГ власть постепенно переходила в руки прагматиков, осознающих негативные последствия массовой эмиграции. Определенную роль в снижении масштабов внешних миграций сыграла и эскалация войны в Чечне: в большинстве государств СНГ на Россию приходится свыше двух третей потока эмиграции и половина потока иммиграции.

Эмиграция в традиционное зарубежье также постепенно сокращается: из Молдовы - на 29% в 1994-1996 гг., из России – на 8%, из Украины – на 10% (11).

Одновременно проявляются признаки стабилизации или даже некоторого повышения масштабов внутренних переселений, прекращается отток из городской в сельскую местность как реакция преодоления стрессового состояния населения предшествующего периода. Отток из села в город постепенно нарастает. (В Белоруссии отток сельских жителей в города возрос с 7,6 тысяч человек в 1994 г. до 9,7 тысяч в 1995 г. и 10,9 тысяч в 1996 г. (12). В Узбекистане в те же годы, соответственно - с 17,1 тысячи человек, до 21,3 и 23,7 тысяч человек (13)).

На смену вынужденным миграциям, определяющим характер миграционных процессов начала 1990-х годов, приходят миграции по иным, социально-экономическим мотивам. По оценкам, только из Армении, Грузии выехало в поисках работы в другие страны, в основном СНГ, не менее чем по 0,5 млн. человек. (14) Не меньший поток трудовой миграции и из Азербайджана. Причем исследователи однозначно

[10] ФМС России практиковала предоставление статуса беженца или вынужденного переселенца репатриантам для оказания им хоть какой-то помощи. Вынужденные мигранты из Казахстана и Украины, в подавляющем большинстве, относятся к их числу.

увязывают всплеск трудовой миграции с прекращением военных действий в 1994 г. (15). Исследователи отмечают особую активность вынужденных мигрантов, выезжающих на заработки в другие страны СНГ (16). По более поздним сведениям Управления по миграции и беженцам при правительстве Армении, из 316 тысяч беженцев 65 тысяч человек, в основном трудоспособные мужчины, нелегально находились и работали в других странах СНГ (17). По оценкам, в странах СНГ работают более 250 тысяч граждан Таджикистана, многие из которых – вчерашние беженцы и перемещенные лица (18).

Трудовая миграция позволяла выжить за счет трансфертов, доля которых в доходах семей была существенна (в Армении – от 15 до 20 % в зависимости от достатка семьи (19). Трансферты от азербайджанцев, проживающих в России, оцениваются до 2,5 млрд. долларов в год (20)).

Только в официальном порядке в России зарегистрировано в 1996 г. 99 тыс. человек иностранной рабочей силы из Украины, 11 тысяч – из Белоруссии, 9 тысяч человек – из Молдовы (21). Однако это лишь вершина айсберга: подавляющая часть граждан стран СНГ трудится нелегально, многие заняты в «теневой экономике».

Широкое распространение получают «челночные» поездки, сезонные миграции.

Свою роль сыграло начавшееся оживление экономики: с 1996-1997 гг. рост ВВП отмечается во всех странах СНГ, кроме Украины (в Армении и Грузии он начался еще раньше). Огромное значение сыграло подавление именно в это время гиперинфляции, имевшей место практически во всех странах СНГ: гиперинфляция прекратилась к 1996 г. везде, кроме Таджикистана и Туркмении. Повсеместно бушевавшая ранее гиперинфляция, доходившая в отдельных случаях до 15600% в год (Грузия, 1994), ограничивала возможности трудовой миграции из-за трудностей накопления и перевода средств (22).

В этот период уже практически все страны СНГ сталкиваются с проблемой незаконной миграции из стран «третьего мира» (ранее актуальной только для Украины, России, Белоруссии, Молдовы); численность незаконных иммигрантов оценивается в сотни тысяч человек. В Белоруссии при попытке незаконного перехода западной границы в 1996 г. задержано 5 тысяч человек против 489 случаев в 1992 г., в Украине – 7,2 тысячи человек (23).

На этом фоне развертывается «женевский процесс»: уже в начале 1995 г. создается Секретариат Конференции СНГ под эгидой УВКБ ООН, МОМ и ОБСЕ, проводятся совещания экспертов (Женева), субрегиональные встречи (Тбилиси, Ашхабад, Киев), идет работа над заключительными документами Конференции. В ходе подготовки Конференции СНГ государства СНГ столкнулись с необходимостью четкой артикуляции своих проблем и приоритетов в области

миграционной политики, инвентаризации национального законодательства и анализа статистики (после распада СССР и либерализации системы прописки в большинстве стран СНГ качество учета миграции катастрофически ухудшилось).

Проделанная работа оказалась весьма плодотворной: во всех названных областях обозначился огромный прогресс, особенно заметный в государствах Центральной Азии, большинству которых пришлось начинать эту работу практически с нуля.

Результаты «женевского процесса» впечатляют: в ходе подготовки Конференции удалось достичь большинства поставленных задач и привлечь внимание мировой общественности и спонсоров к проблемам миграции в странах СНГ. Принятая Конференций Программа действий обозначила рамки стратегии решения проблем недобровольных и иных, вызывающих озабоченность международного сообщества, миграций.

Успехи «женевского процесса» несомненны. Не менее значимы и издержки. В ходе подготовки Конференции одной из задач, поставленных перед участниками – странами СНГ, стала задача приведения национального законодательства о вынужденных мигрантах в соответствии с международными нормами и соглашениями. Это действительно было необходимо: разнобой в законодательстве стран СНГ был огромен. Нарушались, например, основополагающие критерии предоставления статуса беженца: нахождения вне государства гражданства и отсутствия гражданства страны-убежища; большинство стран СНГ отказались от индивидуального подхода предоставления статуса и признавали в качестве основания для его предоставления массовые беспорядки и вооруженные конфликты, что противоречит Конвенции ООН о статусе беженца.

Под флагом приведения национального законодательства стран СНГ к международным стандартам Секретариат Конференции проводил сильнейшее давление на страны СНГ с целью приведения законодательства в соответствие с Конвенцией ООН.

Одновременно была развязана кампания по дискредитации понятия «вынужденного переселенца», как не зафиксированного в международном праве. Основной акцент делался на том, что это чисто российское изобретение (24). (При этом игнорировалось, что термин «вынужденный переселенец» еще ранее зафиксирован в Законе Азербайджана «О статусе беженцев и вынужденных переселенцев» от 29 сентября 1992 г., принят в Киргизии и, главное, зафиксирован в соответствующем Соглашении стран СНГ. Законодательное оформление дополнительных прав своим гражданам, не противоречащее международному праву, по большому счету, является исключительной компетенцией суверенного государства).

В конце концов, в итоговых документах Конференции зафиксирована необходимость приведения национального законодательства в

соответствие с Конвенцией ООН и введен, в пику «вынужденному переселенцу» неудобоваримый термин «недобровольно переселяющиеся лица». В результате Соглашение стран СНГ о помощи беженцам и вынужденным переселенцам было выведено за рамки «женевского процесса», Конференция, несмотря не декларативные слова о необходимости поддержки региональных соглашений, фактически дезавуировала это Соглашение.

При этом Секретариат игнорировал опыт работы международных организаций в Центральной Америке, пошедших на признание схожего регионального соглашения (Картахенской декларации о беженцах, 1984), в котором была зафиксирована расширительная трактовка понятия «беженец» (под него подпадали и жертвы массовых нарушений прав человека –ч. III, пар.3).

«Женевский процесс» окончательно похоронил надежды на конструктивное сотрудничество стран СНГ при поддержке международных организаций, по решению проблем миграции в рамках Сообщества. Существенную роль сыграло и отсутствие согласованности в позициях стран СНГ, и игра Секретариата на особой позиции ряда государств, в первую очередь - Украины.

При подготовке Конференции не удалось выдержать обсуждение проблем в деполитизированном духе; недостаточное внимание было уделено обсуждению и выработке рекомендаций по решению специфических для постсоветского пространства проблем лиц, находящихся в ситуации, сходной с ситуацией беженцев, лиц из государств СНГ, ищущих убежище, недобровольно переселяющихся лиц (пользуясь терминологией Конференции).

На то были и объективные причины: сотрудничество стран СНГ больше осуществлялось на бумаге. При этом сказался чисто советский менталитет: не считалось дурным тоном подписать декларативный документ, в котором не прописаны механизмы реализации; заявить особую позицию; подписать соглашение, но не ратифицировать; ратифицировать, но не исполнять[11]. Все это в полной мере сказалось на судьбе Соглашения о помощи беженцам и вынужденным переселенцам. Положение о Межгосударственном фонде помощи беженцам и вынужденным переселенцам, ключевом механизме реализации Соглашения, было утверждено спустя полтора года после подписания Соглашения, в феврале 1995 г. К лету 1997 г. Соглашение было ратифицировано только пятью подписантами из девяти, а Решение о создании Фонда подписано шестью участниками Соглашения. При этом лишь четыре государства и ратифицировали Соглашение, и подписали

[11] Наиболее вопиющий пример: Соглашение по вопросам, связанным с восстановлением прав депортированных лиц, национальных меньшинств и народов, было подписано Россией в 1992 г. и до сих пор не ратифицировано.

Решение о создании Фонда: Армения, Киргизия, Россия и Таджикистан. В такой конфигурации о реализации Соглашения не могло быть и речи.

Буксовали и другие принципиальные договоры, способные предотвратить вынужденные миграции в Сообществе, в первую очередь, Конвенция «Об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» и Конвенция «О правах и основных свободах человека» (заключена в мае 1995 г., не подписана Азербайджаном, Казахстаном, Туркменией, Узбекистаном и Украиной). Предполагалось, что наблюдение за выполнением конвенций будет возложено на Комиссию по правам человека, учреждаемой в соответствии с Уставом СНГ. Конвенция о правах национальных меньшинств к весне 1996 г. была ратифицирована лишь Белоруссией, а Конвенция о правах и свободах человека – только Россией. (Конвенция о правах национальных меньшинств вступила в силу спустя год, когда была ратифицирована еще Арменией и Азербайджаном). Комиссия же по правам человека не создана до сих пор.

Отсутствие доверия и мер контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, прав национальных меньшинств является и по сию пору основным препятствием сотрудничества государств СНГ в сфере вынужденных миграций.

Большую роль сыграла и война в Чечне, продемонстрировавшая странам СНГ слабость России и ослабившая позиции последней в рамках Содружества.

Страны СНГ постепенно переориентировались на сотрудничество с международными организациями (системы ООН, МОМ, ОБСЕ). Региональное сотрудничество в рамках СНГ не поощрялось: на Женевской конференции только Республика Беларусь указала в качестве приоритетных направлений осуществление мероприятий в рамках Содружества.

Одновременно предпринимаются попытки наладить субрегиональное сотрудничество: Договор между Белоруссией, Киргизией, Казахстаном и Россией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной сферах, март 1996 г., Конвенция об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами государств-участников СНГ (подписана в январе 1996 г. Россией, Казахстаном и Таджикистаном).

Широкое распространение получает практика заключения двухсторонних соглашений, регулирующих процессы переселения (большинство этих соглашений заключено Россией, ориентирующейся на двухсторонние соглашения еще с 1993-1994 гг.), упрощенную процедуру предоставления гражданства для прибывающих на постоянное местожительство, а также о правовом статусе граждан одной страны, постоянно проживающих на территории другой (договоры России с Киргизией и Казахстаном), о трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов.

В это время страны СНГ предпринимают большие усилия по совершенствованию национального законодательства: идет принятие или корректировка законов о беженцах (Белоруссия), о вынужденных переселенцах (Россия), о перемещенных лицах (Грузия), о правовом положении иностранных граждан (Казахстан, Таджикистан), о миграции (Молдова).

Проведение Конференции СНГ в мае 1996 г. стало вехой в становлении миграционной политики стран СНГ: после того, как в ходе ее подготовки стало ясно, что страхи об ордах варваров с Востока лишены оснований, интерес спонсоров «женевского процесса» к странам СНГ резко снизился, а с ним – и финансирование международных организаций, работающих в СНГ. Другим важнейшим событием, ознаменовавшим завершение этого периода, стало прекращение войны в Чечне, ранее служившей фактором, сдерживающим многих потенциальных мигрантов в странах СНГ к переселению в Россию.

Этап III. 1997-2000: под знаком стабилизации и прагматизма

В течение этого периода миграционный обмен между странами СНГ неуклонно сокращается. В 1997 г. миграционные потоки между странами СНГ сократились на 796 тысяч человек или на 11% по сравнению с предыдущим годом (25). Эта тенденция сохранилась, при некоторых конъюнктурных отклонениях, и в дальнейшем. Особенно это заметно на примере России, на которую приходится около 3/4 всех эмигрантов, пересекающих границы новых независимых государств.

Серьезное влияние на миграционные процессы стран СНГ конца 1990-х гг. оказал финансовый кризис 1998 г., наиболее чувствительно проявившийся в России. Кризис отрезвил многих потенциальных иммигрантов. Последствия кризиса сказывались на протяжении многих месяцев, вплоть до конца 1999 г. Лишь по мере оживления экономики и повышения реальных доходов населения масштабы иммиграции восстановились.

Увеличение в 2000 г. притока иммигрантов из стран СНГ и Балтии при одновременном снижении эмиграции в эти государства – во многом следствие начавшегося подъема российской экономики и повышения реальных доходов россиян. (В 2000 г. миграционный прирост в России составил 240 тысяч человек). На увеличении притока иммигрантов в 2000 г. сказался эффект «отложенного решения»: многие потенциальные иммигранты после августа 1998 г. временно отказались от переселения в Россию. Напротив, кризис ускорил переезд потенциальных эмигрантов после августа 1998 г., что способствовало снижению масштабов эмиграции в 2000 г.

Конъюнктурные факторы, связанные с социально-экономическим развитием России и новых независимых государств, лишь подчеркивают

общую тенденцию: стабилизацию на относительно низком уровне масштабов внешней миграции между странами СНГ, вызванную сокращением потоков репатриантов, прекращением действия форсмажорных обстоятельств и адаптацией жителей новых независимых государств к сложившимся социально-политическим реалиям.

Сокращение масштабов переселений самым непосредственным образом сказалось на вынужденных миграциях в странах СНГ. Численность беженцев и перемещенных лиц, наиболее уязвимых групп вынужденных мигрантов, неуклонно сокращается: с 2,6 млн. человек в начале 1998 г. до 2,1 млн. человек в конце 1999 г. и 1,8 млн. человек в конце 2000 г.

Особо значительно сократилась численность беженцев: с 903 тысяч человек в начале 1998 г. до 656 тысяч человек в конце 1999 г. и 417 тысяч в конце 2000 г.(26).

Наиболее впечатляющим было снижение числа беженцев в России: в 1998-2000 гг. их численность снизилась в 9 раз: на 1 января 2001 г. в России было 26 тысяч беженцев, тогда как в начале 1998 г. - 235 тысяч. Причиной неуклонного сокращения их численности в России является утрата статуса беженцами, прибывшими в страну в начале 1990-х гг., в соответствии с действующим законодательством; приток новых претендентов на статус не покрывает это выбытие. (Статус беженца предоставляется на 3 года). В 1999 г. и за 9 месяцев 2000 г. статус беженца получили, соответственно, 141 и 97 человек, тогда как в 1993-1995 гг. статус беженца ежегодно получали десятки тысяч человек.

По иным причинам сокращалась численность беженцев в других принимающих государствах СНГ. Масштабной сокращение численности беженцев в 2000 г. имело место, например, в основном за счет их натурализации в Армении и Азербайджане (последний пошел на беспрецедентное по масштабам предоставление гражданства беженцам; в Азербайджане их численность ныне составляет символическую величину) – см. таблицу 1.

Значительное сокращение численности беженцев в традиционных принимающих странах СНГ сопровождается в то же время ростом их численности в центральноазиатских государствах СНГ, на границах которых обстановка накаляется: Казахстане, Таджикистане, Узбекистане.

Сокращается численность внутренних перемещенных лиц в странах СНГ: с 1790 тысяч человек в начале 1998 г. до 1417 тысяч человек в конце 1999 г. и 1343 тысяч в конце 2000 г.(27). В основе этого процесса – возвращение в места постоянного проживания и естественная убыль.

Таблица 1

Численность беженцев и основные изменения по странам убежища, СНГ, 2000

Страна	Беженцы на начало года	Прирост числа в течение года	Снижение в течение года						Беженцы на конец года
			Репатриация или возвращение	Переселение	Утрата статуса	Натурализация	Другое	Всего	
Армения	296217	5	-	-	-	15631	-	15631	280591
Азербайджан	221643	352	27	92	-	188400	33216	221708	287
Белоруссия	16760	2126	2930	-	-	-	26	26	18834
Грузия	5180	2440	-	-	-	-	-	-	7620
Казахстан	14298	5384	379	6	9	2	-	394	20368
Киргизия	10849	1719	887	4	-	-	1090	1959	10609
Молдова	8	61	-	-	-	-	1	1	68
Россия	80060	326	122	-	54118	-	3	54121	26265
Таджикистан	4541	10838	-	-	-	-	15	15	15364
Туркменистан	18464	635	447	1	-	7	4500	4911	14188
Украина	2697	898	8	120	-	1	635	644	2951
Узбекистан	1014	37749	-		-	-	293	413	38350
Итого	671731	62533	4800	223	54127	204041	39779	299823	435495

Рассчитано по: Indicative refugee population and major changes by country of asylum, 2000 // Provisional Statistics on Refugees and Others of Concern to UNHCR for the year 2000, UNHCR, Population Data Unit, PGDS/UNHCR, Geneva, 11 April 2001, tab2. (www.unhcr/ch),

Сократилась и численность вынужденных переселенцев, пересекающих границы стран СНГ. В России, где сконцентрирована подавляющая часть таких вынужденных переселенцев, их численность снизилась с 762 тысяч в начале 1998 г. до 672 тысяч на 1.10.2000 г. Причины – те же, что и обусловливающие сокращение числа беженцев: уменьшение притока претендентов на статус и утрата статуса, предоставляемого на 5 лет, прибывшими в первой половине 1990-х гг. вынужденными переселенцами.

Если в начале 1990-х гг. ежегодно регистрировались сотни тысяч новых вынужденных переселенцев, прибывших из стран СНГ и Балтии (даже в 1997 г. их численность превысила 110 тысяч человек), то в 1999 г. статус вынужденного переселенца получили 64,7 тысяч человек, за 9 месяцев 2000 г. – 37,2 тысячи человек.

И это долгосрочная тенденция. По крайней мере Миннацфедерации России прогнозирует, что в 2002-2004 гг. будет зарегистрировано ходатайств о признании вынужденными переселенцами 105 тысяч человек, в т.ч.: в 2002 г. – 40 тысяч человек, в 2003 г. – 35 тысяч и в 2004 г. – 30 тысяч человек.

Вынужденные миграции в СНГ сходят на нет. В СНГ насчитывается около 3,2 млн. человек, относящихся к компетенции УВКБ ООН и на которых распространяется Программа действий, принятая в Женеве, однако значительную их часть составляют не беженцы и внутренние

перемещенные лица – наиболее нуждающиеся в защите и поддержке - См. таблицу 2. (В Армении, например, люди в возрасте старше 60 лет составляют 44% всех беженцев, среди перемещенных лиц в Азербайджане доля женщин и детей составляет 76%).

Таблица 2

Численность беженцев и других категорий мигрантов, относящихся к компетенции УВКБ ООН в странах СНГ, конец 2000 г.

Страна	Бежен-цы[12]	Другие					Всего
		Ищущие убежище[13]	Возвратившиеся беженцы[14]	Внутренние перемещен-ные лица[15]	Возвратив-шиеся пере-мещенные лица[16]	Иные	
Армения	280591	-	-	-	-	-	280591
Азербайджан	287	3376	27	572451	-	51649	627790
Белоруссия[17]	458	411	-	-	-	160000	160869
Грузия[18]	7620	-	81	272101	284	100	280186
Казахстан[19]	20368	1198	1	-	-	160000	181567
Киргизия	10609	386	-	-	5569	-	16564
Молдова	68	198	-	8080	-	-	8346
Россия[20]	26265	691	37	490650	70000	753882	1341525
Таджикистан	15364	233	1565	-	-		17162
Туркменистан	14188	569	27	-	-	-	14784
Украина[21]	2951	80	8	-	-	261141	264180
Узбекистан	38350	1248	-	-	-	-	39598
Итого	417119	8390	1746	134322	75853	138672	3233162

Кроме того, среди беженцев, перемещенных лиц, вынужденных переселенцев в странах СНГ много тех, кого с большой натяжкой можно

[12] Определяемые как беженцы в соответствии с Конвенцией 1951 г., в соответствии с мандатом УВКБ ООН, лица, которым предоставлен гуманитарный статус и временная защита.
[13] Подавшие ходатайства о статусе беженца и находящиеся в процедуре или зарегистрированные как ищущие убежище.
[14] Вернувшиеся в места предыдущего проживания в течение 2000 г.
[15] Внутренние перемещенные лица: перемещенные внутри страны, поддерживаемые УВКБ ООН и/или компетентным органом ООН.
[16] Вернувшиеся в места предыдущего проживания в течение 2000 г.
[17] Иные: этнические белорусы, вернувшиеся из бывших республик СССР.
[18] Иные:турки-месхетинцы.
[19] Иные: этнические казахи-апатриды
[20] Иные: вынужденные переселенцы (641558), турки-месхетинцы (11000), афганцы (100000) и другие, не из СНГ (1324), нуждающиеся в защите (источник: УВКБ ООН).
[21] Иные: 258000 крымских татар, 2497 бежавших из Абхазии и другие, не из СНГ (393), относящиеся к компетенции УВКБ ООН, но не подпадающие под действие законодательства Украины о беженцах (источник: УВКБ ООН).

Источник: Indicative number of refugees and others of concern to UNHCR, end 2000 // Provisional Statistics on Refugees and Others of Concern to UNHCR for the year 2000, UNHCR, Population Data Unit, PGDS/UNHCR, Geneva, 11 April 2001, (www.unhcr/ch) tab.1

отнести к вынужденным мигрантам: репатриантов (Россия), давно интегрированных в социально-экономическую среду государства резиденции (Армения, Азербайджан, Россия, Молдова).

Вынужденный характер миграций на постсоветском пространстве – по крайней мере в европейской его части - уходит в прошлое. Приток иммигрантов в Россию из отдельных государств снизился на порядок по сравнению с пиковыми значениями 1992-1993 г.: иммиграция из Эстонии уменьшилась в 29 раз, из Литвы - в 20 раз, из Киргизии – в 9 раз. Встречные миграционные потоки с Литвой, Эстонией, Украиной практически равнозначны, в миграционном обмене с названными государствами доминируют социально-экономические миграции. Замещение вынужденных миграций переселениями по социально-экономическим мотивам идет и в других миграционных потоках, например в обмене с Белоруссией, Молдовой, Киргизией.

В своем миграционном поведении мигранты все более руководствуются прагматическими соображениями при выборе направления движения и его формы (на постоянное местожительство, трудовая миграция, сезонная и т.д.).

Для ряда государств СНГ, например Киргизии, Узбекистана, внутренняя миграция становится более злободневной проблемой, чем внешняя (28). Особо значительная центростремительная миграция из села в город идет во второй половине 1990-х в Таджикистане: около 15% населения Душанбе составляют мигранты, прибывшие менее 5 лет назад (29).

Активно развивается трудовая миграция, причем в наиболее цивилизованных формах. О масштабах ее можно судить по следующим оценкам: в Молдове в трудовые миграции включено около 0,5 млн. человек, в Украине – около 240 тысяч человек, в Армении – до 1/3 домохозяйств, в России – 8-12% домохозяйств (30).

Уходит в прошлое «челночная миграция», послужившая серьезным подспорьем для выживания значительного слоя населения, обучения азам рыночной экономики в наиболее трудное время реформ. (В 1995-1996 гг. в России, в «челночный бизнес» было вовлечено от3 до 30 млн. человек, а его ежегодный оборот достигал 15 млрд. долларов). Функции, ранее выполняемые «челноками», сегодня более эффективно выполняют торговые компании; часть из них образованы вчерашними «челноками».

Нелегальная трудовая миграция практически повсеместно, судя по российским и белорусским, например, оценкам, превосходит легальную на порядок (31).

Социально-экономический уклон принимает и незаконная миграция: большинство незаконных мигрантов преследует цели добывания средств к существованию и/или обустройства в странах СНГ либо рассматривают последние как транзитные для переправки на Запад с теми же целями.

Большинство правительств СНГ сегодня указывают на растущее значение нелегальной миграции, включая вопросы возвращения нелегальных мигрантов (32).

Достоверные данные о масштабах незаконной миграции отсутствуют, по оценкам, наиболее значительные контингенты незаконных мигрантов сконцентрированы в России (от 700 до 1500 тысяч человек), в Украине (около 600 тысяч), в Белоруссии (50-100 тысяч), Молдове (100 тысяч). В 1999 г. были пресечены попытки въезда 40 тысяч незаконных мигрантов в Украину, 29 тысяч - в Азербайджан, 1,2 тысяч – в Молдову. В том же году были депортированы или выдворены из стран СНГ (без Грузии, России, и Таджикистана) 7 тысяч незаконных мигрантов (33). (Следует учесть, что в категорию незаконных мигрантов в государствах СНГ могут включаться как граждане других стран СНГ, так и граждане государства резиденции, нарушающие регистрационный режим проживания/пребывания).

Сотрудничество в области борьбы с незаконной миграцией становится наиболее перспективным направлением сотрудничества стран СНГ – из-за отсутствия кардинальных противоречий между странами СНГ, их общей заинтересованности в борьбе с преступностью и терроризмом и финансовой поддержки со стороны Запада данного направления сотрудничества. Успехом можно считать заключение соответствующего Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (март 1998).

На протяжении всего последнего периода государства СНГ более концентрируют свои усилия на совершенствовании национального законодательства и национальных структур управления миграцией, нежели на их гармонизации, реализации уже заключенных соглашений или заключения новых.

Особое внимание уделялось сопряжению национального законодательства с Конвенцией ООН о беженцах в соответствии с Программой действий, принятой в Женеве: в 1998 г. к Конвенции присоединились Казахстан, Киргизия, Туркмения, в 1999 г. – Грузия; прорабатывается вопрос о присоединении Молдовой.

Принимаются или изменяются законы о беженцах (Россия, 1997; Туркмения, 1997; Грузия, 1998; Азербайджан, 1999; Армения, 1999), о вынужденных переселенцах (Азербайджан, 1999), о миграции и иммиграции (Казахстан, 1997; Молдова, 1997; Азербайджан, 1998). Начал применяться, наконец, закон о беженцах в Белоруссии – процедура определения статуса заработала по всей стране с июня 1998 г. После принятия весной 2001 г. необходимых подзаконных актов начинает работать институт временного убежища в России, введенный законом «О беженцах» еще четыре года назад.

В настоящее время находятся в процессе разработки проекты законов о беженцах (Казахстан, Киргизия, Молдова), о миграции (Узбекистан), иммиграции (Армения, Белоруссия, Киргизия, Туркмения, Украина), о трудовой миграции (Армения, Белоруссия), о национальных меньшинствах (Армения).

Можно констатировать, что в государствах СНГ сложилась развитая законодательная база, регламентирующая вынужденные миграции – См. таблицу 3.

Таблица 3

Формы регламентации статуса вынужденных мигрантов в государствах СНГ

Государство	Беженцы	Вынужденные переселенцы	Перемещенные лица
Азербайджан	закон	Закон	закон 1)
Армения	закон		
Беларусь	закон		
Грузия	распоряжение главы государства		закон
Казахстан	временное положение		
Киргизия	временное положение	временное положение	
Молдова			временное положение1)
России	закон	Закон	закон 1)
Таджикистан	закон		закон
Туркменистан	закон		
Узбекистан			
Украина	закон		

Примечания:

1) - перемещенные лица получают статус вынужденных переселенцев.

Принимаются Государственные программы управления миграцией на национальном уровне (Беларусь, Россия, Азербайджан) либо Концепции миграционной политики (Киргизия, Таджикистан, имеются проекты таких концепций в Армении, Казахстане, России).

Активно идет процесс отработки национальных структур, в компетенцию которых входят вопросы миграции. Прослеживается тенденция снижения статуса таких ведомств в тех государствах, где проблемы миграции становятся не столь актуальными, как некоторое время назад и/или уходят на второй план (Белоруссия, Россия, Украина). Одновременно в ряде государств СНГ статус таких ведомств был повышен (Грузия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан). Для координации действий широко используются межведомственные правительственные комиссии: Беларусь, Грузия, Киргизия, Таджикистан, Азербайджан (частные вопросы), Казахстан (временные).

Миграционная политика становится более прагматичной. Образцом может служить миграционная политика России: в федеральных миграционных программах прописаны тезисы, устраивающие различные

политические спектры и НПО, как правило, противоречивые. Однако предусмотрено принятие соответствующих нормативных актов и финансирование лишь тех мероприятий, которые ведомство считает приоритетными. О миграционной политике России давно пора судить не по словам, а по финансам.

Настораживает, однако, что прагматизм миграционной политики стран СНГ – особого, сепаратного свойства: в то время как Европа идет по пути гармонизации миграционной политики, страны СНГ ищут свою выгоду поодиночке. Во многом это объясняется различием национальных приоритетов стран СНГ: Азербайджан и Россия, например, выражают озабоченность по поводу вопросов репатриации, Белоруссия – экологических мигрантов, Грузия – перемещенных лиц (34).

Одним из перспективных направлений сотрудничества стран СНГ, при поддержке международных организаций, является субрегиональное сотрудничество, особенно эффективное на центральноазиатском направлении, где гармонизированы интересы государств СНГ и спонсоров и в котором достигнут прогресс по институализации миграционных усилий (организация в 1997 г. Бишкекского центра управления миграцией (БУМЦ).

Сложнее с другими направлениями, особенно закавказским; справедливы опасения Грузии, что в нынешней ситуации интересы Грузии, Армении и Азербайджана не совпадают.

Однако субрегиональный подход не является альтернативой подходу в рамках СНГ: «Звучит парадоксально, но регион СНГ в целом представляет собой более сильное объединение и выражает более солидный подход, чем субрегиональные группировки» (35).

Вынужденная миграция, как основная проблема развития миграционных процессов на постсоветском пространстве, теряет свою актуальность. Что не исключает, впрочем, ее актуализации в отдельных субрегионах СНГ. В свете событий в Афганистане, роста фундаменталистских настроений и усиления исламского экстремизма в центральноазиатских государствах СНГ можно прогнозировать вспышку вынужденных миграций в этом регионе.

Однако для большинства стран СНГ на первый план выходят не столько задачи приема и обустройства вынужденных мигрантов, сколько их интеграции, предотвращения конфликтов мигрантов с местным населением, предотвращения незаконной миграции (в т.ч. под видом вынужденной).

Необходима увязка миграционной политики с политикой социально-экономического развития регионов и национальной политикой, соответствующие институциональные и правовые преобразования. Самого пристального внимания заслуживают процессы формирования новых мигрантских диаспор, особенно на локальном уровне.

Вероятно, страны СНГ вступают в новый этап трансформации миграционных процессов, на который сильнейшее влияние окажут два взаимодополняющих процесса: глобализации и локализации.

Литература

1. Статистический комитет СНГ, Статистический бюллетень, т.40, N 82, (Москва), ноябрь 1994, с.69.
2. В.И.Мукомель. Демографические последствия этнических и региональных конфликтов в СНГ // «Социологические исследования», 1999, N 6, с.69
3. Людмила Шахотько, Леонид Анисов. Беларусь: пойдут ли в село молодые специалисты? // Центр проблем вынужденной миграции в СНГ, Независимый исследовательский Совет по миграции стран СНГ и Балтии. Научные доклады, вып. 5, М.: 2000, с.56.
4. Елена Садовская. Перенос столицы из Алматы в Астану: причины и влияние на миграционные процессы в Казахстане // Центр проблем вынужденной миграции в СНГ, Независимый исследовательский Совет по миграции стран СНГ и Балтии. Научные доклады, М.: 2000, вып. 4, с.42; Саодат Алимова. Душанбе и Ходжент: влияние внутренней миграции на жизнь городов // Там же, с.46
5. Ирина Прибыткова. Коренные киевляне и мигранты: мониторинг социальных изменений на рубеже XXI века // Центр проблем вынужденной миграции в СНГ, Независимый исследовательский Совет по миграции стран СНГ и Балтии. Научные доклады, вып. 4, с.8.
6. Садовская Е.Ю. Миграционные процессы и миграционная политика в Казахстане // Миграционная ситуация в странах СНГ, с.120
7. Беженцы и вынужденные переселенцы в государствах СНГ. Под редакцией В.Мукомеля и Э.Паина. ЦЭПРИ, М.: «Комплекс-Прогресс», 1996; .Вынужденные мигранты в государствах СНГ. Под редакцией В.Мукомеля и Э.Паина. ЦЭПРИ, М.: «Фирма Инфограф», 1997
8. A/RES/49/173, п.2
9. Владимир Мукомель. Вооруженные межнациональные и региональные конфликты: людские потери, экономический ущерб и социальные последствия // Идентичность и конфликт в постсовтских государствах. М.: Московский Центр Карнеги, 1997, табл.23 с.301, табл.24 с.311.
10. Миграция населения в странах СНГ, 1996, МОМ, сс.58, 70, 34, 130, 82; Шахотько Л.П. Миграция населения Беларуси с.97; Максакова Л.П. Основные черты миграционной ситуации в Узбекистане // Миграционная ситуация в странах СНГ, с.236; О.А.Малиновская. Миграционная ситуация и миграционная политика в Украине. Национальный институт стратегических исследований СБиО Украины, вып.3, Киев, 1997, прил.1 (на украинском)
11. Миграция населения в странах СНГ, 1996, МОМ, сс.82, 95, 130: О.А.Малиновская. Миграционная ситуация и миграционная политика в Украине. Национальный институт стратегических исследований СБиО Украины, вып.3, Киев, 1997, прил.2 (на украинском)
12. Шахотько Л.П. Миграция населения Беларуси // Миграционная ситуация в странах СНГ, с.95
13. Максакова Л.П. Основные черты миграционной ситуации в Узбекистане // Миграционная ситуация в странах СНГ, с.241

14. Миграция населения в странах СНГ, 1996, МОМ, сс.11, 49; Бадурашвили И.Н., Гугушвили Т. Вынужденная миграция в Грузии // Миграционная ситуация в странах СНГ, с.113-114
15. Юнусов А.С. Армяно-азрбайджанский конфликт: миграционный аспект // Миграционная ситуация в странах СНГ, с.85
16. Бадурашвили И.Н., Гугушвили Т. Вынужденная миграция в Грузии // Миграционная ситуация в странах СНГ, 1999, с.115
17. Миграционная ситуация в странах СНГ. Отчет рабочей группы НПО по проблемам репатриации, интеграции и переселения. М.: 2000, с.56.
18. Миграция населения в странах СНГ: 1997-1998 гг. МОМ, 1999, с.137
19. Арутюнян Л.А. Новые тенденции миграции в Армении // Миграционная ситуация в странах СНГ, с.72
20. «Бакинский рабочий» (Баку), 12 июня 1998. Цит. по: Юнусов А.С. Армяно-азрбайджанский конфликт: миграционный аспект // Миграционная ситуация в странах СНГ, 1999, с.86
21. Федеральная миграционная служба России. Информационно-аналитический бюллтень N 1, М.: 1997, с.19
22. Женщины в переходный период. Региональный мониторинговый доклад N 6, 1999, UNISEF, Arti Grafiche Ticci, Italy, 1999
23. Шахотько Л.П. Миграция населения Беларуси, с.109; Пискун А.И. Современная миграционная политика Украины: проблемы становления // Миграционная ситуация в странах СНГ, с.259
24. Программа действий. С.42.
25. Зайочковская Ж.А. СНГ через призму миграции // Миграционная ситуация в странах СНГ, 1999, с.61
26. Источники: 1998 г. рассчитан по Миграция населения в странах СНГ: 1997-1998 гг., с.13, Информационный бюллетень. Федеральная миграционная служба России, М.: 1998, с.124-129. 1999 г. - Refugees and Others of Concern to UNHCR in Countries of Commonwealth of Independent States (CIS) in 1999. UNHCR, Geneva, 7 June 2000, p.3/8. 2000 г. - Indicative number of refugees and others of concern to UNHCR, end 2000 // Provisional Statistics on Refugees and Others of Concern to UNHCR for the year 2000, UNHCR, Population Data Unit, PGDS/UNHCR, Geneva, 11 April 2001, (www.unhcr/ch) tab.1
27. Источники: Миграция населения в странах СНГ: 1997-1998 гг., с.13; Refugees and Others of Concern to UNHCR in Countries of Commonwealth of Independent States (CIS) in 1999. UNHCR, Geneva, 7 June 2000, p.3/8; Indicative refugee population and major changes by country of asylum, 2000 // Provisional Statistics on Refugees and Others of Concern to UNHCR for the year 2000, UNHCR, Population Data Unit, PGDS/UNHCR, Geneva, 11 April 2001, tab2.
28. Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах. Ежегодный доклад, 1999. М.: ИэиА РАН, 1999, с.123; Ш.Хуррамов. Миграция рабочей силы [в Узбекистане] // Сеть этнологического мониторинга и раннего предупреждния конфликтов, бюллетень, сентябрь-октябрь 2000. М.: ИэиА РАН, 2000, с.57
29. Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах. Ежегодный доклад, 1998. М.: ИэиА РАН, 1999, с.199
30. Заседание Независимого исследовательского Совета по миграции стран СНГ и Балтии, Крым, май 2001, сообщения Ж.Зайончковской, В.Мошняги, Д.Поздняка.
31. Межэтнические отношения и конфликты в постсоветских государствах, с.33

32. Доклад и рекомендации для последующей деятельности Региональной конференции...(Проект), УВКБ ООН, МОМ, ОБСЕ, Женева, CISCONF/2000/SG5/3, с.5
33. Миграционная Информация из Стран СНГ. Центр МОМ по техническому сотрудничеству, Женева, июль 2000, с.2-7.
34. Доклад и рекомендации для последующей деятельности Региональной конференции..., CISCONF/2000/SG5/3, с.5
35. Обзорный доклад о процессе Конференции (1996-2000 гг.). УВКБ ООН и МОМ, Женева, 2000, с.32
36. Леонтьев Е. Человек не профессия, а диагноз// «Российская Федерация» 1997, № 11, С.50-51

Марек Окольски

Миграционное давление на Европу[22]

По общему признанию, мы живем в эпоху миграции, когда территориальные перемещения охватывают значительно большие массы людей, чем когда-либо раньше. Я не собираюсь задаваться тем вопросом, который обсужден уже многими авторами: действительно ли мир находится в движении? Я предпочел бы сконцентрировать внимание на причинах и последствиях этого явления, апеллируя преимущественно к опыту Европы.

Анализ, представленный в настоящей статье, - фокусирующийся на многоплановости международных миграций в Европе, включая все их формы и географические направления, - дает основания для утверждения, что доминирующую роль (как в количественном, так и в структурном плане) в миграционном процессе в Европе играют международные миграции в бывших социалистических странах, а также миграции из Восточной Европы в Западную и внутри Европейского Союза. Приток мигрантов из неевропейских стран – так называемое давление – сократился (относительно, а после 1994 г. и абсолютно). Так что стереотип «миграционного давления» больше отражает западное понимание миграции, чем реальность миграционных передвижений.

Своеобразие нынешней ситуации в области международной миграции становится еще более очевидным, если сравнить ее с той ситуацией, которая наблюдалась на рубеже 20 века. Нынешние (им)мигранты гораздо более многообразны по районам выхода, расовой принадлежности, гендерным показателям и показателям социально-экономического развития своих стран, по культурной ориентации, а в том, что касается принимающей страны – по легальному статусу, секторам экономики, в которых они заняты, по способу принятия культуры окружающего общества.

Современные внутренние конфликты создают гораздо более значительные по масштабам волны беженцев, чем это было в прошлом, включая в себя беженцев, которые не обязательно ищут убежища в ближайших безопасных странах, но – все чаще и чаще – ставящие целью своего назначения страны с хорошо организованными миграционными сетями или те страны, в которых можно рассчитывать на наиболее

[22] Настоящая статья представляет собой краткий вариант пленарного доклада, с которым автор выступил на Европейской Конференции по народонаселению (г. Гаага, Нидерланды, 30 августа – 3 сентября 1999 г.). Полностью доклад опубликован на английском языке под названием *Migration Pressures on Europe* в книге “European Populations. Unity in Diversity”. Kluwer Academic Publishers, 1999, стр. 141-194.

благоприятные условия защиты и существования вне зависимости от того, сколь далеко они расположены.

Возникновение многообразных миграционных потоков было спровоцировано разрушением социалистического блока и последовавшим за этим «открытием» границ бывших коммунистических стран, а также – в определенной степени – некоторых тоталитаристских государств Восточной Азии (Китай и Вьетнам), на которые в общей сложности приходилось около 29% мирового населения (1995) и значительная часть территории Азии и Европы. Это привело к росту четырех крупных миграционных потоков, различающихся географически: (1) активизировало миграцию между самими этими странами, (2) поток миграции из этих стран на Запад, (3) в том, что касается европейских стран бывшего социалистического блока – приток мигрантов с юга и (4) транзитную миграцию с юга на запад. Все эти миграционные потоки оказали значительное влияние на общую картину международной миграции в 1990-е гг.

По весьма вероятной оценке, в середине 1990-х гг. Европа приняла почти 22,5 миллионов (зарегистрированных) иностранных граждан, что, например, в Западной Европе, на которую приходится 87,5% от общего числа въехавших, составило на 31% больше, чем в 1988 г. (14). В период между 1980 и 1996 гг. доля иностранцев в общей численности населения в основных четырех странах-реципиентах возросла следующим образом: в Германии – с 7,2% до 8,9%; в Великобритании – с 2,8% до 3,4%; в Швейцарии – с 14,1% до 19,6; в Италии – с 0,5% до 1,7%.

Помимо миграционных потоков, зафиксированных национальной статистикой соответствующих стран, в последние годы на Европу пришлось также значительное число лиц, ищущих убежища, иностранцев, которым была предоставлена временная защита, и нелегальных мигрантов. Что касается первой из этих трех категорий, тенденция заключалась в переходе от очень низкого уровня (десятки тысяч человек ежегодно) в начале 1980-х гг. до примерно 700.000 человек в 1992 г. и до половины этого показателя в 1994 г. Рост числа лиц, имеющих временную защиту, выступает преимущественно как последствие гражданской войны в Боснии-Герцеговине, и миграция этого рода может рассматриваться как краткосрочное явление. Тем не менее, в начале 1997 г. около 837.000 жителей этой страны можно было обнаружить повсюду в Европе, причем многие из них не имели намерения возвращаться домой. (14). Наконец, многие мигранты, въезжающие в европейские страны, являются нелегальными мигрантами (даже примерное их число неизвестно). Часть этих лиц составляют незаконные мигранты. По оценке Международной организации по миграции, в 1993 г. примерно 350.000 граждан иностранных государств въехали в страны Западной Европы нелегальным путем. По некоторым данным, с середины 1990-х гг. число нелегальных

мигрантов, въезжающих в Европу, сокращается. Вероятно, гораздо большая часть нелегальных мигрантов -–это те, кто въезжают законно, как туристы, но остаются в стране сверх положенного срока или нанимаются на работу без соответствующих разрешений.

Важным фактором, который следует принимать во внимание при оценке изменения европейской миграционной модели, является новая политическая конфигурация Европы, которая возникла как результат того, что был поднят «железный занавес» и (постепенно, после 1988 г.) население восточноевропейских стран было вовлечено в миграционное движение. Политические изменения в Центральной и Восточной Европе в конце 1980-х и начале 1990-х гг. привели к возникновению масштабных миграционных потоков в различных направлениях и в различных формах. Однако эти изменения, которые еще предстоит исследовать и объяснить, происходят параллельно с гораздо более сложным миграционным явлением, вызванным распадом СССР и бывшей Югославии, а именно, огромными волнами вынужденных мигрантов.

В результате потоки беженцев и лиц, ищущих временное убежище, стали одной из наиболее многочисленных категорий международных мигрантов в Европе в 1990-е годы. При этом принимающими странами выступили не только западноевропейские страны, но также сами государства Восточной и Центральной Европы. Это опровергает прогноз Д. Ван де Каа, сделанный на Европейской Конференции по народонаселению в 1991 г. о том, что «основным потоком миграции в Европе в течение ближайшего десятилетия будет миграция с Востока на Запад» (19, стр. 91).

В бывшей Югославии лица, вынужденные оставить места своего постоянного проживания (численностью более 1 миллиона человек в начале 1997 г., из них более 600.000 человек вне границ б.Югославии), нашли убежище преимущественно в западноевропейских странах, но не только в них. В число 25 стран, принявших наибольшее количество беженцев из Югославии, входят 6 восточноевропейских государств. Только Венгрия предложила убежище 80.000 бывших югославских граждан. Поток перемещенных лиц из регионов бывшего Советского Союза, вовлеченных в гражданские войны и конфликты на этнической почве, демонстрирует ту же тенденцию с еще большей очевидностью. Наибольшее число этих вынужденных переселенцев приняла Россия – около 1 миллиона человек к 1996 г. Пример массового оттока румынских граждан (преимущественно этнических румын и венгров) также показателен в этом контексте. Более 60.000 румынских беженцев приняла Венгрия.

Итак, не поток мигрантов с Востока на Запад стал основной чертой миграционной ситуации в Европе в 1990-е годы. В том, что касается беженцев, перемещенных лиц и лиц, ищущих убежище, то картина в

целом по Европе многообразна и подвижна. Наблюдался массовый приток лиц, ищущих убежище, из различных регионов. В 1989-1994 гг. более 3,5 миллионов человек прибыли в европейские страны либо в поисках убежища, либо для временной защиты. 2,9 миллионов из них входили в категорию лиц, ищущих убежище, из которых, в свою очередь, 1,3-1,4 миллиона были из неевропейских государств. Тенденция такова, что среднегодовое число лиц, ищущих убежище, зарегистрированных в Европе, сократилось примерно вдвое по сравнению с исключительно высоким уровнем 1991-1993 гг., но тем не менее оставалось высоким по отношению к уровню 1980-х гг. и более ранних лет.

Численность таких мигрантов, прибывающих в западноевропейские страны, начала быстро расти в конце 1980-х гг., когда большинство стран ввели новые жесткие меры и процедуры, касающиеся иммиграции. Весьма вероятно, что многие из тех, кому было отказано во въезде в западноевропейские страны как членам семей, родственникам, женихам и невестам и т.д., воспользовались каналом ищущих убежище. В начале 1990-х гг. к этим факторам роста численности лиц, ищущих убежище, добавились другие, наиболее существенными из которых стал поток беженцев из бывшей Югославии.

В 1993 г. – во время наивысшего притока лиц, ищущих убежище в западноевропейских странах, количество граждан из бывшей Югославии насчитывало примерно 32% от общего числа. В том году в странах, входящих в Европейский Экономический Союз (19 государств), насчитывалось 554.000 лиц, ищущих убежище, из которых 177.000 были из бывшей Югославии. (5).

Германия, которая является основной принимающей страной (на нее приходится 58% лиц, ищущих убежище в Западной Европе), испытала неожиданный рост числа этой категории мигрантов из Югославии – с 22.000 чел. в 1990 г. до 122.000 чел. в 1992 г. (93.000 чел. в 1993 г.), а также их доли – с 11% до 28%. В год «пика» (1992 г.), помимо граждан из бывшей Югославии, наблюдался также значительный притек мигрантов из двух других бывших социалистических стран – Румынии и Болгарии. Три эти национальности, вместе взятые, составили 59% от общего числа лиц, ищущих убежище в Германии. Очевидно, что значительная часть этих лиц въехала в Германию как мигранты, если бы та не приняла меры, направленные на ужесточение иммиграционной политики. С другой стороны, регистрация этих мигрантов как лиц, ищущих убежище, несколько исказила тенденцию миграции с востока на запад в начале 1990-х гг.

Другой страной, граждане которой в начале 1990-х гг. выбрали канал беженцев и лиц, ищущих убежище, как способ въезда в Германию, была Турция. Турки, учитывая их традиционную миграционную направленность на Германию, особенно пострадали от ужесточения

Германией своей иммиграционной политики. Если в начале 1980-х гг. незначительное число турок въезжали в Германию как лица, ищущие убежище (мене 5.000 в год), то их число начало стремительно расти во второй половине 1980-х гг. и к 1992 г. достигло 28.000 человек.

Кроме того, поток лиц, ищущих убежище, наблюдался из других азиатских государств: Афганистана, Китая, Индии, Ирана, Ливана, Шри Ланки и Вьетнама. В целом в период с 1990 по 1992 гг. число граждан, ищущих убежище в Германии, возросло с 24.000 чел. до 56.000 чел. (Турция не включена). Еще более очевиден рост числа граждан африканских государств, ищущих убежище в Германии. Если до 1989 г. их количество исчислялось несколькими тысячами в год, то в последние 5 лет (1988-1992 гг.) оно возросло на порядок и в 1992 г. достигло 67.000 чел. Наибольшее число приходится на Алжир, Того, Гану и Нигерию.

Опыт различных европейских стран показывает, что после относительно короткого времени значительная (если не большая) часть лиц, ищущих убежище, и лиц, которым предоставлена временная защита, превращаются из иммигрантов *де-факто* в иммигрантов *де-юре.* Сравнительный анализ последствий государственной политики трех скандинавских стран – Дании, Норвегии, Швеции – в отношении представителей этой категории лиц демонстрирует, что, несмотря на принципиальные различия этой политики, конечный результат был одним и тем же: мигранты фактически стали переселенцами (16). Из упомянутых трех стран Дания решила следовать политике ограничения присутствия лиц, ищущих убежище, и перемещенных лиц из Боснии, высылая их обратно, как только это становилось возможным, в то время как Швеция с самого начала ставила цель их интеграции в шведское общество. Спустя некоторое время все три страны были вынуждены последовать той же политике, то есть политике интеграции, поскольку реальность была такова, что временные переселенцы превращались в иммигрантов. Это можно рассматривать как один из аргументов в пользу того, что в конце 1980-х гг. и в начале 1990-х гг. в Европе больше внимания следовало бы уделять потокам лиц, обращающихся с просьбой о различных видах защиты и помощи, как альтернативной форме иммиграции.

Наконец, хотелось бы упомянуть о кажущемся парадоксе Европы, которая является прибежищем для растущего числа беженцев и лиц, ищущих убежище, - не просто прибывающих из отдаленных регионов мира, но также весьма успешно использующих налаженные миграционные сети в странах назначения. Исходя из этого, было бы логичным предположить, что эти лица должны искать убежище в сопредельных странах. Есть, по крайней мере, две причины, по которым это ни в коей мере не может считаться правилом. Во-первых, значительная доля этих лиц по сути являются мигрантами, которые предпочитают оказаться в преуспевающих странах и для которых «канал

поиска убежища» является попросту наиболее простым (если не единственно возможным) способом проникновения туда. Во-вторых, глобализация, - которая, согласно точке зрения Хоффманна-Новотны (9), в значительной степени складывается под влиянием европеизации ценностей и массовой культуры, - делает Старый Свет технически легко достижимым (благодаря развитию воздушного транспорта, расширяющегося доступа к Интернету и системе спутниковой информации, расширению телефонной и телевизионной сетей и т.д.) для людей со всего мира, даже если это требует преодоления больших расстояний и определенных жертв.

Оценивая настоящую и будущую «емкость» Европы в плане приема мигрантов, важно проанализировать изменения в природе потоков международной миграции в целом и европейского миграционного пространства, в частности. Представляется обоснованным, как это подчеркивает Солт (14, стр. 5), что термин *миграция (migration),* в котором превалирует мотив окончательного переселения, представляется несколько устаревшим и что мы должны рассматривать миграцию как вспомогательную категорию в более общем контексте *движения (movement),* включающего широкое разнообразие типов и форм человеческой мобильности, взаимопереплетающихся и взаимоперетекающих друг в друга. С другой стороны, Европа как арена международных перемещений населения должна оцениваться как составная часть всемирного пространства и в то же время – как отдельный континент, простирающийся от Урала до Атлантики.

Исходя из этих соображений, следует заметить, что европейские миграции в последнее десятилетие были в наибольшей степени внутриконтинентальными перемещениями. НЕ только снизилось относительное значение притока населения с других континентов, но одновременно снизилась склонность европейцев выезжать за пределы Европы. Кроме того, возросли краткосрочные перемещения и пара-миграционная мобильность. Тем не менее, многие формы и типы перемещений, наблюдавшиеся в течение последних 20 лет, были «подогреты» политической конъюнктурой, и едва ли можно считать их долгосрочным, постоянным явлением.

На мой взгляд, есть целый ряд причин, которые несут в себе вероятность изменения миграционных тенденций и процесса интеграции мигрантов в Европе даже при условии более либеральной (по сравнению с ныне осуществляемой) иммиграционной политикой в западноевропейских странах.

1. В некоторых из этих стран толерантность государства по отношению к теневой экономике и, в частности, к теневому рынку труда выступает как магнит для нелегальных мигрантов. Несмотря на то, что с 1970-х гг. деятельность нелегальных трудовых мигрантов в

западных странах пресекается, работодатели продолжают нанимать их (2; 17). Введение более жестких санкций против работодателей в этих странах может само по себе снизить привлекательность неформального рынка труда и сократить число нежелательных мигрантов.

2. Значительная часть притока мигрантов является результатом несогласованной миграционной политики стран-реципиентов, которая характеризуется непостоянством и противоречивостью применяемых мер. Например, многие мигранты усмотрели противоречие между идеей свободного перемещения людей, которая в течение длительного времени постулировалась западноевропейскими странами, и ужесточением контроля над въездом. Часто мигранты, не получая разрешения на въезд, чувствуют себя обманутыми и ищут нелегальные пути въезда. Меняющееся отношение некоторых стран в отношении гастарбайтеров является другим примером такого рода непостоянства. Это смущает многих временных мигрантов и толкает их либо к нелегальности, либо на путь превращения в постоянных переселенцев. Наконец, различные условия найма для различных этнических категорий мигрантов, в частности, предоставление привилегированного статуса для некоторых, ведут к многократному увеличению притока именно этих привилегированных категорий. (12).

3. С одной стороны, культурологически и экономически селективный подход к беженцам и лицам, ищущим убежище, обычно имеет результат, противоположный ожидаемому и стимулирует миграцию большего числа лиц, принадлежащих к определенным культурным и экономическим группам. (10; 21). С другой стороны, в большинстве случаев общие законы в отношении лиц, ищущих убежище, выступают мощным стимулом для мигрантов со всего мира использовать преимущества этого статуса, в то время как другие каналы миграции перекрыты. (20). Наконец, отсутствие международной координации действий в отношении лиц, ищущих убежища и временной защиты, ведет либо к росту потока в те страны, которые предлагают относительно более благоприятные условия пребывания, либо повышают их ожидания в отношении этих условий вне зависимости от страны пребывания. (16).

Список этих факторов можно продолжить. Важно, что все они говорят в пользу того, что миграционное давление на Европу со стороны мигрантов из неевропейских стран - является ли это фактом или лишь угрозой – может быть заметно смягчено даже при существующих в Европе институциональных механизмах и в течение относительно короткого времени. Что касается отдаленной перспективы, то здесь можно назвать ряд обнадеживающих факторов: возникновение и становление

региональных миграционных пространств со своими полюсами притяжения вне Европы; медленное, но устойчивое развитие мировой экономики, сопровождаемое ростом доходов и выдвижением новых стран с периферии мирового хозяйства на срединные позиции, а со срединных – в число наиболее развитых, и следовательно, перераспределение мирового миграционного потенциала среди растущего числа стран, и наконец, обеспечение взаимодействия европейских государств в своей иммиграционной политике и закрепление тех первых успехов, которые были достигнуты, начиная с 1995 г., в ограничении притока нелегальных мигрантов.

Перевод с английского И.В.Ивахнюк

Литература

1. Boehning, W.R. and J. Werquin (1990), *Some economic, social and human rights considerations concerning the future status of third-country nationals in the Single European Market.* Working Paper. World Employment Programme Research: International Labour Office.
2. Brochmann, G. (1993), Migration Policies of destination countries. In: *Political and demographic aspects of migration flows to Europe.* Population Studies, 25. Strasbourg: Council of Europe Press, pp. 105-128.
3. Castles, S. And M.J. Miller (1993) *The age of migration: International population movements in the modern world.* Houndmills: Macmillan.
4. Coleman, D. (1994), International migrants in Europe: Adjustment and integration processes and policies. In: M. Macura and D. Coleman (eds.) *International migration: Regional processes and responses.* New York: United Nations, pp. 41-76.
5. Eurostat (1995), *Migration Statistics 1995.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
6. Frejka T. (ed.) (1996), *International Migration in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States.* New York: United Nations.
7. Gosh, B. (1994), The future of East-West migration. In: S. Ardittis (ed.), *The politics of east-west migration,* Houndmills: Macmillan, pp. 217-249.
8. Hammar, T. (1997), *On the effects of restrictions.* Paper presented at the seminar on International Migration at Century's End: Trends and Issues. Barcelona, 7-10 May.
9. Hoffmann-Nowotny, H.J. (1991), Weltbevolkerung und Weltmigration. Eine Zukunftsorientierte Analyse. In: *Das Fluchlingsproblem – eine Zeitbombe?* Chur: Ruegger, pp. 75-89.
10. Levai, I. (1997), Global migration in the world system. In: M. Fullerton et al. (eds.), *From improvisation toward awareness? Contemporary migration politics in Hungary.* Budapest: Sik Kiado, pp. 182-186.
11. Morawska, E. (1999), *Transnational migrations in the enlarged European Union: A perspective from East Central Europe.* Reflection group on long-term implications of EU enlargement: The nature of the new border. Mobility in the enlarged EU: Opportunities and threats. Florence, 25 February.

12. Okolski, M. (1999), Recent migration in Poland: Trends and Causes. In: K. Iglika and K. Sword (eds.), *The challenge of East-West migration for Poland.* Houndmills: Macmillan, pp. 15-44.

13. Poulain, M. (1993), Recent trends in stocks and flows of migrants in the member countries of the Council of Europe: A statistical approach. In: *Political and demographic aspects of migration flows to Europe.* Population Studies, 25, Strasbourg: Council of Europe Press, pp. 55-104.

14. Salt, J. (1997), *Reconceptualising migration and migration space.* Paper presented at the International Conference "Central and Eastern Europe – New Migration Space". Pultusk (Poland), 11-13 December.

15. Salt, J. (1998), Towards a migration management strategy. Final report. Reflection Group on Managing Migration in the Wider Europe, MG-MAN (98) 1.

16. Schwarts J. (ed.) (1998) *Et midlertidigt liv: Bosnike flygtninge i de nordiske lande.* Kobenhavn: Nord.

17. Stalker, P. (1994), *The work of strangers: A survey of international labour migration.* Geneva: International Labour Office.

18. UNHCR (1996), Consolidated country report. UNHCR Regional Bureau for Europe: *European Series, 1, pp. 17-50.*

19. Van de Kaa, D.J. (1993), European migration at the end of history. In: A. Blum and J.L. Rallu (eds.) *European Population, Vol. 2: Demographic dynamics.* Paris: John Libbey, pp. 77-110.

20. Zlotnik, H. (1998) International migration1965-96: An overview. *Population and Development Review.* 24 (3), pp. 429-468.

21. Zolberg, A. Et al. (1986), International factors in the formation of refugee movements. *International Migration Review,* 20 (2), pp. 151-169.

Рязанцев С.В.

Вынужденная миграция в Европе: современные тенденции и проблемы управления

Проблема вынужденной миграции была всегда актуальна для Западной Европы. Только в XX веке здесь отмечались несколько крупных потоков беженцев. Около миллиона человек бежали из европейской части России после октябрьской революции, в 1919–1920 гг. Позже по Европе рассеялись 320 тыс. армян и около 2 млн. греков и турок, покинувших ставшие для них враждебными территории по соглашению, заключенному между воевавшими странами в 1923 г.

Сотни тысяч людей были вынуждены покинуть родные места во время гражданской войны в Испании в конце 1930-х гг. В тот же период времени четверть миллиона человек бежали из Германии. Крупные потоки беженцев дала вторая мировая война. К 1942 г. по Европе были рассеяны свыше 21 миллиона бездомных и перемещенных лиц (1, с. 5).

«Холодная война» породила новые потоки беженцев, которые стали «пешками» в идеологическом противостоянии между Востоком и Западом. Одним из крупных потоков беженцев в послевоенной Европе стала миграция 184 до 200 тыс. венгров в Австрию и Югославию после восстания 1956 г.

После «Пражской весны» 1968 г. и событий в Венгрии иммигрировали на Запад около 90 тыс. словаков и чехов, а также примерно 80 тыс. венгров (2, с. 250-251). Около 3,5 млн. немцев из ГДР перебрались в ФРГ перед тем, как в 1961 г. была возведена Берлинская стена (3, с. 5).

Вплоть до 1990-х гг., миграция из стран Восточной Европы была затруднена. Однако многие граждане мигрировали нелегально, получая без особых проблем политическое убежище и статус беженца в странах Запада. Большинство заявок граждан Восточной Европы на предоставление политического убежища удовлетворялось, поскольку, как отмечает П. Стокер, «прием беженцев представлял собой очень удобное идеологическое оружие в борьбе против коммунизма…».

Категории вынужденных мигрантов. Всеобщая декларация прав человека 1948 г. обеспечила людям право искать и получать убежище. С принятием Женевской Конвенции по беженцам 1951 г. и Протокола к ней 1967 г. в Западной Европе было официально провозглашено право на получение убежища вынужденными мигрантами. Конвенция 1951 г. узаконила принцип, согласно которому никого нельзя возвращать в страну, где жизнь или свобода этого человека могут оказаться под

угрозой. В настоящее время выделяют несколько категорий вынужденных мигрантов (4, с. 47):

- *беженцы* – мигранты, которым до или после прибытия в страну предоставляется статус беженца на основании вышеуказанных соглашений;
- *лица, желающие получить убежище,* - мигранты, которые подают ходатайство о получении убежища не в своей стране. Статус претендента согласно международным документам сохраняется за ними до тех пор, пока их заявление не будет рассмотрено и по нему не будет вынесено соответствующее решение;
- *иностранцы, получившие временный статус защиты.* Таким мигрантам разрешается временное (иногда на неопределенный срок) пребывание в принимающем государстве в силу того, что в случае возвращения в свою страну их жизни может угрожать реальная опасность;
- *лица, принятые по иным соображениям гуманности.* Категория включает иностранцев, не получивших полного статуса беженца, но тем не менее допущенных в страну по причинам гуманитарного характера, поскольку они оказались в положении, сходном с положением беженцев.

Иногда вынужденные мигранты возвращаются в страну исхода. В подобных случаях их принято называть соответственно *репатриирующимися беженцами или репатриирующимися претендентами на получение убежища.* Возвращение вынужденных мигрантов может происходить как в рамках программ репатриации, осуществляемых при международной поддержке, так и по собственной инициативе вынужденных мигрантов.

Говоря о проблеме вынужденного переселения, нельзя не сказать еще об одной категории вынужденных мигрантов, которые не пересекают государственных границ и мигрируют в пределах своих стран - *внутренне перемещенных лицах.* В 1999 г. их, по приблизительным оценкам, насчитывалось в европейских странах от 2,6 до 3,2 млн. человек. Значительная часть из них - 840 тыс. человек в Боснии и Герцеговине и примерно 550 тыс. человек в Российской Федерации, преимущественно на Северном Кавказе. В Турции находится примерно от 400 тыс. до 1 млн., в Азербайджане – около 576 тыс. и в Грузии – примерно 280 тыс. внутренне перемещенных лиц (5, с.16).

Условия проживания вынужденных мигрантов достаточно сложны. Многие из них теряют жилье и имущество, терпят моральные страдания и лишения, подрывают здоровье. Некоторые из внутренне перемещенных лиц представляют собой определенный потенциал для эмиграции в другие государства и, следовательно, переходят в категорию беженцев и ищущих убежища.

Масштабы вынужденной миграции. Поток вынужденных мигрантов в Европу в 1970-е гг. составлял около 30 тыс. человек в год. Вплоть до середины 1980-х гг. число ищущих убежище несколько выросло - до 100 тыс. человек в год. Около 70% из них прибывали из Восточной Европы, быстро получали убежище и достаточно легко интегрировались в новой стране пребывания. Если отдельные страны не справлялись с этими потоками, то другие европейские страны, а также США, Канада, Австралия, ЮАР, Аргентина охотно предоставляли беженцам разрешение на постоянное место жительства. Это была, как удачно называет ее Дж. Кьюмин, «ранняя форма распределения бремени», превратившаяся в столь спорную для стран Европы проблему в настоящее время.

С середины 1980-х гг. этнические конфликты, военные противостояния и природные бедствия в различных регионах мира увеличили количество беженцев (6, с. 3). В 1986 г. количество ищущих убежище увеличилось до 200 тыс. человек. В 1989 г. их стало уже примерно 317 тыс. человек (1, с.6).

В 1990-е гг. возникли этнические конфликты и гражданские войны в бывшей Югославии, странах СНГ, Африки и Азии. Они резко увеличили потоки мигрантов, искавших убежище в государствах Западной Европы. В 1992 г. на континенте было зарегистрировано около 700 тыс. вынужденных мигрантов (6, с. 3), это максимальный показатель для послевоенной Европы. Именно в это время многие европейские страны перешли к политике «нулевой иммиграции», которая заключается в предоставлении убежища ограниченному количеству беженцев.

В 1997 г. количество ищущих убежище в Европе сократилось в два раза по сравнению с началом 1990-х гг. до 333 тыс. человек. По оценке УВКБ ООН в 1998 г. вынужденных мигрантов насчитывалось более 336 тыс. человек. В 1999 г. «этнические чистки» в Косово, военные действия НАТО в Югославии, продолжающиеся гражданские войны и вооруженные конфликты в некоторых странах Азии и Африки увеличили количество беженцев почти на 20% по сравнению с предыдущим годом - до 440 тыс. человек. Значительную долю из них составляли албанцы из Косово, курды из Турции и Ирака, афганцы, сомалийцы и др. (1, с.7). В 2000 г. в Европе насчитывалось около 435 тыс. беженцев.

Динамика, страны происхождения и расселения беженцев за период 1987-2000 гг. представлены в таблице 1.

Таблица 1.

Беженцы и лица, искавшие политического убежища, в странах Европы в 1987-2000 гг., *человек*[23]

Год	*Общее количество*	*Основные страны расселения*	*Основные страны происхождения*
1987	180 600	Германия – 57 400, Франция – 24 800, Швеция – 18 100, Нидерланды – 13 500, Австрия – 11 400, Италия – 11100	Турция, Польша, Иран, Шри-Ланка, бывшая Югославия
1988	230 000	Германия – 103 100, Франция – 31600, Швеция – 19 600, Швейцария – 16 800, Австрия – 15 800, Греция – 8 400	Польша, Турция, бывшая Югославия, Иран, Шри-Ланка
1989	315 700	Германия – 121 300, Франция – 61400, Швеция – 30 300, Швейцария – 24 400, Австрия – 21 900, Великобритания – 16 800	Турция, Польша, бывшая Югославия, Шри-Ланка, Заир
1990	436 700	Германия – 193 100, Франция – 53100, Великобритания–38 200, Швейцария–35 800, Швеция – 29 400, Австрия – 22 800	Румыния, Турция, бывшая Югославия, Ливан, Польша
1991	554 700	Германия – 256 100, Великобритания-73400, Франция – 46500, Швейцария – 41 600, Швеция – 27 400, Австрия – 27 300	Бывшая Югославия, Румыния, Турция, Албания, Болгария
1992	690 400	Германия – 438 200, Швеция – 84000, Великобритания – 32 300, Франция – 26 900, Швейцария – 18 100, Бельгия – 17 700	Бывшая Югославия, Румыния, Турция, Болгария, Заир
1993	553 000	Германия – 322 600, Швеция – 37600, Нидерланды–35 400, Великобритания–28000, Франция – 27 600, Бельгия – 26 900	Бывшая Югославия, Румыния, Болгария, Турция, Алжир
1994	328 500	Германия – 127 200, Нидерланды – 52 600, Великобритания – 42 200, Франция – 26 000, Швеция – 18 600, Швейцария – 16 100	Бывшая Югославия, Турция, Румыния, Шри-Ланка, Иран
1995	319 870	Германия –166 951, Великобритания – 55 000, Нидерланды – 29 258, Франция – 25 964, Швейцария – 17 021, Бельгия – 11 420,	Югославия, Турция, Босния и Герцеговина, Ирак, Румыния, Шри-Ланка, Афганистан
1996	276 240	Германия – 149 193, Великобритания – 34 800, Нидерланды – 22 170, Швейцария – 18 001, Франция – 17 405, Бельгия – 12 433	Турция, Югославия, Ирак, Шри-Ланка, Афганистан, Иран
1997	332 800	Германия – 106 350, Нидерланды –	Югославия, Ирак,

[23] Данные 1995-1997 гг. включают показатели по 14 странам Европы: Австрии, Бельгии, Великобритании, Германии, Греции, Дании, Испании, Италии, Нидерландам, Норвегии, Финляндии, Франции, Швейцарии, Швеции. Данные за 1987-1994 гг. и 1998-2000 гг. включают показатели по 15 странам – к списку, указанному выше, добавляется Португалия.

		34 460, Великобритания – 32 520, Швейцария – 24 250, Франция – 22 640, Бельгия – 11 790	Турция, Афганистан, Шри-Ланка, Румыния, Сомали
1998	336 190	Германия – 98 640, Великобритания – 59 830, Нидерланды – 45 220, Швейцария – 41 300, Франция – 22 370, Бельгия – 21 960	Югославия, Ирак, Афганистан, Турция, Сомали, Шри-Ланка, Босния и Герцеговина
1999	437 370	Германия – 95 330, Великобритания – 91 390, Швейцария – 40 130, Нидерланды – 39 300, Бельгия – 35 780, Франция – 30 830	Югославия, Ирак, Афганистан, Турция, Сомали, Шри-Ланка, Иран, Россия
2000	434 560	Великобритания – 97 860, Германия - 78 770, Нидерланды – 43 890, Бельгия – 42 720, Франция – 38 600, Швейцария - 17 660	Югославия, Ирак, Афганистан, Иран, Турция, Россия, Китай, Шри-Ланка

Источник: данные УВКБ ООН

Динамика и география исхода вынужденных мигрантов. География происхождения беженцев, нашедших убежище в европейских странах, достаточно обширна и включает страны и континенты, на которых происходили или продолжаются до сих пор этнические конфликты, гражданские войны, военные действия, крупные стихийные бедствия, совершались террористические акции.

В конце 1980-х гг. большая часть беженцев в странах Европы происходила из Азии – Турции, Ирана, Ирака и Шри-Ланки. Вторым регионом были страны Восточной Европы – Польша, бывшая Югославия, Румыния и территория СССР. Лишь третье место занимали потоки беженцев из политически нестабильных стран Африки – Заира, Ганы, Анголы и Эритреи.

В начале 1990-х гг., продолжался по инерции поток иммигрантов из бывших социалистических стран, хотя не всегда это сопровождалось угрозой преследования. В 1992 г. количество беженцев из стран Восточной Европы достигло максимального уровня – около 420 тыс. человек, из которых больше ½ пришлось на регионы бывшей Югославии. Искали политического убежища в Европе также 116 тыс. румын, 34 тыс. болгар, 26 тыс. албанцев, 10 тыс. выходцев из бывшего Советского Союза (7, с. 66). В это время обращение с просьбой об убежище уже не гарантировало автоматического получения статуса беженца, но обеспечивало им хотя бы кратковременное пребывание на Западе.

На протяжении последнего десятилетия происходил распад Югославии. Здесь этнические противостояния и гражданские войны сдвинули колоссальные массы населения с привычных мест проживания. Подобных вынужденных передвижений Европа не знала со времен второй мировой войны. Миграция людей, бежавших из различных частей этого

балканского государства, резко увеличила количество прошений об убежище в Европе. В общей сложности с 1989 по 2000 гг. в страны Западной Европы мигрировали около 1,2 млн. человек с территории бывшей Югославии (8). Кроме того, значительные массы населения были перемещены в пределах этого, некогда единого, государства.

Вынужденным перемещениям подверглись различные этнические группы – сербы, косовские албанцы, хорваты, боснийцы, цыгане и др. С печальным опытом военных действий в Югославии связывают появление термина «этнические чистки», которые становились причиной крупных вынужденных переселений (9, с. 36). На основе анализа ситуации можно выделить, по крайней мере, пять наиболее масштабных миграционных волн вынужденных переселений с территории бывшей Югославии.

Первая миграционная волна связана с упразднением в 1989 г. автономии края Косово. Тогда регион покинули примерно 350 тыс. албанцев, выехавших преимущественно в Германию и Швейцарию (10, с. 11).

Вторая волна мигрантов пришлась на 1993 г., когда происходил исход беженцев различных этнических групп из Боснии и Герцеговины (11, с. 34). В результате войны 1992-95 гг. почти половина из 4,4 млн. боснийцев были вынуждены покинуть свои родные места. Около 1 млн. человек из них остались в пределах страны, а остальные бежали в соседние государства. В период войны в Боснии появилось понятие «временной защиты» (12). Пятнадцать стран предоставили временную защиту примерно 500 тыс. беженцам из Боснии – среди них ФРГ, Австрия, Швеция. Некоторая часть беженцев нашла убежище в Сербии и Хорватии (13, с. 217).

Третья волна миграции отмечалась в 1995 г. В результате «этнических чисток» в хорватской Краине были вынуждены покинуть места прежнего проживания 350 тыс. сербов. Многие из них направились преимущественно в Сербию и Черногорию, а впоследствии многие из них были расселены в крае Косово (14, с. 34-35). В 1996 г. началась частичная репатриация беженцев в Боснию - по оценке УВКБ ООН из 1,2 млн. беженцев вернулись в свои родные места примерно 334 тыс. человек из Югославии, Хорватии, Германии и ряда других стран Европы (15, с. 31). Также в рамках программы «Открытые города» были репатриированы от 300 до 400 тыс. внутренне перемещенных лиц (16, с. 21).

Четвертая миграционная волна приходится на 1998 г. из Косово, где вспыхивает вооруженное противостояние между албанцами и сербами. К концу сентября 1998 г. вынужденными мигрантами в Косово стали примерно 350 тыс. человек, из которых более 100 тыс. албанцев мигрировали в Албанию и Македонию (17, с.18). Также предположительно 250 тыс. жителей Косово были вынуждены

мигрировать в отдаленные горные районы края или переезжать из села в село, спасаясь от войны (18, с. 10).

С началом бомбардировок масштабы миграции из Косово, по сообщениям прессы, приобретают размеры «гуманитарной катастрофы». Во время массового исхода за одни сутки – 2 апреля 1999 г. – в Македонию прибыло 45 тыс. беженцев из Косово. По оценкам УВКБ ООН общее количество изгнанных или бежавших из края составило около 1 млн. человек (18, с. 7), из которых этнические албанцы составляли 85% (11, с. 11). Примерно половина беженцев переселилась в соседнюю Албанию, а значительную часть приняла Македония. В марте-июне 1999 г. примерно 12 тыс. косовских албанцев мигрировали в Турцию, в июне около 3,4 тыс. человек - в Словению, в июле примерно 7,6 тыс. человек - в Италию (20, с. 2). Также 60 тыс. сербов из Косово мигрировали в Сербию (12, с. 11), около 70 тыс. беженцев приняла Черногория, 20 тыс. – Босния и Герцеговина.

Многие беженцы мигрировали неорганизованно и стремились самостоятельно попасть в соседние страны. Правительства некоторых стран Европы высказались о готовности принять некоторую часть беженцев из района конфликта. УВКБ ООН и МОМ организовали гуманитарную программу эвакуации населения из района конфликта, в рамках которой более 91 тыс. беженцев были вывезены из Македонии в двадцать девять различных стран мира, согласившихся предоставить им временное убежище (12, с. 35).

Пятая миграционная волна в бывшей Югославии происходит в июне 1999 г., после принятия плана мирного урегулирования конфликта в Косово. После ввода вооруженных сил ООН и различных стран, начинается процесс возвращения в край албанцев. В течение первых трех недель в Косово вернулись более 600 тыс. человек, в том числе вернулись примерно ½ косовских албанцев из европейских стран, получавших там временное убежище. В то же самое время эта возвратная миграция косовских албанцев подобно «падающим костяшкам домино» вызвала новые этнические миграции. Примерно 200 тыс. этнических сербов и цыган покинули Косово, направившись в Сербию и Черногорию (19, с. 8). К концу 1999 г. в крае оставались примерно 25 тыс. сербов, которые сохраняли высокий миграционный потенциал, поскольку опасались за свою безопасность (20, с. 7). Началась миграция из областей Сербии – Воеводины, которую покидали венгры, направляясь преимущественно в Венгрию и Санджака – откуда мигрировали мусульмане в Сараево. В пределах самой Сербии в 1999 г. находилось не менее 500 тыс. беженцев из различных регионов бывшей Югославии (21, с. 20). Пытаясь ограничить отток сербов из Косово, правительство Сербии вводит различные ограничения на прием мигрантов.

Поток курдских беженцев из Турции в 1990-1993 гг. составлял от 26 до 49 тыс. человек. Продолжавшиеся конфликты в других странах Азии выталкивали в европейские страны значительное количество беженцев: из Шри-Ланки - ежегодно от 13 до 24 тыс. человек, из Афганистана – от 7,5 до 9 тыс., крупные потоки происходили из Ливана, Бангладеша, Ирана, Пакистана, Индии, Вьетнама, Ирака и Китая. Из африканских стран - Сомали, Нигерии, Ганы, Анголы, Эритреи, Либерии - в начале 1990-х гг. искали политического убежища в Европе ежегодно от 12 до 18 тыс. человек.

В середине 1990-х гг. можно отметить некоторый спад масштабов вынужденной миграции, поскольку началось урегулирование некоторых конфликтов. По-прежнему основной поток беженцев давали территория бывшей Югославии, Турция, Шри-Ланка, Румыния. В это время роль стран Восточной Европы как миграционных доноров резко снижается. Поскольку происходило утверждение в этих государствах принципов свободы и демократии, то выходцы из этих стран практически не имели теперь шансов на получение убежища.

В конце 1990-х годов продолжалась также миграция из Югославии и России, которая была связана с продолжавшимися здесь конфликтами. Крупным миграционным донором оставался Афганистан, где шла гражданская война. Продолжалась миграция курдов из Ирака и Турции.

Расселение беженцев в Европе. По нашим примерным оценкам, основанным на анализе данных УВКБ ООН, европейские страны за период 1989-2000 гг. приняли в общей сложности около 5 млн. вынужденных мигрантов. Примерно 80% всех беженцев приняли пятнадцать стран Европейского Союза. Германия приняла за тот же период в общей сложности более 2,1 млн., Великобритания – 404 тыс., Франция – 330 тыс., Швейцария – до 301 тыс., Бельгия – 184 тыс. беженцев (6).

По нашим расчетам в среднем по Европе показатель миграционной нагрузки составил в 1999 г. 1,01 беженца на 1000 жителей, по странам Европейского Союза средний показатель был несколько выше - 1,12 беженца на 1000 жителей. Страны континента по данному показателю можно подразделить на четыре основные группы.

К первой относятся страны, имеющие **высокий показатель** нагрузки вынужденной миграции *(более 5 беженцев на 1000 жителей)*. Это преимущественно государства с высоким уровнем жизни населения - Лихтенштейн (16,25), Люксембург (6,8) и Швейцария (6,48). Несмотря на сложности получения гражданства, данные страны представляют несомненный интерес для мигрантов. В числе беженцев явно преобладают граждане Югославии, Боснии и Македонии. К примеру, в Люксембурге на них приходится около 97% беженцев. Небольшими

этническими группами вынужденных мигрантов являются албанцы и турки.

Вторую группу составляют страны, имеющие показатель миграционной нагрузки **выше среднего уровня** *(в диапазоне от 1,6 до 5 беженцев на 1000 жителей).* Данная группа стран достаточно многочисленна и включает в себя небольшие по площади страны также с высоким уровнем жизни, активно принимающие мигрантов особенно в последнее время. В Бельгии показатель составляет 3,5, в Австрии и Нидерландах – по 2,49; в Ирландии – 2,09; в Норвегии – 2,03 беженца на 1000 жителей.

Третья группа – страны **со средней** миграционной нагрузкой *(0,6 до 1,5 беженцев на 1000 жителей)* - Великобритания (1,55), Швеция (1,27), Дания (1,22), Венгрия (1,15), Германия (1,16), Кипр (0,77) и Чехия (0,7).

Четвертая группа стран – **с низкой** миграционной нагрузкой *(до 0,5 беженцев на 1000 жителей).* Включает бывшие социалистические страны Восточной и Центральной Европы - Болгарию, Польшу, Румынию, Словению, Словакию. Также Финляндию, Эстонию, Латвию и Литву, которые играют роль миграционного моста между странами СНГ и Запада, и страны Южной Европы - Испанию, Португалию, Грецию, которые связывают Африку с Западной Европой.

Расселение мигрантов в европейских странах основано на нескольких факторах. Первый фактор **– относительно высокие стандарты помощи и уровень жизни.** Многие беженцы, попадая в развитые страны, получают финансовую помощь, которая гораздо выше, чем их прежний доход на родине. Буквально до недавнего времени затраты на содержание беженцев включали питание, размещение, затраты на юридическую помощь и финансовую поддержку мигрантов. Это обстоятельство привело к распространению практики использования канала вынужденной миграции экономическими мигрантами.

В последние годы ФРГ, Швейцария и Нидерланды значительно сократили выплаты пособий и размеры помощи беженцам. Данную концепцию четко обозначил министр юстиции и полиции Швейцарии А.Коллер, в одном из своих выступлений заявив: «…Берн должен предпринять шаги для того, чтобы сделать страну менее привлекательной для иммигрантов, ищущих убежище…» (1, с. 9). В этих странах беженцам стали оказывать помощь в натуральной форме - продуктами, одеждой или жильем.

Второй фактор представляет собой **сочетание географического положения и либерального законодательства** некоторых стран «буферной зоны». Известно, что преимущественно беженцы из развивающихся стран стремятся попасть все же в страны Западной Европы, но сделать это проще через государства Восточной Европы. В качестве транзитных стран для беженцев стали государства СНГ и

Восточной Европы (Чехия, Польша, Словакия). В начале 1990-х гг. практически все прощения о предоставлении убежища в Чехии удовлетворялись, но с 1994 г. страна существенно ужесточила процедуру, поскольку каналом стали пользоваться экономические мигранты.

Третий фактор - **связи между бывшими метрополиями и колониями,** основанные на более ранних миграционных потоках, семейных связях и общности языка. Подобный фактор до сих пор играет определяющую роль в вынужденной миграции во Францию и Великобританию, которые в свое время имели значительное количество колоний. Данные статистики подтверждают данное предположение. В частности, в миграционном потоке во Францию преобладали выходцы из стран Северной Африки, многие из которых были в недавнем прошлом французскими колониальными владениями. Так, более 15% мигрантов составляли выходцы из Алжира, примерно 12,5% - марокканцы, около 4% - тунисцы, по 2-3% - жители Заира и Гаити. В Великобритании 7% - индийцы, 6% - выходцы их Южной Африки и 4% - пакистанцы.

Четвертый фактор – **политика приема мигрантов на основе соответствующей этнической идентичности.** В основе государственной политики в отношении немцев, переселяющихся на территорию ФРГ из других государств, лежит конституционное положение об уравнивании во всех правах переселенцев с немецкими гражданами, законодательное закрепление широкого набора льгот для переселенцев, способствующих их скорейшей интеграции в новое общество. Согласно Конституции страны 1949 г., немцем «считается лицо, имеющее немецкое гражданство или беженец или высланное лицо из числа этнических немцев, а также их супруги и потомки, которые проживали на территории Немецкого Рейха в границах, установленных на 31 декабря 1937 г.».

Закон «О высланных лицах и беженцах» от 1953 г. расширил контингент лиц, имеющих особый статус немца, на переселенцев из стран Восточной Европы, к списку которых в 1957 г. добавили также Китай. Действие в ФРГ «принципа крови» в решении вопросов о гражданстве, обеспечивало этническим немцам значительные льготы в получении немецкого гражданства, по сравнению с другими категориями иммигрантов и стимулировало этническую репатриацию. В 1970-1980-е гг. каждый переселенец из Восточной Европы, так называемый «ранний переселенец», автоматически рассматривался как репрессированное лицо, от него не требовалось никаких доказательств. После крушения железного занавеса число переселенцев возросло с 43 тыс. человек в 1986 г. до 397 тыс. человек в 1990 г.

С января 1993 года вступил в силу Закон «О преодолении последствий войны», который ввел новую категорию «поздних переселенцев» - для лиц, переселяющихся в ФРГ после 1992 г. Процедура приема существенно усложнилась. Этнические немцы, переезжающие в

Германию из стран Восточной Европы, теперь должны представлять доказательства дискриминации, однако это по-прежнему не касалось стран СНГ. Прием этнических немцев стал ограниченным - по планам правительства Германия готова принимать с 1993 г. ежегодно до 225 тыс. человек плюс-минус 10%.

Вынужденная миграция и конфликты в европейском обществе. Потоки беженцев вносят существенное разнообразие в этническую структуру европейского населения. За период с 1950 по 1990 гг. численность иностранных граждан в государствах континента выросла с 5,1 млн. до 17 млн. человек. В относительных цифрах их доля увеличилась с 1,2% до 4,5% от всего населения Европы. Относительно недавно мононациональные страны стали многонациональными.

Иногда процесс интеграции беженцев различных этнических групп сопровождается возникновением конфликтных ситуаций с местным населением. Можно согласиться с мнением, что иммигранты воспринимаются как опасный элемент ломки сложившейся этносоциальной односторонности и структурированности, в их поведении усматривают неуважение к нормам и традициям той культуры, в которую они попали, пренебрежение сложившимися в этой среде ценностями и устоями. «Мигранты – в обыденном сознании – не просто чужаки, а чужаки «не на своей земле», то есть не имеющие того уровня легитимности, который имеют коренные жители. Мигранты – это всегда «чужие люди в доме, занимаемом другими» (25, с. 86).

Конфликты, произошедшие в европейских странах, имели различные формы проявления. Первая форма – *выступления против иммигрантов некоторой части коренного населения, в том числе совершение преступлений на основе расовых мотивов.* Считается, что рост ксенофобии существенно усилился с ростом неофашистских партий в Великобритании в середине 1970-х гг. Национальный фронт и другие ультраправые партии устраивали шествия и нападения на «цветных» - азиатов, африканцев, выходцев из Вест-Индии. Правые обвиняли в экономических неурядицах не правительство, а иммигрантов, которые, по их мнению, отобрали рабочие места у коренного населения (29, с. 5). Сильны настроения ксенофобии в Швеции, Италии, Испании, Швейцарии, странах Восточной Европы. Подвергались нападкам курды, нигерийцы, суданцы, турки, албанцы, выходцы из Югославии, цыгане и представители других этнических меньшинств.

Вторая форма конфликтов – *столкновения между иммигрантами и полицией,* которые являются достаточно частым явлением в некоторых странах. Крупные беспорядки были отмечены в 2000 г. в пригороде французского Лилля. Поводом стала ошибка полицейского, который застрелил безоружного молодого алжирца, угнавшего автомобиль.

Алжирцы вышли на улицы города с требованием правосудия и наказания виновных. По мнению полиции «уровень преступности в арабском квартале превышает все допустимые пределы», поскольку 1/3 алжирской молодежи не имеет работы. (31, с.4). Подобное происходило и в других странах.

Причин возникновения ксенофобии по отношению к мигрантам и беженцам в относительно благополучном европейском обществе несколько.

Прежде всего, *социально-экономические причины*, а именно, колебания экономической конъюнктуры, вызывающие рост безработицы и снижение жизненных стандартов. Эти факторы практически мгновенно выступают в роли катализатора этнической напряженности даже в самых благополучных странах. Ярким примером подобного рода является поджог здания по приему беженцев в швейцарском кантоне Аргау. Девушка мотивировала свой поступок тем, что не имеет работы и средств к существованию, а правительство тратит деньги на содержание иммигрантов. Число нападений на центры размещения беженцев в Швейцарии выросло в 1999 г. по сравнению с предыдущим годом, по данным полиции, в 3 раза.

Во-вторых, *рост активности и расширение влияния экстремистских политических партий и различных организаций, которые провозгласили своей программной целью «чистоту нации».* Подобная опасность реально существует в Австрии, Италии, Бельгии, Германии, Франции, Швейцарии, Восточной Европе. Не может не вызывать озабоченность вовлечение в эти партии молодежи. Немецкий профессор В. Хайтмайер считает, что «было бы совершенно неправильным говорить, что массы молодых людей сегодня присоединяются к ультраправым. Тем не менее, в нашей демократической системе действительно существует неприязнь к иностранцам. Связана она с процессом обособления человеческой личности и распадом социальной ткани, происходящими в современном обществе». (32, с.8). Исследователь полагает, что ксенофобия возникает в условиях, когда самоутверждение личности происходит исключительно через национальную идентичность.

В-третьих, - *сообщения средств массовой информации, разжигающие ксенофобию.* Некоторые газеты и журналы регулярно публикуют материалы о том, что иммигранты отнимают рабочие места у коренного населения, нарушают демографический баланс и подрывают национальную самобытность.

В-четвертых, *культурные, бытовые и социально-демографические различия между коренным населением и иммигрантами, особенно иных этнических групп.* Еще генерал Ш. де Голль говорил, что мусульманская арабская и христианская французская культуры несовместимы. Весьма показателен случай с румынскими беженцами, поселившимися в

немецком Ростоке. Условия жизни обитателей лагеря были далеки от санитарных норм, большинство трудоспособных беженцев даже не пытались искать работу, дети занимались попрошайничеством и мелким воровством. Местные жители жаловались на присутствие беженцев. Факт культурной и социальной дистанции не следует сбрасывать со счетов.

Факторы интеграции беженцев в европейское общество. Некоторые считают, что правительства уделяют мало внимания проблеме интеграции иммигрантов. Их оппоненты, возражая, заявляют, что процесс интеграции должен «происходить сам собой в процессе повседневной жизни» и жестко регулировать и влиять на него невозможно.

Под интеграцией мигрантов понимают «состояние, которое может быть достигнуто через ассимиляцию, либо через взаимное существование различных культур, либо комбинации двух этих состояний» (2, с.84). Позиция правительств различных стран Западной Европы в отношении интеграции беженцев различается. Франция, Германия и Швейцария в большей степени придерживаются **политики ассимиляции.** В частности, во Франции главной целью является сохранение принципа Французской революции – получить общество, где все индивидуумы были бы свободны и равны. Достигается это заменой этнической идентичности на гражданскую. После натурализации человек становится «французом», то есть гражданином Франции, не зависимо от места рождения, расовой и этнической принадлежности.

Великобритания, Нидерланды, Бельгия, Дания, Финляндия и Швеция придерживаются **политики взаимного сосуществования культур,** при этом во многих из них пытаются существенным образом ограничить масштабы новой иммиграции. В частности, в Великобритании вслед за принятием Акта об иммиграции в Британском сообществе от 1962 г., был создан Совещательный совет по иммиграции Сообщества в 1964 г. Он постановил, что «национальное образование должно привести к вечному сосуществованию культур меньшинств». В 1968 г. министр внутренних дел призвал «не к продолжению процесса сведения всех к однообразию, а к обеспечению культурных различий, соединенных с равными возможностями, в атмосфере взаимной терпимости» (22, с. 17). Следует признать, что в большинстве европейских стран в настоящее время достаточно редко интеграция мигрантов и беженцев, происходит четко по одному из описанных выше вариантов, чаще существует комбинация двух этих типов интеграции.

Существенное воздействие на процесс интеграции беженцев в новое общество оказывают несколько факторов.

Во-первых - **продолжительность проживания в новом месте жительства.** Видимо, необходима смена как минимум нескольких поколений для успешной и окончательной ассимиляции иммигрантов в

новое общество. Хотя часто дети иммигрантов, которые прибыли в раннем возрасте с родителями, или родились в стране настоящего проживания, чаще всего уже идентифицируют себя с гражданами нового государства.

Они представляют собой некоторую переходную группу, которая характеризуется некоторой социально-культурной двойственностью. С одной стороны, они прекрасно владеют языком страны происхождения родителей, знают культуру и традиции, невольно придерживаются их в своей повседневной жизни, но с другой стороны, часто отнюдь не считают себя представителями той страны, из которой происходят их родители. Этот вполне закономерный процесс, происходящий по мере смены поколений, можно назвать процессом социально-культурного «размывания» или «растворения» этнической группы, казавшейся еще недавно сплоченным монолитом.

Франция ассимилировала многие этнические группы иммигрантов – поляков, русских, итальянцев, - которые приехали сюда до второй мировой войны. В то же время некоторые этнические группы, прибывшие в страну позже, до сих пор сохраняют свою четкую этническую идентичность, или идентичность в отношении страны происхождения. Например, португальцы, алжирцы, марокканцы, тунисцы достаточно далеки, а зачастую не особенно стремятся к ассимиляции (23, с. 9). В Германии достаточно далеки от ассимиляции не только представители новых этнических меньшинств – турки, марокканцы, курды и другие этнические группы, но и даже этнические немцы, которые мигрировали из стран Восточной Европы и СНГ.

Второй фактор – **характер расселения и численность иммигрантов.** Известно, что традиционно мигранты стремятся концентрироваться в определенных местах, что, видимо, помогает им чувствовать себя уверенными в новом обществе. К примеру, в Лондоне 16% населения составляют иммигранты и этнические меньшинства, во внутреннем Лондоне доля иммигрантов достигает 30%, в определенных районах города превышает 70% (2, с. 105). Во многих крупных городах Европы существуют различные этнические кварталы.

Их возникновение обычно связано с низким социальным и образовательным статусом иммигрантов, желанием сэкономить средства или отсутствием денежных средств. Можно привести примеры «гастарбайтеров» в Германии, которых первоначально расселяли в общежитиях и временных лагерях, и азиатов в Великобритании, которые часто покупают большие дома для приема нескольких семей в бедных городских районах (2, с. 107).

Несмотря на противодействие властей различных стран и регионов, пытающихся искусственно разорвать ареалы расселения этнических меньшинств, данные действия обычно ни к чему не приводят. К примеру,

шведская стратегия расселения беженцев «всех по всей Швеции», заключавшаяся в стремлении правительства распределить в течение шести лет более 100 тыс. беженцев за пределами трех крупных городов в пропорции три беженца на тысячу местных жителей, завершилась неудачей (24, с. 32).

В Бельгии в 1986 г. шесть коммун в Брюсселе были объявлены «заполненными» и получили от правительства разрешение не предоставлять лицензию на проживание новым иммигрантам. Во Франции во многих населенных пунктах местные власти установили предельные нормы концентрации иностранцев – 10-15%. В Дании существует законодательный акт, согласно которому в каждый подъезд дома нельзя вселять более чем одну семью иммигрантов (25, с. 89).

Однако меры запрета вряд ли могут сыграть в этом случае значительную роль в ограничении компактного проживания иммигрантов. Консолидация этнических меньшинств и иммигрантов, выражающаяся в стремлении к компактному проживанию, чаще всего берет верх над административными барьерами, выступая важнейшим фактором выживания и последующей социально-экономической интеграции мигрантов на новом месте жительства.

Немаловажной причиной компактного расселения иммигрантов является также механизм функционирования рынка жилья в большинстве европейских городов. Обычно в таких этнических микрорайонах расположены кварталы самого доступного и дешевого жилья, развита сеть недорогих магазинов, культурные и рекреационные объекты соответствуют вкусам этнических меньшинств (25, с. 88).

Третий фактор – **уровень образования и социально-экономическое положение иммигрантов.** Не все группы иммигрантов желают поселяться в анклавах. Люди с более высоким уровнем образования («профессионалы») обычно выбирают свое место жительства не столько по этническому принципу, сколько по социальному статусу. К примеру, в Париже выходцы из стран Магриба могут быть сконцентрированы во внутренних районах города вместе с французами того же социального уровня, при этом они никак не разделены по этническому признаку (26, с. 41).

Кроме того, по мере укрепления социально-экономического положения иммигранта в обществе может происходить ослабление тех прочных нитей, которые связывали его на ранних стадиях интеграции с представителями своей диаспоры. Степень ослабления этих связей, возможно, прямо пропорциональна росту уровня дохода мигранта. В случае, если все или многие представители этнического меньшинства продвигаются вверх по социальной лестнице новой родины, эти связи могут сойти до уровня дружественных, где от этнической сплоченности не останется и следа.

Четвертый фактор – **религиозная основа этнической общности,** которая в некоторых случаях играет весьма существенную роль в ассимиляции. Значительно медленнее ассимилируют в новое общество представители этнических групп, исповедующих отличную от доминирующей в стране религию. Не случайно с наибольшими проблемами сопряжена ассимиляция этнических групп, исповедующих ислам.

Когда в 1989 г. трое мусульманских девушек в Париже были исключены из школы из-за того, что носили традиционную мусульманскую паранджу, это вызвало ожесточенные дебаты в стране относительно французской модели ассимиляции. Государственный совет принял постановление, что студенты могут носить религиозные символы в классах, при условии, что это не будет касаться религиозной свободы других учеников (27). Нередки случаи, когда турецкие рабочие, проживавшие в Швейцарии, отказывались подчиняться женщинам – руководителям во многом по религиозным мотивам (28, с. 233).

Политика приема вынужденных мигрантов. На основе анализа законодательных актов, систем приема и интеграции иммигрантов можно констатировать, что стратегическим направлением миграционной политики в странах Западной Европы является создание «менее благоприятных условий» для новых иммигрантов. В 1997 г. только 11% из людей, просивших убежище в странах Европы, были признаны беженцами в соответствии с Конвенцией 1951 г. Это происходит по той причине, что многие европейские страны существенно озабочены проблемой возросших масштабов вынужденной миграции и расходов на нее.

Общеевропейской тенденцией является постепенное сокращение коэффициента признания беженцев. Причем это касается даже стран с еще недавно относительно либеральным законодательным режимом в сфере предоставления убежища – Польши, Чехии, Словакии, Болгарии и других. Полагаем, что страны Европы можно подразделить на три условных типа по показателю «результативности» предоставления убежища – страны с либеральной, относительно либеральной и консервативной моделью (табл. 2) (30, с. 17).

Таблица 2.

Коэффициент признания беженцев в странах Европы от числа подавших ходатайство об убежище, %

Страна	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	**Всего**
Страны с либеральной моделью											
Болгария	-	-	-	-	-	70,8	49,8	47,6	22,0	37,8	**39,3**
Дания	-	-	-	-	-	86,7	81,7	58,3	54,5	51,8	**72,4**
Финляндия	32,1	73,3	35,1	59,6	45,6	46,8	58,6	52,1	44,1	18,2	**47,3**
Швеция	41,7	45,4	28,3	41,5	69,0	37,6	43,1	58,2	49,8	31,6	**46,4**
Норвегия	28,3	34,4	29,9	53,7	48,7	52,3	38,6	29,7	39,9	33,3	**41,4**
Швейцария	6,1	5,6	21,9	54,2	66,7	75,8	50,4	36,5	36,8	52,7	**39,7**
Великобритания	82,5	44,4	47,1	54,3	21,4	21,1	18,7	19,7	29,3	61,7	**34,9**
Страны с относительно либеральной моделью											
Бельгия	30,3	22,1	19,4	21,8	24,0	24,6	22,5	19,7	24,6	31,2	**24,8**
Нидерланды	10,9	10,7	23,0	35,2	33,2	32,2	28,1	34,6	31,6	15,6	**27,3**
Франция	15,4	19,7	28,0	27,9	23,7	15,6	19,6	17,0	17,5	-	**20,0**
Венгрия	89,0	45,4	46,8	46,1	27,4	31,9	23,3	11,7	14,0	18,3	**29,2**
Ирландия	-	-	-	-	25,0	34,8	56,8	52,3	12,0	9,2	**13,9**
Румыния	-	-	-	-	-	-	13,3	21,6	10,5	26,4	**17,6**
Словакия	-	-	100,0	45,8	35,8	21,1	33,4	9,4	15,9	2,2	**15,5**
Италия	59,5	4,9	4,8	8,8	17,7	16,6	24,8	21,0	29,6	20,0	**13,4**
Греция	19,4	4,5	5,7	5,3	11,9	16,1	15,7	12,9	17,4	26,5	**12,9**
Чехия	100,0	99,9	96,6	95,7	40,5	74,7	87,1	3,9	2,8	0,9	**11,1**
Страны с консервативной моделью											
Испания	14,1	9,2	2,4	7,3	4,9	10,3	9,1	7,2	15,8	11,0	**8,0**
Австрия	6,8	12,5	9,8	7,8	7,5	13,0	8,2	8,1	5,3	-	**9,1**
Португалия	18,0	12,2	3,7	11,7	6,8	8,7	22,8	7,2	12,5	14,8	**8,4**
Германия	4,4	6,9	4,2	3,2	7,5	13,5	13,5	12,3	9,4	9,1	**7,6**
Словения	-	-	-	-	-	100,0	-	-	15,0	1,3	**4,1**
Польша	-	-	-	14,1	41,7	14,4	6,3	3,8	1,9	1,4	**6,7**

Источник: Положение беженцев в мире 2000. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности. УВКБ ООН. – М.: Интердиалект, 2001. – С. 349-352.

К категории стран с **либеральной моделью** относятся государства Скандинавии, Великобритания, Швейцария, Болгария. Правительства этих стран в основном придерживаются международных документов и соглашений, регламентирующих процесс предоставления убежища, являются крупными спонсорами УВКБ ООН, обеспечивают институт «временного убежища». Швеция внесла недавно поправки в свое законодательство с целью прямо признать, что Конвенция 1951 г. не дает оснований для исключения лиц, которые подверглись преследованиям со стороны «негосударственных сил», из числа тех, кто имеет право на статус беженца. Подобную позицию в этом отношении заняла также Великобритания.

Группа стран с **относительно либеральной моделью** включает Францию, государства Бенилюкса, Италию, Грецию, Чехию, Венгрию, Румынию и некоторые другие. Перечисленные страны Восточной Европы, претендуя на членство в Европейском Союзе, существенно ужесточили в последние годы приграничный режим в отношении третьих стран.

Наконец, страны с **консервативной моделью** включают Австрию, Германию, Испанию, Португалию, Польшу, Словению. Некоторые из этих стран пошли по пути ограничительного толкования определения «беженец». В Германии в последнее время не предоставляли статус беженца людям, которые подвергались преследованиям со стороны негосударственных сил. Федеральный суд страны постановил, что лица, бежавшие из Афганистана, не имеют права на статус беженца, поскольку талибы не представляют признанного правительства. Боснийские мусульмане, сомалийцы и алжирцы также не могут считаться беженцами.

Многие эксперты опасаются, что ограниченное толкование определения «беженец» будет иметь отрицательные последствия. По мнению К.В. де Вандана, если правительства будут далее создавать путаницу в отношении того, кто является беженцем, отказываясь отнести к этой категории людей, явно нуждающихся в защите, или прибегая к выдаче разрешений на жительство отдельным группам на расовой основе, они могут усилить социальную напряженность и ксенофобию в отношении беженцев (1, с. 9).

В 1998 г. Австрия направила в Европейский Союз меморандум о том, что право на убежище необходимо рассматривать не правом каждого человека, а как политический «жест» принимающей страны. Данный прецедент представляется УВКБ ООН опасным в плане возможных последствий, поскольку существенно ограничивает сферы признания людей беженцами.

Литература.

1. Кьюмин Дж. Что же дальше?// Беженцы. – Том 2, № 113. – 1998.
2. Стокер П. Работа иностранцев: обзор международной миграции рабочей силы. – М.: Академия, 1995.
3. Suhrke, A. Safeguarding the right to asylum, New York, United Nations, 1993.
4. Рекомендации по статистике международной миграции/ Нью-Йорк: ООН, 1998.
5. The World's IDP// Refugees, 1999, Vol. 4, No. 117.
6. Berthiaume C. Asylum under threat// Refugees. – III, 1995.
7. Trends in international migration, Paris, SOPEMI/OESD, 1992.
8. Refugees and Others of Concern to UNHCR – 1998 Statistical Overview// UNHCR,
9. Refugees and Others of Concern to UNHCR – 1998. Statistical Overview// htrp://www.unhcr.ch/statist/98oview/tab6_7.htm
10. Dagnino E. Summer of sadness// Refugees, 1995, III.
11. Статистика событий в Косово// Беженцы. – Том 3, № 116. - 1999.
12. Сегрегация по-балкански// Итоги. – 11 мая 1999.
13. Дилемма убежища// Положение беженцев в мире 1997-1998: Перемещенные лица – гуманитарная проблема. – М.: ЗАО «Интердикт», УВКБ ООН, 1997.
14. Гессен М. И больше века длится бег// Итоги. – 11 мая 1999.
15. Крупнейшие репатриации// Беженцы. – III, 1997.
16. Балканы// Беженцы. – III, 1997.
17. Моррис Н. Причины кризиса// Беженцы. – Том 3, № 116. – 1999.
18. Мундо Ф., Уилкинсон Р. Наперегонки со временем// Беженцы. – Том 3, № 116. – 1999.
19. Cunliffe S.A., Pugh M. The Politicization of UNHCR in the Former Yugoslavia// Journal of Refugee Studies, 1997, Vol. 10, No. 2.
20. Ogata S. Statement at the Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia, Washington DC, May 1997.
21. Новый исход в Европе// Беженцы. – Том 3, № 116. – 1999.
22. Rex P. Policy problems relating to immigrants in Europe, 1990.
23. Heisler B. The future of immigrant incorporation: Which models? Which concepts? // International Migration Review, Vol. 26, No. 2, 1992.
24. Coleman D. International migration in Europe: Adjustment and integration processes and policies, Geneva, ECE/UNFPA, 1991.
25. Костинский Г.Д. Мигранты в городах// Проблемы населения и рынков труда России и Кавказского региона. – Москва – Ставрополь: Изд-во СГУ, 1998 (Серия «Россия 90-х: проблемы регионального развития». Вып. 5).
26. Dubet F. Processes migratoires et nouvelles generations en Europe: Entre marginalisation et integration// Marche interieur europeen, immigration et pays teirs: Reflexions prospectives/ World Employment Programme Working Paper, MIG WP. 73, Geneva, ILO, 1993.
27. Hollifeld J. Immigrants, markets and state: The political economy of postwar Europe, Cambridge, Harvard University Press, 1992
28. Иммиграция в разные страны. – М., 1998.
29. Тарасов А. Они с радостью проломят голову любому// Ставропольские губернские ведомости. - № 1-2. – 4 января 2001.
30. Рязанцев С.В. Опыт и проблемы регулирования миграционных потоков в странах Западной Европы. – М.: ИСПИ РАН, 2001.
31. Гусейнов Э. Пуля прошла сквозь лобовое стекло// Известия. № 72. 19.04.2000
32. Батырев С., Полегаев Г. Кто в Европе иностранец?// Эхо планеты. - № 11. – март, 1992.

Филипп Ваннер

Ищущие убежище в Швейцарии: основные социально-демографические характеристики.

Швейцария как страна иммиграции насчитывает приблизительно 20 % иностранцев в общей численности всего населения. И, хотя значительная часть из них прибывает в Швейцарию для того, чтобы там работать, а также с целью создания или воссоединения семьи, все же иммиграция в поисках убежища представляет в этой стране значительное явление. В международном сравнении и относительном выражении, Швейцария является к тому же страной Западной Европы принимающая наибольшее число заявок на предоставление убежища: 240 заявок на 10000 жителей было подано с 1994 по 2000, в Нидерландах - 150, в Бельгии - 120, в Германии меньше 100.

В сущности, Швейцария имеет давнюю традицию в предоставлении убежища, которая восходит еще к 16 веку, и была связана с предоставлением убежища тысячам лиц протестантской конфессии, преследуемых после избиения святого Бартеломея (1572), а позже после отмены Указа Нанта (1685). Несмотря на то, что во время второй Мировой войны роль Швейцарии в предоставлении убежища была двойственной (Parini 1997), подписание Женевской Конвенции от 28 июля 1951 года вызвало новый массовый прием беженцев. В основном потоки беженцев шли сначала из стран Восточной Европы, а затем из других частей мира (Вьетнам, Южная Америка, Шри-Ланка, Африка). Совсем недавно добавился поток беженцев из бывшей Югославии.

Заметим, что 14000 венгров прибыло в Швейцарию после восстания в 1956 году, позже к ним присоединилось 12000 чехословаков, находящихся в оппозиции после репрессий весной 1968 года в Праге. В 1981 году несколько десятков тысяч вьетнамцев, так называемых людей в лодках, прибыло в страну. Эти группы, лица, ищущие убежища, были хорошо встречены местным населением: две первые группы, прибывшие во время холодной войны и антикоммунистического движения, были хорошо известны среди населения и без труда получили статус беженца; вьетнамцы также получили радушный прием со стороны швейцарского населения, отнесшегося с сочувствием к драме, пережитой людьми в лодках. Большая часть среди этих вьетнамцев получила статус беженца, а спустя 20 лет примерно 7 вьетнамцев-беженцев из 10 стали гражданами Щвейцарии. (Piguet et Wanner, 2000).

С конца 1980-го года въезд в страну иностранных граждан с разнообразными культурными характеристиками в поисках убежища становится особенно значимым политическим событием. В особенности массовое прибытие лиц, ищущих убежище из Боснии и Косово в 1990-х годах, которое было вызвано экономическими трудностями, повлекло за

собой трудности не только в политическом и законодательном регулировании (например, очень долгая процедура принятия решения, касающегося согласия или отказа), но также привлекло внимание общественности к вопросу о статусе лиц, ожидающих решения о предоставлении убежища.

Население, ищущее убежище.

Процедура принятия решения, связанного с предоставлением убежища в Швейцарии, как и в других странах, требует определенного времени. И хотя процедура принятия решения о предоставлении статуса беженца является сложной, тем не менее дадим ее краткую характеристику. С момента прибытия в Швейцарию, лицо, ищущее убежище, обращается в органы, занимающиеся вопросом предоставления убежища. В случае неполучения статуса беженца на уровне первой инстанции лицо, ищущие убежище, может попросить пересмотра решения во второй инстанции. В случае второго неблагоприятного решения принятие решения может быть приостановлено или блокировано, в то время как некоторые иностранные граждане получают временное разрешение на убежище (на время, пока в стране, из которой они прибыли, не улучшиться политическая обстановка). Впрочем, с другой стороны, хотя эта процедура и зависит от решения федеральных властей, местные швейцарские (окружные) власти могут также предоставлять разрешения на жительство в соответствии с некоторыми критериями.

В конце 2000 года, лица, ищущие убежище, которые являются объектом этой статьи, могут быть распределены следующим образом: 20,8% человек ожидают решения на уровне первой инстанции; 16,9% человек ждут решение на уровне второй инстанции, для 18,3% человек принятие решения было отложено; 44% - получили временное разрешение на пребывание в стране-убежище.

Из-за сложности этой процедуры и времени, необходимого на ее осуществление, лицо, ищущее убежище, находится в состоянии ожидания, которое может продолжаться долгие годы, до тех пор, пока он, наконец, не получит статус беженца, временное разрешение на убежище или указание покинуть страну. Эти лица, ищущие убежище и находящиеся в ожидание решения о своем дальнейшем пребывании, является объектом этой статьи. Мы исключаем соответственно беженцев, получивших свой статус, согласно Женевской Конвенции.

Статистическое описание этого населения основывается на административной базе данных, названной «AUPER», составленной Федеральным Управлением по делам беженцев (ODR). Эта база данных содержит регистрацию (индивидуальные записи) всех лиц, ищущих убежище, которые ждут решения. База содержит информацию об основных социо-демографических характеристиках (пол, возраст,

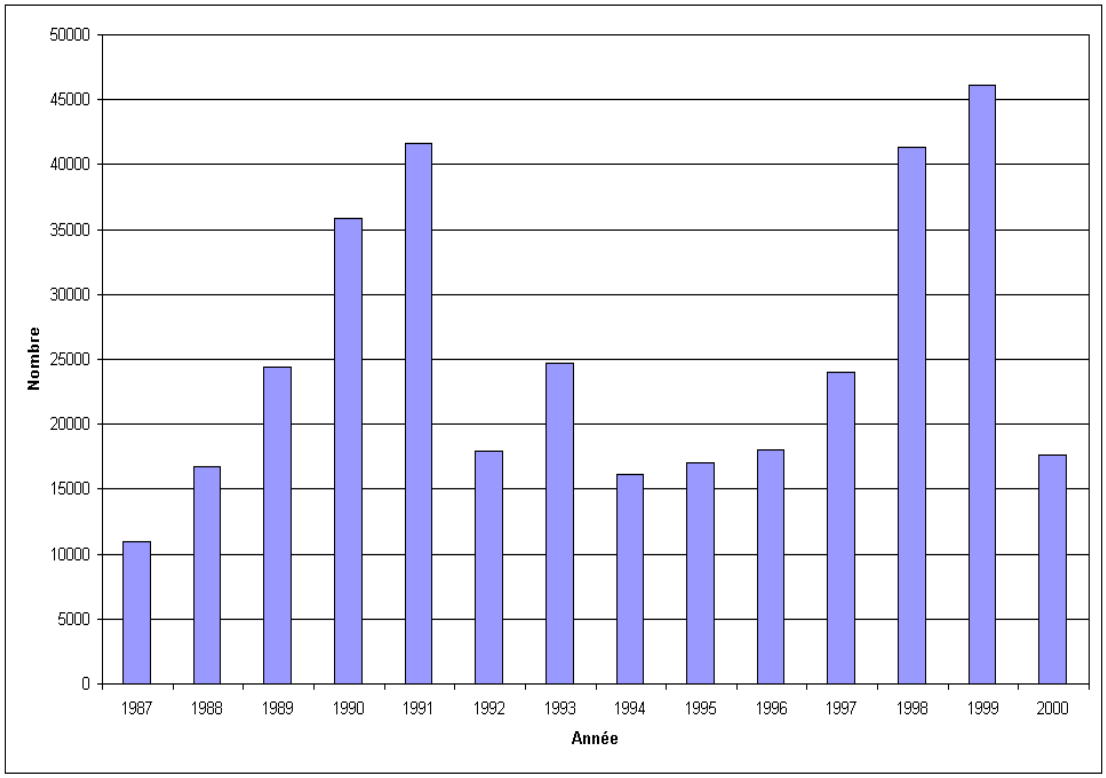
национальность и т.д.), экономических (специальность, практикуемая деятельность и т.д.), а также отношение лица, ищущего убежища, к получению вида на жительство (дата въезда в Швейцарию, статус позволяющий проживать на данной территории, и так далее). Результаты представленные в этой статье, базируются на анализе картотеки «AUPER», с целью изучения порученного Федеральным Управлением по проблемам беженцев поведения лиц, ищущих убежище на рынке труда (Piguet et Wanner, 2000). Мы сконцентрируем свое внимание в статье на рассмотрении некоторых демографических характеристиках этого населения. В первой части статьи мы рассматриваем недавние потоки лиц, ищущих убежище; затем будут представлены особенности населения, ищущего убежище в Швейцарии в конце 2000 года; на третьем этапе будут даны некоторые данные, касающиеся демографической динамики развития этого населения, и в заключение выделим основные вопросы, остающиеся в Швейцарии нерешенными.

Потоки лиц, ищущих убежища.

В Швейцарии в течение последних 15 лет наблюдалось два всплеска числа заявок на предоставление убежища: первый произошел в 1991 году, когда число заявок составило 41600, второй относится к 1999 году с числом 46100 просьб об убежище (График 1). В 2000 году потоки лиц, ищущих убежище, не были многочисленными (17600 заявок). Эта тенденция снижения числа заявок в предоставлении убежища наблюдается в течении первых пяти месяцев и 2001 года.

Новые лица, ищущие убежища, в большинстве своем приезжают из Федеральной Республики Югославии, Турции, Боснии и Герцеговины, при этом жители Ирака представляют первое неевропейское сообщество, опережая по численности жителей из Шри-Ланки, Ирана и Конго.

График 1. Число заявок на предоставление убежища, 1987-2000 (источник Федеральное Управление по делам беженцев, Берн)



Принимая во внимание время, необходимое для обработки личных документов, численность лиц, ищущих убежища, остается относительно высокой в течение последних четырех лет: 80500 человек было зарегистрировано в базе данных «AUPER» в конце 1996 года, а в конце 1999 года 107000 человек. Затем эта цифра снизилась и достигла уровня 71000 человек в конце 2000 года.

Помимо этого, отметим, что на протяжении всего 2000 года было рассмотрено 38300 случаев, из них 2061 человеку было предоставлено убежище (или 5,3%, эта цифра колеблется от 42,5% турков до 0,7% для жителей Шри-Ланка – ODR, 2001). Подсчитали в течение тех же нескольких лет 49000 отъездов, половина которых проходила обычным способом, десятая часть отъездов осуществлялась в виде репатриации, хотя большинство людей так и не выполнили формальности, связанные с отъездом.

Социально-демографические характеристики лиц ищущих убежище.

В конце 2000 года приблизительно 71000 лиц в ожидании решения о предоставлении убежища составляли около 5 % всего иностранного населения, проживающего в Швейцарии. Их положение должно внушать опасения, принимая во внимание ненадежность самого статуса на жительство в Швейцарии и условия, в которых они живут. Вероятность

получить статус беженца является незначительной, так как только один из 20 человек, ищущих убежище, получает этот статус. Повседневная жизнь лица, ищущего убежище, строго лимитирована: местопребывание предписано Конфедерацией в зависимости от квоты, quotas, место жительства определено (центры для лиц, ищущих убежище), профессиональная деятельность регламентирована (Piguet et Wanner, 2000)., также ограничен доступ в сфере медицины (Chimienti et al, 2001) и к системе социального обеспечения. (Cattacin et al., 2000).

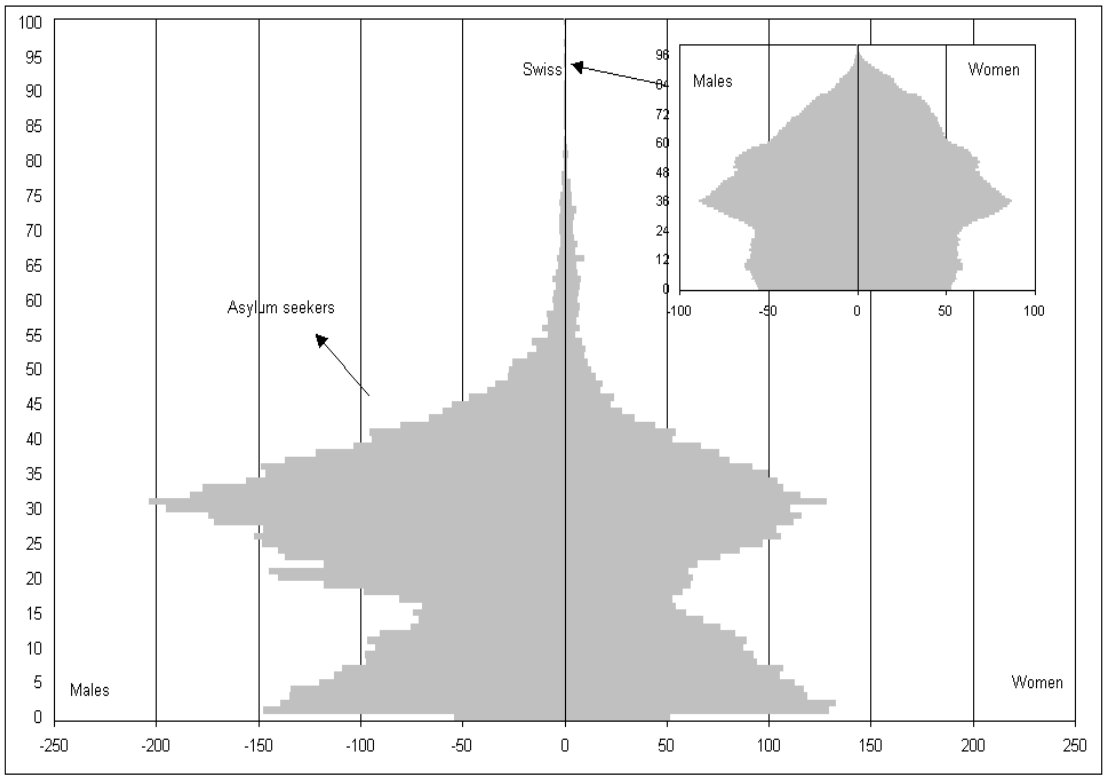
Такие вопросы, как участие лиц, ищущих убежище, на рынке труда, их состояние здоровья, в частности их жизнь до приезда в Швейцарию, и их условия жизни часто являются предметом дискуссий и споров. Социо-демографическая информация, представленная здесь позволяет понять некоторые цели и смысл политики в области предоставления убежища в Швейцарии.

Возраст и пол: одной из основных характеристик населения, ищущего убежища, является его возрастная структура, которая имеет некоторые особенности, отличия от возрастной структуры местного населения. Прежде всего, лица, ищущие убежище, являются очень молодыми. Модальный (средний) возраст является одинаковым - 25 лет для мужчин и 23 года для женщин. Это значение можно сравнить со средним возрастом всего населения страны: 36 лет для мужчин и 38 лет для женщин. Более точно (График 2), население, ищущее убежище, характеризуется очень высокой долей молодых, возраст которых в основном колеблется от 20 до 40 лет. Эти люди часто имеют детей, вследствие чего основание возрастной пирамиды является широким.

Итак, в составе всего населения насчитывается среди детей от 1 до 4 лет - один ребенок на 40 человек, имеющих статус ищущего убежище; среди лиц 80 и больше лет приходится меньше одного человека на 2500 человек, ищущих убежище.

Следует учитывать, что население, ищущее убежище, имеет коэффициент маскулинизации относительно высокий, потому что среди этой категории населения на 140 мужчин приходится 100 женщин. Диспропорция в половом составе населения начинается в основном с 15 лет (График 2), так как до этого возраста распределение между мальчиками и девочками более или менее уравновешено. Начиная с 20 лет, на одну женщину приходится более двух мужчин.

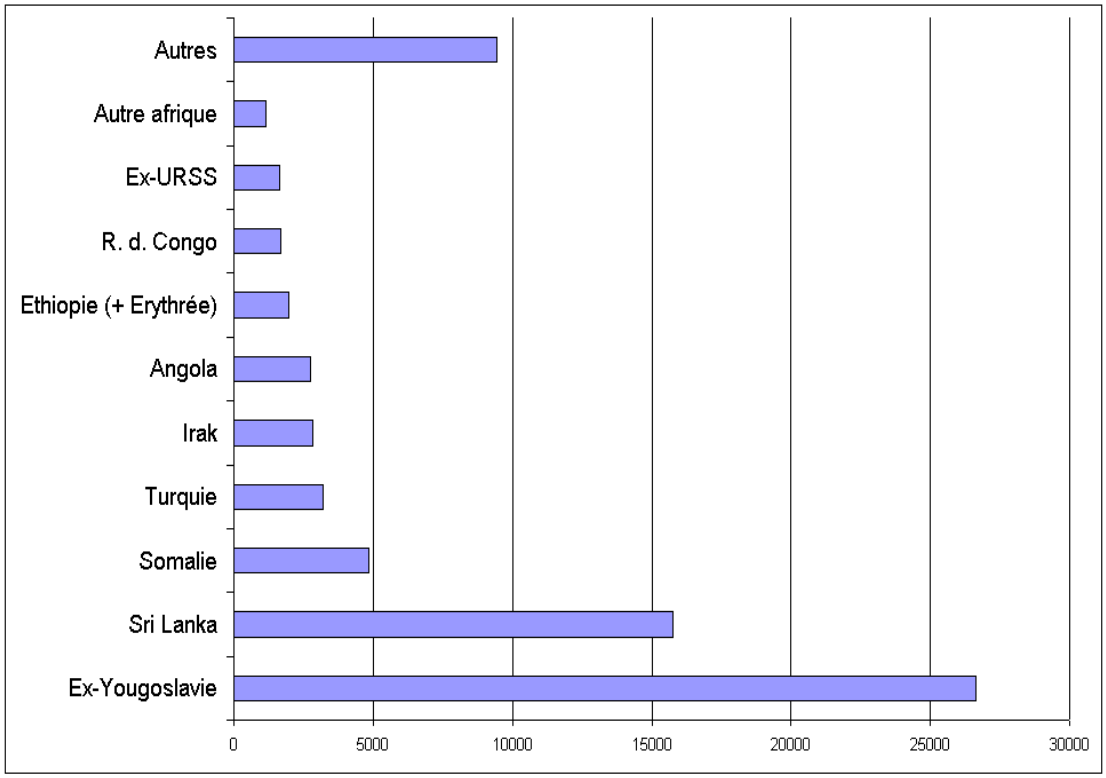
График 2. Распределение по полу и возрасту населения, ищущего убежище, в сравнении (вставленное в рамку) с населением, постоянно проживающим на данной территории (местным населением). Величины исчисляются на 10000 человек.



Национальность, этническая и религиозная принадлежность: *Национальность информирует о стране, из которой прибыло лицо, ищущее убежище (График 3.). Жители бывшей Югославии представляют сегодня значительную группу, опережая по численности прибывших из Шри-Ланки; среди лиц, приехавших из бывшей Югославии большинство составляют албанцы из Косово, небольшую долю составляют жители Боснии; сербы и хорваты представляют очень незначительную группу.*

Около 60% ищущих убежище представляют лица мусульманского вероисповедания, 20% исповедуют христианство и еще 20% - индуизм. Эта информация сталкивается с тем фактом, что Швейцария является страной, население которой составляет преимущественно христиане, разделенные на две равные группы - католиков и протестантов.

График 3. Происхождение ищущих убежище, конец 2000 года



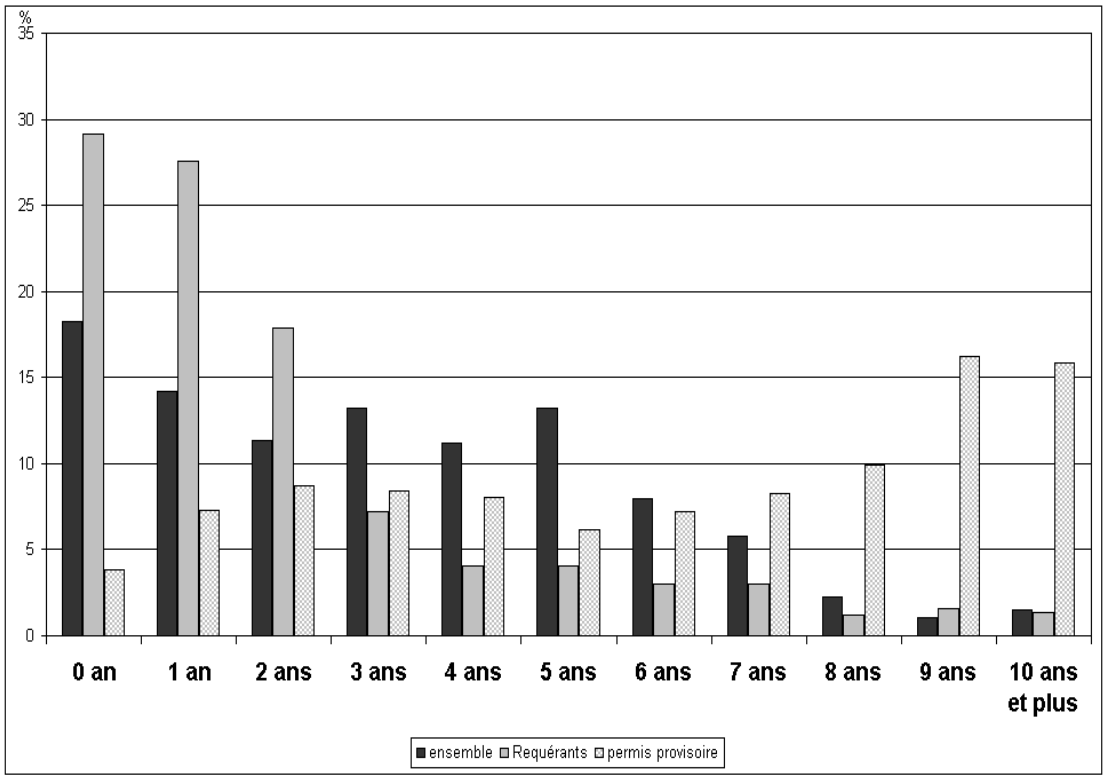
(Источник: Федеральное Управление по делам беженцев).

Продолжительность пребывания: Распределение лиц, ищущих убежища, в соответствии с их сроком пребывания в Швейцарии, выраженное в годах, представлено на графике 4. Продолжительность пребывания достигает в среднем 51 месяц или немногим больше 4 лет. Однако существует две ситуации, которые отличаются друг от друга. Люди с целью получения разрешения на временное пребывание (свидетельство F) имеют иногда достаточно долгий срок пребывания в стране. Среди иностранцев, которые, в основной своей массе, являются обладателями разрешения на временное пребывание, выделяются колумбийцы из Анголы, сомалийцы и жители Шри-Ланка.

Зато лица, ищущие убежище, не имеющие разрешения на временное пребывание (свидетельство N), проживают в Швейцарии около двух лет. Однако некоторые из них могут проживать в Швейцарии в течение более длительного периода. Лица, ищущие убежище, имеющие этот тип свидетельства, происходят из новых потоков, нуждающихся в убежище. Среди иностранцев (групп, сообществ), не получивших разрешение на временное проживание, члены которых в большинстве являются обладателями разрешения на убежище, присутствуют граждане из бывшего СССР, Сьерра-Леоне, Ирака.

Граждане бывшей Югославии и турки распределяются следующим образом: одну треть составляют лица, получившие разрешение на временное проживание, две трети - разрешение на убежище.

График 4. Распределение лиц, ищущих убежище, по продолжительности пребывания



(Источник: База данных «Auper»).

Динамика демографического развития и семейное поведение лиц, ищущих убежище.

С учетом возрастных особенностей население, ищущее убежище, может меняться не только под воздействием миграционного движения (потоков прибывающих и выбывающих), но также через изменения репродуктивного поведения. На сегодняшний день, имеется небольшое количество данных, которые позволяют оценить демографическое поведение этой категории населения вследствие неопределенности его статуса. Возникает вопрос, который должен обсуждаться, - в какой мере население, ищущее убежище, в состоянии вести нормальную семейную жизнь, соответствующую их нормам и запросам. И в какой мере статус получившего убежище тормозит репродуктивное развитие этой категории населения? В настоящее время сложно ответить на эти вопросы, касающиеся семейной жизни лиц, ищущих убежище.

И хотя данные имеют недостатки, все же сведения о возрастной структуре населения, ищущего убежище, позволяют оценить рождаемость и репродуктивные установки женщин, входящих в эту категорию. Итак, в

течение четырех последних лет среднее число детей на одну женщину, ищущую убежище, можно оценить в 2,7 ребенка; причем эту оценку можно сравнить с результатом, полученным для женщин, имеющих швейцарское гражданство (1,3 ребенка на одну женщину). Динамика демографического развития населения, ищущего убежище, при изучении этих данных, является более значимой, чем среди местного населения.

Суммарные коэффициенты рождаемости, учитывающие особенности возрастной структуры населения, составляют примерно 2,8 ребенка на одну женщину, приехавшую из бывшей Югославии; 1,8 ребенка приходится на одну женщину из Турции; 3,8 ребенка на одну сомалийку и 3,0 ребенка на одну жительницу Шри-Ланки[24]. Суммарная рождаемость женщин из других государств, проживающих в Швейцарии, но не ищущих убежища, то есть уже имеющих статус беженца или приехавших в страну, для того чтобы там работать, а также для воссоединения или создания семьи, как показывает оценка, идентично суммарному коэффициенту рождаемости женщин, ищущих убежища. (Wanner, 1996).

Что касается брачного поведения, то показатели брачности у мужчин и женщин, ищущих убежище, поддаются анализу только в случае брака с лицом швейцарской национальности, что изменяет статус ищущего убежище, который получает тогда вид на жительство. Нет никаких данных, даже незначительных, позволяющих оценить брачное поведение населения, ищущего убежище.

Заключение

Швейцария как страна, дающая убежище, пережила в последние десятилетие большие изменения в области предоставления убежища. Значительные по численности потоки прибывающих в страну в период экономических трудностей привлекли внимание общественности к проблеме предоставления им убежища. Затруднения в законодательном регулировании и финансовом обеспечении большого числа лиц, ищущих убежища, повлекли за собой ухудшение условий жизни этого населения и увеличение продолжительности пребывания в статусе ищущего убежище. Жизнь лиц, ищущих убежище, которые прибыли из стран, где пережили все тяготы войны, значительно осложняется в случае временного статуса их пребывания в Швейцарии. Такое положение ведет к осложнениям психологического состояния здоровья у этих людей. К этим проблемам порой добавляются человеческие драмы, переживаемые в тот момент, когда они покидать страну-приема, где жили в течение последних лет и где они создали определенную социальную среду, чтобы затем вновь

[24] Метод используемой оценки основывается на сравнении числа детей населения, ищущего убежище, и женщин репродуктивного возраста, на которых приходится всплеск рождаемости, наблюдаемый среди иностранных групп.

возвратиться в их родную страну, оставленную наспех. В связи с этим число исследований об условиях жизни, состоянии здоровья и профессиональной деятельности лиц, ищущих убежища, увеличивается в течение последних десятилетий.

В заключении необходимо отметить, что население, ищущее убежище, развивается очень быстро. Его половой, возрастной, национальный состав очень быстро меняется не только под влиянием миграций (влияние потоков въезжающих и отбывающих), но также зависит от решения компетентных органов, предоставляющих статус беженца (предоставить убежище или отказать в нем). По этой причине выводы представленные в настоящей статье и касающиеся лиц, ищущих убежище, могут очень быстро изменяться, в связи с чем возникает необходимость дальнейших исследований в этой области.

Перевод с французского Е.Тикиджиевой
Научное редактирование текста В.Ионцева

Литература

1. Cattacin S., Efionayi-Mäder D., Wanner P., « Der schweizerische Sozialstaat und die Migration »*, Almanach Caritas 2000*, Caritas, Berne.
2. Chimenti M. et al. (2001), *Caractéristiques épidémiologiques des étrangers en Suisse*, Discussion Paper, mars 2001, Forum suisse pour l'étude des migrations, Neuchâtel.
3. Efionayi-Mäder D., Chimienti M., Dahinen J., Piguet E. (2001), Aysldestination Europa. Eine Geographie der Asylbewegungen, Seismo, Zurich, 204p.
4. Parini L. (1997), La Suisse terre d'asile : un mythe ébranlé par l'histoire, *Revue Européenne des Migrations Internationales,* 13(1), 51-68.
5. ODR – Office fédéral des réfugiés (2001), Statistique en matière d'asile 2000, ODR, Berne, 25p.
6. Piguet E. et Wanner P. (2000), Les naturalisations en Suisse : Différences entre nationalités, cantons et communes, OFS : Neuchâtel.
7. Piguet E. et Wimmer A. (2000). "Les nouveaux Gastarbeiter ? Les réfugiés sur le marché du travail suisse" *Journal of International Migration and Integration*, 1, 2: pp. 233-257.
8. Wanner P. (1996), La fécondité des étrangères, 1981-1996, *Démos* 96/2.

Куница М.Н.

Вынужденная миграция населения в региональном развитии: особенности и проблемы в Брянской области России

Активные миграции - одна из особенностей процесса глобализации. Высока интенсивность добровольных и вынужденных перемещений людей. Миграционное движение является важным фактором регионального развития.

В современный период кардинальных изменений социально-экономических отношений, систем территориального разделения труда, обострения отношений (политические, военные и другие конфликты), поляризации общества, смены ценностных ориентиров и жизненных установок людей, дискриминации русскоязычного населения, нарастания загрязнения среды и экологических катастроф (Чернобыльская и другие) резко усилилась значимость вынужденных миграций в государствах СНГ и Балтии.

Главной страной приема этой категории мигрантов является Россия. Интенсивность их притока достигла максимума в 1995 году. На последовавшее затем снижение повлиял комплекс факторов, в частности, уменьшение численности славянского, главным образом русского населения, некоторое ослабление социальной напряженности, падение уровня доходов людей в государствах выезда, длительность и сложность преодоления Россией кризисных явлений. В начале 1999 года насчитывалось 1,1 млн. человек, в 2000 году - 960,3 тысяч человек таких переселенцев (19; 20).

В стране происходит "наложение" двух потоков вынужденных мигрантов - международных и внутрироссийских. Доля последних относительно невелика - 16-17%, из которых 13-14% дает Чеченская Республика. Среди иммигрантов доминируют выходцы из Казахстана. Их удельный вес вырос до 33%. Таджикистан "уступил" Узбекистану второе место, переместившись на третье (14% и 11% вынужденных переселенцев соответственно). Достаточно велика доля двух стран Закавказья - Грузии и Азербайджана (8% и 6%) - и очень низка - Армении, Литвы (0,4% и 0,2%) и особенно Белоруссии (0,04%). Приехали представители более 50 национальностей. Абсолютно преобладают русские. Довольно много татар, украинцев, армян, немцев.

Люди оседали во всех регионах России. Максимальная концентрация наблюдается в Северо-Кавказском, Поволжском, Центральном, Западно-Сибирском и Уральском, минимальная - Дальневосточном и Северном экономических районах. Значительна миграционная привлекательность Центра - региона с высоким промышленным, а на юге и агропромышленным потенциалом, выгодным экономико-географическим

положением. Несмотря на снижение в последние годы интенсивности притока, доля района в общероссийской вынужденной миграции выросла почти до 15%.

Для одной из областей Центрального экономического района (ЦЭР) - Брянской - типичны активные миграции. Этот староосвоенный аграрно-индустриальный регион находится на юго-западе страны и выделяется своим геополитическим положением. Половина длины границ приходится на внешнее межгосударственное приграничье: на западе - с Белоруссией, на юге - с Украиной. Маргинальность территории в прошлом и настоящем определяет многие особенности ее социально-экономической структуры, соотношение контактной и барьерной функций, направления развития. В области действуют 5 постов государственного иммиграционного контроля - 2 железнодорожных и 3 автомобильных, обслуживающих "украинское" высокоинтенсивное направление движения людей. За 2000 год количество въехавших граждан ближнего и дальнего зарубежья увеличилось на 23,4% и составило 2,117 млн. человек (5).

Постоянно преобладает приток из стран СНГ. Область выполняет транзитную роль и является ареалом первичного оседания мигрантов, адаптация которых определяется комплексом местных факторов. Среди них выделяется социально-экономический потенциал регионов, радиоактивное загрязнение значительной части ее территории.

Поток беженцев и вынужденных переселенцев из стран СНГ и Балтии стал заметен уже с 1992 года. Активность их притока быстро нарастала, достигнув максимума, как и в целом в России, в 1995 году. В 1992 году было зарегистрировано 1540 чел., 1993 году - 2205 чел., 1994 году - 2409 чел., в 1995 году - 3911 человек. К настоящему времени интенсивность процесса снизилась: с 1890 чел. в 1996 году, 636 чел. в 1999 году до 413 чел. в 2000 году. Уменьшилась общая численность зарегистрированных мигрантов: с 11955 чел. в 1996 году, 7645 чел. в 1999 году до 5304 чел. в 2000 году. Из 16197 человек беженцев и вынужденных переселенцев, состоявших на учете с 1992 по 2000 год, сейчас сняты с учета 10893 человека (5). Основные причины - обустройство мигрантов, утрата статуса вследствие истечения срока его действия, выбытие в другие регионы. Изменилось соотношение двух составляющих данных миграций. В Брянской области происходят общероссийские процессы резкого сокращения числа людей, относимых к категории "беженец". Их количество и удельный вес в областных вынужденных миграциях упали с 478 чел.(6%) в 1997 году до 120 чел. (1,5%) в 1998 году. С 1999 года они вообще не регистрируются.

Удельный вес области в общероссийском движении очень низок. Он сократился с 1,0% до 0,7%. "Рейтинг" в ЦЭР тоже невысок. Однако Брянщина в последние 3 года переместилась с 9 на 8 место, обогнав Ивановскую, Костромскую, Московскую и Ярославскую области. Она не

является приоритетной по приему вынужденных мигрантов, что сказывается на финансировании программ. В 1997 году Федеральная миграционная служба ввела дифференцированный коэффициент привлечения средств федерального бюджета для жилищного обустройства переселенцев. Основная цель - государственное регулирование потоков. В большинстве областей ЦЭР максимальный или высокий коэффициент (0,7-0,5) призван стимулировать приток. Минимальные показатели в г. Москве и Московской области направлены на сдерживание прироста. В Брянской области коэффициент понижен (0,2-0,5) (9). Основные факторы ограничения потока: сложная радиационно-экологическая обстановка; неблагоприятная, но все же наименее кризисная в ЦЭР демографическая ситуация с более низким уровнем депопуляции (за исключением ряда районов); динамичные миграционные процессы с положительным сальдо движения.

Брянская область продолжает привлекать вынужденных мигрантов. Их доля в общем потоке прибывших в нее из стран СНГ и Балтии в последние годы упала с 28% до 12%. Она стала меньше соответствующих российских показателей, а с 2000 года - и коэффициентов ЦЭР. Эти данные отражают ситуацию только по зарегистрированной миграции. Однако реальное количество переселенцев намного больше. В области уровень предоставления статуса обратившимся - один из минимальных в России. Он сократился с 23,6% в 1998 году до 19,4% в 1999 году (20).

Вынужденные мигранты оказывают влияние на социально-экономическое развитие области. Показатель плотности данных переселенцев снизился с 81 чел. на 10 тыс. постоянного населения в 1996 году, 53,2 чел. в 1999 году до 37,2 чел. в 2000 году (18; 19; 17). Однако он больше среднего уровня по Центральной России. Превышение достигается только за счет городского населения. В сельской местности коэффициент меньше районного. Переориентация потоков с большим привлечением мигрантов в села могла бы стать стимулирующим фактором развития регионов.

В вынужденной миграции в области выделяются 2 вида - международные и внутренние. Удельный вес последних намного ниже показателей по стране. Увеличивается разрыв и с уровнем по ЦЭР (8-7%). Доля внутрироссийских перемещений сократилась с 7,2% в 1997 году, 3,8% в 1999 году до 2,8% в 2000 году. В них преобладают выходцы из Чеченской Республики.

Возрастает значение международной составляющей потока, несмотря на снижение ее интенсивности. Как в целом по стране, государства-лидеры по оттоку в область - Казахстан, Узбекистан и Таджикистан. Однако степень доминирования Казахстана намного выше российской и показателей по ЦЭР. Она постоянно росла: с 30,2% в 1997 году до 50,6% всех зарегистрированных переселенцев в 2000 году. "Вклад" Узбекистана

снизился с 14,4% до 10,8%, а Таджикистана - с 10,7% до 9,2% за тот же период. Их значение меньше, чем в целом в стране и в ЦЭР. Длительно занимавший 4 место в "рейтинге" государств Азербайджан в последние 2 года быстро терял свои позиции. В 2000 году на 4 место по объему зарегистрированных переселенцев вышла Грузия (5,8%), 5-е - Молдавия (5,6%) и только на 6-е - Азербайджан (3,6%). В пределах 2,7-2,5% колеблется удельный вес Киргизии, Туркмении, Латвии, Эстонии. Очень низка доля Литвы (0,5%) и Армении (0,4%). Геополитическое положение области в отличие от добровольной миграции не оказывает большого влияния на интенсивность потоков вынужденных переселенцев и беженцев. Приток из Украины минимален (0,5-0,3%), а Белоруссия вообще не формирует данного типа мигрантов.

Среди прибывших - представители почти 40 национальностей. Абсолютно преобладают русские. Их удельный вес повысился с 80% до 84% в 2000 году, что больше российских показателей. Вторая этническая доминанта - украинцы (7%). Их доля также увеличилась и превышает средний уровень по стране. Численность и "вес" других национальностей значительно меньше: татар - 1,5%, армян - 1,4%, немцев - 1,0%, белоруссов - 0,8%. Вклад остальных (азербайджанцев, грузин, таджиков, узбеков, молдаван, казахов и др.) в национально-этническую структуру вынужденных мигрантов очень низок. Основное количество мигрантов приехало из Казахстана, в том числе русские, украинцы, немцы.

Национальный состав вынужденных переселенцев отличается от общей структуры прибывших из стран СНГ и Балтии. В последние годы среди переселенцев намного выше доля русских и несколько больше татар, ниже - остальных национальностей. Приток значительного количества именно славян (русских, украинцев, белорусов) в этнически родственную среду - положительный фактор для Брянщины, облегчающий этно-культурную адаптацию мигрантов. В области зарегистрирована общественная организация по защите прав переселенцев "Возрождение". Она состоит из потомков русской христианской общины духоборов, вытесненных из Грузии. В ее составе около 160 человек.

За последнее 10-летие вследствие активных миграций усложнился национальный состав населения области. Однако возросшая этническая "пестрота" незначительно изменила основные пропорции - доминанту русских, повышенный удельный вес украинцев и белорусов, в основном на юго-западе. Этно-культурная напряженность между местным и рассредоточенным прибывшим населением возникает редко. Конфликты - личного порядка, а не на уровне этносов. Начинает активизироваться процесс этнической интеграции нетитульных наций. Так, в начале 2001 года была зарегистрирована армянская община, состоящая из добровольных и вынужденных мигрантов. Данная тенденция может

свидетельствовать о повышении роли неславянских этносов в социально-культурных процессах области.

Поло-возрастная структура вынужденных мигрантов характеризуется рядом особенностей. В потоках доминируют женщины, однако их доля постоянно несколько ниже среднероссийской. Коэффициенты составили в 1998 году 54,1 %, в 1999 году - 53,7 %, в 2000 году - 54,3 %. Пропорция полов среди зарегистрированных мигрантов близка средней по Брянщине.

Возрастная структура прибывших в область более благоприятна, чем в целом в России и ЦЭР: удельный вес лиц дотрудоспособного и трудоспособного возрастов выше, а старшей группы - ниже. В 1996 году соотношение возрастных категорий зарегистрированных мигрантов было 29,4 : 59,2 : 11,4 %, в 2000 году - 24,5 : 59,1 : 16,4 % (5). Типично доминирование мужчин: постоянное (на 4-5%) в младшей группе, снижающееся (с 5% до 2%) в трудоспособном возрасте. В старшей группе преобладание женщин составляет 7-13% в разные годы. Возрастной состав прибывших - вследствие повышенной по сравнению с местным населением доли детей и подростков, а также людей трудоспособного возраста и пониженной долей пенсионеров - должен способствовать некоторому "оздоровлению" демографической структуры. Для пополнения демографического потенциала области положительным фактором становится начавшееся сглаживание половых диспропорций в дотрудоспособной и трудоспособной категориях населения. Небольшой приток мужчин в возрасте старше 60 лет не сможет улучшить неблагоприятную гендерную ситуацию в данной группе.

Для области характерен невысокий уровень образования мигрантов. Это усложняет их адаптацию, особенно в городских населенных пунктах, куда стремится большинство приезжих. Удельный вес людей с высшим образованием низок (12,5-15,7%) и значительно уступает средним показателям по ЦЭР и России. Доля лиц с незаконченным высшим и средним специальным образованием близка, а со средним общим - намного выше, чем среди прибывших в страну и ЦЭР. В 2000 году соотношение зарегистрированных вынужденных мигрантов с данными уровнями образования составило 14,5 : 34,2 : 51,3 % (5).

Беженцы и вынужденные переселенцы оседали во всех районах области. Основные факторы расселения - жилищный; социально - экономический потенциал поселений, определяющий в первую очередь возможности трудоустройства; природно-экологическая ситуация.

В результате аварии на Чернобыльской АЭС наиболее пострадавшей из российских регионов оказалась Брянская область. Площадь загрязнения цезием-137 свыше 1 Си/км² в ней составляет около 12 тыс. км² или 34% ее территории.

По интенсивности радиоактивного загрязнения она подразделяется на 4 зоны: 1) зона проживания с льготным социально-экономическим

статусом (плотность загрязнения цезием-137 от 1 до 5 Си/км²,среднегодовая эффективная эквивалентная доза облучения (СЭЭДО) не более 1мЗв); 2) зона проживания с правом на отселение (плотность загрязнения цезием-137 от 5 до 15 Си/км² , СЭЭДО - 1-5 мЗв); 3) зона отселения (плотность загрязнения цезием-137 более 15 Си/км², стронцием-90 свыше 3 Си/км², СЭЭДО больше 5 мЗв); 4) зона отчуждения с очень высокой плотностью загрязнения. В 1997 году в пределах 3 зон функционировало 1346 городов и сел (46% поселений) с населением 484 тыс. чел. (33% населения). С начала 1998 года согласно постановлению правительства Российской Федерации "Об утверждении перечня населенных пунктов, находящихся в границах зон радиоактивного загрязнения вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" было изменено радиоактивное зонирование области и значительно уменьшено количество "чернобыльских" поселений. В 2000 году в пределах 2 и 3 зон в 346 городах и селах (13% населенных пунктов) проживало 207,7 тыс.чел. (15% населения). Главный регион загрязнения - 7 юго-западных районов области - Гордеевский, Злынковский, Климовский, Клинцовский, Красногорский, Новозыбковский, Стародубский.

Закон о вынужденных переселенцах не распространяется на экологических мигрантов. Однако неблагоприятные или опасные природные процессы, техногенные катастрофы, порождающие чрезвычайные ситуации, стимулируют экологические миграции и даже принудительные переселения. Такие миграции, как считает ряд авторов, следует рассматривать в качестве вынужденных, так как проживание в зонах экологического бедствия угрожает здоровью и жизни людей (6; 11; 13). Категория экологических мигрантов была включена в Программу действий женевской Региональной конференции по проблемам недобровольной миграции в государствах СНГ.

С.М.Мягков провел типизацию чрезвычайных ситуаций по тяжести последствий для территориальных комплексов населения и хозяйства. Чернобыльская катастрофа создала на юго-западе России, в Полесье Украины и Белоруссии чрезвычайные ситуации от ЧС-3 - средних до ЧС-4 - сильных и ЧС-5 - уничтожающих в зависимости от уровня радиоактивного поражения. Косвенный ущерб от аварии на ЧАЭС, по расчетам Ю.И.Корякина, в 20-25 раз больше прямого (7).

Влияние радиоактивного загрязнения проявляется опосредованно и осуществляется по нескольким каналам: через физиологические, психологические, поведенческие особенности и адаптационные способности человека на количественные и качественные изменения естественного и миграционного типов движения населения.

С 1986 года в результате воздействия радиационно-экологического фактора возник новый вид миграций - вынужденные чернобыльские

переселения. Наблюдался очень мощный стихийный отток и относительно небольшие плановые отселения с юго-запада Брянской области. Проявляются три их пика - в 1986, 1988 и наиболее сильный в 1990 году, когда сальдо миграции в 4 районах составило от -71,5‰ до -155,0‰ (14). Из остальных трех районов уезжали меньше. Доминировало межобластное движение.

Принятые в 1990 году Государственная программа и в 1992 году Закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС" предусматривали планомерное отселение людей из районов с плотностью загрязнения свыше 15 Си/км². Программа из-за недостаточного финансирования была выполнена только частично. Отселено к началу 1998 года 36,9 тыс. человек или всего 44% от предусмотренного объема, в частности из зоны с уровнем поражения свыше 30 Си/км² - 7,9 тыс. человек или 52%. Согласно данным Брянского Управления по вопросам Чернобыля МЧС России из юго-западного региона за период с 1986 по 1997 год выехало 50,6 тыс. человек. Даже неполная реализация программы, особенно выплата компенсаций и предоставление льгот, повлияла на миграционные процессы. Уменьшилась интенсивность чернобыльских переселений. В 1993 году количество мигрантов составило 2601 человек, в 1996 году - 1392 человека, в 1999 году - 803 человека (8). Изменяется направление движения: доминирующим становится внутриобластное. Прекратился выезд. Активизировались возвратные миграции, даже в пределы зоны отселения. Однако в последние два года в результате уменьшения количества "чернобыльских" поселений отток из районов возобновился, составив на юго-западе в 2000 году -3,2‰.

Наибольшее количество российских мигрантов перераспределилось вследствие внутриобластных перемещений в Брянской и Калужской областях. Однако еще 68 регионов страны приняли этих переселенцев. Наблюдались и международные миграции. Приезжали в Россию украинские и белорусские "чернобыльцы". Интенсивность их притока сократилась уже в первой половине 1990-х годов. Лидерами по их приему стали Ленинградская, Псковская, Амурская области, Красноярский, Хабаровский, Приморский, Ставропольский края, Республика Карелия. В Брянской области эта категория международных мигрантов официально не зарегистрирована.

Региональные особенности расселения вынужденных мигрантов в области значительны. Большинство прибывших - горожане, которые стремятся адаптироваться именно в городских населенных пунктах. Главный центр притяжения - Брянск, где сейчас сконцентрировано 24,0% приехавших. Еще 29,0% мигрантов осело в других городах и поселках

городского типа (Дятьково, Карачеве, Жуковке, Навле). Значительная часть людей (47,0%) вынуждена расселяться в сельской местности, где дешевле жилье и имеются возможности ведения подсобного хозяйства. Высока концентрация (6,5%) в Брянском пригородном районе. Велик удельный вес Почепского (8,6%), Клетнянского (5,6%), Жуковского (4,3%) районов с наличием жилья для чернобыльских переселенцев, что и привлекло сюда беженцев. Довольно большой приток (по 4,8%) типичен для Дятьковского и Навлинского районов с активным строительством, финансируемым по линии миграционной службы. Люди приезжали и на радиоактивно загрязненный юго-запад, где более дешевый рынок жилья. Особо выделялись Клинцовский (4,5%) и Новозыбковский (3,9%) районы. На долю остальных 5 районов приходится 7,3% мигрантов.

Проблема адаптации прибывших сложна и многогранна. На ее эффективность воздействуют две группы факторов. "Внешние" определяют особенности мест вселения, "внутренние" - характерные черты самих вынужденных переселенцев. Е.И.Филиппова в первой группе в качестве основных выделяет демографическую структуру, потребность в рабочей силе, наличие свободного жилого фонда, развитость инфраструктуры, ресурсный потенциал и экологическую ситуацию региона, культурные различия местного и прибывшего населения; во второй группе - поло-возрастную и семейную структуру, образование и квалификацию, степень материальной обеспеченности, особенности психического склада (11). Соотношение этих гетерогенных факторов, уровень содействия, помощи мигрантам федеральных и местных органов государственной власти определяют характер и результаты адаптации. Успешная адаптация переселенцев приводит к их интеграции в экономическую и социально-культурную среду региона, неуспешная - к росту психологической защиты или изоляции (4; 1). В последнем случае усиливается миграционный отток.

Процесс экономической адаптации прибывших на территории Брянской области сложен и характеризуется региональными различиями. Кризисные явления последнего 10-летия, сопровождающиеся значительным спадом производства в промышленности и сельском хозяйстве, ростом безработицы, снижением уровня жизни населения, способствовали уменьшению эффективности функционирования хозяйственных и социальных систем. Несмотря на некоторое улучшение ситуации в последние 2 года, область сейчас находится на 49 месте в России по уровню развития социально-экономического потенциала (10). Активно влияет и радиоактивное загрязнение трети территории Брянщины.

Важный и проблемный фактор адаптации - жилищные условия. Только очень небольшая часть прибывших обладает материальными средствами для самостоятельного приобретения жилья. Территориальный

орган Минфедерации России в Брянской области (ранее миграционная служба) проводит достаточно активную жилищную политику (5). По уровню федеральной финансовой поддержки за период 1996-2000 гг., приходящейся на одного вынужденного переселенца и беженца, Брянская область находится на 5 месте в ЦЭР и на 7 - в Центральном федеральном округе.

Сейчас в области насчитывается 16 компактных поселений вынужденных мигрантов, в которых проживает более трех тысяч человек. Они рассредоточены по районам. Максимальная концентрация наблюдается в Почепском, Клетнянском, Жирятинском районах. Большинство этих поселений созданы для экологических чернобыльских переселенцев. Главные проблемы в них - закрепление за вынужденными мигрантами недостроенного или частично достроенного жилья, возводившегося по Чернобыльской программе, развитие социальной и производственной инфраструктуры, трудоустройство.

Положительным примером комплексной адаптации мигрантов является обустройство общины духоборов в проблемном Клетнянском районе, отличающемся максимальным уровнем безработицы в области. Это связано не столько с наличием "чернобыльского" жилья в поселке Мирный, сколько со значительной материальной помощью (5). Правительство России выделило 10 млн. рублей на создание инфраструктуры и строительство жилья, что позволило обеспечить им 57 из 82 семей. По федеральной программе "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев" оказана поддержка почти на 4 млн. рублей. В 1999 году впервые в рамках реализации мероприятий Федеральной миграционной программы область получила 418 тыс. рублей на создание 18 рабочих мест в данном населенном пункте. Российский фонд помощи беженцам и администрация Брянской области выделили значительные средства на приобретение скота, семенного зерна, топлива. Переселенцы занимаются земледелием и животноводством. Работают деревообрабатывающий цех и хлебопекарня, оборудование которой было подарено посольством Канады. Планируется дальнейшее усложнение агро-промышленной специализации поселка.

Наличие дешевого жилья на радиоактивно загрязненном юго-западе области притягивало туда переселенцев. Они оседали даже в пределах зоны отселения на территории с уровнем поражения цезием-137 до 20 Си/км². Однако с 1998 года привлекательность этих районов для добровольных и вынужденных мигрантов снизилась.

Работа по жилищному обустройству переселенцев велась в области достаточно активно (5). За период с 1992 г. по 2000 г. 1.019 семей (16%) получили бесплатное жилье. Деятельность территориального органа Минфедерации в Брянской области направлена и на усиление самообеспеченности жильем. За то же время беспроцентная возвратная

ссуда на строительство, приобретение жилья была предоставлена 806 семьям (13%). Однако "коэффициент" выдачи этих выплат в области ниже, чем в ЦЭР, что связано с нерегулярностью поступления бюджетных средств, не устраивающим людей очень низким размером ссуды. Изменяется принцип инвестирования - от строительства перешли в основном к покупке жилья. Обострение проблемы связано и со значительным дисбалансом между низким уровнем доходов и достаточно высокой стоимостью жилья в области.

Важным направлением адаптации является оказание материальной помощи малообеспеченным семьям, в частности многодетным, с одинокими родителями. Всего за 8,5 лет она была предоставлена 2464 семьям (40%). В 1998-2000 годах комплекс мер поддержки (помощь, оздоровление, социально-психологическая реабилитация и др.) осуществлялся и в соответствии с федеральной целевой программой "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев".

В условиях значительной безработицы фактор трудоустройства лимитирует адаптацию в области. В 1999 году на учете в службе занятости было 207, в 2000 году - 64 вынужденных переселенца, что составило 4,6% и 2,0% от количества мигрантов трудоспособного возраста. Их удельный вес в численности официально зарегистрированных безработных области за эти годы снизился с 0,6% до 0,4% (5). Однако давление на рынки труда выше, так как фактическое число ищущих работу среди прибывших значительно больше. Снижение уровня обращения в службу занятости обусловлено комплексом причин. Предлагаемая работа, как правило, низкооплачиваемая и без предоставления жилья. Выплаты пособий по безработице задерживаются на длительный срок, особенно в сельской местности. Существует значительный дисбаланс профессионально-отраслевой структуры местного рынка труда и переселенцев. Так, в 2000 году основной спрос был на общие рабочие специальности, а среди прибывших 37% составляли строители, инженеры, бухгалтеры, экономисты, медицинские работники. Несмотря на низкий уровень притока в область людей с высшим образованием, остра проблема их трудоустройства. Высок удельный вес мигрантов, которым приходится менять специальность и заниматься низкоквалифицированным трудом. Это особенно типично для бывших горожан, вынужденных осесть в сельской местности. В целом потенциал переселенцев используется недостаточно эффективно.

Наиболее активные мигранты трудоустраиваются самостоятельно. Небольшая часть из них, главным образом выходцы из Закавказских государств, сосредотачиваются в отраслях со значительными доходами, в частности в торговле. Так, некоторые армяне стали заниматься торговлей скотом, закупаемом в том числе и на радиоактивно загрязненном юго-западе области.

В большинстве районов степень влияния вынужденных мигрантов на местные рынки труда можно оценить как низкую. Сложнее ситуация в Почепском, Клетнянском, Жирятинском, Дятьковском, Навлинском районах. Концентрация в них значительного количества переселенцев, привлеченных достаточно благоприятными условиями жилищного обустройства, обостряет проблему занятости, увеличивает высокий уровень безработицы. Повышение напряженности на рынке труда повлияло не только на снижение притока новых мигрантов, но и на отъезд неадаптировавшихся, в частности из Почепского и Клетнянского районов. В настоящее время администрация Брянской области в качестве основных регионов комплексной адаптации вынужденных переселенцев рассматривает Брянский пригородный, Жуковский, Мглинский, проблемные Почепский и Жирятинский районы, г. Сельцо (5). Создание социально-экономических условий для привлечения людей в сельскую глубинку - важный фактор развития области. Особенно это необходимо для северо-западных и юго-восточных районов, отличающихся значительной депопуляцией и в последние годы миграционным оттоком.

Приток мигрантов, в том числе и вынужденных, оказывает влияние на демографическую ситуацию в области. Положительное сальдо в 1992-1995 годах "перекрывало" естественную убыль и способствовало росту населения. С 1996 года резко упавшее активное миграционное сальдо уже не может компенсировать высокую естественную убыль. Однако оно несколько сдерживает процесс уменьшения числа жителей.

За период 1992-2000 гг. область приняла большое количество мигрантов, их которых 16.197 человек получили статус беженца и вынужденного переселенца. В численности населения Брянщины они составляют всего 1,1%. Однако, в ряде центральных, юго-западных районов их доля повышена (1,5-3,0%). Поло-возрастная структура мигрантов даже в Почепском районе с их максимальной концентрацией пока очень слабо влияет на омоложение населения. В юго-западном регионе приезд переселенцев несколько смягчил негативные последствия выезда местного трудоспособного населения. Необходим значительно больший объем притока мигрантов для улучшения ситуации в данных районах, характеризующихся активным старением населения, высокой долей пенсионеров (32-36%) и очень большой их демографической нагрузкой на 1000 человек трудоспособного возраста (600-715 человек).

Сложны процессы на радиоактивно загрязненном юго-западе области. Здесь с 1992 года наблюдалось положительное сальдо, связанное в основном с возвратными миграциями. Вынужденных переселенцев привлекал главным образом дешевый рынок жилья. Наибольшее их количество оседало в пределах зоны с льготным социально-экономическим статусом и зоны проживания с правом на отселение. Однако приезжали и в зону отселения с плотностью загрязнения цезием-

137 до 20 Си/км². Люди попадали не только в особую социально-экономическую, природно-экологическую, но и демографическую ситуацию.

Данные районы отличает повышенная рождаемость. Так, в 1993 году соотношение ее уровней в регионе и в среднем по области составило 11,6‰ и 10,2‰, в 1999 году - 9,1‰ и 7,7‰, в 2000 году - 9,2‰ и 7,7‰. Максимальны показатели в Гордеевском районе, где за этот же период они снизились с 14,0‰ до 11,9‰ и 11,8‰ (15; 16). Более высокий уровень рождаемости обусловлен некоторым омоложением населения вследствие значительного миграционного притока, социально-психологической адаптацией к сложным условиям жизни, эффектом компенсационной рождаемости у местного населения и прижившихся мигрантов, относительной стабильностью семейных отношений. Наблюдается проявление процесса этно-демографической адаптации прибывших. Рост количества регистрируемых, а в основном нерегистрируемых браков между местными женщинами-славянками (русскими, украинками, белорусскими) и приехавшими мужчинами других национальностей, способствует увеличению генетического разнообразия населения.

Повышенная рождаемость вызывает новые проблемы на юго-западе. Первичная и общая заболеваемость детей, проживающих на территории с загрязнением цезием-137 свыше 5 Си/км², превышает показатели по области и России. Изменение ее структуры происходит за счет значительного увеличения доли эндокринных заболеваний, болезней органов дыхания, пищеварения, новообразований. Тревожен увеличенный уровень заболеваемости врожденными аномалиями. В 1999 году в регионе она составила 16,4 случая на 1000 человек детского населения при средних показателях по области 11,9, по России - 17,1. В Клинцовском, Новозыбковском и Климовском районах показатели были 35,0, 20,8 и 18,2 соответственно (8). Выделение "составляющей" вынужденных мигрантов осложнено спецификой медико-статистической отчетности. Однако и у детей и у взрослых осевших мигрантов происходят сложные процессы биолого-экологической адаптации. Повышенный уровень радиоактивного загрязнения является одним из факторов мутагенеза.

Разбалансированная поло-возрастная структура, ухудшение качества жизни и здоровья людей, снижение эффективности функционирования системы здравоохранения в условиях социально-экономического кризиса обусловили очень высокий (17-30‰) уровень смертности в регионе - до максимума в области. Основные причины смерти аналогичны общероссийским, но удельный вес болезней системы кровообращения, новообразований почти постоянно больше областного. Высока и детская смертность. Среди ее основных причин выделяется летальность от состояний возникших в перинатальном периоде, и врожденных

аномалий. Доля последней причины увеличилась до 24-28%, а удельная смертность от нее превысила среднероссийский уровень. Проблема - ухудшение генетического здоровья местного населения и осевших мигрантов. Необходима региональная программа усиления эффективности охраны материнства и детства в условиях возможного генетического риска для первого и последующих поколений.

Увеличение количества детей, в том числе и за счет мигрантов, влияет и на практическую деятельность управления образования области. В ряде населенных пунктов всех 3 зон, в частности и зоны отселения, возникла потребность в открытии школ. А это порождает новый комплекс проблем.

Миграционная ситуация в последние 2 года на юго-западе изменилась - возобновился отток. Он связан с уменьшением с начала 1998 года количества "чернобыльских" поселений с наличием компенсационных выплат и льгот, сложным социально-экономическим положением районов.

Вынужденная миграция в области выполняет ряд функций, среди которых ускорительная, селективная и перераспределительная.

Мигранты, являясь обычно активными людьми, могут способствовать интенсификации экономических и социальных процессов в местах вселения. Это особенно характерно для центральных (Почепского, Брянского, Навлинского), северных (Жуковского и Дятьковского) и юго-западного (Клинцовского) районов. Представители общины духоборов и другие вынужденные переселенцы, осевшие в поселке Мирный Клетнянского района, формируют его новый облик - как агро-промышленного населенного пункта. Кроме экономической, важна и нормальная социально-психологическая адаптация прибывших, когда мигранты и местное население находят "точки соприкосновения" и не порождают взаимную напряженность. Проблему смягчает выраженная славянская, главным образом русская, этническая доминанта приезжих.

Селективная функция многогранна. В частности, она выражается в изменении поло-возрастной структуры регионов. Тенденция омоложения очень слаба, даже в районах с максимальной концентрацией переселенцев. Приток людей трудоспособного возраста может иметь двоякий результат: несколько улучшить демографическую "базу" и экономическую ситуацию в депопуляционных местностях и обострить проблемы, в том числе жилищную и трудоустройства. Положение усугубляется невысоким уровнем образования мигрантов. Увеличивается профессиональная "мозаика" области. Дисбаланс спроса и предложения рабочей силы определяет невостребованность ряда профессий, рост доли низкоквалифицированного труда у мигрантов.

Выполняя перераспределительную функцию, вынужденная миграция сдерживает уменьшение численности населения области, снижая его

темпы. Она опосредованно, в основном через поло-возрастную структуру, влияет и на естественное движение населения. Прибывшие участвуют в воспроизводстве населения принявшего их региона. Как в целом в России, на что указывает В.А.Ионцев (3), миграционные процессы в области только несколько смягчают кризисную демографическую ситуацию. Относительно невысокая интенсивность современных процессов не может привести к ее кардинальному изменению - улучшению. Не отвечая критериям "замещающей миграции" (2), приток вынужденных переселенцев является противоречивым, но в целом положительным фактором социально-демографического развития области.

Миграционная программа обустройства переселенцев должна стать важным звеном разработки комплексной социально-демографической программы Брянской области - приграничного, староосвоенного, чернобыльского региона России.

Литература:

1. Алексеев А.И., Панарин С.А., Витковская Г.С. (2000). Адаптация и безопасность: опыт вынужденных переселенцев и принимающего общества в Тверской области // Миграция и безопасность в России. Под ред. Г.Витковской и С.Панарина. Московский центр Карнеги. М., Интердиалект+.
2. Денисенко М.Б. (2000). Замещающая миграция // Международная миграция населения: Россия и современный мир. Выпуск 5. М., МАКС Пресс.
3. Ионцев В.А. (2000). Международная миграция населения и демографическое развитие России // Международная миграция населения: Россия и современный мир. Выпуск 5. М., МАКС Пресс
4. Лебедева Н.М. (1993). Социальная психология этнических миграций. М.
5. Миграция на Брянщине. (2001). Информационный материал территориального органа Минфедерации России в Брянской области. Брянск.
6. Морозова Г.Ф. (1992). Современные миграционные явления: беженцы и эмигранты // Социологические исследования. № 3.
7. Мягков С.М. (1995). География природного риска. М., Изд-во МГУ.
8. Последствия катастрофы на Чернобыльской АЭС.(2000). Информационно-аналитические материалы Брянского областного комитета государственной статистики. Брянск.
9. Регент Т.М. (1999). Миграция в России: Проблемы государственного управления. М., ИСЭПН.
10. Регионы России. (2000). - Эксперт. № 41.
11. Филиппова Е.И. (1997). Адаптация русских вынужденных мигрантов из нового зарубежья // Вынужденные мигранты: интеграция и возвращение. М.
12. Филиппова Е.И. (1997). Пост-советские вынужденные миграции. Степень изученности проблемы // Вестник: Российская диаспора и проблемы недобровольной миграции на пост-советском пространстве. М.
13. Чапек В.Н., Ерманов А.А., Шебухова М.А., Зинченко Е.В. (1994). Миграционные проблемы в районах сложного экологического развития // Сборник докладов Международной научной конференции "Демографическое развитие России и его социально-экономические последствия". М.
14. Численность, естественное движение и миграция населения Брянской области в 1990 году. (1991). Статистический сборник. Брянск.

15. Численность, естественное движение и миграция населения Брянской области в 1993 году. (1994). Статистический сборник. Брянск.
16. Численность и естественное движение населения Брянской области в 2000 году. (2001). Статистический сборник. Брянск.
17. Численность и миграция населения Брянской области в 2000 году. (2001). Статистический сборник. Брянск.
18. Численность и миграция населения Российской Федерации в 1996 году. (1997). Статистический бюллетень. М.
19. Численность и миграция населения Российской Федерации в 1998 году.(1999). Статистический бюллетень. М.
20. Численность и миграция населения Российской Федерации в 1999 году. (2000). Статистический бюллетень. М.

С.А.Ганнушкина

Право и политика России в области миграции

Руководство СССР и России в конце 80-х – начале 90-х неоднократно декларировало свою приверженность идее правового государства. В первые два-три года существования независимого российского государства действительно был принят ряд демократических законов: Закон “О гражданстве” (28.11.91 г.), Закон “О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ” (25.06.93 г.), Законы “О беженцах” (19.02.93 г., вторая редакция 27.06.97г.) и “О вынужденных переселенцах” (19.02.93 г., вторая редакция 20.12.95г.) и другие. В конце 1992 г. Россия присоединилась к международным соглашениям, в частности, к Конвенции ООН 1951 года и Протоколу 1967 года “О статусе беженца”. Законы создавались по западным образцам, однако они выражали скорее стремление руководства страны обеспечить международное признание России как цивилизованного европейского государства, чем серьезное намерение создать в стране правовое поле.

За принятием очередного закона не следовали соответствующие подзаконные акты исполнительной власти, которые давали бы возможность закону реализоваться на практике. Напротив того, в ряде случаев принятые Правительством во исполнение закона постановления противоречили духу и букве закона.

Отсутствие контроля и полноценной юридической экспертизы местного законотворчества породило поток противозаконных региональных актов, которые по сей день плодят руководители субъектов федерации и более мелкие представители власти в попытке на свой лад внести подобие порядка в создавшийся хаос. В ряде регионов местные правила регистрации, в частности, до сих пор находятся в принципиальном противоречии с федеральными.

В огромном государстве, которым остается постсоветская Россия, возникли широкие возможности для развития произвола во всех сферах жизни российского общества. Неработающее новое законодательство в сочетании со старой практикой волевых решений, в прошлом принимаемых централизованно, а теперь исходящих из разных источников (таких, как местная администрация, ведомства, силовые структуры), привели к тому, что одержало верх “право” криминального мира, в котором чуждый ему человек оказывается абсолютно беззащитным. Мощным катализатором процесса всеохватывающего беззаконья послужили варварские военные действия в Чечне, в огромной степени усугубившие нравственное разложение власти и общества,

продемонстрировав полное пренебрежение государства к правам личности, и в первую очередь праву на жизнь.

Можно привести множество нормативных актов, противоречащих аналогичным законам более высокого уровня.

Так, Постановление №713 от 17.07.95 г. "Об утверждении правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и месту жительства", принятое с целью реализации Закона РФ "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения", противоречило этому закону. Им вводились ограничения в регистрации по срокам временного проживания, размеру жилой площади и другие. Потребовалось несколько дополнительных актов, в том числе специальное решение Конституционного Суда №4-П (от 02.02.98г.), чтобы приблизить федеральные правила регистрации к предусмотренной законом уведомительной регистрации. Множество региональных документов, ограничивающих регистрацию и прием вынужденных мигрантов, принимала Москва, Краснодарский край, Ставропольский край, Воронежская и Ростовская области, Кабардино-Балкария и другие субъекты федерации.

Законодательное собрание Краснодарского края приняло закон от 23.06.95 г. N9-КЗ "О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края", которым запрещено регистрировать по месту жительства лиц, не имеющих близких родственников, постоянно проживающих в крае более 10 лет. 04.07.97 г. издано постановление Законодательного собрания, которым утвержден перечень городов и районов края, где лицам, не являющимся гражданами России, регистрацию по месту жительства может разрешить лишь краевая комиссия миграционного контроля. Запрещена даже регистрация супруга, если с момента вступления в брак с гражданином РФ, проживающим в крае, прошло менее 5 лет. В результате многочисленных жалоб Прокурор края опротестовал ряд статей Закона N9-КЗ. Законодательное собрание края частично удовлетворило протест в отношении проживания на территории края более 10 лет, однако комиссии миграционного контроля городов и районов по-прежнему продолжают отказывать в регистрации по месту жительства мигрантам, не имеющим близких родственников, проживающих на территории края более 10 лет.

В Ставропольском крае (СК) до последнего времени действовал собственный “Иммиграционный кодекс”, принятый Государственной Думой Ставропольского края 06.12.96г., затрагивающий положение мигрантов. Кодекс был написан так, как будто Ставропольский край суверенное государство. Он изобиловал такими выражениями, как: “основания для оформления въезда на территорию СК”, “транзитный проезд через территорию СК”, “срок пребывания на территории СК”.

Последний был ограничен для имеющих визу на въезд в РФ иностранцев одним годом, прибывших по приглашению – тремя месяцами, прибывших на лечение – сроком путевки, на других основаниях (например, по безвизовому въезду из стран СНГ) тридцатью сутками. Кодекс вводил штрафы и сборы за его нарушение, превышающие определенные федеральным законодательством. “Иммиграционный кодекс” весьма негативно сказывался на судьбах мигрантов. Он вызывал серьезную и постоянную критику со стороны международных экспертов, российских НПО и протесты прокуратуры. Только 13 июля 2000 года по предложению Комитета по законодательству и Прокуратуры СК “Иммиграционный кодекс” был отменен.

Борьба с нарушениями Конституции и федерального законодательства московскими властями напоминает сражение с драконом, у которого на месте отрубленной головы немедленно вырастает новая. Только за ноябрь 2000 - май 2001 года по заявлениям общественных организаций Движение "За гражданские права" и "Гражданское содействие" Верховным Судом были признаны полностью или частично противоречащими закону и не подлежащими применению четыре московских нормативных акта. Среди них правила регистрации в Москве и Московской области (Постановление №241-28 Правительств Москвы и Московской области от 30 марта 1999 года), а также Распоряжение № 1057 от 28 сентября того же года. Им была предусмотрена постановка на учет в Миграционной службе г. Москвы вынужденных переселенцев, получивших статус в других субъектах Федерации, только при наличии регистрации по месту жительства в г. Москве. Это означает, что вынужденный переселенец, получивший в Москве работу и временное жилье, не сможет встать на учет в миграционной службе Москвы, а следовательно, его семья не получит медицинской помощи, дети не получат бесплатного питания в школе, если их туда примут, родителям не будут выплачиваться пенсии. Распоряжение № 1057 требовало также, чтобы миграционная служба принимала к рассмотрению ходатайства о предоставлении статуса вынужденного переселенца и заявления о постановке на учет беженцев только при наличии регистрации заявителей по месту пребывания сроком не менее чем на 6 месяцев.

Решения Верховного и Конституционного судов приводятся в исполнение с большим запозданием, а иногда и не выполняются вовсе. Практика остается прежней, поэтому в каждом частном случае мигранту вновь приходится обращаться в суд для реализации своих прав на основании уже имеющегося общего решения.

Изменения последних полутора лет в области правового положения мигрантов принесли новые проблемы и усугубили общую неразбериху.

Постановлением № 641 Правительства РФ от 30 августа 2000 года Российская Федерация вышла из принятого в Бишкеке Соглашения "О безвизовом передвижении граждан государств СНГ по территории его участников". С 1 января 2001г. прекратил свое действие п.(*г*)ст.18 Закона "О гражданстве РФ", позволявший бывшим гражданам СССР, не принявшим нового гражданства, стать гражданами России в заявительном порядке.

Вслед за этим появился ряд документов, усложняющих пребывание наших бывших сограждан в России. Создавшаяся ситуация оборачивается трагедией для тех, кто не имеет статуса беженца и не сумел или не посчитал необходимым приобрести гражданство РФ. Надо отметить, что далеко не всем беженцам удавалось получить соответствующий статус, поскольку действовали противозаконные местные ограничения и устные установки на его непредоставление.

То же можно сказать и о гражданстве РФ, право на приобретение которого в России можно было реализовать только при наличии регистрации по месту жительства. Вне России обратиться с заявлением о вхождении в гражданство РФ можно было в российских консульствах. Однако такое решение часто было сопряжено с большими сложностями пребывания на территории новых независимых государств. Кроме того, в некоторых консульствах образовывались очереди на 1-2 года и более, и, порой за ускорение процедуры приходилось заплатить немалые деньги. Наконец, многие граждане СССР, прибывшие в Россию до распада Советского Союза резонно считали, что находятся на территории государства своей гражданской принадлежности и не нуждаются в подтверждении этого.

Множество выходцев из стран бывшего СССР до последнего времени жили в России, регулярно продлевая регистрацию по месту пребывания - все они в один день стали нелегальными мигрантами. Постановление №290 Правительства РФ (12.03.97г.), позволявшее им регистрироваться так же, как гражданам России, перестало применяться. В соответствии с п.5 Указа Президента от 27 декабря 1993 г. с января 2001 г. упразднено и само понятие "гражданин бывшего СССР". Не определены формы временных удостоверений личности лиц без гражданства, старые формы с начала 2001г. уже не действуют. Множество фактических беженцев, более десяти лет проживших в России, лишены возможности легализоваться, принять гражданство и даже покинуть ее пределы. Органы внутренних дел при приеме заявлений о предоставлении вида на жительство в России требуют от мигрантов оформления заграничных паспортов в посольствах стран их исхода, с

которыми те давно порвали всякие связи и где подвергались преследованиям. Критерии получения вида на жительство нечетки и не применяются органами внутренних дел единообразно. При этом право на получение российского гражданства можно реализовать только при наличии вида на жительство. Те, кому повезло получить приглашение на постоянное жительство в одно из западных государств, не могут им воспользоваться, поскольку прекратилась выдача паспортов серии 40, по которым выезжали из России лица без гражданства, наши бывшие соотечественники. Обращаясь в ОВИР за выездным документом, они получают нелепый совет принять гражданство России, чтобы получить возможность покинуть ее навсегда. Выплыл на свет Закон СССР 1981г. "О правовом положении иностранных граждан". Сотрудники органов внутренних дел дезориентированы и откровенно признаются в своей беспомощности. То, что невозможно сделать законным образом, за большие деньги делают расплодившиеся полукриминальные фирмы. Отсутствие механизмов получения документов и легализации превращает мигрантов в постоянных жертв произвола во всевозможных его формах.

Проблема с предоставлением статуса вынужденного переселенца возникает в первую очередь у жителей Чеченской Республики, покинувших ее пределы из-за ведущихся там широкомасштабных военных действий, которые власти называют антитеррористической операцией. Только в Ингушетии в настоящее время по официальным данным находится более 150 тысяч жителей Чечни, общее же их число, по нашим оценкам, достигает 300 тысяч.

В отличие от периода 1991-1996 года, т.е. до и во время первой войны в Чечне, статус вынужденного переселенца жертвам военных действий в Чечне 1999-2000 года практически не предоставляется. Основанием отказа служит статья 1 – “отсутствие признаков и обстоятельств, предусмотренных ст.1 Закон РФ “О вынужденных переселенцах.” Таким образом, сегодня определение вынужденного переселенца читается властями иначе, чем в 1996 году, когда “массовые беспорядки” служили основанием предоставления статуса вынужденного переселенца, как этого требует определение, данное в ст.1 указанного Закона. Причина этого представляется простой: первая волна жителей Чечни состояла преимущественно из русских, чеченцы же отсиживались в деревнях, которые почти не подвергались бомбардировке. К началу второй войны русские в большинстве уже выехали из Чечни, и основной поток покидающих ее территорию составляют чеченцы.

Руководители территориальных миграционных органов откровенно говорят, что существует установка не предоставлять чеченцам статус вынужденного переселенца. В отдельных регионах делается исключение для немногих, кто может документально доказать свою приверженность

российской власти, непосредственное сотрудничество с ней во времена Завгаева и наличие преследований со стороны мусульманских фундаменталистов или бандитов.

С начала 2001 года отказы в предоставлении статуса вынужденного переселенца получают также беженцы из Азербайджана, прибывшие в Россию до принятия Закона "О беженцах" (19.02.93г). Дело в том, что они получили статус беженца автоматически, не обращаясь с ходатайством и не проходя процедуры его определения. Эту проблему можно было давно и легко решить, предложив им во время очередной перерегистрации заполнить бланки ходатайств и приняв положительное решение, ввиду общеизвестных обстоятельств. Вопрос обсуждался многократно, ответственные лица не могли придти не к какому решению. В начале 2001 года оно было принято: беженцы из Азербайджана были объявлены лицами без определенного правового положения, а их удостоверения беженцев, выданные и продлеваемые ежегодно с 1990-92 гг., недействительными. Им было предложено принять гражданство РФ или подать ходатайство о предоставлении статуса беженца и вместе с афганцами, африканцами и другими иностранными гражданами стать в бесконечную очередь на его рассмотрение в индивидуальном порядке. Поначалу для этого был определен срок до 31 января 2001г, только усилиями неправительственных организаций этот срок был продлен до 31 ноября. Созданы и новые сложности. Получающие гражданство РФ обладатели недействительных удостоверений уже не рассматриваются как "утратившие статус беженца в связи с принятием российского гражданства" лица, которым дается после этого месяц на подачу ходатайства о статусе вынужденного переселенца (ст. 2, п.1, пп.2 Закона "О вынужденных переселенцах". Теперь они подпадают под действие этого же положения закона, которым "лицу после выбытия с места жительства" предоставляется 12-месячный срок для обращения за статусом вынужденного переселенца. Таким образом, люди оказываются между выбором получения гражданства России без всякого статуса и длительным ожиданием решения о предоставлении статуса беженца без гарантий положительного решения.

Трудно представить себе, что, по мнению власти, выигрывает государство в целом от создания бессмысленных неразрешимых проблем для населяющих его пределы людей.

Статистика показывает очевидные тенденции искусственного снижения числа имеющих статус беженцев и вынужденных переселенцев. Если в 1996 году, когда проходила Конференция ООН по вынужденной миграции в странах СНГ, число беженцев приближалось к 300.000, а

вынужденных переселенцев к 900.000, то с тех пор численность и тех и других резко падает. Число вынужденных переселенцев снизилось до 770.000, несмотря на военные действия в Чечне, породившие потоки вынужденных мигрантов.

Еще ярче динамика числа лиц, имеющих статус беженца.

В 1997 г. их было 239.359, в 1998 г. – 128.386, в 1999г. – 79.906, в 2000 г. – 26.065. В первой половине 2001 г. число беженцев упало до 2.2916 человек.

Очевидно, что есть установка не предоставлять статус беженца жителям СНГ. Как правило, они просто получают в миграционных органах совет не подавать ходатайство о предоставлении статуса беженца, а обращаться с заявлением о гражданстве РФ. С начала 2001 г. только 6 наших бывших соотечественников получили этот статус. Кроме того, беженцами были признаны 38 афганцев и 2 африканца.

Можно сказать, что статус беженца по-прежнему фактически не предоставляется и гражданам из стран, так называемого, дальнего зарубежья. За все время действия Закона "О беженцах" этот статус получили 622 человека, а на сегодняшний день его имеют 565 человек. Это несколько граждан стран Африки, 5 граждан КНР, остальные - афганцы. Последних по данным УВКБ ООН на территории России около 150.000. Абсолютное большинство из них не может возвратиться на родину и имеет все основания получить статус беженца.

Число беженцев и вынужденных переселенцев уменьшается в первую очередь за счет лишения статуса и его утраты. В соответствии с законом статус беженца предоставляется на три года, а вынужденного переселенца на пять лет. Во многих случаях по истечении этого срока без всякого рассмотрения конкретных обстоятельств и ситуации действие статуса не продлевается. Таким образом, государство снимает с себя обязанности по оказанию помощи мигранту, не выполнив их. Оба закона требуют продления действия статуса на каждый следующий год после окончания основного срока, если сохраняются условия, послужившие причиной его предоставления, и мигрант еще не обустроился на территории России. Однако мигранты не знают об этом и, как правило, покорно принимают решения миграционных органов.

Утрата статуса в связи с получением беженцем регистрации по месту жительства также не представляется правомерной. Миграционные органы считают, что регистрация по месту жительства обеспечивает право на постоянное проживание на территории России, и таким образом лицо, имеющее такую регистрацию, утрачивает статус беженца (ст.9, п.1, пп.1). Однако, в отличие от прописки, сменившая ее регистрация не влечет за собой никакого права, как это определено Законом РФ “О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства”, а также подтверждено Постановлением №4-П Конституционного Суда РФ

от 2 февраля 1998 года. Владелец жилья, разрешивший беженцу зарегистрироваться у себя по месту жительства, может изменить свое решение, после чего утративший статус беженец превратится в нелегального мигранта. К сожалению, такой подход миграционных органов поддержал Верховный Суд РФ (ВС), в частности по делу беженки из Азербайджана Анны Борисовны Корабельниковой.

Узаконенное лишение статуса за совершение любого преступления (ст.9, п.2, пп.1) также вызывает возражения, поскольку ставит мигранта в нелегальное положение и вводит дополнительное наказание за совершенное преступление после исполнения наказания, назначенного судом.

Следует отметить, что в России нет закона о репатриации, и 77% вынужденных мигрантов составляют этнические русские, около 10% -- татары и другие народы Российской Федерации.

Некоторые надежды на улучшение ситуации дает Постановление №274 Правительства РФ от 9 апреля 2001г. "О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации". Руководство миграционных органов уже не один год в ожидании этого постановления заверяло, что афганцы получат в России временное убежище. "Решение о предоставлении временного убежища принимается при наличии оснований для признания лица беженцем по результатам проверки сведений об этом лице и прибывших с ним членах его семьи, в том числе обстоятельств прибытия на территорию Российской Федерации либо существования гуманных причин, требующих временного пребывания данного лица на территории Российской Федерации (например, состояние здоровья), до устранения таких причин или изменения правового положения лица" (п.7 Постановления №274).

Из текста неясно, почему не признаются беженцами те, кто имеет на это основания. До настоящего времени временное убежище никому не предоставлено. Какой будет практика его применения, какими оно обрастет приказами и инструкциями, остается только предполагать.

То же относится к Постановлению №275 Правительства РФ от 9 апреля 2001г "О фонде жилья для временного поселения лиц, признанных беженцами, и его использовании".

Постановление №845 Правительства РФ от 8 ноября 2000 г. "Положение о жилищном обустройстве вынужденных переселенцев в Российской Федерации" дает яркий пример документа, применение которого требует множества дополнительных правовых подпорок. Этого постановления с нетерпением ожидали и исполнители, и вынужденные переселенцы, поскольку порядок предоставления им жилья отсутствовал

уже более двух лет, с тех пор, когда Верховным Судом был признан неприменимым соответствующий приказ Федеральной миграционной службы. Постановление принято более полугода назад. Однако оно до сих пор не применяется, поскольку имеет мешающие этому недостатки.

Постановление не содержит никаких обязанностей государства по обеспечению жильем вынужденных переселенцев.

В части 2, п.10 указано, что передача жилых помещений для временного поселения в муниципальную собственность не меняет их функционального назначения. Однако право приватизировать жилье не может быть ограничено правительственным постановлением. Следовательно, это жилье может быть приватизировано вынужденным переселенцем, а после этого продано, завещано и т.п.

Согласно Постановлению могут получить временное жилье только семьи, в которых никто не имеет собственного жилья и не арендует его. Причины такого ограничения не понятны. Если один из членов большой семьи получает в наследство небольшую комнату или для одного из членов (больного, матери с младенцем) находится возможность снять комнату, то это не означает, что все остальные обеспечены жильем или могут это сделать в обозримое время.

Для постановки на жилищный учет предполагается обследование жилищных условий вынужденного переселенца комиссией территориального органа Минфедерации. Однако временные условия проживания у родственников или иных лиц не могут рассматриваться как условия проживания семьи вынужденных переселенцев. Ограничения на постановку на жилищный учет для тех, кого на короткое время приютили имеющие большую жилую площадь знакомые, приведут к тому, что люди откажутся помогать друзьям и близким, поскольку не будут иметь перспективы освободиться от гостей.

Постановление обязывает вынужденного переселенца в случае отказа от предлагаемого помещения оформить его в письменном виде. В противном случае составляется акт об отказе за подписью членов комиссии. Однако не указано, какими могут быть последствия отказа, сколько раз можно отказываться от предлагаемых вариантов жилья, какие причины могут быть признаны уважительными. Неурегулированность этих вопросов непременно приведет к произволу со стороны исполнителей.

Предполагается, что в случае отсутствия фонда жилья в одном из субъектов федерации, вынужденные переселенцы будут обеспечиваться жильем на территории иных регионов. Взаимоотношения этих субъектов федерации и их механизмы не прописаны в постановлении.

Часть 3, касающаяся обеспечения ВП постоянным жильем, недостаточно детализирована.

Не определен механизм перевода жилья из временного фонда в постоянный по решению Минфедерации или Правительства РФ. По опыту известно, что необходимость этого постоянно возникает.

Постановление предполагает составление единого списка очередников по месту жительства. Из этого следует, что вынужденные переселенцы, не имеющие регистрации по месту жительства, а зарегистрированные только по месту пребывания, не смогут получить постоянное жилье, так как не войдут в этот список. Местные власти не будут считать их жителями данного населенного пункта.

Постановление устанавливает 20 – процентный предел участия федеральных вложений в создание инфраструктуры в местах компактных поселений. Такие ограничения не представляются разумными и обоснованными, поскольку ВП часто не имеют своих средств на создание инфраструктуры. Кроме того, в случае потребности государства в освоении некоторых регионов, куда желательно направить людей и средства, нет никаких причин заранее ограничивать бюджетные вложения в развитие инфраструктуры.

Таким образом, в последние годы правовое положение мигрантов в России не только не было урегулировано, но стало более неопределенным, чем в 1993-97 гг., когда оно только начинало приобретать законодательные рамки.

Новая правовая и экономическая ситуация требовала поддержки, по крайней мере, социально незащищенных слоев населения. Однако система сколько-нибудь эффективной социальной защиты не была создана. С начала периода экономических реформ социальные проблемы были отложены на неопределенное время. В 1998 г. по официальным данным за чертой бедности находилось более 22% населения России. После сентябрьского кризиса 1998 г. эта цифра существенно увеличилась и на первый квартал 2001 г. составила 40,6%. На то же время 9,6% трудоспособного населения не имело работы и находилось в состоянии ее активного поиска.

Близка к уничтожению система бесплатного медицинского обслуживания. Как раковая опухоль на теле медицины, наросла система обязательного медицинского страхования, в которую, как в бездонную бочку, уходят налоги, исчезая бесследно и не доходя до учреждений здравоохранения. Больницы находятся в плачевном состоянии, отсутствуют лекарства, перевязочные материалы, выходит из строя медицинская аппаратура. Разрушается также гарантированная Конституцией РФ система бесплатного начального и среднего образования и дошкольного воспитания. Таким образом, близко к уничтожению то немногое, что составляло достояние советской системы.

Положение беженцев из Чечни доказывает неизбывную убежденность наших властей в их праве обращаться с народом как со своей собственностью. Отсутствие в России сильного антивоенного движения показывает, что и народ также не сомневается в этом. Положение жертв чеченской войны не регламентируется ни одним законом, поскольку нет и не может существовать закона, утверждающего право государства уничтожать собственные города и граждан во имя Конституции, борьбы с терроризмом или любой иной абстрактной идеи. Единственным документом, определяющим право жертв военных действий на компенсацию, остается Постановление Правительства РФ №510 “О порядке выплаты компенсаций за утраченное жилье и имущество гражданам, пострадавшим в результате разрешения кризиса в ЧР и покинувшим ее безвозвратно” от 30 апреля 1997 года. В нем не предусмотрены никакие меры по компенсации утраченного тем, кто остался в Чечне. Но и среди семей “безвозвратно” ее покинувших всего только 15,5 тысяч семей получили и 14 тысяч ожидают ту мизерную компенсацию за утраченное жилье и имущество, которую согласилось им выплатить Правительство РФ. Право на компенсацию признается за весьма узким кругом лиц, покинувших Чечню в период с 12.12 94 г. по 23.11.96 г. Сбор документов, подтверждающих выезд в этот период, размеры жилья и право на него, долгая и непростая процедура. Однако неожиданно власти Постановлением Правительства РФ от 28 мая 2001 года N 418 ограничили срок подачи заявлений 1-м сентября 2001 г. Этим постановлением Правительство фактически сводит на нет решение ВС от 7 февраля 2001 года, удовлетворившего жалобу благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам "Гражданское содействие" и признавшего, что постановка на учет в органах миграции не может быть единственным доказательством выезда в определенный Постановлением №510 период. Правительство не приняло мер к исполнению этого решения, а направило в ВС заявление с просьбой о разъяснении. Только 2 июля такое разъяснение было дано. Решением ВС существенно расширен круг имеющих право на компенсацию лиц, которые теперь, скорее всего, не успеют подать соответствующие заявления.

Постановление №163 Правительства РФ от 3 марта 2001 года - единственное направленное на помощь жертвам военных действий, начавшихся в 1999 году. Оно не является адресным и не дает людям возможности обустроиться самостоятельно. Правительство готово финансировать только пункты временного размещения и переезд в Чечню. Иного выбора жертвам военных действий второго периода не предоставляется.

С 13 апреля 2001 года решением территориального органа Минфедерации Ингушетии прекращена регистрация выходцев из

Чеченской республики по форме №7, дававшей право на размещение в лагерях и надежду на социальную поддержку. Министр МЧС Ингушетии В. Кукса объявил, что регистрация прекращается примерно на месяц, до тех пор, пока для нее не будет введена новая форма. Однако ни о какой новой форме пока нет и речи. Всеми силами власти пытаются инициировать возвращение жителей Чечни обратно на ее территорию. Постоянно прекращается питание в лагерях Ингушетии и немногих центрах временного размещения в других регионах России, принявших переселенцев из Чечни. Упорно распространяется слух, что руководство Ингушетии, принявшее около 300 тысяч человек и почти удвоившее население республики, не хочет расставаться с ними из корыстных соображений. Однако люди не хотят возвращаться домой, отнюдь не следуя советам Руслана Аушева. Причины этого известны: отсутствие гарантий безопасности, обстрелы, ежедневная гибель людей, противоправные действия, чинимые представителями федеральных войск, особенно в ходе постоянных "зачисток".

По поручению УВКБ ООН сотрудники неправительственной организации "Веста" провели опрос 624 семей жителей Чечни (4.370 человек), живущие в частных домах, лагерях и произвольно возникших поселениях по всей Ингушетии. Около 24% опрошенных семей сказали, что некоторые или все члены семьи планирует возвратиться в Чечню в этом году. Порядка 75% семей не планируют возвратиться в этом году, если ситуация останется такой же, как в настоящее время, а 9% семей вообще не намерены возвращаться в Чечню. Основываясь на этих результатах, легко сделать вывод, что жители Чечни не готовы к возвращению.

По поручению Всероссийского Демократического совещания, первое заседание которого прошло 19 июня 2001 года, депутаты Государственной Думы Григорий Явлинский и Ирина Хакамада подготовили проект постановления “Об обращении Государственной Думы к Правительству Российской Федерации о положении жителей Чеченской республики, вынужденно покинувших места постоянного проживания на ее территории”. В проекте говорилось о недопустимости насильственного возвращения мирных жителей в Чечню. В Думу было предано около тысячи подписей беженцев с просьбой не допустить их насильственного возвращения. Голосование по проекту долго откладывалось и состоялось только 4 июля 2001 г. Проект был отклонен, за него проголосовали 129 депутатов при необходимом минимуме в 226 голосов. Первый заместитель председателя фракции “ЯБЛОКО” Сергей Иваненко охарактеризовал результаты голосования по предложенному “ЯБЛОКОМ” и Союзом правых сил проекту как свидетельство серьезной негативной тенденции в российской политике, которое нельзя оставлять без внимания.

Миграционная политика России в отношении вынужденных мигрантов изначально базировалась не на принципе защиты беженцев, а на защите государства от беженцев. По сей день сохраняются два основополагающих тезиса российской политики в отношении вынужденной миграции - это:

отказ в поддержке беженцам из третьих стран и

максимальное удерживание наших бывших сограждан в тех республиках, где их застал распад СССР.

Неэффективность такого подхода не смущает власти, которые отказываются замечать и анализировать естественные миграционные процессы. Отличительным свойством миграции в России служит ее непосредственная порожденность внутренней политикой бывшего Советского Союза, правопреемницей которого Россия себя объявила, и собственной российской политикой. Вынужденные мигранты из республик бывшего Советского Союза, потоки жертв военных действий из "горячих точек" и, наконец, десятки тысяч афганцев, потерявших возможность вернуться на родину после падения режима Наджибулы - все они связаны с Россией кровными, культурными и политическими нитями.

Некоторый луч надежды на здравый и научно обоснованный подход к проблемам миграции появился в 1998г., когда руководством Федеральной миграционной службы было объявлено о работе над концепцией миграционной политики России. Концепция создавалась долго и трудно, к работе над ней были привлечены специалисты многих министерств, социологи, этнографы, юристы, представители неправительственных организаций. На базе концепции была сформирована Федеральная миграционная программа. По мнению экспертов, не будучи безупречной, Программа была конкретна, четко выстроена, ориентирована на самообеспечение трудоспособной и государственную помощь социально уязвимой части мигрантов. Впервые в ней был признано, что Россия является страной, принимающей мигрантов, заинтересована в них и намерена создавать для них приемлемые условия жизни.

Однако 21 июня 2001г. Правительство РФ приняло ряд целевых программ, среди которых миграционной нет. Столь долго создававшийся план работы в области миграции и ее финансирования признан ненужным. Правительство намерено финансировать миграцию так, как сочтет нужным на каждый настоящий момент, отказавшись от обоснованного, открытого и продуманного плана. По словам В.М. Кулакова, непосредственного разработчика федеральной миграционной программы Минфедерации, инвестиции под покупку квартир даются только под программу. Таким образом, министерство сразу потеряло 230

млн. инвестиций, которые уже были согласованы. Проблема миграции ввергается в хаос. Следом за федеральной миграционной программой рушатся уже согласованные региональные миграционные программы, на которые губернаторы готовы были выделить средства из местных бюджетов.

Подобная политика Правительства представляется не только антигосударственной, но и иррациональной. Однако она хорошо вписывается в общую систему отторжения общества от влияния на управление государством.

Сегодняшняя власть не чувствует никакой зависимости от общественных структур, не намерена опираться на них и выслушивать их точку зрения. В соответствии с этим уничтожаются выработанные за последние годы формы сотрудничества, смешанные государственные и общественные структуры.

Уничтожен Общественный консультативный совет при федеральном миграционном органе, что давало большие возможности решения общих и частных проблем, и аналогичных советов при территориальных органах миграции.

Постановлением Правительства РФ № 795 от 17 октября 2000 года ликвидирована Правительственная комиссия по миграционной политике в России, куда входили на уровне заместителей министра все министерства и два представителя НПО, что давало большие возможности обсуждения общих проблем на высоком уровне и решения конкретных вопросов в непосредственном общении с компетентными лицами.

Тем же постановлением уничтожены и другие структуры, которые объединяли представителей официальных структур и НПО, в частности Правительственная комиссия по природопользованию и охране окружающей природной среды, Правительственная комиссия по Байкалу, Экономический совет при Правительстве Российской Федерации. Указом Президента от 8 августа 2000 года N 1461 упразднен Политический консультативный совет при Президенте РФ. В составе Совета ликвидирована Постоянно действующая палата по правам человека - орган, который давал огромные возможности обсуждения острых проблем нарушения прав личности и доведения точки зрения гражданского общества до всех уровней власти.

Диалог с организованной мыслящей частью общества заменяется уличными опросами. Мнение толпы выдается за голос народа. Таким образом, власть отдаляется от человека, который лишается голоса и возможности диалога с нею. Реально действующие НПО заменяются теми, имя которым ГОНГО - государством организованные негосударственные организации. Попытка возродить систему управления, не основанную на обратной связи с обществом и построенную на спущенных сверху директивах, приведет страну к общему хаосу.

На фоне бесконечной, безнравственной и бесперспективной войны в Чечне развивается политический кризис, который может обернуться для России подлинной национальной катастрофой.

Литература

1. Актуальные проблемы миграции. Международные механизмы защиты прав беженцев, М., "Звенья», 1999.
2. Ганнушкина С. О выполнении Российской Федерацией программы действий, выработанной в мае 1996 года на Региональной конференции по проблемам беженцев, недобровольно перемещенных и возвращающихся лиц в странах СНГ и соседних государствах. М., "Р-Валент", 2000.
3. Лобов М. Вопросы применения Европейской конвенции по правам человека. Гарантии имущественных прав. Защита прав беженцев. Контроль за исполнением решений Европейского суда. М., "Р.Валент", 2001.
4. Правовые проблемы социальной защиты вынужденных мигрантов в России (в 2-х частях). М., "Р.Валент» 2000.
5. Правовые проблемы трудоустройства и приобретения гражданства вынужденных мигрантов на территории РФ. М., "УРАО", 1999.
6. Сеть "Миграция и право" / "Migration Rigths" Network. М., "Р-Валент", 2000.

Яхья Нисанов

Тоталитарные традиции и свободное предпринимательство: коллизии права, вынуждающие к миграции

В мировой истории известно немало примеров массовых депортаций и принудительных миграций больших групп людей, организованных государственной (или королевской) властью в результате неугодных ей долговых (или деловых) обязательств.

Одной из ранних известных истории таких выселений была миграционная ситуация в Англии в 1290 году, когда были выселены многочисленные представители зарождающегося слоя банковско-кредитного капитализма, а их место в деловом обороте через короткое время заняли переселенцы из Ламбардии (Северная Италия). Существует множество других примеров, самые ранние из которых описаны еще в первой известной человечеству книге (Библии), что наталкивает на объективный вывод: существует устойчивая зависимость между деловыми обязательствами представителей государственной власти и попыткой их «оппортунистического» (в терминологии «трансакционной» экономической теории) поведения путем уклонения от исполнения своих обязательств.

Самым простым приемом уклонения от своих обязательств, в большей степени доступных представителю государственной власти, является манипуляция правоустанавливающими документами, вынуждающая кредиторов либо отказаться от своих обязательств, либо отменить правомочность существующих обязательств, сделав их нелегитимными. И в первом, и во втором случае «покорное» поведение кредитора позволит ему избежать покушения государственных институтов на манипуляции легитимностью его физического существования, но, как правило, "покорное" поведение в таких случаях неприемлемо не столько из-за потребности в прибылях (и это очень распространенное заблуждение о природе капиталистического накопления (подробнее см. 1, с. 150-158)), сколько в невозможности участия в противоестественном несправедливом соглашении, ибо соображения справедливости формируют принятие делового решения, и в рамках справедливости его дополняют интересы прибыльности (1).

«За века, - пишет П. Полян (2, с. 23), - движущие мотивы применения принудительных миграций принципиальных изменений не претерпели: за ними стоит то или иное сочетание политических и прагматических факторов».

Не обращаясь к истории вопроса, тем не менее можно заключить, что в миграционных потоках всегда существовали деловые группы,

принужденные к перемещениям в условиях правовой монополии своих деловых партнеров (как правило, в лице представителей государства и правителей) и обремененных моральным долгом поиска справедливости посредством привлечения внимания альтернативной юрисдикции (правовой системы другого государства).

В современном рыночном обществе, где существует система регулирования в рамках согласованного государствами международного частного права, подписаны соответствующие международные договора, конвенции и соглашения, казалось бы, деловая вынужденная миграция не актуальна, ибо государь (или местный городничий), нарушающий нормы международного частного права, подлежит мерам международного воздействия, казалось бы, легко разоблачается и подлежит дискредитации.

Но, как показала практика, в современной России, где рыночным реформам чуть больше 10 лет, сложилась иллюзия средневековой безнаказанности, что делает необходимым возврат к проблеме деловой вынужденной миграции.

«Одна из самых типичных (проблем бизнеса России – Я.Н.) – несоответствие укрепляющихся в экономике рыночных отношений мышлению ряда руководителей власти, особенно местной, - пишет редактор «Московского журнала международного права, комментируя один из типичных случаев. Заскорузлость их старого мышления приводит к тому, что они зачастую рассматривают связь с бизнесменами не как партнерскую, а как ту, которую давно надо сдать в архив, - «я – начальник, ты- подчиненный». (3, с.122)

Примечательно, что вновь принятый уголовный кодекс РФ включил в себя и относящиеся к таким случаям статьи, предусматривающие наказания:

- статья 179 – «Принуждение к заключению сделки или отказу от ее совершения»,
- статья 169 – «Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности»,
- - статья 201- «Злоупотребления полномочиями»

и некоторые другие, которые, как известно, сегодня не применяются, а в случае правоприменимости прямо ограничивают принудительные воздействия должностных лиц, хотя ввиду их массовости, увеличивают число подсудимых на цифру, сопоставимую с политическими заключенными в 1930-е гг.

Существующая практика противоправных действий муниципальных служащих в Москве показала, что ни уголовный, ни гражданский кодексы, а также федеральные законы и нормативные акты не принимаются к сведению при квалификации действий лиц ,

находящихся на государственной (или муниципальной) службе, по вопросам, связанным с нарушением прав предпринимателей.

В то же время участие России в международных организациях и членство в составе ООН и Совета Европы предусматривает международную правовую ответственность за соблюдение определенных гуманитарных стандартов. В частности, Российская Федерация является участником Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКЧП), подписанного европейскими странами в Париже 20 марта 1952 года. В 1996 году был подписан Протокол о присоединении России к ЕКЧП.

Применительно к отношениям «я – начальник, ты – подчиненный» следует соотнести их с положением ст.1 Протокола №1 к ЕКЧП, где записано: «Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права...» (3, с.124). Аналогичные положения закреплены Конституцией и законами РФ.

Изложенный выше короткий экскурс в сложную и разветвленную сеть связанных и кодифицированных юридических актов стал необходим в нашем политэкономическом исследовании для одного важного вывода: одни и те же принудительные действия представителей государственной власти, совершаемые до начала реформ 90-х гг., были в противоречии только с мировыми обычаями гуманитарных стандартов в вопросах гражданско-делового оборота. После проведения реформ и принятия соответствующих законов и подписания международных соглашений и договоров – это противоречия не с обычаями, а с действующим законодательством. Законы, в отличии от обычаев, в юридической науке относятся к таким источникам права, исполнение которых гарантируется в том числе и аппаратом насилия. Поэтому все «неблаговидные» или «заскорузлые» действия должностных лиц из разряда коллизии ценностей переходят в разряд коллизии права, преодоление которой является основным методом функционирования действующей системы международного частного права. В этих взаимоотношениях российский предприниматель, привычно рассматриваемый как жертва бюрократических препон, сегодня подлежит квалификации субъекта нарушенного права. В этом новом статусе миграция предпринимателя, связанная с самозащитой нарушаемых прав, уже не просто переход в благоприятную юрисдикцию, а вынужденное действие от нарушаемых и ненаказуемых противозаконных действий.

Группа известных автору предпринимателей в качестве эксперимента объединилась в организацию, описанную в одной из современных отечественных научных работ (4, с.86-87), подобную

деятельности зарубежных инкубаторов малого бизнеса. Последовательно информируя о формах и методах рыночных преобразований московские органы муниципальной власти, организация выступала больше как консультант, чем как правозащитник. Тем не менее, вал грубых нарушений должностных лиц и лояльность в реакции предпринимателей инкубатора обусловили актуальность «Специального предложения для выставки «Золотые руки мастеров», организованной правительством Москвы 19.06.1998 г. в рамках программы развития и поддержки малого предпринимательства. Нам необходимо привести его полностью, так как в настоящем исследовании его следует рассматривать как типичную модель правозащитных отношений «чиновник – предприниматель» с конкретными программными результатами (схема 1).

СХЕМА 1

ЗОЛОТЫМ РУКАМ – ФИЛИГРАННУЮ ПОДДЕРЖКУ

Если руки золотые, мастерам придется
решать неожиданные вопросы:

- сбыт – стабильный
- финансы – дешевые
- персонал – продвинутый
- делопроизводство – нормативное
- доходы – плановые

После этого
предстоит пройти через «огонь и
воду» ненормативных проверок
некомпетентного чиновничества...

И В СИТЕ ПОДОБНЫХ
проверок ВАС поджидают
обязательные (плановые) штрафы
и губительные убытки.

Для этого случая мы подготовили
Вам шанс: все долги от нарушений
Госслужащих Вы можете оформить в виде
Невозвратных кредитов и внести в качестве
Взносов Участника Фонда «ПСИИ и ПК МП»

СЕГОДНЯ ОБЪЕМ ЗАЯВОК НА ВЗНОСЫ ПРЕВЫШАЕТ $ 1 000 000

(Подпись организатора)
19.06. 1998 г.

Из представленной схемы следует целый ряд основополагающих выводов:

- условия функционирования предпринимателя в России экстремальны;

- чиновничество в этих условиях некомпетентно;
- повсеместно получили распространение самоуправные «проверки», когда сама проверка законности – только повод для насильственного прекращения предпринимательской деятельности неугодного хозяйствующего субъекта (в этом – причина);
- фактически признается невозможность правозащитной деятельности из-за тотальной солидарности и массовости правонарушений со стороны чиновников;
- предприниматели осознают невозможность применения правовых инструментов, но сообщают о возможности консервации (архивирования) проводимых правонарушений и неотвратимостью ответственности за них в связи с консервацией и большой суммой наносимого ими ущерба
- предприниматели демонстрируют наличие рыночного инструментария в форме фондового метода реанимации законности посредством оборота долговых обязательств;
- публичная акция попытки уговорить чиновников одуматься...

Эти и многие менее важные выводы в правовой позиции предпринимателей, а особенно в преодолении ими замкнутой правовой монополии легитимности, на которую рассчитывает чиновничество (хотя и совершенно незаконно), тем не менее привели к стремительным и трагическим последствиям, в числе которых могут быть названы и такие, как подготовка предложения долговых обязательств на одной из мировых фондовых бирж в августе 1998 года (через неполных два месяца после представленного предложения) и полное падение рейтинга оценки рыночных условий в России, обвал рубля, бегство бизнеса в финансовой, а затем и в натуральной форме, массовый выезд иностранных предпринимателей.

С российским бизнесом происходили не менее экстраординарные события: руководители брокерской конторы (работающие с проектом реализации схемы 1) попадают в автомобильную катастрофу, предприниматели упоминаемой нами организации лишаются прав на продолжение своих предприятий. Этому предшествовали массированные проверки, сопряженные с изъятием имущества, что явилось нарушением основ международного частного права (вышеупомянутая ст.1 Протокола №1), и положило начало коллизионному механизму правовой защиты, а как основное условие вызвало необходимость международной миграции предпринимателей.

В одном из современных аналитических научных трудов «Кризис мирового капитализма» Дж. Сорос пишет: «...Я горжусь тем, что, создав сеть фондов «Открытое общество», ... занимаюсь предупреждением

кризисов. Фонды заняты осуществлением широкого круга с виду не связанных между собой мероприятий. Их цель – поддержать гражданское общество и содействовать верховенству закона и созданию демократического государства с независимым сектором бизнеса...», - и далее, иллюстрируя глубинную взаимосвязь между содействием верховенству законности, независимым бизнесом и продуцированием факторов вынужденной миграции, автор продолжает: «...Я предоставил 50 млн. долл. в распоряжение Верховного комиссара ООН по делам беженцев в декабре 1992 г. для оказания гуманитарной помощи жителям Сараево, и эти деньги были потрачены исключительно удачно» (5, с.240)

Отечественная пресса также насыщена материалами, в том числе и аналитическими, рассматривающими во взаимосвязи факторы устойчивого остаточного тоталитаризма, незащищенного, нарушенного предпринимательского права и обстоятельств, вынуждающих к миграции.

Одна из них, излагая подробности типичного налета вооруженных и замаскированных молодых людей, имеющих правомочия сотрудников службы налоговой полиции, сообщает условия, в которых оказались предприниматели: «...Мы были готовы к тому, что кого-то посадят в СИЗО на долгое время и по подозрению будут там держать, «пока не сознается». Это оказалось вполне реальным в 1997 (а не в 1937) году. Я персонально пережил вину и ответственность за то, подозревает ли меня следователь налоговой полиции или верит моим словам...» (6, с.7). Для нашего исследования также важно отметить, что материал этой статьи - безотносительно с миграционной проблематикой - заканчивался предположением «новой волны эмиграции предприимчивых людей из страны...Это будет отток «последних из могикан»...(там же). Говоря об "оттоке" предпринимателей, важно представить себе, что это не столько количественный процесс, сколько качественный. Речь идет об утрате стратегического населения, корнями вросшего в среду обитания, естественного носителя патриотизма и будничного проводника высокой морали законопослушного поведения. Более того, с вынужденным выездом одного предпринимателя гибко увязано место работы всех сотрудников, членов их семей, а также лиц, находящихся на их прямом, косвенном и потенциальном иждивении. Простыми арифметическими операциями эту модель не описать. Геометрическая прогрессия в данном случае более приближена к количественной характеристике роста мигрантов, но глобальный урон с учетом вывоза капиталов, деловой активностью и платежеспособного спроса, производных в зависимости с выездом предпринимателей, адекватно отражает количественная модель роста в «в цепной реакции» при разложении атомных ядер, (с поправками на то что процессы происходят не в физической материи, а в социальной, и в отличии от первой некоторое время носят обратимый характер при условии использования прочных социальных импульсов морально-

нравственной ориентации, мало применяемых в тоталитарных методиках.)

Описание факторов, определяющих коллизионные предпосылки вынужденной миграции предпринимателей, будет неполным, если не обратить внимание на существующие в стране фактические возможности легализованного, но противозаконного лишения свободы. Так, согласно действующим нормам, для помещения лица в изолятор временного содержания достаточно составления одного протокола. Для помещения лица в следственный изолятор на период проведения следственных действий требуется дополнительно санкция районного прокурора. К моменту начала судебного разбирательства лицо может продолжать оставаться в заключении до окончания суда. Продолжительность судебного разбирательства законом не ограничивается. Уместно вспомнить также то, что международные наблюдатели существующие в России условия содержания под стражей приравнивают к условиям пыток.

Особняком в опыте описываемой группы предпринимателей стоит беспрецедентный опыт не связанных с законами судебных решений. Как позднее выяснилось, это не исключение и подтверждается официальной статистикой по пересмотрам решений московских судов.

Вышеизложенные факты, являясь легализованными коллективными преступными актами тоталитарно действующих чиновников, противоречат международным правовым актам, в особенности детализированным в международном частном праве (конкретность последнего уже проявилась в известных случаях наложения ареста на счета ЦБ РФ, морского судна , признанного имуществом РФ, а также попытки судебных приставов наложить арест на военный самолет РФ, неудавшейся только из-за его стремительного взлета с проводимой аэрокосмической выставки-ярмарки). Их существование обрекает на миграцию предпринимателей, обремененных профессиональной и гражданской необходимостью гарантировать самозащиту нарушенного права.

Широко освещена в средствах массовой информации ситуация с известными российскими предпринимателями, по которым в рамках преодоления коллизионной проблемы были приняты судебные решения в иностранных государствах об отказе в удовлетворении запроса Интерпола по экстрадиции в Россию. Она типична и характеризует похожую ситуацию для менее известных случаев коллизий права, вынуждающих к миграции подавляющее большинство российских предпринимателей, особенно с 1997 г.

И вряд ли можно считать обоснованными мнения ряда «начальников» о необратимости российских тоталитарных традиций,

особенно в связи с последними достижениями информатики (7) и глобализацией общественной жизни.

Литература.

1. Я. Нисанов Информация о Человеке в политэкономии// Труды научной конференции. Астрахань, июнь 2000 г. См. также «Концепции Человека в классической политэкономии»// Философия хозяйства. №2, 2001, с. 150.
2. П. Полян. Не по своей воле… История и география принудительных миграций в СССР. М. 2001 г.
3. Я. Нисанов. Как применять в гражданском деле нормы международного права.// Московский журнал международного права. №4(28), 1997, с.122.
4. Л. Бабаева, Г. Лапина. Малый бизнес в России в эпоху экономических реформ. Институт социологии РАН. М. 1997.
5. Дж. Сорос. Кризис мирового капитализма. Открытое общество в опасности. М., 1999, с. 240.
6. С. Нисанов «Американская мечта» с русской ментальностью.// Бизнес для всех. №6 (235) 1998, с. 4,7.
7. В. Бодякин, Я. Нисанов. Нейросемантические методы как средство интеграции знаний о Человеке.// Тезисы научной конференции «Математика. Компьютерные науки. Образование», выпуск 8, Пущино, 31 января – 5 февраля 2001, с. 17. Y. Nissanov and V. Bodyakin. Neurosemantic methods as a key to integrate knowledge about man// Abstracts, European Population Conference 2001. Helsinki, Finland 7-9 june, 2001. P. 286
8. В. Бодякин. Куда идешь, Человек? Основы эволюциологии (информационный подход). –М., СИНТЕГ, 1998, 332 с.
9. См. также Я. Нисанов «Дедовщина – стандартная модель поведения…//Социологические исследования, 1994, №2
10. Я. Нисанов. Волновая гносеология в современной социолого-экономической науке// Актуальное обществоведение/ Под. ред Ю.М.Осипова, В.В.Чекмарева, Е.С.Зотовой. В 2 т. 1 т. Концептуальный поиск. – М. /-/ Кострома: Издание костромского государственного университета им. Н.А.Некрасова, 2001. С. 267-277.

.

МОЛОДЕЖНАЯ СТРАНИЧКА

Пластинина Т.

Демографические аспекты вынужденной миграции

Среди основных тенденций, характерных для современной международной миграции населения, особое внимание, учитывая соблюдение прав человека, ценность его жизни как таковой, развитие международного сообщества в целом, привлекает вынужденная миграция. При этом значительное увеличение масштабов вынужденной миграции в 90-е годы прошедшего столетия (только классических беженцев насчитывается около 30 млн. человек) (1), приобретает устойчивый и в значительной мере закономерный характер в силу увеличения вооруженных конфликтов в мире, обострения межнациональных и этнических отношений и т.п., что стало особенно заметно после распада СССР.

Последнее привело к значительному росту числа вынужденных мигрантов на геопространстве бывшего СССР, основные потоки которых устремились непосредственно в Россию, где на начало 2001 г. насчитывалось до 3 млн. беженцев. По оценкам УВКБ ООН, за 10 последних лет в пределах бывшего СССР со своих мест, в основном из-за политических потрясений, снялись до 9 млн. человек, и это стало самым массовым перемещением людей в регионе с 1945 года. (2).

Столь громадные потоки людей из одной страны в другую несомненно могут оказывать существенное влияние на демографическую динамику как стран-въезда, так и стран-выезда. Такое прямое воздействие на демографическое развитие имеет место даже с учетом того, что одно из основных современных направлений действий УВКБ ООН связано с политикой возвращения беженцев и их обустройством в своих родных странах. Начиная с 1990 г., при помощи УВКБ ООН в такие страны как Камбоджа, Сальвадор, Мозамбик, Никарагуа, Афганистан и др. вернулись около 9 млн. человек (3). По сути речь идет о репатриации миллионов людей в свои родные страны.

Вместе с тем, если говорить о развитых странах Запада и России, то надо заметить, что политика возвращения беженцев назад, туда откуда они выехали, нереальна и фактически подобные возвращения исчисляются единицами, если не считать насильственных депортаций, время от времени осуществляемых развитыми странами. И в этом случае вполне корректно говорить и о прямом, значительном влиянии этой формы миграционного движения на демографическое развитие развитых стран. Это влияние тем более значимо, поскольку речь идет о странах, переживающих депопуляцию и демографический кризис. Роль миграции

в демографическом развитии России и США наглядно отражена в таблице 1.

Демографическое движение населения в России и в США (в тысячах)

Россия	**1900-1910** *	**1960**	**1970**	**1980**	**1990**	**1995**	**1999**
Население** (в млн.)	71	119	130	138	148	148	146
Рождаемость		2782	1904	2203	1989	1305	1216
Смертность		886	1131	1526	1656	2082	2140
Естеств. прирост	14812	1896	773	677	333	-833	-934
Миграц. прирост	-512	-176	-148	60	169	503	165
Общий прирост (убыль)	1720	1720	625	737	502	-330	-769
ОКР (в ‰)	50,0	23,2	14,6	15,9	13,4	9,3	8,4
ОКС (в ‰)	33,2	7,4	8,7	11,0	11,2	15,0	14,7
СКР (ср. число детей)	6,83	2,63	2,00	1,89	1,88	1,34	1,2
КМС (в ‰)	270,0	36,6	23,0	22,1	17,4	18,1	16,5
E_o (годы) (муж/жен)	31 (29/32)	69 (64/72)	69 (63/73)	68 (61/73)	70 (64/74)	65 (58/72)	66 (61/73)

США	**1900-1909** *	**1960**	**1970**	**1980**	**1990**	**1995**	**1999**
Население (в млн.)	76	179	203	227	249	263	273
Рождаемость	-	4258	3731	3612	4158	3927	3942
Смертность	-	1712	1921	1990	2148	2284	2308
Естеств. прирост	7182	2546	1810	1622	2010	1643	1634
Миграц. прирост	8795	299	327	724	578	764	979
Общий прирост (убыль)	15977	2845	2137	2346	2588	2407	2613
ОКР (в ‰)	32,3	23,7	18,4	15,9	16,7	15,1	14,3
ОКС (в ‰)	17,5	9,5	9,5	8,8	8,6	8,8	8,7
СКР (ср. число детей)	4,57	3,65	2,48	1,84	2,08	2,02	2,04
КМС (в ‰)	89,0	26,0	20,0	12,5	11,2	9,1	6,9
E_o (годы) (муж/жен)	52 (50/53)	72 (67/73)	73 (67/75)	75 (70/78)	76 (72/79)	76 (73/80)	77 (74/80)

* Прирост за период, показатели среднегодовые

**Население на начало года.

Источник: Ионцев В.А. «Демографическое развитие России на рубеже двух веков» Материалы научной конференции «Ломоносовские чтения 2000» М., Теис 2001. С. 387

Рассматривая прямое воздействие вынужденных мигрантов на демографическое развитие, в первую очередь, стран-приема, хотелось бы обратить внимание и на то, что, как правило, их потоки идут из менее развитых и развивающихся стран, для населения которых присущи высокие репродуктивные установки. Эти установки бывают настолько реальны, насколько гуманно и доброжелательно к вынужденным мигрантам относятся в принимающих государствах, насколько само общество этих государств готово к приему сотен тысяч, иногда

миллионов людей зачастую другой веры и национальности. Ведь даже в России, куда въезжают на правах беженцев бывшие советские граждане из стран СНГ и Балтии, 70% состоящих из русских, отношение к этим людям далеко не радужное.

Заметим, что, говоря о вынужденных мигрантах и их влиянии на демографическое развитие стран-приема, мы прежде всего имеем в виду классических беженцев, определяемых Конвенцией ООН 1951 года о беженцах и Протоколом 1967 года. Если же к ним добавить так называемых «экологических беженцев» (4), то роль этой группы мигрантов в демографической динамике населения принимающих государств еще более возрастает.

Но это лишь один аспект рассматриваемых вопросов, который находится как бы на поверхности, который «проще всего» измерить и который, в частности, вполне можно увязать с таким научным направлением, получившим развитие в последние годы, как «замещающая миграция» (Replacement Migration) (5). В этих исследованиях, в частности, анализируется возможность «замещения пожилого коренного населения страны» мигрантами, среди которых, как правило преобладают более молодые и трудоспособные лица. Так, если во всем населении России доля лиц старше трудоспособного возраста в 2000 г. составила 21%, то среди вынужденных переселенцев, зарегистрированных в России в 2000 г., их доля составила 15% (6). Добавив к ним незарегистрированных вынужденных мигрантов, получаем еще более низкую долю в пределах 11-13%.

Другой демографический аспект вынужденной миграции, который представляется нам более сложным, заключается в демографической характеристике самих вынужденных мигрантов, в исследовании демографических процессов, происходящих непосредственно среди них. Другими словами речь идет об исследовании рождаемости, брачности, смертности, “повторной миграции” в больших совокупностях вынужденных мигрантов.

Надо заметить, что первые попытки такого анализа среди отечественных ученых мы находим в работах В. Мукомеля, В. Ионцева, Г.Витковской и др. [25]. Правда, надо сказать, что глубокого демографического исследования вынужденных мигрантов в этих работах нет, поскольку все ограничивается в лучшем случае анализом возрастно-половой структуры мигрантов и частичным анализом смертности среди них.

Справедливости ради, надо сказать, что и на Западе, где серьезные исследования по беженцам начинают проводиться уже в 1970-е годы, о

[25] Витковская Г.С. Вынужденная миграция: проблемы и перспективы. М., 1993. Ионцев В.А. Депортация народов// «Народонаселение» Энциклопедический словарь М., БРЭ, 1994; Мукомель В.И. Депортированные народы в Ср. Азии: проблема и перспектива социально-демографического развития. Ашхабад. 1991 г.

демографических исследованиях вынужденной миграции как таковых можно говорить лишь с конца 1990-х годов.

Речь идет об исследовании рабочей группы «Демография вынужденной миграции», организованной Комитетом по народонаселению Национального Исследовательского Совета (г. Вашингтон) в ноябре 1997 г. (7). В этом исследовании, результаты которого, в частности, нашли отражение в работе по смертности среди вынужденных мигрантов (8), затронут большой круг вопросов демографического характера. Сам анализ начинается с определения статуса «вынужденного мигранта» (не «беженца», а именно «вынужденного мигранта» – Т.П.), оценки масштабов вынужденной миграции, обусловленной значительными различиями в источниках данных по этой форме миграционного движения. И лишь затем переходит непосредственно к рассмотрению различных демографических показателей, которые, как пишут авторы, «гораздо сложнее подсчитать в критических ситуациях, нежели при нормальных условиях» (9).

Говоря о смертности, особый интерес вызывает, например, модель Рональда Уолдмэна (Ronald Waldman) об изменениях коэффициентов смертности (4 временные фазы) в критической ситуации, в которой зачастую находятся вынужденные мигранты. Авторы, в частности, приходят к выводу, что “беженцы представляют собой группу высокого риска смертности при переезде в другую страну”.

Авторы отмечают несколько худшую ситуацию при анализе рождаемости, отмечая высокий уровень рождаемости среди беженцев, находящихся в специальных лагерях (45‰-55‰). Вместе с тем, Ханш (Hansch) обращает внимание на необходимость продольного анализа данных по рождаемости для более глубокого понимания этого процесса среди вынужденных мигрантов.

Интересное направление исследований затрагивает Кортлэнд Робинсон (Courtland Robinson), который полагает, что изучение вопросов о миграции (причинах, месте и времени пребывания и др.) поможет более четкому разграничению таких категорий, как беженцы и внутренние переселенцы, а также усилит анализ взаимозависимости между рождаемостью, смертностью и вынужденной миграцией.

Заметим, что, на наш взгляд, изучение «повторной миграции», под которой мы понимаем миграцию из первой страны-приема, где вынужденные мигранты не находят должного внимания и подвергаются дискриминации, во вторую, а иногда и в третью страну-приема (подобные ситуации часто наблюдаются в Африке), представляется чрезвычайно интересной и актуальной.

Как и проблемы брачности и разводимости. По данным УВКБ ООН, например, среди беженцев значительна доля женщин с детьми, но

остается открытым вопрос, почему это так, в связи ли со смертью мужчин, или их уходом, исходя из разных соображений, из семьи?

В заключение подчеркнем, что данные исследования только начинаются, их необходимость не вызывает сомнений и думается, что они могут быть не менее значительными для России, по существу, в силу современной негативной демографической ситуации, заинтересованной и в этой категории мигрантов, особенно из стран ближнего зарубежья.

Литература.

1. Ионцев. В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения., М., Диалог-МГУ, 1999, с.212
2. Положение беженцев в мире. 50 лет гуманитарной деятельности. УВКБ ООН. М., «Интердиалект» 2000. С.199
3. Население и кризисы. Выпуск 2. М., Диалог-МГУ, 1996. С.32
4. Ионцев В.А. Вынужденная миграция в России// Население и кризисы. Выпуск 2. М., Диалог-МГУ, 1996. С.29-50
5. Денисенко М.Б. Замещающая миграция// Международная миграция населения: Россия и современный мир. Выпуск 5. М., «МАКС-Пресс», 2000. С. 92-110.
6. Численность и миграция населения Российской Федерации в 2000 году. М., Госкомстат, 2001 г. С. 135.
7. The Demography of Forced Migration Committee on Population. National Research Council. Washington, National Academy Press. 1998
8. Forced Migration and Mortality. Holy E. Reed and Charles B. Keely, Editors, Washington, National Academy Press, 2001
9. The Demography of Forced Migration Committee on Population. National Research Council. Washington, National Academy Press. 1998. P.14

10.НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Европейская конференция по народонаселению, Хельсинки, Финляндия, июнь 2001 г.

Для европейских демографов стало хорошей традицией собираться каждые два года на региональную научную конференцию по проблемам населения Европы для обмена мнениями, подведения итогов исследований, обсуждения теоретических и практических проблем демографической науки и связанных с ней дисциплин. Инициатором этих форумов выступает Европейская ассоциация по изучению народонаселения (European Association for Population Studies, EAPS), опирающаяся на поддержку Комиссии Европейского Сообщества (European Commission, DG5) и Фонда народонаселения ООН (UN Population Fund, UNFPA). На сей раз местом проведения конференции был избран г. Хельсинки, Финляндия, а организаторами конференции с финской стороны выступили Финская Федерация семьи – одна из старейших в Европе, отмечающая в 2001 г. свое 60-летие, - а также Финское Демографическое Общество и Статистическая служба Финляндии.

Подводя итог конференции, организаторы подсчитали, что в ней приняли участие 370 ученых из 40 стран Европы и мира. На заседаниях 13 секций были заявлены в общей сложности 235 докладов, из них 22 – российскими учеными.

Структурно работа конференции была организована по принципу параллельных секций. Это, по-видимому, единственно возможный путь для конференции такого масштаба, однако, постоянная одновременная работа пяти секций создавала исключительно напряженный режим для участников, желавших принять участие в работе нескольких секций.

Естественно, что внимание участников конференции было сконцентрировано преимущественно на последних тенденциях демографического развития европейских стран: проблемах естественного движения населения, семьи и домохозяйства, старения, демографической политики, миграции. В то же время научный интерес европейских демографов шире: он не ограничивается рамками европейского континента. Одна из секций, например, была полностью посвящена проблемам населения в развивающихся странах. Естественно, не знали географических границ широко обсуждавшиеся вопросы теории, методологии и инструментария демографического анализа.

Миграция стала предметом выступлений и дискуссий на двух секциях, одна из которых была посвящена внутренней миграции, другая – международной. Кроме того, тема миграции присутствовала и в работе других секций. Так, на секции по демографической политике обсуждалась

популярная ныне тема замещающей миграции (Е. Орзечовска, Польша), а на секции «Прикладная демография» прозвучал доклад О Чудиновских (Россия), посвященный альтернативным источникам статистической информации по миграции.

Всего на конференции были представлены 56 докладов по миграции, что составляет примерно четверть от общего числа докладов. Это вдвое больше, чем на предыдущей Европейской конференции по народонаселению (г.Гаага, Нидерланды, 1999 г.). Этот факт говорит о несомненном росте внимания европейской демографической науки к миграционным процессам, что во многом является следствием их активизации в последнее десятилетие, вовлечения новых стран в европейское миграционное пространство.

Характерно, что из упоминавшихся 56 докладов по миграции 36 были посвящены международной миграции. Это позволило руководителю секции по международной миграции А. Голини (Италия) констатировать возвращение научного интереса к международной миграции – интереса, который был заметно утрачен в 1980-х – начале 1990-х гг.

Какие же темы в наибольшей степени привлекают европейских специалистов по миграционным процессам? Прежде всего, естественно, формирование новых потоков мигрантов, в том числе трудовых мигрантов, внутри континента и извне, влияние их на рынок труда и общество принимающих стран, количественная оценка миграции, проблемы интеграции и ассимиляции, возвратная миграция, демографическое поведение мигрантов и т.д.

Одно из заседаний секции по международной миграции было целиком посвящено России. Здесь было заявлено 6 докладов: В.Ионцев – *Современные особенности международной миграции в России,* И.Малаха – *Внешняя миграция в российских приграничных районах в 1992-2000 гг.*, Е.Красинец и Е.Тюрюканова –*Скрытая иммиграция в приграничных районах России*, И.Ивахнюк –*Миграция иностранной рабочей силы в современную Россию (на примере турецких рабочих-мигрантов)*, Х.Кулу – *Детерминанты миграции в Советском Союзе после Второй мировой войны: эстонцы, родившиеся в России и проживающие в Эстонии*, М.Тольц –*Эмиграция российских евреев в пост-советскую эпоху.* Не все доклады были представлены авторами на заседании секции, поскольку не все они смогли приехать в Хельсинки, однако, краткие тезисы докладов опубликованы в сборнике тезисов и на сайте Финской Федерации семьи.

В целом в докладах и дискуссиях, касающихся миграции, нашли отражение многие актуальные аспекты межгосударственной миграции, ее влияние на экономическое, социальное, демографическое развитие вовлеченных в миграцию стран, этно-конфессиональные сдвиги в европейских странах, принявших значительное число мигрантов извне Европы, изменение общественного мнения в странах-реципиентах в

сторону анти-миграционных настроений, ужесточение иммиграционной политики и т.д.

Тема, которая сближала большинство выступавших, касалась нехватки репрезентативной и сопоставимой статистической информации по международной миграции, что затрудняет объективный анализ тенденций и последствий миграционных процессов.

В целом конференция в Хельсинки подтвердила рост влияния международной миграции на динамику численности и изменение состава населения европейских стран. Становится все более очевидным превращение международной миграции в важнейший фактор современного демографического, экономического, социального и политического развития как отдельных стран, так и мира в целом.

Проведение следующей европейской конференции по народонаселению намечено на лето 2003 г. в г. Варшаве, Польша.

И.В.Ивахнюк

Региональная научно-практическая конференция «Эффективное управление миграционными процессами. Формы, методы, технологии».

10-11 июля 2001 г. в г. Норильске администрация города и Информационно-аналитический Центр проблем миграции «Большая Земля» (руководитель А.С.Радзиевский) провели, возможно, первую подобную конференцию, посвященную проблемам миграции в районах Севера. На конференции, в частности, в докладе первого зам. главы администрации единого муниципального объединения «Город Норильск» А.В.Новака была затронута очень актуальная для этого региона страны тема - переселение пенсионеров в более благоприятные в климатическом отношении регионы. Развивая эту тему, глава администрации О.М.Бударгин обратил внимание на Пилотный проект содействия переселению нетрудоспособного населения из районов Крайнего Севера финансируемого (в форме долгосрочного кредита) Всемирным Банком.

На конференции выступили также Председатель Комитета Госдумы РФ по делам Севера и Дальнего Востока В.Н. Пивненко обратившая, в частности, внимание на то, что «эффективность экономических реформ в России напрямую зависит от способности государства перераспределять трудовые ресурсы страны, сообразуясь с экономическими и геополитическими интересами; зам. председателя по делам Севера и малочисленных народов Совета Федерации Г.Д.Олейник; зам. директора

Института Управления миграционными процессами Ю.В.Рощин, затронувший, в частности, важный вопрос о подготовке специалистов по миграции; председатель исполкома «Форума переселенческих организаций» Л.И.Графова; Постоянный представитель Республики Саха (Якутия) при Президенте РФ С.А.Протодьяконов; председатель Совета директоров некоммерческой организации «Независимый институт коммуникативистики» И.М.Дзялошинский; зав. кафедрой народонаселения МГУ В.А.Ионцев, отметивший, что «актуальность рассматриваемых проблем заключается не только в миграционных потерях, которые в последние 9 лет несет Север и Дальневосточный регион, а прежде всего в том, что стало уезжать население (подталкиваемое, в частности, непосредственно правительством), уже хорошо адаптировавшееся к «экстремальным северным условиям», а без постоянного населения в этих регионах, используя только вахтовый и другие временные методы, освоение северных регионов невозможно» и, что уже сейчас нужно рассматривать перспективу привлечения иностранных рабочих, учитывая негативную демографическую ситуацию в стране.

Участие в дискуссии приняли и многие другие участники конференции из Министерства экономического развития и торговли РФ, ГМК «Норильский Никель» и др.

По итогам конференции были приняты Рекомендации, в которых, в частности, п. 9 гласит: «Организовать на федеральном уровне выпуск информационных изданий по вопросам миграции». Этот пункт особенно важен, поскольку по существу в настоящий момент специализированных журналов по миграции в России нет. Как важен и п.8 о создании информационно-консультационных центров для мигрантов.

К сожалению, в рекомендации конференции так и не был включен пункт о демографическом образовании, в том числе о подготовке специалистов в области миграции, без чего, на наш взгляд, говорить об эффективном управлении миграционными процессами очень проблематично.

Думается, что на следующей подобной конференции, которую предполагается провести в Республике Саха (Якутия) в Алросе, все эти упущения могут быть восполнены.

В.А.Ионцев

Сибирская неделя.

В период с 26 по 31 марта с.г. в г. Новосибирске по инициативе московской рекрутинговой компании - Фирмы «ОСТ» (Обучение, Стажировка и Трудоустройство за рубежом, Лицензия ФМС России №003) совместно с Администрацией Новосибирской Области, Мэрией Новосибирска и при поддержке Минтруда и Минфедерации России была проведена Сибирская Неделя «Международный трудовой и образовательный обмен».

В рамках недели прошли семинары и круглые столы по наиболее актуальным проблемам международной трудовой миграции и международных молодежных образовательных стажировок.[26]

Отличительной особенностью Недели являлось то, что в ее подготовке и работе приняли активное участие представители государственных, общественных и коммерческих организаций, работающих в сфере международных трудовых и образовательных обменов, как на федеральном, так и на региональном уровнях. В работе Недели приняли участие представители коммерческих организаций городов - Новосибирска, Москвы, Хабаровска, Омска, Томска, Красноярска, Екатеринбурга, а также представители зарубежных стран - Казахстана, Швейцарии, Великобритании и Ирландии.

Одним из важных моментов Сибирской Недели явилось открытие на базе Новосибирского городского центра занятости населения некоммерческого Информационно-Консультационного Центра (ИКЦ) «Занятость, Миграция, Образование».[27]Главной целью создания ИКЦ является оказание физическим и юридическим лицам консультационной помощи по различным вопросам трудовой миграции и образовательных обменов.

Основными задачами и направлениями деятельности ИКЦ являются:

- формирование информационной электронной базы вакансий для трудоустройства граждан за пределами региона, в т.ч. в ближнее и дальнее зарубежье;
- информационно - консультационные услуги, прежде всего в сфере разъяснения трудового законодательства зарубежных стран, для граждан, желающих выехать на временную работу за пределы региона;
- создание клуба «Внешняя занятость» для граждан, желающих поработать за пределами региона и имеющих опыт такой работы, с

[26] Так, на семинаре 28 марта с докладами по международной миграции выступили Прокофьев Ю.А., зам. руководителя Департамента внешней трудовой миграции Минфедерации России, Ионцев В.А., заведующий кафедрой народонаселения МГУ и др.

[27] В развитие одного из конкретных предложений международного Конгресса «Евразия: занятость в XXI веке» (подробнее см. выпуск 5. С. 138-139)

целью обмена опытом, проведения консультаций и организации психологической поддержки;

- формирование при ИКЦ структуры (ассоциации, совета, комиссии и т.д.), объединяющей работодателей и посредников, предлагающих содействие в работе за пределами региона;

- организация для граждан, вернувшихся из-за границы, консультационной службы для содействия в открытии своего дела, эффективном вложении заработанных средств, реализации в регионе полученных за рубежом знаний и умений.

Координаты "Информационно Консультационного Центра":
630099, г. Новосибирск, ул. Орждоникидзе - 29.
Директор Новосибирского Центра занятости населения - **Федорова Ирина Анатольевна**,
тел.(8-383-2) 220026, факс 181690
e-mail: boss@gczn.nsk.su
www.gczn.nsk.su
Координатор ИКЦ - **Керкис Наталья Николаевна**
тел (8- 3832) 10 09 80; 100953

Ю. Яновский

Положение беженцев в мире

Проблемы вынужденной миграции и, прежде всего, такой категории как «беженцы», привлекают особое внимание, поскольку именно эта категория мигрантов зачастую находится в очень бедственном положении. Именно поэтому в 1950 г. в рамках ООН было создано специальное Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), деятельность которого сыграла большую роль в деле поддержки и защиты этой категории вынужденных мигрантов. Эта 50-летняя деятельность УВКБ ООН нашла яркое отражение в публикации «Положение беженцев в мире. Пятьдесят лет гуманитарной деятельности» М., УВКБ ООН, 2000. 362 стр.

Этот капитальный труд (главный редактор и автор Марк Котс) о нелегком труде УВКБ ООН по организации работы с вынужденными мигрантами открывается вступительным словом генерального секретаря ООН Кофи Аннана, который подчеркнул, что «проблема вынужденного переселения людей относится к самым острым из тех, с которыми на протяжении всей своей истории сталкивается Организация Объединенных Наций».

В предисловии г-жи Садако Огата, Верховного Комиссара ООН по делам беженцев, подчеркивается, что, «вступая в новое тысячелетие, мир, оказывается, все еще нуждается в УВКБ ООН». И это очень печально, поскольку говорит о том, что в мире до сих пор имеют место вооруженные конфликты, религиозные, расовые и национальные притеснения – основные причины вынужденной миграции. И еще на один тезис, который она неоднократно подчеркивала, хотелось бы обратить внимание: на данные французского исследователя А. Блюма, которые, на наш взгляд, не совсем верны. В работах российских ученых П. Поляна, Н. Бугая, В. Земскова и др. представлены более точные и правдивые данные по этим переселениям. Вызывает сомнение и определенная трактовка событий в Чечне, особенно с учетом того, что УВКБ ООН изначально внутренними переселенцами не занималось, хотя к переселенцам в Чечне проявило весьма большое внимание.

В связи с последним, хотелось бы сказать и о таком общем недостатке данной книги, как отсутствии, по существу, хотя бы параграфа по классификации вынужденной миграции, ничего практически не говорится об «экологических беженцах», численность которых уже превысила численность классических беженцев.

В целом же, несмотря на указанные замечания, как и на ряд других незначительных недоработок, представленная работа читается с большим интересом и будет несомненно полезна не только для исследователей,

занимающихся проблемами вынужденной миграции, но и для широкого круга читателей и специалистов.

В.Ионцев

Вынужденная миграция и смертность

В последние годы в мире неуклонно растет понимание того, сколь необходимо получение более обширной и достоверной информации, касающейся количественной оценки и положения вынужденных мигрантов. Несомненный вклад в этом отношении внесла деятельность Комитета по народонаселению, входящего в структуру Национального исследовательского совета США. В 1998 г. этим Комитетом была создана рабочая группа по демографии вынужденной миграции. Первый научный отчет этой группы, опубликованный в 1999 г., проанализировал существующее положение дел в этой области и наметил потенциальные направления дальнейших исследований. Одним из этапов работы было проведение в ноябре 1999 г. Круглого стола, собравшего большую группу экспертов, которые обсудили состояние знания о демографических процессах в среде тех людей, вынужденных переселяться из привычных мест для того, чтобы избежать опасности войны или политического насилия, голода или других природных катастроф, а также под давлением государственных проектов и программ, которые несут в себе угрозу их существованию.

Конечной целью рабочей группы и Круглого стола было исследование специфики смертности в условиях гуманитарных катастроф, вызывающих массовые миграции. В начале 2001 г. вышла в свет книга, обобщающая результаты этого исследования и дискуссии, развернувшейся в ходе проведения Круглого стола, - «Вынужденная миграция и смертность» под редакцией Холли И. Рид и Чарльза Б. Кили, членов Комитета по народонаселению.[28]

Книгу открывает статья, обобщающая проведенный анализ состояния смертности населения, вовлеченного в миграцию, связанную с гуманитарными катастрофами, или, по терминологии авторов, с комплексными гуманитарными кризисами. Гуманитарные кризисы могут быть результатом различных обстоятельств: неурожай и голод в сельской местности; этнические чистки и геноцид; военные действия, разрушение систем жизнеобеспечения городов; природные катаклизмы (ураганы,

[28] National Research Council. *Forced Migration and Mortality.* Roundtable on the Demography of Forced Migration. Committee on Population. Holly E. Reed and Charles B. Keely, eds. Washington, National Academy Press, 2001, 145 pages.

торнадо, землетрясения и т.д.). При этом различны и характеристики попавших в беду людей: состояние их здоровья, образование, уровень жизни, питания и т.д. Все это влияет на их способность выжить в условиях кризиса, мигрировать в безопасные места, сопротивляться лишениям и неизбежным болезням. Соответственно это необходимо учитывать при разработке программ экстренной помощи тем или иным типам вынужденных мигрантов.

Смертность (авторы предпочитают использовать общий коэффициент смертности, рассчитываемый как ежедневный) среди вынужденных мигрантов зачастую оказывается в 20-30 раз выше обычного уровня, особенно на первых этапах кризиса, до прибытия гуманитарной помощи. Среди причин превалируют разные формы насилия, а также нехватка продовольствия и воды. Косвенно на рост смертности влияют чрезмерные физические нагрузки и психологический стресс. Учитывая все это, авторы предлагают ряд мер, призванных сократить чрезмерно высокую смертность среди вынужденных мигрантов, особенно в лагерях беженцев: скорейшее предоставление им необходимых средств выживания – продовольствия, питьевой воды, крова, обеспечения санитарных условий жизни (подчас это оказывается важнее вакцинаций); раннее выявление и диагностика заболеваний с целью их пресечения и т.д. Борьба со смертностью вынужденных мигрантов требует коллективных действий правительств, групп обеспечения прав человека, военных и неправительственных организаций.

Исключительно важным считают авторы получение достоверной статистической информации о смертности среди мигрантов в условиях гуманитарных кризисов. Существующие оценки обычно приблизительны; при этом есть масса факторов, действующих как в сторону завышения, так и в сторону занижения реальных цифр.

Именно этому – получению реальной картины смертности среди вынужденных мигрантов – посвящены следующие четыре статьи книги. Они представляют собой ретроспективные исследования кризисных ситуаций в Руанде (1994-1997 гг.), Косово (1998-1999 гг.), Северной Корее (1995-1999 гг.) и Камбодже (1970-1979 гг.). Скрупулезный анализ массовых перемещений, связанных с различными кризисными ситуациями в различных регионах мира, опрос «действующих лиц», использование косвенных статистических методов приводят к единому мнению о неразработанности методов демографического анализа в условиях чрезвычайных ситуаций. В том, что касается смертности, очевидна необходимость определения не общих коэффициентов, а, по крайней мере, показателей по возрасту, полу и семейному положению. С их помощью возможно применение анализа смертности в ситуациях, когда помощь актуальна для живых.

Еще один вывод, следующий из конкретных страновых исследований, заключается в недостаточной согласованности действий различных организаций, предоставляющих помощь пострадавшим в результате гуманитарных катастроф (и одновременно участвующих в сборе информации, касающейся здоровья и соответственно смертности вынужденных мигрантов).

Нет сомнения, что исследования такого рода дают лучшее представление о демографической структуре вынужденных мигрантов до, во время и после чрезвычайных ситуаций и могут способствовать в выборе наиболее эффективных мер помощи беженцам, в организации временных лагерей и репатриации беженцев.

И.В.Ивахнюк

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Ионцев В.А. – д.э.н., проф., зав. кафедрой народонаселения, экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова

Мукомель В.И. – к.э.н., директор Центра этнополитических и региональных исследований (ЦЭПРИ)

Окольски, Марек – д.э.н., директор Центра миграционных исследований Варшавского университета, Польша

Рязанцев С.В. – к.э.н., докторант Центра социальной демографии, Институт социально-политических исследований РАН

Ваннер, Филипп – д.э.н., исследователь Швейцарского Форума миграционных исследований, Университет Нешатель, Швейцария

Куница М.Н. - к.г.н., доцент кафедры экономической и социальной географии, естественно-географический факультет Брянского государственного университета

Ганнушкина С.А. – председатель общественной благотворительной организации помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», член совета Правозащитного центра «Мемориал»

Нисанов Я.И. – научный сотрудник кафедры народонаселения, экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова; член Учредительного Совета международного научного журнала «Малый бизнес, рынок и общество»

Ивахнюк И.В. – к.э.н., старший научный сотрудник кафедры народонаселения, экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова

Яновский Ю.А. – исполнительный директор компании «ОСТ», член Комиссии международного трудового обмена и занятости Совета предпринимателей при мэре и Правительстве Москвы.

Пластинина Т.Ю. – студентка магистратуры экономического факультета МГУ.

NOTES ON THE AUTHORS

Iontsev, Vladimir, Dr., Prof. – Head of the Population Department, Faculty of Economics, Moscow State University

Mukomel, Vladimir, Dr. – Director of the Center for Ethnopolitical and Regional Studies (CERPS)

Okolski, Marek, Dr. – Director of the Center for Migration Research, Warsaw University, Poland

Ryazantsev, Sergey, Ph.D. – Doctor degree researcher at the Center of Social Demography, the Institute for Social and Political Studies, Russian Academy of Sciences

Wanner, Philippe, Dr. – Swiss Forum for Migration Studies, University of Neuchatel, Switzerland

Kunitsa, Marina, Ph.D. – Associated Professor at the Department of Economic and Social Geography, Faculty of Natural Geography, Bryansk State University

Gannushkina, Svetlana – the Chairman of the Voluntary Charitable Organization for Help to Refugees and Forced Migrants "Civil Assistance"; the Member of the Council of "Memorial" Center

Nissanov, Yakhya – Researcher at the Population Department, Faculty of Economics, Moscow State University; member of the founders' council of international scientific magazine "Small-Scale Business, Market & Society"

Ivakhniouk, Irina, Ph.D. – Senior Researcher at the Population Department, Faculty of Economics, Moscow State University

Yanovsky Yury – Executive Director of "OST" Company, the member of Commission for International Labor Exchange and Employment of the Council of Businessmen under the Mayor and the Government of Moscow.

Plastinina Tatiana – Master Degree student of the Faculty of Economics, Moscow State University

SUMMARY OF THE ARTICLES

Vladimir Mukomel ***Forced Migrations in the Context of Migration Processes and Migration Policy in the CIS: Stages of Development***

The article contains the detailed analysis of the tendencies of forced migration in the CIS area during the last decade. That decade – which is reasonably divided by the author into three stages – is crucially important for understanding of changes in migration policy of the CIS countries and its low efficiency. The necessity of regional CIS migration policy coordination is well-understood by the member-states. However, collaboration is prevented by various factors, mainly political. Russia, which has received the majority of forced migrants, initiated the search of approaches for these problems on the UN level. As a result, the development of legislative regulation of forced migration in the CIS states has started as well as its correspondence to international standards – UN Convention. However it can be hardly said that this activities have been successfully finished. Nowadays, when migration problems in the area are focused mainly not on forced migration but on illegal migration, international cooperation in that sphere is still topical.

Marek Okolski ***Migration Pressures on Europe***

The author – a well-known Polish demographer, a specialist in international migration – is drawing attention to the changing structure of migration flows in Europe. During the last decade the internal European migrations have become dominating. The reason is mainly related to the political changes in the countries of Eastern and Central Europe followed by civil wars and ethnically based conflicts in some of them. Disintegration of the USSR and former Yugoslavia has caused numerous waves of refugees and asylum-seekers. In this context it is estimated as a surprising fact that despite the forecasts not only Western countries but also the neighboring East - European countries performed as receiving countries. The comparative analysis of the consequences of government migration policy in several European countries towards asylum-seekers reveals the nature of "asylum-channel" as the alternative immigration. International coordination of activities dealing with refugees, asylum seekers and persons seeking for temporary protection is becoming a matter of particular importance for Europe.

Sergei Ryazantsev ***Forced Migration in Europe: Current Tendencies and Problems of Regulation***

The article provides a detailed review of forced migration in Europe in the 20th century with special emphasis on the 1990's. The author concentrates on

definitions and typology: determination of main categories of forced migrants, the scale and geography of migrant flows, grouping European countries by migration pressure rate correlated to the level of life. This provides a good background for estimation of migration policy evolution in the receiving countries. Social conflicts related to the presence of migrants and xenophobia impede integration of migrants into European societies and stimulate the restriction of immigration policy of European countries. At the same time, due to humanitarian motives their doors remain half-open for refugees and asylum-seekers. Either these persons will prefer to stay in host countries or to return – it is a matter of choice of governments and migrants themselves.

Philippe Wanner ***Asylum-seekers in Switzerland: principal socio-demographic aspects***

Switzerland is a country which receives the biggest number of demands from asylum-seekers per capita in Europe. Though a little percentage of them do get the status, the country has a well-developed system of registration, regulation and control of refugees and asylum-seekers. This provides a reliable statistical data base for social-demographic analysis of this group of population. The author examines the dynamics of composition of refugees and asylum-seekers by age and sex, by nationality, ethnicity and religion, by duration of staying, by family status and reproduction behavior. He reveals evolution and rapid modification of these characteristics over time.

Marina Kunitsa ***Forced Migration of Population in Regional Development: Specific Problems in the Bryansk Region, Russia***

Specific situation in the Bryansk Region of Russia is resulting from its geographical location bordering to Ukraine and Belarus, especially to Chernobyl zone. Due to Chernobyl catastrophe in 1986 the territory of Bryansk Region was partly affected by nuclear pollution. That caused the waves of forced migrants towards safety "clean" territories from emergency zones, both from Ukraine and Russia. The ecological factor still influences migration movements in the Region. In this context there arises a question of whether ecological migrants should be regarded as refugees or not. In the 1990's migrations in the Region were mainly determined by economic and political reasons. The author describes demographic and social characteristics of migrants, their living conditions, problems of assimilation and repatriation.

Svetlana Gannushkina ***Russia's Migration Legislation and Policy***

During the last decade Russia has issued so many laws, decrees, regulations, resolutions, etc. concerning migrants as no other country in the world has

within such a short period of time. However, this didn't positively change the position of forced migrants and refugees in Russia. The conflicting regulations of the 1990's and the resistance of local migration services to concede the refugee status to migrants coming from neighboring CIS countries leave them without financial support, without citizenship and without rights. The 2000-2001 decrees have even worsened the situation, especially with respect to migrants from Chechnya – actually these people don't have a choice where to settle in Russia: they are promised compensations only in case if they return to Chechnya. This pressure contradicts to the absence of security guarantees and normal life conditions for those who return.

Yakhya Nissanov ***Totalitarian Traditions and Free Enterprise in Russia: Law's Clashes Force to Migrate***

The history of democratic reforms in Russia, short but rich in events, is considered by the author from the point of view of their correspondence to generally accepted values of free enterprise – taking specific samples of a group of businessmen devoted to the norms of international law. Administrative and juridical lawlessness in Russia produces a specific "commodity" – legal authorization and documentation for business. This "commodity" becomes a subject of buying and selling. As a result, illegal business with a stroke of the pen can become legal, and vice versa. Those businessmen who act in Russia in accordance with the norms of international private law are often forced to migrate and to be in law with Russia's federal and municipal authorities, feeling the threat of prosecution if coming back to Russia. Due to mass media the cases of B. Berezovsky, V. Gusinsky, M. Zhivilo are well-known as isolated cases of mass phenomenon of forced migration of businessmen as a result of totalitarian traditions in business regulation in Russia.

INFORMATION
FOR FOREIGN READERS AND CONTRIBUTORS

The book series "International Migration of Population: Russia and the Contemporary World" was founded in 1998 in view of the fact that there was – and till now there is – not a single scientific periodical in Russia dealing with international migration of population. Due to this reason the Center for Population Studies at the Faculty of Economics of the Moscow State University made a decision to establish a book series aiming to raise both theoretical and applied aspects of contemporary trends of international migration of population as well as its determinants and consequences. The Editorial Board of the series includes mainly the researchers from the Center for Population Studies together with the specialists on international migration from other scientific institutions of Russia. The Editor-in-Chief is Dr. Vladimir Iontsev, the Head of the Chair of Population of the Faculty of Economics. The series may include both edited volumes and monographs.

Since 1998 five volumes were published. The **first volume** (1998) mainly consisted of the papers of Russian scientists presented at the IUSSP General Population Conference at Beijing, China in October 1997. (Detailed information about the Conference was also presented.) These are the articles by Vladimir Iontsev and Andrey Kamensky - *Russia and the International Migration of Population* dealing with the entrance of Russia into the international community by means of migration and the allied problems – both for Russia and the world; and the article by Andrey Ostrovsky - *Labor Migration from China to Russia's Far East: Possibilities of Immigration Today and in Future* concerning the turn of labor migration into permanent immigration in the certain region.

The other articles of the first volume were devoted to a very topical for Russia aspect of international migration - "brain drain": Igor Ushkalov - *Intellectual emigration from Russia: the Factors, Scale, Consequences, Ways of Regulation,* Irina Malakha - *"Brain Drain" in the Central and Eastern Europe.* Besides, the issue included the digest of the famous book by Julian L. Simon - *Economic Consequences of Immigration*. (N.Y., Blackwell, 1989). Reviews of noticeable publications of Russian and foreign specialists on international migration is an integral part of every issue of the series.

The **second volume** (1999) has broadened the geographical range of the authors: apart from the Russian scientists' articles it has also included the paper of Prof. Janez Malacic, (the University of Ljubljana, Slovenia) - *Labor Market and International Migration Situation in Central European Transitional Economies.* At the same time the range of themes of the articles by Russian demographers was impressive: Vladimir Iontsev, Aminat Magomedova – *Migration between Russia and other Former Soviet states (Historical Review);* Irina Ivakhniuok – *The Experience of State Regulation of Labor Force*

Emigration (Case of Turkey); Andrey Kamensky – *Labor Force Export and the Impact of Migrant Workers' Remittances on Balance of Payment of a Sending Country;* Igor Ushkalov – *Emigration and Immigration: Russian Phenomen.*

The **third volume** (1999) presented the monograph of Dr. Vladimir Iontsev -*International Migration of Population: Theory and History of Studying* dealing with the classification of main scientific approaches for the studying of migration. The analysis of principal concepts in the field of international migration that exist presently both in Russia and the world demographic science are presented. There is also a detailed analysis of international migration affecting Russia since the eighteenth century up to the present day, as well as a projection of possible future migration trends. The work includes a glossary of terms used in Russian-language demographic studies on migration. It is worth mentioning that this monograph contains a numerous bibliography of publications on international migration of population (1200 titles), out of which non-Russian publications make up more than 400 titles.

The **forth volume** (2000) presented a number of articles depicting both global trends in international migration of population and particular migration flows to and from Russia. The article by Prof. Sema Erder (The Marmara University, Turkey) - *New Trends in International Migration and the Case of Turkey* presented the author's view on migration picture of contemporary Europe and the changing place of Turkey within this picture. The appearance of new migration space in the Eastern Europe encouraged new migration flows in the region. That was the subject of two other articles – by Irina Ivakhniouk - *International Labor Migration between Russia and Turkey* and by Evgeny Krasinets, Elena Tiuriukanova – *From-Russia-to-Italy Migration as a Model of Ethnically Neutral Economic Migration.* Ethnic aspect of international migration was presented by the article of Israeli demographer Mark Tolts (the Hebrew University of Jerusalem) – *Migration of Russian Jews in the 1990's.*

Among the book reviews presented in the forth issue one is worth to be stressed. That is the digest of the last publication of Igor Ushkalov - *"Brain Drain": Scale, Reasons, Consequences* (Moscow, 1999) which has gained special emphasis because of the untimely decease of the author in November 1999. Igor Ushkalov was undoubtedly among the best specialists on international intellectual migration. The Editorial Board of the series grieves for the death of our colleague.

The **fifth volume** (2000) had one common theme that penetrated all the articles – the impact of international migration on demographic development. The situation in three former Soviet Union states – Russia, Ukraine and Armenia – was presented in the articles of the scientists from the corresponding countries: Vladimir Iontsev, Alexander Khomra, Ruben Yeganyan. The article by Mikhail Denissenko, who is a participant of the UN Scientific Project on Replacement Migration, presented the Report of the Project team which was

trying to answer a question, if replacement migration could be a solution to declining and ageing populations. Besides, the paper of Michel Poulain, professor of the Louvain Catholic University (Belgium) – *The Comparison of the Sources of Measurement of International Migration in the Central European Countries* - can be evaluated as a contribution for promoting some common methodology in international migration studies.

The present, **sixth volume** (2001) is fully devoted to forced migration taking this chance to celebrate the 50th anniversary of the activities of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The Regional Office of UNHCR in Moscow supported this publication. Naturally, all the articles in the sixth volume deal with forced migration: detailed review of forced migration in Europe in the 20th century (S. Ryazantsev), necessity of international coordination of activities towards refugees and asylum-seekers (M. Okolski), special case of forced migration and migration policy in the CIS countries (V. Mukomel), Russia's migration legislation (S. Gannushkina) and some specific forms of forced migration in Russia – ecological migration (M.Kunitsa) and forced migration of businessmen (Y. Nissanov). Please find detailed information in *Contents* and *Summary of the Articles*.

At the present time the next volumes are being formed. We kindly invite foreign colleagues for discussions. If you want to contribute please address the articles on various facets of international migration of population with special relevance for Russia to the Executive Secretary of the Editorial Board Mrs. Irina Ivkhniouk: 119899, Moscow State University, Faculty of Economics, Center for Population Studies (room 458), Vorobjevy Gory, Moscow, Russia; tel: (7 095) 939-29-93; 939 29 28; fax: (7 095) 939 08 77, or by e-mail: iontsev@ns.econ.msu.ru.

Публикация 6-го выпуска серии «Международная миграция населения: Россия и современный мир» - Вынужденная миграция - осуществлена при финансовой поддержке Регионального Представительства УВКБ ООН (Управление Верховного Комиссара ООН по Делам Беженцев).



Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) было создано в 1950 году по решению Генеральной Ассамблеи ООН для защиты особо уязвимой группы людей, чьи права постоянно нарушались, - *беженцев.* Согласно международному праву, термин "беженцы" относится к лицам, которые оказались или остаются вне пределов своей страны, потому что имеют вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований, или которые бежали из своей страны в результате войны или гражданского конфликта. В последние годы УВКБ ООН все чаще должно приходить на помощь гораздо более широкому кругу людей, оказавшихся в схожих с положением беженцев ситуациях. Сегодня во всем мире общее число лиц, вынужденных покинуть свои дома (независимо от того, беженцы они или внутренне перемещенные лица), приближается к 50 миллионам. Региональный Офис УВКБ ООН в России был открыт в 1992 году после подписания Соглашения с Министерством иностранных дел РФ. В 1993 году Российская Федерация ратифицировала Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и ее Протокол 1967 года, а также были приняты российские законы о беженцах и вынужденных переселенцах и создана Федеральная Миграционная служба. Это послужило основой для начала деятельности УВКБ ООН в РФ по оказанию помощи властям при принятии и реализации этих законов в соответствии с международными принятыми нормами, уделяя особое внимание правовой защите и помощи нуждающимся лицам.

Проблема беженцев и переселенцев обострилась и стала актуальной для российских органов власти после распада Советского Союза. С 1991 года в Россию возвратилось около 4 миллионов человек. Помимо этого, десятки тысяч лиц, тоже нуждающихся в помощи, оказались перемещенными внутри самой России в результате этнических конфликтов.

Деятельность УВКБ ООН в России направлена на защиту и оказание помощи различным категориям граждан, которые вынуждены были покинуть свои дома: беженцы и ищущие убежища лица, перемещенные внутри страны лица, вынужденные переселенцы и бывшие депортированные лица.

В соответствии с Программой действий, принятой в 1996 на Конференции стран СНГ по проблемам беженцев и мигрантов, УВКБ ООН разработало специальные проекты помощи для различных групп мигрантов. Они направлены на улучшение условий проживания беженцев, переселенцев и внутренне перемещенных лиц, их медицинского обслуживания и образования, а также проекты в области малого бизнеса. Проекты разрабатываются с учетом также и интересов местного населения. В 2000 году УВКБ ООН осуществило более 70 проектов по оказанию помощи при содействии правительственных и неправительственных организаций, в различных регионах России. Среди этих регионов Ставропольский, Краснодарский и Алтайский края, Саратовская, Тамбовская, Воронежская, Липецкая, Новгородская, Ленинградская, Ростовская области и др., а также Москва и Санкт-Петербург. В Краснодарском крае на средства УВКБ ООН был осуществлен ремонт нескольких школ, медицинских учреждений в четырех районах края, где проживают турки-месхетинцы с целью проявления более доброжелательного отношения к ним местного населения.

УВКБ ООН также способствует проведению добровольной репатриации 30 тысяч грузинских беженцев, временно проживающих в Северной Осетии, в места их прежнего проживания в Грузии, а также интеграции тех, кто не может вернуться к себе домой.

В целях содействия повышению эффективности и справедливого характера процедуры определения статуса беженца УВКБ ООН проводит обучение по правовым вопросам сотрудников федеральных и региональных структур, занимающихся определением статуса, и других государственных служащих. С помощью местной неправительственной организации "Мемориал" в 44 регионах России действует сеть юридических консультаций, в которых юристы ведут бесплатный прием беженцев и вынужденных переселенцев, оказывают им помощь в прохождении процедуры. При этом юридические консультации в 19 районах получают финансовую поддержку со стороны УВКБ ООН.

УВКБ ООН защищает и оказывает помощь признанным беженцам и ищущим убежища лицам из стран, не входящих в СНГ. В рамках программы " Помощь и защита" УВКБ ООН оказывает помощь более 9.000 лиц, ищущих убежище, которые официально зарегистрированы в Центре УВКБ ООН по приему беженцев и имеют основания на участие в процедуре по определению статуса беженца. Значительное их число находится в Москве и в других районах России, в основном это граждане Афганистана. Вышеуказанной программой предусмотрены юридические, психологические и социальные услуги, основные виды медицинской помощи, программы обучения, в том числе русскому языку.

С конца 1992 г. по декабрь 2000 г. УВКБ ООН предоставило более 60 миллионов долларов США для оказания помощи беженцам и лицам, находящимся в положении беженцев в России.

*****

Одной из самых значительных программ, проводимых УВКБ ООН на территории России, была программа гуманитарной помощи на Северном Кавказе, в рамках которой оказывалась помощь около 220 тысячам лиц – жертв военного конфликта в Чечне. Она являлась составной частью Программы ООН по оказанию чрезвычайной гуманитарной помощи, проведение которой началось в январе 1995 г. по просьбе Российского правительства и позднее было продлено до конца 1997 г. В ответ на объединенные обращения организаций системы ООН, общая сумма отпущенных ООН средств составила 41,9 миллионов долларов, из которых доля УВКБ ООН составила 23,3 миллиона долларов. Кроме УВКБ ООН, в этой гуманитарной операции участвовали Всемирная продовольственная программа, Всемирная организация здравоохранения и ЮНИСЕФ при координации Департамента по гуманитарным вопросам.

Начиная с сентября 1999 г., УВКБ ООН оказывает помощь лицам, перемещенным в результате военных действий в Дагестане и Чечне, в рамках программы гуманитарной помощи ООН. Учреждения системы ООН запросили 54,6 миллионов долларов у стран-доноров для выполнения этой программы на период с декабря 1999 года до декабря 2000 года, из которых УВКБ ООН запрашивало 22,8 млн. долл. На продолжение этой программы в нынешнем 2001 году учреждения системы ООН запросили еще 44,8 миллионов долларов, из которых УВКБ ООН рассчитывает получить 8,3 миллиона долларов. Целью УВКБ ООН является обеспечение помощи и защиты внутренне перемещенным лицам в местах их проживания в настоящее время или на их родине после добровольной репатриации.

По имеющимся оценкам, в настоящее время около 200 тысяч перемещенных лиц находится в Чечне, 150 тысяч – в Ингушетии и 12 тысяч – в Дагестане. Запрашиваемые средства будут использованы для удовлетворения нужд перемещенных лиц по обеим сторонам Чечено-Ингушской границы и в Дагестане.

С сентября 1999 года по май 2001 УВКБ ООН отправило на Северный Кавказ в общей сложности **175** конвоев с гуманитарной помощью, включая Ингушетию (105), Чечню (53), Дагестан (12), Северную Осетию (1), Карачаево-Черкессию (3), Ставропольский край (1).

Наряду с доставкой продовольственных и непродовольственных товаров внутренне перемещенным лицам, УВКБ ООН выделяло средства

на строительство палаточных лагерей, ремонт спонтанных поселений, а также на доставку воды в палаточные лагеря в цистернах-водовозах и на функционирование мусоровозов и канализационных баков в местах поселения внутренне перемещенных лиц и местных жителей, улучшая санитарные условия и систему водоснабжения в Ингушетии. УВКБ ООН помогло перемещенным лицам осуществлять образовательные программы в Ингушетии, обеспечивая всем необходимым летние лагеря, где тысячи детей из числа перемещенных лиц из Чечни и местных ингушских семей провели лето. Около восьми тысяч детей побывали в таких лагерях в Ингушетии и еще три тысячи детей - в соседней Северной Осетии.

В конце июня 2000 года в Назрани был открыт юридический консультационный центр, деятельность которого осуществляется партнером УВКБ ООН, местной неправительственной организацией «Веста». Около 100 человек ежедневно получают консультации в Центре по юридическим вопросам, связанным с документами, регистрацией, гуманитарной помощью и защитой прав. Помимо этого, юристы Центра регулярно выезжают на места проживания внутренне перемещенных лиц.

В 2001 году УВКБ ООН осуществляет шестнадцать различных проектов, продолжая участвовать в совместной программе ООН по оказанию гуманитарной помощи на Северном Кавказе. Помощь оказывается на территории Ингушетии, где по сей день проживает огромное количество жителей Чечни, и в самой Чечне.

По данным на 8 июня с.г. 59 сборных вагончиков (блок-контейнеров) были переданы УВКБ ООН представителям Администрации Чечни для жителей республики, потерявших жилье. Каждый вагончик рассчитан на четыре-пять человек. Они были доставлены в населенные пункты Алхан-Юрт, Комсомольское, Дуба-Юрт, Курчалой, Сержен-Юрт, Побединское, Грозный, а также поселок Надтеречный, куда переехал детский приют из Грозного. В ближайшее время УВКБ ООН планирует предоставить всего 135 таких вагончиков для обеспечения временного жилья. Кроме того, в рамках проекта "Одна сухая теплая комната" УВКБ ООН поставляет в Чечню строительные материалы для восстановления жилья. Около 3.000 наиболее нуждающихся семей из Грозного и населенных пунктов Чишки, Пионерское и Агишты получат строительные материалы и техническую помощь, чтобы восстановить одну комнату в их разрушенном доме. Уже 300 семей из вышеназванных населенных пунктов получили эту помощь. В Чечне на средства УВКБ ООН будет отремонтировано и обеспечено школьными принадлежностями семь школ. Помимо строительных материалов в Чечню были направлены одежда, матрасы, мыло и другие предметы первой необходимости.

В Чечне и Ингушетии совместно УВКБ ООН и ЮНИСЕФ проводят непосредственное обучение детей, направленное на повышение их осведомленности об опасности мин. В Ингушетии, Чечне и Дагестане УВКБ ООН осуществляет психологическую реабилитацию граждан, получивших серьезные психологические травмы в результате массовых перемещений и постоянного отсутствия безопасности. В Чечне и Ингушетии инвалиды получают инвалидные коляски и костыли. В обеих республиках работают центры бесплатной юридической помощи.

В Ингушетии осуществляется мониторинг своевременного получения перемещенными лицами гуманитарной помощи, доступа к получению временного жилья и выдачи документов, удостоверяющих личность. На сегодня ни одного человека не осталось в железнодорожных вагонах, в которых они прожили более года. Все нуждающиеся во временном жилье перемещенные лица (10.400 человек) были переселены в два палаточных лагеря, построенных на средства УВКБ ООН. УВКБ ООН продолжает заниматься улучшением функционирования системы водоснабжения и канализации в Ингушетии и созданием в палаточных лагерях и спонтанных поселениях надлежащих санитарных условий. Кроме того, УВКБ ООН выделил строительные материалы для перемещенных лиц, проживающих в спонтанных поселениях. Более 20.000 человек получили эту помощь.

УВКБ ООН помогает усилить потенциал правительственных и неправительственных организаций, работающих в Чечне и Ингушетии.

Всю свою деятельность УВКБ ООН осуществляет с помощью международных и местных неправительственных организаций и правительственных структур. Среди них такие, как Датский Совет по беженцам, Международный комитет спасения, Исламская помощь, Фонд "Люди в беде", Венгерская межцерковная организация, “Веста”, “Голос гор”, правозащитная организация "Мемориал". Среди правительственных учреждений это - Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики и его территориальные органы, МЧС, Водоканал (Ингушетия), МВД Ингушетии и Чечни, Министерства юстиции Ингушетии и Чечни.

Всего на вышеуказанные проекты УВКБ ООН, начиная с сентября 1999 г. по настоящее время, оказало помощь перемещенным лицам на Северном Кавказе на сумму двадцать один миллион долларов.

Г-н Джон Маккалин является Региональным представителем Управления Верховного комиссара ООН в Российской Федерации.

Джон Маккалин начал свою карьеру в УВКБ ООН в 1977 году в Африке, сначала в Ботсване, затем в Зимбабве. Он дважды работал в штаб-квартире УВКБ ООН в Женеве, как начальник отдела и как глава суб-регионального бюро для стран Африки. Он также работал представителем УВКБ ООН в США и Турции. До назначения в Россию с

1997 г. по 2000 г. Джон Маккалин работал в Таджикистане, занимал пост Регионального координатора УВКБ ООН в Средней Азии. Выпускник Университета Сванси (с отличием), бакалавр естественных наук и выпускник аспирантуры Оксфорда по социальной антропологии, Джон Маккалин свободно владеет английским и французскими языками, изучает русский. Женат. Имеет 5 детей.

Региональное представительство УВКБ ООН в РФ

27 июня 2001 г

The publication of the 6th Volume of the Series "International Migration of Population: Russia and the Contemporary World" – Forced Migration - was released with financial support of the UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) Regional Office in the Russian Federation

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) was created by the General Assembly in 1950 to protect a particular vulnerable group of people whose human rights were constantly being abused: *refugees.* International law defines a "refugee" as a person who is outside his or her country and cannot return because of a well-founded fear of persecution, or who has fled because of war or civil conflict. In recent years the organization has been called upon increasingly to help other groups of people who leave in refugee-like situations, they include first of people displaced within their own countries. Worldwide today the total number who have been forced to flee their home, whether refugees or IDPs, is around 50 million.

UNHCR Regional Office in Moscow was opened in October 1992 with the signing of an Agreement with the Ministry of the Foreign Affairs of the Russian Federation. In 1993 the Russian Federation ratified the 1951 Convention on the Status of Refugees and its 1967 Protocol, and adopted national laws on refugees and forced migrants. The Federal Migration Service was founded to deal with refugees, displaced persons and other migrant issues. This laid the groundwork for UNHCR to start assisting the Russian authorities in adopting and implementing these laws in accordance with international agreed standards and to focus on protecting and assisting persons in need.

The situation in Russia since the collapse of the Soviet Union is almost unprecedented in terms of the scale of the problem and the geographical area in which they located. There has never before been a situation in which several million persons have suddenly found themselves to be foreigners in a country where they had been living for several generations. Since 1991 some 3-4 million persons have migrated back to Russia. Besides, tens of thousands of persons, who are in need too, have been displaced within Russia as a result of ethnic conflicts.

UNHCR' activities in the Russian Federation are aimed at protecting and assisting various categories of persons who have been forced to leave their homes: refugees and asylum seekers, internally displaced persons, forced migrants and formerly deported persons.

Following a CIS Conference on Refugees and Migrants held in Geneva in 1996, UNHCR has developed specific programs for a wide range of displaced

persons. UNHCR has tried to assist by working with the federal and regional migration services, various ministries and with non-governmental organizations by rehabilitating accommodation centers and community-based infrastructure, by providing loans to migrants and to the local population, and by providing technical support to the federal and regional migration services. In 2000 UNHCR implemented over 70 assistance projects in various regions of Russia via by its implementing partners, both governmental and non-governmental organizations. They are the Stavropol, Krasnodar and Altai krai, Saratov, Tambov, Voronez, Lipetsk, Novgorod, Voronezh, Rostov-upon-Don oblast and in others as well as Moscow and St. Petersburg. In the Krasnodar krai UNHCR is implementing several community-based projects in the villages partly inhabited by Meskhetian Turks to facilitate the acceptance of Meskhetians at their present places of residence. UNHCR also has assisted the repatriation of 30,000 Georgian refugees from North Ossetia or local integration for those who can not return home.

To promote fair and efficient refugee status determination procedure UNHCR continues to hold legal training for eligibility officers and other governmental officials. Through the local NGO "Memorial" UNHCR has established a network of refugee lawyers who give legal consultations free of charge to refugees and migrants and help them in the appeals procedure. This network exists in 44 regions of Russia including 19 regions where legal consultations are funded by UNHCR.

UNHCR is assisting asylum-seekers from outside the CIS countries. The UNHCR programme “Care and Maintenance” provides assistance to over 9,000 asylum-seekers officially registered with the UNHCR Refugee Reception Centre (RRC) in Moscow and eligible for refugee status determination procedure. Considerable number of these persons, mainly citizens of Afghanistan, resides in Moscow and other regions of Russia. The programme includes legal, psychological and social counseling, provision of basic medical assistance, Russian language training, community development projects, and small-scale vocation skills training programme.

Between the end of 1992 and December 2000, UNHCR has provided over US $ 60 million in assistance for asylum seekers, refugees and migrants in the Russian Federation.

*****

One of the biggest programmes carried out by the UNHCR on the Russian territory was a relief programme in the North Caucasus for the benefit of some 220,000 persons displaced as a result of the military conflict in Chechnya. It was a part of the UN Humanitarian Emergency Assistance Programme, which began at the request of the Russian Government in January 1995 and was later extended until the end of 1997. In response to inter-agency appeals, a total of US $ 41,9 million were disbursed by the UN system of which UNHCR’s share was US $ 23,3 million. Besides UNHCR, the relief operation involved the

World Food Programme, the World Health Organisation, UNICEF, under the coordination of the Department of Humanitarian Affairs.

UNHCR has started rendering assistance to displaced persons within Dagestan and from Chechnya who moved to Ingushetia beginning from September 1999 within a new UN inter-agency humanitarian assistance programme. UN agencies have sought US $ 54,6 million covering the period from December 1999 until December 2000 and UNHCR portion of it is US $ 22,8 million. In 2001 UN agencies have sought US $ 44,8 million, of which UNHCR portion estimated US $ 8,3 million, for continuation of the operation. UNHCR's aim is to ensure IDPs are assisted and protected in their place of current displacement or place of origin following their voluntary return.

Some 200,000 IDPs are estimated to be in Chechnya, 150,000 in Ingushetia and 12,000 in Dagestan. Required funds will be used to meet the needs of displaced persons on both sides of the Chechen - Ingush border and in Dagestan.

Starting from September 1999 until May 2001 UNHCR sent a total of 175 convoys with food and non-food items including tents, stoves, mattresses, beds, kitchen sets, jerry cans, etc. to the Northern Caucasus. Out of this number 105 were sent to Ingushetia, 53 to Chechnya, 12 to Dagestan, 3 to Karachyevo-Cherkessia, 1 to North Ossetia, 1 to Kurski District of the Stavropol Krai.

In addition to the delivery of humanitarian aid UNHCR allocated funds for providing IDPs with temporary shelter in Ingushetia, rehabilitation of spontaneous settlements inhabited by IDPs, for delivering water and creating proper sanitary conditions in tent camps. UNHCR helped to implement in Ingushetia an education programme by supporting summer camps where thousands of displaced children and local children will spend summer together. Some 8,000 children will benefit from such camps in Ingushetia and 3,000 more in neighboring North Ossetia.

The Legal Counseling Center run by UNHCR's implementing partner VESTA, a local non-governmental organization, was opened at the end of June 2000 in Nazran counseling daily some 100 IDPs on legal problems related to documents, registration, humanitarian issues and human rights. In addition, the lawyers of the center undertake regular field visits to IDP settlements.

In 2001, UNHCR has been implementing *sixteen* various projects as part of its on-going participation in the UN inter-agency relief programme in the Northern Caucasus. The assistance is provided in Ingushetia, where to this very day a considerable number of displaced persons from Chechnya is still residing, and in Chechnya proper.

As of 8 June 2001, UNHCR workers handed over 59 one-room prefabricated houses (shipping containers) to representatives of the Chechen Administration to benefit residents of Chechnya whose houses had been destroyed. Each container is meant to accommodate from four to five persons. They were taken to the settlements of Komsomolskoye, Alkhan-Urt, Grozny,

Duba-Yurt, Kurchaloi, Sezhen-Yurt, Pobedinskoye, and also the Nadterechny village where the ex-Grozny orphan's home moved to. UNICEF provided latrines for these prefabs. The total of 135 such prefab houses will be provided shortly by UNHCR for shelter purposes. Besides, under the project "One dry, warm room", UNHCR has been delivering construction materials to Chechnya to facilitate housing rehabilitation. Some 3,000 of the most vulnerable families in Grozny and in the villages of Chishki, Pionerskoye and Agisty will receive assistance comprising construction materials and technical expertise to enable each family to have one dry, warm room in its damaged house. About 350 families have already received this type of assistance in the above-mentioned villages. UNHCR also provided a considerable amount of construction materials to IDPs in the locations of Kurchaloi and Znamenskoye. In Chechnya, 7 schools will be repaired using UNHCR's funds and provided with school supplies. In addition to construction materials, clothing, mattresses, soap and some food were also dispatched to Chechnya.

In Chechnya and Ingushetia, UNHCR and UNICEF are jointly implementing a mine-awareness programme for children. In Ingushetia, Chechnya and Dagestan UNHCR assists with psychological rehabilitation of persons who have experienced serious psychological shocks resulting from large-scale population displacement and on-going insecurity. In Chechnya and Ingushetia, the disabled received wheelchairs and crutches. In both republics, UNHCR established via local NGOs centres, which are providing free legal consultations.

In Ingushetia, monitoring is carried out over timely distribution of relief items among the displaced, accessibility of shelter facilities and issue of ID documents. As of today, there is not a single person left in railway wagons. All the displaced persons (10,400 persons) in need of better accommodation moved to two UNHCR funded tent camps. UNHCR also provided shelter materials to IDPs living in spontaneous settlements. Currently, more than 20,000 IDPs have benefited from this assistance. UNHCR has been involved in upgrading the water and sanitation infrastructure in Ingushetia and creating proper sanitary conditions in the tent camps and spontaneous settlements.

UNHCR assists with capacity build-up of government agencies and NGOs operating in Chechnya and Ingushetia.

In its activity, UNHCR is assisted by international and local NGOs as well as governmental agencies, including the Danish Refugee Council, International Rescue Committee, People in Need Foundation, Islamic Relief, Hungarian Inter-Church Organization, Vesta, Voice of the Mountains, "Memorial" human rights organization. Among governmental agencies there are the Ministry on Federal Affairs, National and Migration Policy and its territorial branches, EMERCOM, Vodokanal (Ingushetia), Ministries of Interior in Ingushetia and Chechnya, Ministries of Justice in Ingushetia and Chechnya.

Since September 1999 until the present moment UNHCR has been providing directly to IDPs or via its implementing partners US $ 21 million worth of humanitarian assistance under the above-mentioned projects.

John McCallin is the UNHCR Regional Representative in the Russian Federation and the UN Humanitarian Coordinator in the Northern Caucasus. J. McCallin started his career in UNHCR in 1977 in Africa. He twice worked at the UNHCR Headquarters and also served as the UNHCR Representative in the USA and Turkey. Prior to his appointment to the Russian Federation from 1997 until 2000, John McCallin worked in Tajikistan; he was the UNHCR Coordinator for Central Asia. A graduate with honors from Swansea and Oxford Universities, majoring (BA) in Economics and Social Anthropology (Postgraduate Diploma). Speaks English, French and is learning Russian. Married with five children.

UNHCR Regional Office in the Russian Federation
27 June, 2001