

ЭТНИЧЕСКИЙ АНКЛАВ: ЮРИДИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ НОВОЙ УГРОЗЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

ETHNIC ENCLAVE: LEGAL PROBLEMS OF A NEW THREAT TO NATIONAL SECURITY

**M. Kobzar-Frolova
A. Grishkovets
L. Smorchkova**

Summary. The problem of the formation of ethnic enclaves on the territory of the Russian Federation has become not only relevant in legal terms, since this phenomenon is strategically designated as a threat to national security, but political interest has also been shown in it. In modern scientific works, an ethnic enclave is considered, first of all, as a socio-economic phenomenon. The legal content of an ethnic enclave is determined by those characteristics due to which the need for special legal regulation of relevant migration relations objectively arises. The authors of the article offer their own definition of the term «ethnic enclave», which has legal content.

Keywords: enclave, ethnic enclave, multi-ethnic enclave, migration policy, threat to national security, counteraction, community of foreign citizens.

Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна

Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, ФГБУН Институт государства и права РАН
adminlaw@igpran.ru

Гришковец Алексей Алексеевич

Доктор юридических наук, профессор, Ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса, ФГБУН Институт государства и права РАН
adminlaw@igpran.ru

Сморчкова Лариса Николаевна

Доктор юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса ФГБУН Институт государства и права РАН
adminlaw@igpran.ru

Аннотация. Проблема образования этнических анклавов на территории Российской Федерации стала не только актуальной в правовом отношении, поскольку данное явление стратегически обозначено в качестве угрозы национальной безопасности, к ней так же проявлен политический интерес. В современных научных трудах этнический анклав рассматривается, прежде всего, как социально-экономическое явление. Правовое содержание этнического анклава определяется теми характеристиками, в силу которых объективно возникает необходимость специального правового регулирования соответствующих миграционных отношений. Авторы статьи предлагают свое определение термина «этнический анклав», имеющее юридическое содержание.

Ключевые слова: анклав, этнический анклав, полиэтничный анклав, миграционная политика, угроза национальной безопасности, противодействие, общность иностранных граждан.

Для экономики современной России велико значение миграции, особенно трудовой, за счет которой во многом восполняется недостаток трудовых ресурсов, существующий в нашей стране. Вместе с тем массовая миграция сопровождается негативными явлениями, таит значительные потенциальные угрозы проникновения на территорию страны лиц с радикальными и экстремистскими взглядами [1, с. 111]. Как следствие, создается угроза национальной безопасности, нарастает социальная напряженность в обществе, ухудшается криминогенная обстановка. Эффективное и результативное противодействие этим явлениям должно базироваться на прочной правовой основе, сформировать которую вряд ли возможно без опоры на достижения юридической науки. В силу особенностей предмета ад-

министративного права решающее значение здесь, как представляется, имеют административно-правовые исследования.

Относительно недавно в официальных документах концептуального и стратегического характера стало активно использоваться новое, не имеющее пока легитимного толкования понятие этнический анклав. В последнее время заметный интерес к проблеме анклавов стали проявлять политические круги. Таким образом, данная проблема становится весьма актуальной.

Фундаментальная юридическая наука призвана дать толкование новым, ранее неизвестным понятиям, ввести их не только в научный оборот, но и способствовать

тому, чтобы встроить в позитивное право страны. Задача ученого — дать законодателю и правоприменителю, прежде всего судье, однозначное, объективное и всестороннее понимание нового социального явления, помочь облечь его в правовую форму, сформировать адекватную правоприменительную практику [2].

В тексте правового акта термин этнический анклав впервые появляется в 2012 году — в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [3]. В соответствии с подпунктом «г» пункта 14 раздела II указанной Стратегии формирование замкнутых этнических анклавов наряду с незаконной миграцией, несовершенством действующей системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество, признается одной из актуальных проблем в сфере межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных отношений, бросающей вызов и создающей угрозы национальной безопасности Российской Федерации.

Более поздними документами в юридический оборот вводятся производные понятия, осложненные влиянием на анклавы различных факторов социальной жизни, например, множественности и конфессионального. Так, в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы от 31 октября 2018 года [4] понятие этнического анклава усложняется введением понятия полиэтнического анклава. В соответствии с пунктом «п» пункта 26 раздела IV указанной Концепции противодействие формированию этнических (полиэтнических) анклавов рассматривается как одно из основных направлений миграционной политики в области совершенствования механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции.

В Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года от 29 мая 2020 года [5], формирование замкнутых этнических и религиозных анклавов признается одним из видов внутренних экстремистских угроз в современной России (пункт 9 раздела II Стратегии). Принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов, социальной исключенности отдельных групп граждан, закреплено в качестве одного из основных направлений государственной политики в сфере противодействия экстремизму в области государственной миграционной политики (абзац 6 подпункта «г» пункта 32 раздела III Стратегии).

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации от 2 июля 2021 года [6] также говорится не только об этнических, но и о религиозных анклавах.

В соответствии с подпунктом 17 пункта 47 подраздела «Государственная и общественная безопасность» раздела IV Стратегии, предупреждение формирования этнических и религиозных анклавов, социальной и этнокультурной изолированности отдельных групп граждан является одной из задач государственной политики, нацеленной на обеспечение государственной и общественной безопасности.

Таким образом, исходя из указанных документов, можно сделать вывод о том, что в Российской Федерации официально признается существование на ее территории этнических (полиэтнических) и религиозных анклавов. Причем признается не иначе, как в качестве негативного социального явления. Существующие разновидности анклавов рассматриваются органами публичной власти как один из видов внутренних экстремистских угроз национальной и общественной безопасности в целом. Поэтому представляется актуальной задача по противодействию созданию (формированию) анклавов, которая с полным основанием может рассматриваться в качестве одного из важных самостоятельных направлений миграционной политики нашей страны.

В региональном законодательстве этнические и религиозные анклавы, если и упоминаются, то только в смысле объекта правового воздействия. При этом региональные нормативные акты не раскрывают содержания данного понятия. Это, впрочем, не означает, что в указанных региональных актах не закреплен комплекс правовых мер, препятствующих их образованию, а также направленных на предотвращение и нейтрализацию негативных последствий их существования. Регионы, в которых наиболее заметно влияние этнических и иных анклавов на жизнь коренного населения (например, Краснодар, Москва, Санкт-Петербург, Ставрополь), наиболее заинтересованно реагируют на эту проблему путем принятия актов, включающих меры противодействия и профилактики возможных негативных проявлений, связанных с этим социальным явлением.

Прежде всего, следует определиться с понятийным аппаратом, а именно с понятиями этнического и религиозного анклавов, необходимо дать им научно-обоснованное разъяснение.

С политико-правовой позиции под анклавом обычно понимается часть территории, которая может быть обособлена (отграничена) по какому-либо признаку (например, географическому, языковому, национально-культурному), компактно проживающих на данной территории группы людей. В качестве отдельных характеристик также могут выступать этническая или религиозная принадлежность, общие традиции и обряды, гендерная или возрастная структура населения. Имеет значение социально-экономический признак (напри-

мер, уровень трудовых доходов и иного материального благосостояния), степень внутренней сплоченности, состояние криминогенной обстановки и др.

Этнические анклав, обычно, формируются в результате локализации мест скопления и/или проживания мигрантов, принадлежащих к одному либо нескольким близким основным признакам — происхождению, языку, культуре, самосознанию — народам [7, 8]. Это социальное явление характерно для регионов, экономически и социально привлекательных для мигрантов. Данные факторы зачастую являются для мигрантов основной причиной переселения. Экономические связи и, прежде всего, трудовые отношения, возникающие внутри того или иного этнического анклава, позволяют рассматривать анклавазацию не иначе как явление социально-экономическое.

В зависимости от состава населения этнических анклавов принято выделять: моноэтнические и полиэтнические анклав. В моноэтнических проживают люди одной национальности, имеющие общность языка, образа жизни, религии, морали, обычаев, но при этом они могут иметь гражданство разных стран (например, этнические анклав, население которых составляют выходцы из арабских стран или стран Латинской Америки). Полиэтнические анклав имеют смешанное население, которое может различаться по языку, расе, стране происхождения (например, анклав, население которых в абсолютном большинстве составляют выходцы из разных регионов какой-либо одной страны, хотя и различного этнического происхождения).

В том случае, если в анклав доминируют представители одной религии, есть основание говорить о сложившемся религиозном анклав. Такие анклав могут быть как моноэтнические, так и полиэтнические. Исходя из этого признака, понятие «этнический анклав» можно признать более общим (поглощающим) для полиэтнического и религиозного анклавов, которые также встречающихся в вышеуказанных стратегических документах.

Этнические анклав как социально-экономическое явление являются предметом исследования не только правоведов, но также экономистов и социологов. В литературе сложилось мнение, что термин «этнический анклав» впервые был использован в ответ на публикацию А. Портеса и Л. Дженсона в 1980 г., в которой авторы раскрыли понятие третьего рынка труда через совокупность малых предприятий кубинских иммигрантов, образующих в своей совокупности экономику анклава [9, с. 329].

Как всякое достаточно сложное социальное явление, этнический анклав имеет характерные свойства, позволяющие обособить и отграничить его от иных мест

массового проживания мигрантов. Анализ специальной литературы по экономике, социологии, политологии, юриспруденции позволяет выделить ряд существенных признаков этнического анклава.

Прежде всего, этнический анклав — это образование, которое возникает и существует на достаточно ограниченной территории. Обычно этнические анклав выгодно расположены географически (например, вблизи крупных столичных и региональных центров государства, рядом с мегаполисом или на части его территории, иногда на берегу водной артерии государства или около основных транспортных артерий, связывающих территорию анклава со страной происхождения мигрантов). Подобные места характеризуются высокой концентрацией мигрантов.

Население этнического анклава образуют лица, проживающие вне страны своего происхождения, которые стремятся сконцентрироваться на ограниченной части определенной территории страны пребывания, компактно на ней проживают. В анклав формируется своя неформальная власть (один лидер или группа лиц), свои неписанные правила поведения и порядок принятия в данное общество. Значительная часть трудовых мигрантов находится в стране пребывания, преимущественно, временно. При этом в этническом анклав на сравнительно небольшой территории поддерживается устойчивая высокая концентрация населения.

На территории этнического анклава существует высокая степень социальной, культурной и религиозной общности людей, там проживающих. Не только язык общения и социальные нормы (обычаи, традиции, нормы морали, религиозные нормы), но, в решающей степени не формальные нормы поведения, по силе действия сравнимые с правовыми нормами. Они поддерживаются внутри анклава властью и авторитетом сообщества в лице его неформальных лидеров. Причем эти нормы могут существенно отличаться от социальных норм и норм законодательства, традиционно существующих в стране пребывания.

Для этнического анклава характерна относительная внутренняя экономическая самостоятельность, наличие в том или ином виде кассы взаимопомощи соплеменникам и единоверцам, этнического предпринимательства, в которое вовлечены жителей анклава. В качестве факторов, обуславливающих экономическую локализацию этнического анклава, можно выделить: наличие у прибывающих мигрантов финансового капитала; наличие в местах компактного проживания мигрантов, принадлежащих ведущему этносу, производственных предприятий; образование предприятий обслуживания и собственной социальной инфраструктуры.

Наличие собственной инфраструктуры и возникновение специальных социальных институтов обслуживания мигрантов, обеспечивающих спрос на товары и услуги жителей анклава, в том числе этнически не характерные для общей потребительской корзины страны пребывания, в совокупности создает основу для формирования этнического анклава не только как самостоятельной экономической, но и локальной социальной зоны. В результате не только жители этнического анклава могут вести вполне автономный образ жизни, но и большинство местного населения страны пребывания избегает общения с этническими мигрантами, что в свою очередь способствует сплочению этноса (этносов) внутри анклава.

Этнические анклавы как самостоятельное социально-экономическое явление, вызванное перемещением этнических общностей между странами и территориями, возникают в силу трех основных групп причин: 1) этно-культурные причины; 2) экономические причины; 3) социальные причины. Факторами, способствующими возникновению этнических анклавов, могут выступать: стремление к объединению одного этноса или нескольких близких по происхождению и другим основным признакам этносов на территории чужой страны; желание мигрантов сохранять привычный жизненный уклад страны своего происхождения; экономические преимущества осуществления трудовой деятельности внутри анклава; принудительное территориальное сосредоточение представителей определенной этнической группы; риски сегрегации и дискриминации, существующие в стране, принимающей мигрантов; непрерывный поток через принимающую страну временных трудовых мигрантов; отсутствие программ интеграции мигрантов в принимающей стране либо их недостаточная эффективность.

В научной литературе предпринимались попытки сформулировать понятие этнический анклав. К примеру, А.С. Мельникова под этническим анклавом понимает место компактного проживания этнически однородного населения с созданием характерной культурной и экономической среды, образующей сплоченные устойчивые национальные группы, что оказывает серьезное влияние на принимающие территории государства пребывания [9, с. 329]. По мнению Е.Л. Самариной, этнический анклав — совокупность компактно проживающих представителей одной этнической группы и их социально-экономические взаимодействия на территории иного доминирующего этноса [10]. Наконец, И.В. Ирхин полагает, что под национально-этническим анклавом следует понимать обособленные квазитерриториальные образования, где в силу объективных условий вынужденно компактно проживают (постоянно или временно) национальные меньшинства (преимущественно мигрантские группы), придерживающиеся аутентичного

образа жизни, который отличается от общепринятого (мэйнстрим) в принимающем обществе [11, с. 43].

Анализ рассмотренных признаков этнического анклава, а также научных точек зрения позволяет сделать вывод о том, что такое социальное образование как этнический анклав — феномен скорее социально-экономический и политологический, нежели правовой. При таком положении выработать универсальное определение понятия «этнический анклав», даже перечислив все его свойства, оказывается достаточно сложно. Исключение (выпадение) из закрепленного юридически общего определения того или иного его признака, может привести к проблемам в правоприменительной практике. Вместе с тем, желательно, чтобы любое, тем более значительное по численности объединение людей, все же имело определенный статус. Поэтому, целесообразно понятие этнический анклав закрепить нормативно.

Содержание понятия этнического анклава составляют такие характеристики массового компактного проживания (скопления) иностранных граждан на территории России, которые содействуют существованию нежелательных для страны пребывания общественных отношений, способных не только негативно влиять на общественный порядок, но и создавать угрозу национальной безопасности государства.

Анклавы, в которых концентрируются мигранты, всегда несут в себе значительные риски возникновения неблагоприятных последствий для страны, принимающей мигрантов. Прежде всего, в анклавах существуют высокие риски возникновения этнических преступных группировок, которые обычно действуют в тех областях, где традиционно заняты трудовые мигранты (рынки, торговые центры, предприятия сферы услуг, строительная отрасль). Возможен рост социальной напряженности из-за конфликтов, преимущественно на бытовой почве, вызванных, с одной стороны, ксенофобией части местных жителей, а с другой стороны — часто вызывающим поведением самих мигрантов, которые не соблюдают и не уважают общепринятые в стране пребывания социальные, в том числе правовые, нормы. Нельзя не признать, что не только незаконная миграция, но миграция вообще в силу этно-культурных различий между людьми, их вероисповедания и основанных на нем мировоззрения, взглядов и традиций порождают в российском обществе негативное отношение к мигрантам [12, с. 39]. Такое положение создает повышенные риски дестабилизации в области межнациональных, межэтнических и межконфессиональных отношений. Анклавы оказывают сдерживающее воздействие на экономическую ассимиляцию мигрантов и способствуют поддержке и развитию этнического бизнеса. В анклавах концентрируются нелегальные трудовые мигранты, вследствие чего региональные бюджеты недополучают доходы, но при этом

увеличивается нагрузка на социальную сферу, в особенности на образование и здравоохранение. Возникновение на определенной территории этнических анклавов нередко приводит к постепенному изменению этнической структуры населения территории расположения этнического анклава. Имеет место, если так можно выразиться, «вымывание» местного населения и замена его мигрантами, проживающими в анклаве.

Обобщая вышесказанное, можно выделить следующие характеристики этнических анклавов, которые так или иначе можно наполнить правовым содержанием: значительное изменение этнической структуры населения на территории анклава, в которой начинают доминировать мигранты; низкая востребованность на рынке труда местного (коренного) населения; рост социальной напряженности на территории этнического анклава; маргинализация поведения части мигрантов, населяющих этнический анклавы; рост преступности среди мигрантов или противоправного поведения в их отношении и т.д.

Этнические анклав, обладающие такого рода характеристиками, нуждаются в специальном правовом регулировании. Сделать это возможно путем расширения границ миграционного законодательства. Этнические анклав в таком случае необходимо рассматривать не только и не столько как социально-экономическое, но как явление правовое. Сделать это тем более важно, что закрытые национальные анклав, создаваемые переселенцами, не принимающими культуру и не говорящими на языке принявшей их страны, возрастают как в количественном, так и в качественном измерении, создавая свои законы, и диктуя государству-реципиенту условия сохранения законности и правопорядка, что усиливает напряженность в межэтнических и межнациональных отношениях и автоматически приводит к проявлениям такого рода социальных явлений, которые способны подорвать устои национальной безопасности [13, с. 5].

В современных условиях глобальной нестабильности российское государство должно проводить миграционную политику исходя из того, что масштабы миграции и порождаемые ею проблемы вероятнее всего будут нарастать. Миграционная политика должна быть нацеленной на противодействие формированию мест компактного и при этом массового проживания (скопления) мигрантов, что диктует необходимость совершенствования миграционного законодательства.

Основные выводы

Во-первых, определение понятия «этнический анклавы», подразумевающее место массового компактного

проживания (скопления) мигрантов из числа иностранных граждан на территории России, нормативно не закреплено. Вместе с тем сам термин встречается в официальных документах стратегического характера, а также в некоторых правовых актах как общефедеральных, так и субъектов Российской Федерации, направленных на их реализацию.

Во-вторых, этнический анклавы, как он представлен в научных работах, рассматривается, прежде всего, как социально-экономическое явление. Закреплять в российском законодательстве определение понятия этнического анклава на основании выделенных признаков не вполне оправдано. Такого рода формализация будет скорее препятствовать, чем способствовать эффективному правовому регулированию в данной сфере.

В-третьих, правовое содержание этнического анклава определяется теми характеристиками, в силу которых объективно возникает необходимость специального правового регулирования соответствующих миграционных отношений.

В этой связи хотелось бы предложить авторское, наполненное юридическим содержанием определение термина «этнический анклавы». Таковым предлагается считать: *признанную на основании закона и зарегистрированную в установленном законом порядке, компактно проживающую на определенной территории общность иностранных граждан и лиц без гражданства, характеризующуюся внутренней сплоченностью, основанной на общей национальной, этнической, культурной, языковой, религиозной принадлежности.*

Любые девиантные проявления отдельных лиц из общности (или всей общности) способны вызвать угрозу общественному порядку и национальной безопасности, в силу чего потребуются применение специальных мер административно-правового воздействия. Перечень таких мер и порядок их применения должны быть закреплены законодательно.

Приведенное определение не претендует на то, чтобы быть истиной в последней инстанции, но является приглашением всех заинтересованных, а это, прежде всего, ученые-юристы, специалисты-практики, главы национальных диаспор, к дискуссии по одной из актуальных и весьма злободневных проблем российской миграционной политики, которая требует оперативного и оптимального законного решения. Сделать это тем более важно, что речь идет об одной из реальных масштабных угроз национальной безопасности нашей страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гришковец А.А. Административно-правовое регулирование в миграционной сфере // Вестник ВИПК МВД России. 2022. № 2 (62). С. 109–115.
2. Кобзарь-Фролова М.Н. Теоретико-правовые и прикладные проблемы налоговой деликтологии: дисс. докт. юрид. наук, Люберцы, РТА, 2011.
3. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139350/ (дата обращения 01.10.2023).
4. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» (в ред. от 12.05.2023) // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ (дата обращения 01.10.2023).
5. Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_353838/ (дата обращения 01.10.2023).
6. Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/ (дата обращения 01.10.2023).
7. Кобзарь-Фролова М.Н. Миграционные процессы в России в условиях действия ограничений covid-19// Правовые и организационные проблемы обеспечения миграционных процессов: сборник: Международная научно-практическая конференция (Домодедово, 10 июня 2021 г.) / под общей редакцией М.В. Костенникова. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2021. С. 44–49.
8. Кобзарь-Фролова М.Н. Об отдельных проблемах миграции граждан Украины в Россию// Противодействие незаконной миграции в Российской Федерации и за рубежом: сборник материалов международной научно-практической конференции (Домодедово, 9 июня 2022 г.) / под общ. ред. А.В. Лекомцева. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2022. — С. 83–91.
9. Мельникова А.С. Изучение факторов формирования национальных анклавов в условиях мегаполисов// Сборник статей VIII Уральского демографического форума. 2017. Том II. С. 329. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/55735/1/8udf2_065.pdf (дата обращения 01.10.2023).
10. Самарина Е.Л. Этнические анклавы и предпринимательская деятельность выходцев из стран Латинской Америки // Universum: Общественные науки: электрон. научн. журн. 2014. № 2. URL: <http://7universum.com/ru/social/archive/item/1050> (дата обращения 01.10.2023).
11. Ирхин И.В. Национально-этнические анклавы в современном мире: природа, инструменты регуляции (публично-правовой аспект). Часть 1 // Lexrussica. 2021. Т. 74. № 11. С. 43. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/natsionalno-etnicheskie-anklavy-v-sovremennom-mire-priroda-instrumenty-regulyatsii-publichno-pravovoy-aspekt-chast-1/viewer> (дата обращения 01.10.2023).
12. Гришковец А.А. Некоторые проблемы в сфере миграции и возможные пути их решения (административно-правовые аспекты) // Правовые и организационные проблемы обеспечения миграционных процессов: сборник: Международная научно-практическая конференция (Домодедово, 10 июня 2021 г.) / под общей редакцией М.В. Костенникова. — Домодедово: ВИПК МВД России, 2021. С. 33–39.
13. Фойгель Е.И. Методика расследования адвентальных преступлений: теоретическая модель и механизм реализации: автореф. ... дис. докт. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2019. С. 5.

© Кобзарь-Фролова Маргарита Николаевна (adminlaw@igpran.ru); Гришковец Алексей Алексеевич (adminlaw@igpran.ru);

Сморчкова Лариса Николаевна (adminlaw@igpran.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»