

# Обустройство России: вызовы и риски

**ВОЛОХ Владимир Александрович** — доктор политических наук, профессор Государственного университета управления (ГУУ) (109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-кт, 99); член Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям; член Общественного совета при МВД России (v.volokh@yandex.ru)

**САНДУГЕЙ Анатолий Николаевич** — доктор юридических наук, доцент; заместитель начальника НИЦ № 4 ВНИИ МВД России (121069, Россия, г. Москва, ул. Поварская, 25, стр. 1; Sandugey@inbox.ru), член Экспертного совета при Управлении Президента РФ по обеспечению конституционных прав граждан

## О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ СОЗДАНИЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ АНКЛАВОВ И НЕКОТОРЫХ МЕРАХ ПО ФОРМИРОВАНИЮ УСЛОВИЙ ДЛЯ ВРЕМЕННОГО ПРОЖИВАНИЯ ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ В РОССИИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются характеристики социально-институционального феномена национально-этнического анклава, причины их формирования. Авторы приводят основные аргументы против создания анклавов в Российской Федерации, предлагают дискуссионные меры и практические рекомендации, которые могут способствовать противодействию этому явлению, а также некоторые меры по формированию условий для временного проживания иностранных работников в России.

Целью исследования является создание основы для разработки эффективной государственной политики по предотвращению формирования мест массового проживания иностранных граждан в Российской Федерации, поддержке национальной безопасности и социальной интеграции.

**Ключевые слова:** анклав, миграционная ситуация, иностранный гражданин, угрозы, общественная безопасность, адаптация, интеграция

В последние годы создание мест массового проживания иностранных граждан в Российской Федерации, так называемых анклавов, стало активно обсуждаться как в обществе, так и в политической среде. Это вполне объективно, поскольку возникновение таких территориальных образований, где большую часть населения составляют иностранные граждане, может иметь негативные последствия на различных уровнях — социальном, экономическом и политическом.

Основной причиной беспокойства является потенциальная потеря национальной идентичности, угроза национальной безопасности и возможность создания отдельных законодательных и политических структур, не согласованных с существующими правовыми и политическими институтами страны. Кроме того, места массового проживания иностранных граждан нарушают принципы межэтнической и социальной интеграции, что может привести к формированию изолированных общин с ограниченным доступом и отрывом от основного общества.

В свете этих обстоятельств становится важным противодействовать созданию анклавов в Российской Федерации, разработать соответствующие меры, утвердить политические решения. Важными направлениями действий должны стать законодательные и организационные меры, направленные на предотвращение концентрации иностранных граждан в определенных территориальных

единицах, а также обеспечение интеграции и защиты прав иностранных граждан, проживающих в стране.

В научной литературе анклавов определяются как пространственный феномен [Qadeer, Agrawal, Lovell 2010]. Одновременно анклавов можно рассматривать как пространственно-географический и (или) социально-институциональный феномен. Пространственно-географическая составляющая заключается не только в географических координатах, но и с юридической точки зрения – в определенных административных границах. Это могут быть границы муниципальных образований (отдельных поселений).

Социально-институциональный феномен анклавов характеризует сообщество, сформировавшееся исторически либо за короткий период времени, в т.ч. искусственно (гетто), и, соответственно, функционирующее в силу и в рамках определенных групп параметров соидентичности (национальный, религиозный, лингвистический, правовой и пр.). При этом данный феномен характеризуют специфические для анклавов внутренние и внешние имманентные связи. Например, в Кыргызской Республике расположены таджикские анклавов Ворух и Кайрагач, в Республике Узбекистан – Сарвак.

В отличие от исторически сформировавшихся на этнической основе и вошедших в состав государства национальных образований, применительно к сфере миграции под этническими анклавов понимаются «городские кварталы, в которых иммигрантские группы или национальные меньшинства проживают компактно (концентрированно)» [Wang, Zhou, Fan 2002: 105].

Предлагается также рассматривать анклавов как «кварталы, в которых доминирует конкретная этническая группа и присутствуют институты, отражающие характерные культурные ценности и символы». Подчеркивается, что «анклавов являются пространственно сегрегированными сообществами, возникшими вследствие социальных процессов классового, этнической или расовой дифференциации и кластеризации» [Bryson 2003: 6]. Этнические анклавов представляют собой четко выраженные географически или пространственно ограниченные этнические центры.

Под анклавом также понимается «компактный район, в котором члены определенных групп населения идентифицируют себя по этническому, религиозному или другим признакам, объединены в целях экономического, социального и политического, культурного развития» [Bryson 2003: 8]; «район пространственной концентрации членов конкретной группы населения, которая идентифицирует себя по этническому, религиозному или другому признаку, объединившиеся в целях защиты и содействия собственному экономическому, социальному, политическому и (или) культурному развитию» [Marcuse 2001].

Наряду с указанными определениями, как утверждает И.В. Ирхин, дискуссионным является тезис, что «анклав представляет собой квартал (район), где основные институты и коммерческие объекты принадлежат членам этнического кластера и управляются ими же – это социальный и экономический комплекс» [Dang].

По его мнению, при определении феномена этнического анклавов «социально-экономической составляющей придается гипертрофированное (исключительное) значение». Это приемлемо на ранней стадии анклавизации. При условии, что иммиграционные власти контролируют этот процесс, он типичен для принимающего государства (города или иного территориального образования) и не создает предпосылки для угрозы безопасности принимающего сообщества.

Следует отметить, что в зарубежных государствах анклавные по своей социальной структуре, как правило, не являются гомогенными образованиями. В их пределах представлена широкая палитра различных этнических, религиозных и языковых групп. Это так называемые транснациональные, или гибридные, мультикультурные и мультиэтнические районы, сформированные иммигрантами из стран Латинской Америки в США или Канаде, из африканских стран – в Китае, стран Азиатского континента – в Австралии. При этом необходимо учитывать, что данные анклавные в городах представляют собой некий «мультикультурный салат». Их жители в институциональном контексте редко контактируют друг с другом. В основном это общение на бытовом уровне, не позволяющее сформироваться единым политическим или протестным установкам. При этом принимающему сообществу ряда городов даже импонируют существующие у него особенности проживания и жизнедеятельности национальных меньшинств, но только при условии, что анклав полностью интегрирован в городскую среду и представляет собой некую имитацию «отдельного мира».

Таким образом, миграционные анклавные по этническому принципу можно классифицировать на этнические и полиэтнические образования.

Необходимо отметить, что в российском законодательстве в подзаконных документах, а также в документах стратегического планирования используются термины «этнический анклав» и «этнический (полиэтнический) анклав». Вместе с тем на законодательном уровне определения данных терминов не закреплены.

В литературе выделяются различные причины возникновения анклавов. Как правило, анклавные возникают в силу вынужденных обстоятельств для мигрантов, столкнувшихся с объективными трудностями адаптации и интеграции в принимающем сообществе. При этом немаловажное значение имеет проблематика, обусловленная рисками (фактами) дискриминации мигрантов, решение которой осуществляется путем формирования анклавов.

Характерно, что стремление этнических групп, или диаспор иммигрантов к компактному проживанию может быть обусловлено их финансовыми возможностями. Одновременно на выбор места проживания также влияют возможность трудоустройства поблизости, чувство защищенности в пределах родственной социальной группы, доступность и компактность «адаптированной» социальной инфраструктуры (сады, школы), наличие родственников (помощь в уходе за детьми) и пр. Также нельзя не принимать во внимание, что стоимость жилья варьируется в зависимости от локализации мигрантских групп.

С. Хайберт считает, что «анклавные образуются в силу трех причин, которые можно рассматривать в единстве и по отдельности: экономические причины; избегание меньшинств основным большинством населения; желание жить в этнокультурных сообществах кластерного типа» [Hiebert 2015: 40].

Как представляется, в Российской Федерации комплекс причин для формирования анклавов аналогичен западноевропейским и североамериканским странам. Ими являются обусловленная объективными факторами возможность приобретения мигрантами преимуществ для собственного жизнеустройства в рамках принимающего сообщества московского и иных экономически развитых регионов страны посредством консолидации сосредоточенных в рамках анклавов ресурсов (экономических, финансовых, социальных, организационных и пр.), а также мнимое чувство защищенности мигрантов в пределах анклава.

Дополнительные причины непосредственно связаны с основными и переплетены между собой. Это угроза дискриминации, стоимость аренды жилья, удобство локации, решение вопросов трудоустройства, знакомая социокультурная среда и пр.

Примечательно, что в Российской Федерации ранее фиксировались отдельные случаи формирования национально-этнических анклавов. Так, в Тульской обл. была организована киргизская деревня<sup>1</sup>. Проблематика анклавизации (резидентная концентрация мигрантов) характерна для Москвы (Котельники) [Андреева, Иванова, Варшавер 2020], Екатеринбургa (Сортировка) [Бедрина 2018], Красноярска (КрасТЭЦ) [Варшавер и др. 2020]. Вместе с тем в настоящее время указанные районы являются скорее протоанклавами – пространственно-географическими и социально-институциональными феноменами с признаками анклава.

Однако необходимо отметить возможности нарастания удельного веса характеризующих качественных признаков анклавов, что в последующем может привести к их реальному образованию в нашей стране. При этом отдельно следует обратить внимание на нарастающую численность второго и третьего поколения иммигрантов (натурализованных лиц), фиксацию отдельных сегментов рынка за мигрантами, ибо процессы локализации и сегрегации будут генерироваться вкупе с тенденциями взаимной изоляции и отчуждения, что, в конечном итоге, приведет к сукцессии местного населения и эскалации рисков образования анклава.

Исследователи неоднократно предпринимали попытки определения предельно допустимой нормы прироста той или иной этнической группы мигрантов на территории муниципального образования. В частности, профессор С.В. Рязанцев упоминает о сложившемся мнении о максимально допустимой, или «критической» доле мигрантов в общей численности населения на уровне 10–15% [Рязанцев 2003]. Руководители бывшего ФМС России в средствах массовой информации приводили показатель в 20%.

Представляется, что размышлять о процентном соотношении местного населения и иммигрантов как о «критическом» можно лишь в том случае, если переселенцы относятся к единой этнической группе. Смешанный состав переселенцев не позволит им консолидироваться на национально-этнической почве и не окажет существенного однородного воздействия на культуру принимающего сообщества муниципальных образований.

Вместе с тем рассматриваемый социальный феномен анклавизации в совокупности с иными факторами может создать потенциальные условия для:

- возможности вмешательства государств – миграционных доноров во внутренние дела Российской Федерации под предлогом предотвращения «правоохранительного произвола»;
- серьезного ухудшения социального положения коренного населения в местах массового оседания мигрантов из-за роста безработицы, повышения цен на жилье, продукты питания;
- усиления противоречий в сфере экономических и межэтнических отношений, возникновения на данной основе межэтнических конфликтов и столкновений;
- оседания в анклавах членов экстремистских организаций и, как следствие, усиления террористической угрозы;

<sup>1</sup> Снегирев Ю. 2018. Киргизский угол: в России появился первый национальный анклав. – *Российская газета*. Федеральный вып. 02.06.2018.

– формирования организованных преступных группировок на этнической и межэтнической основе.

Для решения вопроса предупреждения формирования национально-этнических анклавов важное значение имеет проведение на постоянной основе анализа миграционной ситуации в регионах. Данный анализ должен иметь межведомственный характер, отражать реальные объемы и темпы миграционных потоков, категории мигрантов, позволять классифицировать цели и задачи их пребывания, выявлять привлекательные для мигрантов места сосредоточения с учетом религиозных, экономических, пространственных и иных факторов.

Кроме того, необходимо анализировать факторы, влияющие на изменение фиксируемых показателей, а также обеспечить проведение прогнозного планирования, учитывать полученные данные в различных сферах деятельности, прежде всего в сфере экономики и общественной безопасности. Так, для адекватного и своевременного реагирования на формирующиеся изменения тенденций необходимо реальное понимание рынка труда и его сегментов, условий конкурентоспособности, степени взаимовлияния миграционного фактора на локальные рынки трудовых ресурсов и на социально-экономическую сферу в целом в текущий период и на обозримую перспективу.

Следует также принимать во внимание обоснованную экономическую потребность привлечения необходимого числа мигрантов, межнациональную, межконфессиональную обстановку в поселениях, тенденции демографической динамики и ее вероятностные сценарии развития, учитывать характеристики расселения, в т.ч. выявлять корреляцию между отъездом (прибытием) коренного (местного) населения и нарастанием (убыванием) численности мигрантов.

В этой связи целесообразно расширить объем полномочий органов местного самоуправления в целом в сфере учета мигрантов в силу того, что деятельность данных органов имеет определяющее значение для социальной адаптации мигрантов, интеграции их в структуру локального сообщества. При этом для всех очевидно, что основную миграционную нагрузку несут жители муниципальных образований.

Поэтому органы местного самоуправления должны обладать наиболее развернутыми и достоверными данными об основных проблемах и точках роста муниципалитета, в т.ч. о состоянии и перспективах развития жилищного фонда, экономических, промышленных, аграрных и иных экономических кластерах, демографических, религиозных особенностях социальных пространств, ресурсах социальных учреждений. Данный подход представляется возможным проработать более тщательно с учетом опыта зарубежных стран.

Целесообразно сузить возможности проживания мигрантов в пределах конкретных муниципальных образований, предоставив муниципальным образованиям на законодательном уровне право участвовать в принятии решений о выдаче разрешений на временное проживание, видов на жительство иностранным гражданам в соответствии с потребностями муниципальных образований. Следует проработать возможность наделяния муниципальных образований правом ограничения аренды и приобретения иностранными гражданами жилых помещений на территории муниципального образования, в т.ч. в конкретных многоквартирных домах.

Кроме того, одним из эффективных инструментов предупреждения формирования анклавов может стать повышение квалификационных требований к потенциальным иммигрантам (трудоустроенным мигрантам). Проявление более

высоких квалификационных требований к профессии и образованию мигрантов будет способствовать их интеграции в принимающее сообщество, минимизирует риски радикализации социокультурной среды мигрантских групп на местном уровне.

Вместе с тем развитие процессов организованного привлечения иностранных работников указом Президента РФ включено в основные направления миграционной политики Российской Федерации.

В соответствии с межправительственными соглашениями Российской Федерации и Республики Узбекистан и Республики Таджикистан об организованном наборе идет работа по формированию условий для широкого использования механизма оргнабора как российскими работодателями, так и трудовыми мигрантами.

В рамках реализации мероприятий, предусмотренных федеральным проектом «Россия – привлекательная для учебы и работы страна», в Республике Узбекистан, Республике Таджикистан и Киргизской Республике создаются центры доиммиграционной подготовки, задача которых – обеспечить качественный отбор кандидатов для работы в Российской Федерации, их проверку и подготовку в соответствии с запросами российского рынка труда и заявками работодателей.

Кроме того, проводится работа по переносу на территории государств выезда иностранных трудящихся процедур оформления разрешительных документов на их пребывание и трудовую деятельность в Российской Федерации.

Важными элементами работы по обеспечению организованной трудовой миграции являются развитие процессов адаптации иностранных граждан в российское общество, профилактика правонарушений и предотвращение конфликтных ситуаций между иммигрантами и российскими гражданами.

По нашему мнению, реализация указанных задач требует согласованного взаимодействия государственных структур, гражданского общества, бизнеса и экспертного сообщества.

Участие иностранных граждан и российских работодателей в предвыездной подготовке должно стать массовым, что требует формирования привлекательных организационно-правовых условий регулирования этих процессов и введения механизмов, обеспечивающих качество работы по подбору, подготовке и привлечению востребованных работников и дальнейшему сопровождению участников оргнабора.

Необходимо ввести контроль за работой организаций, оказывающих услуги по подбору и привлечению в Российскую Федерацию иностранных работников. Деятельность таких структур должна регулироваться российским законодательством.

Ответственность организаций, оказывающих услуги по подбору, подготовке и привлечению в Российскую Федерацию иностранных граждан, должна обеспечиваться соответствующими гарантиями в отношении полноты и качества услуг как для иностранных граждан, так и для российских работодателей.

Возможной формой обеспечения таких гарантий качества процессов подбора, подготовки, привлечения и дальнейшего сопровождения иностранных работников в России могло бы стать создание и деятельность саморегулируемой организации (далее – СРО) участников указанных процессов. Формы и механизмы обеспечения ответственности участников СРО зафиксированы в федеральном законе от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

В случае создания СРО в сфере подбора и привлечения иностранных работников будет сформирован механизм обеспечения контроля и прозрачности всех этапов подбора, подготовки, привлечения, а также трудовой деятельности и возвращения на родину иностранных работников.

Закрепление взаимной ответственности за всеми участниками процессов организованной трудовой миграции позволит повысить организованность процессов трудовой миграции, придать им целевой характер, увеличить долю квалифицированных иностранных работников.

### Список литературы

Андреева А., Иванова Н., Варшавер Е. 2020. Являются ли Котельники этномиграционным анклавом? Кейс-стади города-спутника Москвы на предмет этномиграционных характеристик его жителей. — *Городские исследования и практики*. Т. 5. № 4. С. 54-72.

Бедрина Е. Б. 2018. Этнические анклавы мигрантов в городском пространстве российских регионов. — *Российские регионы в фокусе перемен: сборник докладов XII Международной конференции*. Екатеринбург, 16–18 ноября 2017 г. Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ. Ч. 1. С. 697-704.

Варшавер Е., Рогачева А., Иванова Н., Ермакова М. 2020. Места резидентной концентрации мигрантов в российских городах: есть ли паттерн? — *Социологическое обозрение*. Т. 19. № 2. С. 225-253.

Рязанцев С.В. 2003. *Современный демографический и миграционный портрет Северного Кавказа*. Ставрополь: Сервисшкола. 375 с.

Bryson E. 2003. *Functions of Urban Ethnic Enclaves with a Focus on South Boston's Ethnic Irish Enclave in a Historical Perspective*. Open Access Master's Theses. URL: <https://digitalcommons.uri.edu/cgi/viewcontent.cgi...> (accessed 10.01.2024).

Dang A.Ya. *The Impact of Ethnic Enclaves on the Assimilation of a Community: The Case of Chinese Americans in New York and Los Angeles*. URL: <https://www.academia.edu/33003697/> (accessed 29.12.2023).

Hiebert D. 2015. *Ethnocultural Minority Enclaves in Montreal, Toronto and Vancouver: IRPP Study 52*. Montreal Institute for Research on Public Policy. URL: <https://multiculturalmeanderings.com/2015/08/20/canadas-...> (accessed 10.01.2024).

Marcuse P. 2001. Enclaves Yes, Ghetto, No: Segregation and the State. URL: [https://eportfolios.macaulay.cuny.edu/hum13seminar2/...](https://eportfolios.macaulay.cuny.edu/hum13seminar2/) (accessed 10.01.2024).

Qadeer M., Agrawal S. K., Lovell A. 2010. Evolution of Ethnic Enclaves in the Toronto Metropolitan Area, 2001 – 2006. — *Journal of International Migration and Integration. August 2010; Revue de l'integration de la migration internationale*. Vol. 11. No. 3. P. 315-339.

Wang W., Zhou S., Fan C. 2002. Growth and Decline of Muslim Hui Enclaves in Beijing. — *Eurasian Geography and Economics*. Vol. 43. No. 2. P. 104-122.

*VOLOKH Vladimir Aleksandrovich, Dr.Sci. (Pol.Sci.), Professor of the State University of Management (99 Ryazansky Ave, Moscow, Russia, 109542; v.volokh@yandex.ru); Member of the Presidential Council on Interethnic Relations, Member of the Public Council under the Ministry of Internal Affairs of Russia*

*SANDUGEY Anatoly Nikolaeovich, Dr.Sci. (Legal), Associate Professor; Deputy Head of the Research Center No. 4, All-Russian Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia (bld. 1, 25 Povarskaya St, Moscow, Russia, 121069; Sandugey@inbox.ru); Member of Expert Council under the Office of the President of the Russian Federation for Ensuring the Constitutional Rights of Citizens*

## ON COUNTERING THE CREATION OF ENCLAVES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND SOME MEASURES TO CREATE CONDITIONS FOR THE TEMPORARY RESIDENCE OF FOREIGN WORKERS IN RUSSIA

**Abstract.** *The article examines the characteristics of the social-institutional phenomenon of a national-ethnic enclave and the reasons for their formation. The authors present the main arguments against the creation of enclaves in the Russian Federation and propose discussion measures and practical recommendations that can help counter this phenomenon, as well as some measures to create conditions for the temporary residence of foreign workers in Russia.*

*The aim of the study is to create a basis for the development of effective public policy to prevent the formation of places of mass residence of foreign citizens in the Russian Federation, to support national security and social integration.*

**Keywords:** *enclave, migration situation, foreign citizen, threats, public safety, adaptation, integration*

---