Автономная некоммерческая организация

ИНСТИТУТ МИГРАЦИИ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А.Б. Паскачев, В.А. Волох, В.А. Суворова

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

Монография

Москва – 2017

Одобрено

Научным советом АНО «Институт миграции

и межнациональных отношений»

УДК 325.1+323(470+571)

ББК 60.7+66.3(2Рос),5

П19

Ответственный редактор:

А. Б. ПАСКАЧЕВ, директор АНО «Институт миграции

и межнациональных отношений», доктор экономических наук, профессор

Рецензенты:

Ш. С. СУЛЕЙМАНОВА, доктор политических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

О. А. НЕСТЕРЧУК, доктор политических наук, профессор Российского государственного социального университета

Паскачев А. Б. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях : монография /

Паскачев А. Б., Волох В. А., Суворова В. А. ; отв. ред. Паскачев А. Б.; Ин-т миграции и межнац. отношений. – Москва;

Ярославль: Литера, 2017. — 328 с.

В монографии анализируется миграционная ситуация, институциональное обеспечение, механизмы реализации миграционной политики в исторической ретроспективе и в современной России. Исследуются возможности проведения миграционной амнистии в России на основе анализа зарубежного опыта. Выявляются последние изменения в нормативно-правовом обеспечении миграционной политики (в части трудовой миграции) и их эффективность на основе правоприменительной практики. Дается оценка реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в контексте осуществления целей и задач Стратегии государственной национальной политики на тот же период.

Монография представляет интерес для научных работников, политологов, юристов, историков, экономистов, социологов, представителей неправительственных, общественных и иных организаций, изучающих проблемы миграции или работающих в этой сфере. Она может быть использована в качестве учебного пособия для студентов, бакалавров и магистров, изучающих проблемы миграции населения. Будет также полезна работникам органов государственного управления в сфере миграции.

При подготовке монографии использованы материалы гранта №269/27-2 «Реализация миграционной политики в новых условиях», выполненного на основании конкурса, проведенного НБФ в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 01.04.2015. №79-рп.

ISBN 978-5-9906573-5-9

© Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....5

ГЛАВА I. ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И ЭВОЛЮЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ИСТОРИИ РОССИИ.....17

1.1. Миграционная политика России в дореволюционный период (начиная с эпохи Петра I).....17

1.2. Миграционная политика России в советский период.....33

1.2.1. Миграционная политика в области иммиграции в 1917-1927 гг.....34

1.2.2. Миграционная политика в области иммиграции в 1928-1939 гг.....41

1.2.3. Миграционная политика СССР в годы Великой Отечественной войны: 1941-1945 гг.....42

1.2.4. Миграционная политика в области иммиграции с 1960 года.....43

1.3. Миграционная политика России в постсоветский период.....63

1.4. Миграционная ситуация в современной России: количественные и качественные характеристики.....77

ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ.....100

2.1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история разработки и проблемы реализации.....100

2.2. Институциональное обеспечение государственной миграционной политики.....111

2.3. Правовое обеспечение государственной миграционной политики на примере трудовой миграции.....130

2.4. Механизмы реализации государственной
миграционной политики.....151
ГЛАВА III. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2025 ГОДА.....171
3.1. Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям:
проблемы миграции.....171
Приложение 1.....190
3.2. Результаты выполнения первого этапа
Концепции государственной
миграционной политики.....208
3.3. Миграционная амнистия: исследование
возможности проведения в России амнистии
на основе анализа зарубежного опыта
и российской практики.....220
3.4. Миграционная амнистия: результаты экспертного опроса о возможности проведения в России.....270
3.5. Предложения и рекомендации
по совершенствованию государственной
миграционной политики Российской Федерации.....303
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....311
Библиография.....317
Об авторах.....326

ВВЕДЕНИЕ

Основой политической стабильности и экономического благополучия любого государственного образования, а такого многонационального, многоконфессионального, имеющего глубокие исторические корни, как Россия, тем более, является продумання, взвешенная национальная политика. С ней, оказывая на нее разное влияние в разные исторические периоды, всегда неразрывно связаны миграционные процессы, которые в зависимости от общего состояния общества и государства могут воздействовать на социальную среду как положительно, так и негативно.

Миграция населения – сложный социально-экономический процесс. Его влияние на судьбу государства и общества огромно и многогранно. Принимая во внимание социально-производственный фактор потенциально разновекторных возможностей, заложенный в миграционных процессах, следует уделять им пристальное внимание на всех уровнях власти и общества. Поэтому реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации и эффективное управление миграционными процессами должно стать крайне важным и необходимым ресурсом для социальной стабильности и развития экономики страны.

Для России, испытывающей в последнее время немало социально-экономических проблем, связанных с санкциями, введенными против нее западными странами, миграция населения

становится все более значимым фактором демографического,
экономического и культурного развития страны. В ближайшие десятилетия значение миграции еще более повысится. В настоящее время миграция населения достигла исторически уникального уровня, формируя особую модель глобализации. Вместе с тем для новой, современной России миграция стала проблемой, которая не получила еще достаточно полного осмысления и адекватного государственного реа-

гирования. Анализ проведенных исследований выявил, что, несмотря на большой вклад ученых в разработку проблем миграции, существует ряд дискуссионных вопросов. К сожалению, следует отметить, что различные аспекты миграционной проблематики исследованы неравномерно. В дальнейшем изучении нуждаются как вопросы формирования государственной миграционной политики Российской Федерации, так и проблемы государственного управления миграционными процессами.

Чтобы миграция давала положительные результаты, а ее негативные последствия были минимальными, по мнению авторов, миграционными процессами следует целенаправленно управлять. Необходимо разработать и внедрить в практику четкие механизмы управления миграционными процессами и реагирования на любую динамику в их развитии с тем, чтобы получить от этого максимальную пользу для государства и общества, одновременно минимизируя возможные

сопутствующие ему издержки. Также необходимо готовить кадры специалистов в области управления миграционными процессами. Это касается как внутренней, так и внешней миграции. Требование совершенствования государственной миграционной политики и управления миграционными процессами диктуется не только необходимостью решать насущные проблемы, но и геополитическими императивами развития России.

Европейский миграционный кризис, вызванный экономической, политической и национально-правовой нестабильностью в странах Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии, привел к многократному увеличению потока беженцев и нелегальных мигрантов в страны Европейского союза. Попытки использовать территорию Российской Федерации, а именно ее участок на норвежской границе для транзита в Евросоюз, так называемый «арктический путь», были своевременно пресечены.

Миграционная ситуация, связанная с экстренным массовым прибытием граждан Украины, несколько стабилизировалась и в целом не оказала негативного влияния на социально-экономическое положение страны в 2015 году.

Новый порядок привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, действие договора Евразийского экономического союза также отрицательно не повлияли на миграционную ситуацию в Российской Федерации.

Можно утверждать, что миграция населения как одна из тенденций, характеризующих современные мировые соци-

ально-политические, экономические и культурорлогические процессы, приобрела глобальный характер.

В этой связи нуждаются в дальнейшем изучении вопросы формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, механизмы воздействия миграционных процессов на социально-экономическое развитие регионов и социальный климат в районах сосредоточения мигрантов, реализации международных обязательств

Российской Федерации в части миграции населения.

В монографии приводятся наиболее значимые изменения, происходящие в государственной миграционной политике, законодательстве в новых условиях, осуществляется анализ российской практики в области миграционной политики, даются соответствующие рекомендации, призванные оказать содействие миграционным службам в решении проблем, с которыми они нередко сталкиваются в своей практике.

Прежде чем рассмотреть современную миграционную политику России, авторы полагают целесообразным рассмотреть этапы ее зарождения, становления и развития. Многие стороны современного процесса государственного регулирования иммиграции, эмиграции и внутренней миграции населения имеют глубокие исторические корни. Чтобы лучше понять современное положение, сложившееся в сфере управления миграционными процессами, необходимо проанализировать эволюцию государственной миграцион-

ной политики. И связано это не только с необходимостью обоснования тех или иных политических решений в данной области, но и для систематизации исторического опыта, накопленного нашей страной за прошедшие столетия. Проводя анализ эволюции государственной миграционной политики, за точку отсчета мы выбрали эпоху Петра I, т.к. именно этот исторический отрезок времени, вошедший в историю нашей страны как период формирования и дальнейшего развития эффективных и насыщенных торогово-экономических связей с зарубежными странами, характерируется активизацией небывалых до этого миграционных процессов.

Среди множества явлений и проблем, порожденных этими процессами, наиболее полезным с точки зрения изучения истоков формирования современной миграционной политики России, по мнению авторов исследования, может оказаться опыт переселения и отходничества, которые значительно активизировались с 1861 года после отмены крепостного права. Именно в этот период наряду с организованным переселением происходили и масштабные самовольные перемещения населения, что во многом было обусловлено обезземенением крестьян, ростом капиталистической промышленности, развивающимся процессом отделения промышленности от земледелия. В монографии исследуется реакция властей на факт широкого развития отходничества, как временного ухода

крестьян из мест жительства на заработки в города и на сельскохозяйственные работы, в другие местности1.

Современное положение, сложившееся в сфере управления миграционными процессами, а также тенденции, наметившиеся в миграционной политике, лучше понять и объяснить на фоне исторического экскурса в прошлое, позволяющего более наглядно и масштабно представить и проанализировать эволюцию государственной миграционной политики.

1 Энциклопедия «История отечества», «Большая Российская энциклопедия», 1997 г.; Демографический энциклопедический словарь, 1985 г.

Именно поэтому в первой главе настоящей монографии авторы широко представили отечественный опыт управления миграционными процессами, охарактеризовали национальные особенности формирования и реализации государственной миграционной политики в дореволюционной России, исследовали опыт переселенческой политики начала XX века, приобретенный в ходе аграрной реформы П.А. Столыпина, выявили особенности миграционной политики советской власти в период строительства основ социализма (1917–1941 гг.), в годы Великой Отечественной войны и в послевоенный период (1945–1991 гг.).

Особое внимание в монографии уделяется переселенческой политике начала XX века, а именно аграрной реформе

П.А. Столыпина. По мнению авторов, важность и значение изучения миграционной политики в этот период представляет собой большую научную и практическую ценность, прежде всего, с точки зрения возможности использования столыпинского опыта в практике районирования территорий и дифференцированного подхода к переселению в них населения.

Что касается системы управления миграцией населения в Советской России, то она начала формироваться сразу же после Октябрьской революции и окончания Гражданской войны. Основной задачей советской миграционной политики стало перераспределение трудовых ресурсов в соответствии с планом размещения и развития производительных сил. Объемы и направления организованного перераспределения трудовых ресурсов определялись народно-хозяйственным планом, а расходы, связанные с ее реализацией, государство принимало на себя. Для управления процессами внутренней миграции использовались три основные формы добровольного перераспределения трудовых ресурсов в нужных для государства направлениях: экономическая, административно-организованная и общественно-организованная.

10

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

Наиболее острой проблемой миграционной политики Советской России в первые годы ее существования являлась проблема беженцев. Первая мировая война обусловила появ-

ление свыше 5 млн. российских беженцев, проживавших ранее на территориях, принадлежавших в тот период РСФСР.

Социально-экономические и политические реформы, прежде всего, коллективизация, репрессии против кулаков, ускоренная индустриализация с ее резкой потребностью в рабочей силе, вызвали в стране беспрецедентные масштабы миграции и высокий уровень социальной мобильности населения.

Механизм внутренней миграции в Советской России, носил преимущественно принудительный характер, исковеркавший миллионы человеческих судеб, но все же позволивший такой дорогой ценой укрепить государственную власть и восстановить экономику страны перед приближающейся Великой Отечественной войной.

Реализация миграционной политики советского государства также рассмотрена в монографии через призму развития миграционных процессов в чрезвычайных условиях военного времени. Великая Отечественная война обусловила массовое перемещение населения, различавшееся по причинам и методам осуществления.

Одной из организованных властью форм внутренней миграции в военный период стала эвакуация населения, преследующая цель перебазировать основные производительные силы из прифронтовых районов на Восток.

Не менее масштабно в этот период происходила насильственная депортация целых народов. Особое место в ней занимают принудительные депортации немцев Поволжья, чеченского, ингушского, балкарского, карачаевского, калмыц-

кого и татаро-крымского народов, а также некоторых других национальных групп, в том числе турок-месхетинцев.
По мнению авторов монографии, депортацию народов Северного Кавказа, татар Крыма и калмыков невозможно рассматривать в качестве превентивной меры хотя бы пото-

му, что она осуществлялась в начале 1944 года, когда фронт отодвинулся далеко на Запад, а на территорию Чечено-Ингушетии враг вообще не был допущен. К концу 1944 года практика «сплошных депортаций народов» была признана «нецелесообразной и неэффективной».
Естественным последствием Великой Отечественной войны стали массовые перемещения граждан советской России к местам своего прежнего постоянного проживания. Для восстановления разрушенного войной народного хозяйства в части обеспечения трудовыми ресурсами государство эффективно использовало административно-хозяйственный механизм. Так, при организации сельскохозяйственных переселений и организованном наборе работников применялись плановость, добровольность, учет бытовых условий. Миграционная политика СССР в послевоенный период отличается высокой результативностью во многом благодаря оперативному применению широкого спектра управленческих механизмов. Основной задачей миграционной политики этого периода было перераспределение трудовых ресурсов, связанное с развитием производительных сил страны, созданием промышленных центров и строительством крупных народно-хозяйственных объектов.

Что касается внешних миграций, в целом они были весьма ограничены и только с возникновением социалистического лагеря несколько расширились в ходе реализации экономической помощи дружественным странам. Механизмы привлечения иностранной рабочей силы отражались в соответствующих межгосударственных соглашениях.

Важной частью вопросов, рассматриваемых в монографии, стали изучение и анализ государственной миграционной политики Российской Федерации в новых условиях, количественные и качественные показатели миграционной ситуации.

В монографии раскрываются также основные направления формирования миграционной политики в современной России, активизация которой была связана с изменением са-

мой парадигмы социально-экономического развития страны в пореформенный период в условиях перехода к рыночным отношениям.

Проблемы, характерные для миграционных процессов в России в новых условиях, нашли свое отражение во второй главе монографии. В ней авторы большое внимание уделяют анализу содержания и концептуального обоснования основополагающих документов, в которых сформулированы основные направления миграционной политики государства на различных стадиях миграционного процесса.

Важным событием в миграционной сфере в 2012 году стало принятие Концепции государственной миграционной

политики Российской Федерации на период до 2025 года. Работа над указанным стратегическим документом велась с 2005 года в рамках выработки социально-экономической стратегии России.

В итоговом документе отражены рекомендации и предложения палат Парламента, Общественной палаты Российской Федерации, Общественного совета при ФМС России, учтены особенности регионального развития Российской Федерации.

Управление миграционными процессами осуществляют созданные государством профильные административные структуры (министерства, ведомства, федеральные службы и их региональные представительства). В реализации миграционной политики Российской Федерации в рамках своей компетенции принимают участие федеральные, муниципальные и местные органы исполнительной власти. Несмотря на общую задачу, позволяющую объединить их в единую систему, имеются, тем не менее, существенные различия между названными субъектами миграционной политики, как по месту и роли в системе государственных органов, их компетенции, так и по функциональным свойствам. Авторы считают необходимым обратить внимание на то, что до апреля 2016 года основным федеральным органом

исполнительной власти, реализующим государственную миграционную политику, являлась Федеральная миграционная служба. Однако в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершен-

ствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба была упразднена. Функции и полномочия ФМС России были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации. В системе данного министерства было создано Главное управление по вопросам миграции МВД России.

Острота проблемы институционального обеспечения в значительной мере связана с тем, что за весьма короткий период ФМС России претерпела целый ряд, часто необдуманных, реорганизаций. Институциональная противоречивость негативно отразилась на процессах реализации возложенных на службу задач и функций.

В этой связи в настоящее время перед Министерством внутренних дел стоят сложные задачи, прежде всего связанные с тем, что на ведомство возложены новые функции не в полной мере свойственные «силовому ведомству», такие как адаптации и интеграции мигрантов, реализация государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, управление процессами внешней трудовой и внутренней миграций. Иными словами, функции, связанные с социально-экономическим и демографическим развитием страны, а также участие в реализации национальной и внешней политики России в части миграции населения.

В данной монографии анализируется также работа общественных, неправительственных и международных организаций, которые оказывают необходимую помощь мигран-

там, осуществляют научно-исследовательскую деятельность в сфере миграции и многое другое. Общественные организации осуществляют проекты по мониторингу нарушений прав

человека. Показательно, что в результате этой деятельности, по отзывам самих мигрантов, случаи нарушений прав человека в России сокращаются2. Так, много лет на территории Российской Федерации успешно работают такие общественные, неправительственные и международные организации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», «Сеть «Миграция и право», «Международная правозащитная ассамблея», Российское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции» и ряд других3. Также авторы монографии исследуют специфику функционирования нового института гражданского общества – Общественного совета при Федеральной миграционной службе, который был создан с целью оказания содействия ФМС России в подготовке предложений по выработке и реализации мероприятий по совершенствованию государственной миграционной политики. По инициативе Общественного совета при ФМС России во всех субъектах Российской Федерации созданы и активно функционируют общественно-консультативные советы при территориальных управлениях Федеральной миграционной службы (ОКС при УФМС). Опыт работы Общественного совета при Федеральной мигра-

онной службе дает основания полагать, что данная практика является конструктивным элементом развития институтов гражданского общества при формировании государственной миграционной политики Российской Федерации.

Третья глава монографии посвящена оптимизации Государственной миграционной политики Российской Федерации с учетом целей и задач Стратегии государственной национальной политики на период до 2025 года. Авторы

2 Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России // Права человека и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 298.

3 Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. М.: Спутник+, 2009. С. 162.

подробно анализируют результаты выполнения первого этапа Концепции государственной миграционной политики, исследуют возможности проведения в России амнистии на основе анализа зарубежного опыта и российской практики, изучают последние изменения в нормативном правовом обеспечении миграционной политики (в части трудовой мигра-

ции) и дают оценку эффективности этих изменений на основе правоприменительной практики.

Для читателей большой интерес будут представлять результаты экспертного опроса о возможности миграционной амнистии в России, проведенного заведующей кафедрой миграционной политики и демографической безопасности Института права и национальной безопасности РАНХиГС, доктором социологических наук, профессором Леденевой В.Ю. по заказу Института миграции и межнациональных отношений.

Современная миграционная политика Российской Федерации проводится на фоне роста мифологизации миграционных процессов и существования мигрантофобии не только на уровне сознания основной массы населения, но и ряда государственных чиновников. Это определяет специфику проводимой миграционной политики, в которой преобладает жесткий миграционный контроль с ориентацией на силовые меры. Демографический кризис, порождающий дефицит трудовых ресурсов, массовый отток людей из отдельных регионов страны вынуждает государство использовать миграционный потенциал для решения существующих экономических проблем, корректировать сложившуюся миграционную политику, ставит его перед необходимостью отказа от только силовой политики в преодолении негативных последствий миграционных процессов, все больше уделяя внимание регулированию миграционных потоков, созданию условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, обеспечению баланса этих прав и законных интересов меж-

ду мигрантами и местными жителями. Очевидно, что все перечисленное касается также лиц, ищущих убежища на территории России. На наш взгляд, достигнув осознания того, что массовая миграция – наша неизбежность, уже сегодня, необходимо добиваться, чтобы миграционная политика пе-

рестроилась в пользу оптимизации, чтобы одновременно «на порядок повысить качество миграционной политики государства»4.

Современная государственная миграционная политика должна учитывать государственную национальную политику, быть составным, и важным, элементом стратегии развития общества. Обеспечение единства в формировании эффективной миграционной и национальной политики основано на проявлении объективных механизмов коммуникации и сознательной, целенаправленной системы управления отношениями и технологиями, информационно-коммуникативными процессами.

Принятые государством за последнее время меры по предотвращению межнациональных и межконфессиональных трений и разногласий в обществе начали давать свои, положительные плоды. Этому, безусловно, способствовал Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г.

№ 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»5. Необходимо отметить, что принятие Стратегии и эффек-

тивный общественный контроль за ходом ее выполнения на самом высоком уровне, в том числе Советом при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, дало определенный толчок к постановке и решению ряда важных миграционных проблем.

4 Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // URL: http://

www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html

5 URL: http://base.garant.ru/70284810/

ГЛАВА I. ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И ЭВОЛЮЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

1.1. Миграционная политика России в дореволюционный период (начиная с эпохи Петра I)

Рассматривая миграционную политику в дореволюционный период, необходимо выделить три направления управления миграционными процессами, а именно иммиграцию, эмиграцию и внутреннюю миграцию.

В период правления Петра I был снят запрет на свободный въезд иностранцев, урегулированы многие вопросы их правового положения. Манифестом «О вызове иностранцев в Россию, с обещанием им свободы вероисповедания» от 16 апреля 1702 г. для иностранцев был открыт свободный доступ в Россию, а также были гарантированы многие права и привилегии. В их числе: услуги при перемещении из-за границы в Россию, свобода вероисповедания в Христианстве, судопроизводство «по законам Божеским, а потом по Римскому гражданскому праву и другим народным обычаям»,

соблюдение законов по выходу в отставку, которые действуют в европейских государствах. В Манифесте указывалось, что все старания царя направлены на благо земли русской, «дабы его подданные могли научиться поныне неизвестным познаниям и тем искуснее становиться в делах торговых»6. Россия стала первой страной, которая в конце XVII в. проводила политику привлечения высококвалифицированных иностранных специалистов. Въезд в Россию разрешался только лицам «военного звания», купцам и художникам, а также («разным мастерам»). Позднее был разрешен въезд и иностранцам-правоведам.

6 Ключевский В.О. Русская история: Полный курс лекций. Послесловие, комментарии. А.Ф. Смирнова М: ОЛМА-Пресс Образование,

2004. 831с.

Этим же документом Петр I учреждал тайную коллегию военного совета, от которой зависели все дела, касающиеся иностранцев военного штата. Следует отметить, что в период Великого посольства Петра I в 1702 и 1704 годах в русскую армию неоднократно и в большом количестве приглашались иностранные офицеры и генералы. Только с 1697 по 1698 год было приглашено около 7000 военных специалистов. В качестве примера законодательного регулирования правового статуса иностранцев, служащих в России, можно назвать Указ Петра I 1713 г. о создании в Киевской губернии особых воинских подразделений, впоследствии проявив-

ших себя при обороне южных рубежей России от турецкой угрозы. Обращает на себя внимание тот факт, что согласно инструкции в иррегулярные полки можно было определять офицерами не только русских дворян, но и уроженцев Валахии и Сербии, так как они «люди к военному делу способные, говорят на одном из славянских языков»7.

Купцы из стран Западной Европы составляли в России весьма многочисленную группу, как среди иноземного купечества, так и среди всех иностранцев. В эпоху Петра I не делалось предпочтения купцам какой-либо одной страны перед другими. Льготы, предоставляемые купцам той или иной нации или торговой компании, перестали существовать. Представительство различных национальных групп западноевропейского купечества в России было неравномерным. Оно зависело от уровня экономического развития, ее заинтересованности в русском рынке, а также политики самого российского государства.

Большинство среди торгующих в России западноевропейских купцов составляли представители трех стран: Англии, Голландии, Германии. В общей сложности их насчитывалось примерно 400 человек. Также можно отметить еще одну группу торговавших в России иноземцев, это «московские торговые иноземцы». Представители данной группы

7 Там же.

купцов являлись либо давними выходцами из стран Западной Европы (Голландии, Дании, Германии), либо их сыно-

вьями и внуками, родившимися уже в России. Иногда их рассматривают как особую группу русского купечества. Но в отличие от русских купцов московские торговые иноземцы имели особый правовой статус, не входили ни в состав посадского населения, ни в состав корпораций привилегированного купечества. Они не несли многих обычных для русских купцов служб и повинностей и проживали наряду с прочими иностранцами в иноземных слободах. Общее происхождение, религия, приверженность определенным традициям сближали их с иностранными купцами. Большинство, составляя правовые документы, необходимые в торговле, пользовались чаще родным языком, чем русским. Все они принадлежали к той части иностранного населения в России, ассимиляция которой зашла достаточно далеко.

Какие же условия торговли существовали для иностранных купцов? В соответствии с Новоторговым уставом 1667 года иностранные купцы могли осуществлять торговлю на внутреннем рынке только при наличии у них специальных жалованных грамот «с красной печатью». Кроме того, отправляясь во внутренние города, иностранцы должны были платить специальную проездную пошлину в 10%, а при продаже – еще 6% с цены. Во внутренних городах не допускалась торговля иноземцев с приезжими купцами8. Нормы Новоторгового устава должны были оградить торговлю русских купцов от конкуренции иностранцев.

Определенной регламентации подвергались и иные стороны жизни иностранных купцов. Некоторые ограничения существовали еще с допетровских времен. В середине XVII в. было ужесточено законодательство о местах проживания

иноземцев. В Москве им запрещалось жить в Белом и Китай-городе, а также на посаде и в слободах9. Все иностран-

8 Мулюкин А.С. Очерки по истории юридического положения иностранных купцов в Московском государстве. Одесса, 1912. С. 290.

9 Мулюкин А.С. Очерки по истории юридического положения иностранных купцов в Московском государстве. Одесса, 1912. С. 290-304.

цы, выходцы из Западной Европы, могли проживать только в Немецкой слободе на Яузе, расположенной в 3-х верстах к востоку от Земляного вала – официальной границе города. Особые слободы для иностранцев существовали в Архангельске и Вологде10. Законодательные предписания, ограничивающие иностранцев в выборе место жительства, нередко нарушались, а для XVIII в. подобные случаи были весьма типичными. В строившемся Петербурге иностранцы селились достаточно свободно. Очевидно, что здесь каких-либо ограничений не существовало.

Специальное законодательство существовало и в отношении въезда-выезда иностранных купцов. Въезд их в Россию при Петре I был в принципе свободным и даже поощрялся. Выезд иностранных купцов, особенно тех, кто длительное время находился в России, регламентировался достаточно строго. В течение всей Северной войны запрещался выезд шведских подданных. Для остальных требовалось ручательство других иностранцев, что отъезжающий не

является шведом, и справка из таможни об уплате пошлин. В дальнейшем контроль за передвижением иностранцев был усилен. В соответствии с рядом указов 1719-1721 годов иностранцы по прибытии в Петербург должны были регистрироваться в Полицмейстерской канцелярии11. А при отъезде им необходимо было получить необходимые документы в Коллегии иностранных дел, представить поручителей в отсутствии долгов казне и частным лицам.

Деятельность западноевропейских купцов касалась компетенции многих ведомств. Но в течение долгих лет основным государственным органом, ведавшим ими, как и всеми иностранцами, был Посольский приказ. После учреждения в 1719 году Коммерц-коллегии иностранные купцы перешли в ее ведение12.

10 Репин Н.Н. Русские и западноевропейские купцы в России XVII-XVIII вв. К вопросу о периодизации борьбы за рынок // Торговля,

промышленность и город в России XVII – начала XX вв. М., 1987. С. .37.

11 Захаров В.Н. Западноевропейские купцы в России: Эпоха Петра

I. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1996. С.95.

12 Захаров В.Н. Указ. соч. С. .96.

Таким образом, царское правительство способствовало развитию торговли в порубежных портах, всем иноземцам были предоставлены равные права, нередко учитывались их

заботы и претензии. Регламентация иностранной торговли в России стала сближаться с нормами и правилами, принятыми в европейских странах. С другой стороны, Россия, как и иные державы в эту эпоху, использовала свой суверенитет, охраняя отечественную торговлю и промышленность от конкуренции иностранцев.

Мысль организовать земледельческие колонии впервые явилась еще в конце царствования Елизаветы Петровны, однако осуществила ее Екатерина II. Одним из первых манифестов, собственноручно подготовленных молодой императрицей после вступления на российский престол, был «вызывной» манифест от 4 декабря 1762 года, который и послужил сигналом для начала исторического переселения немцев в Россию.

Манифест, отпечатанный по сотне экземпляров на русском, французском, немецком и английском языках, Коллегия иностранных дел разослала нашим дипломатическим агентам за границей. Им поручалось его широко распространить, следовало манифест этот «не только известным учинить внесением его в тамошние газеты, но и всевозможное старание прилагать, чтобы оный непременно свое действие иметь мог». Однако манифест ожидаемого успеха не имел. Жители Европы не спешили оставить родные места, где все было знакомо и надежно, ради принятия чуждого и безызвестного. По мнению наших дипломатов, необходимо было точно определить гарантии и привилегии, которые предлагались переселенцам, а также установить денежное пособие на путевые издержки. Верная своим убеждениям о необходимости увеличения населения любыми средствами, Екате-

рина непосредственно участвует в выработке новых законодательных актов. Уже 22 июля 1763 года обнародованы два документа, дополняющие приведенный выше «вызывной»

манифест, а именно: «Манифест о даруемых иностранным переселенцам авантажах и привилегиях» и «Указ об учреждении Канцелярии опекунства иностранных переселенцев». Эти документы надолго стали фундаментом для развития колонизации (вплоть до реформы 1871 года). Таким образом, процесс планового заселения свободных российских территорий иностранцами, в большинстве своем выходцами из юго-западных земель Германии, сдвинулся с места, со временем набирая и сторонников, и темпы.

Как и первый, второй «вызывной» манифест также был переведен на многие языки и опубликован в соответствующих зарубежных газетах. Его положения произвели ошеломляющее действие на население за границей и вызвали, по выражению публициста Шлецера, – «das Laufen und Rennen nach Russland» («настоящее бегство в Россию»).

В манифесте имелось 10 параграфов: первые параграфы, с 1-го по 5-й, устанавливали, кто может переезжать в Россию, последующие с 6-го по 10-й провозглашали привилегии и льготы («авантажи») для иностранных колонистов. Манифест весьма соответствовал ожиданиям немецких переселенцев и обещал личную свободу каждому, кто иммигрировал в Россию. Он гарантировал свободное поселение в любой местности Российской империи, где кто пожелает.

Исключение для евреев формально теперь уже не действова-
ло. Свобода вероисповедания и право на сооружение своих церквей, освобождение от всяких налогов на 30 льготных лет (при поселении в городах – на 5 льготных лет), предоставление беспроцентных ссуд на 10-летний срок на постройку дома, домашнюю обстановку и хозяйственное обзаведение, а также возмещение путевых и кормовых расходов на переезд в Россию, для тогдашних переселенцев, в основном неимущих, – все это было очень заманчиво. Кроме того, особым стимулом было освобождение от воинской повинности. Манифест также гарантировал иностранным поселенцам право на местное самоуправление и право выезда из

России в любое время. Для немецких иммигрантов особое значение имело то, что предоставляемые права и привилегии распространялись и на их потомков, включая тех, что родились в России. Однако не все обещания манифеста были выполнены. Так, например, иностранные колонисты могли селиться не во всех губерниях Российской империи, а только в специально выделенных и обозначенных в реестре местах. Число привезенных колонистов за 1763-1766 гг. составило 22800 душ. Расселить и устроить такую массу людей было задачей нелегкой, и правительство решило прекратить вербовку до тех пор, «пока все доныне выехавшие колонисты получат дома, нужные инструменты, скот и все прочие потребности, действительно в работу не вступят и собственно-

го пропитания иметь не будут». Первые колонисты из-за неподготовленности и отсутствия механизмова регулирования миграции, разумеется, переживали серьезные трудности, но дальнейший ход истории совместного проживания русских и немцев показал, насколько оправданной и полезной для России была инициатива молодой императрицы Екатерины II.

В 1803 году началось переселение немецких колонистов в степи южной Новороссии. Первоначально они прислали своих депутатов, которые подали царю ходатайство с просьбой о разрешении им разместиться в Новороссии на тех основаниях, на которых в 60-90-е годах XVIII в. селились в России все иностранные выходцы. Александр I удовлетворил их просьбу13.

В 1803 году «для водворения переселяющихся в Новороссийский край иностранцев» из Екатеринославской и Херсонской казенных палат было отпущено 20 тыс. руб.»14.

Первоначально колонисты селились на основании правил 1763 г., по которым иностранцам предоставлялись: свобода вероисповедания, право заведения фабрик и вольной торговли, льгота на 30 лет в платеже податей, свобода от рекрут-

13 Кабузан В. Русские в мире. СПб: БЛИЦ, 1996 . С. 89.

14 Кабузан В. Указ. соч. С. 89.

ской повинности, пособия для обзаведения хозяйством и поземельный надел в 60 десятин на каждую семью.

20 февраля 1804 г. были опубликованы новые правила «о приеме и водворении иностранных колонистов»15. Со-

гласно этим правилам в Россию допускали только таких переселенцев, «кои в крестьянских упражнениях или рукоделии примером служить могли», а также являлись «хорошими и достаточными хозяевами». Число въезжающих ограничивалось 200 семействами в год. Иностранных колонистов рекомендовалось направлять в Новороссию, расселяя их по возможности ближе к портовым городам. Колонисты получали льготу от уплаты податей и отправления повинностей на 10 лет, им выдавалось на хозяйственное обзаведение до 300 руб. в год с возвратом этих денег по прошествии льготного срока в течение 10 лет, выделялся надел в 60 десятин на
каждое семейство. Данные указы облегчали положение колонистов и способствовали их переезду в Россию. В отличие от иностранных колонистов, отечественные переселенцы не получали от казны никакого пособия и не пользовались никакими льготами.

Таким образом, проведенный анализ миграционной политики в области иммиграции в дореволюционный период позволяет сделать вывод о том, что в этот период она имела ограничительный, селективный характер. Регламентация иностранной торговли в России стала сближаться с нормами и правилами, принятыми в европейских странах. С другой стороны, Россия, как и иные державы в эту эпоху, использовала свой суверенитет, охраняя отечественную торговлю и промышленность от конкуренции иностранцев.

Что касается миграционной политики в области эмиграции, то на протяжении всего дореволюционного периода в России свободной эмиграции по личному решению не толь-

ко не существовало, но даже не возникало такой правовой проблемы. Жители России были ее подданными, а так как
15 Там же С. 89.

власть была самодержавной, то и ее жители рассматривались
подданными самодержца – царя, без позволения которого не разрешалось покидать Россию. Поэтому выезды за границу до второй половины XIX столетия были исключением, в основном для приобретения необходимых государству знаний. Такие разрешения предусматривали определенные ограничения и, прежде всего, требования возврата в страну или, наоборот, лишение права на возвращение16.

В больших масштабах и с положительным результатом направлялись на учебу молодые дворяне при Петре I. Получивший же разрешение на выезд, был обязан оформить заграничный паспорт и заплатить значительный государственный налог. Однако и при этом, проживая за рубежом, он должен был каждые пять лет продлевать загранпаспорт на новый срок. Невозвращенцев ждало строгое наказание, вплоть до лишения принадлежащего ему на родине имущества. Что же касается эмиграции простых людей, то она не допускалась вплоть до последней четверти XIX столетия.

Совершенно по-иному обстояло дело с управлением процессами внутренней миграции. Можно выделить две основные формы внутренней миграции в этот период, а именно – отходничество и переселение.

На протяжении всего XIX века ведущей социально-экономической тенденцией было увеличение крестьянского населения в городах, и особенно в столицах.

В 1854 году в Петербурге проживало 142.506 крестьян и 67.169 крестьянок, в 1855 г. – 125.645 и 60.806., в 1858 г. – 202.847 крестьян, при общей численности жителей столицы – 494.656 человек.

10 декабря 1869 года в Санкт-Петербурге была проведена поименная перепись населения. По ее итогам в городе проживало 207.007 крестьян обоего пола. Общая численность населения Петербурга составила 667.963 человека.

В конце восьмидесятых годов XIX века была предпринята

16 Эмиграция в судьбе России / Рощин Ю.В. М.: Авангард, 2009. С.

однодневная летняя перепись. В Санкт-Петербурге в ночь с 14 на 15 июня 1888 года наличное население в городе составляло 732.881, в том числе пришлых рабочих обоего пола 36.761. Пришлое население было задействовано на следующих работах: землекопы – 2068, мостовщики – 2240, плотники – 3368, каменобойцы – 39, асфальтовщики – 56, каменщики – 3828, штукатуры – 3329, маляры – 1995, каменотесы – 315, столяры – 164. В 1890 году число крестьян обоего пола в столице составляло 501.746 человек, при общей численности населения 954.400 человек. В 1896 году общая численность жителей Петербурга составила 954.400 человек, среди них пришлые – 650.670 или 68%. По сообщению Карновича

Е.П., в 1858 году в Санкт-Петербурге преобладали крестьяне из Московской, Ярославской, Владимирской, Тульской, Калужской губерний. Более доказательные данные переписи 10 декабря 1869 года крестьян, исчисленных поименно – 204.347. Самой многочисленной была Ярославская диаспора – 45180 человек, за ними следовали тверские крестьяне – 34.402, представи-телей Санкт-Петербургской губернии насчитывалось – 27012, новгородцев – 18254, костромичей – 1253017.

В 1902 году пришлое население Москвы составляло 72,4%. Среди пришлого населения Москвы 76,4% – крестьяне. При росте абсолютных показателей по каждой из губерний наблюдаются некоторые изменения в позициях. На первом месте оставалась Московская губерния, на второе место вышла Тульская губерния, на третье – Рязанская. Более всего

пришлых было среди рабочих домовладения и трактирного промысла (97,41% среди мужчин и 96,23% среди женщин). Далее следовали: домашняя прислуга (96,7% среди мужчин и 94,89% среди женщин), рабочие транспортных предприятий (94,66% мужчин и 82,49% женщин). Провести сопоставленный анализ численности крестьян в Москве и Санкт-Пе-

17 Внутренняя миграция: учебное пособие / В.А. Волох, В.А. Суворова. М.: ГУУ, 2014. С. 33-34.

тербурге практически невозможно, переписи проводились в

разные годы и избирались разные критерии для анализа. Что касается правовой основы пребывания крестьян в городе, то еще в 1724 году были установлены особые правила об отлучках крестьян. На протяжении XIX – начала XX века происходила постоянная корректировка паспортного режима, направленного на устранение противоречий между действительностью и нормативными документами. По «Уставам о паспортах» от 1857 года «крестьяне всех наименований», отлучившиеся внутри империи для прокормления себя разными промыслами и работою от места их жительства за 30 верст и на срок свыше полугода, обязаны были брать печатные «плакатные паспорта». Существовало 4 рода паспортов:

– 6 месяцев – 15 копеек;

- 1 год – 1 руб. 45 копеек;

– 2 года – 2 руб. 90 копеек;

– 3 года – 4 руб. 35 копеек серебром18.

Позже были введены 5-летние паспорта. Увеличение срока действия паспорта косвенно свидетельствует о том, что определенная часть крестьян уходила на заработки на длительный срок. Государственные крестьяне получали паспорта и билеты в волостном правлении и у сельского старшины в помещичьих в уездных казначействах. Паспорт содержал следующие сведения:

1. Губернию, уезд, волость или деревню;
2. Имя и прозвание;
3. Муж. или жен. пол;
4. Женат или холост, если вдовец, после какого брака;
5. От кого паспорт дан;

6. Время и на сколько лицо отпущено;

7. Год, месяц, число;

8. По какому документу и из какого казначейства паспорт выдан и под каким № внесен в книгу;

18 Внутренняя миграция: учебное пособие / В.А. Волох, В.А. Суворова. М.: ГУУ, 2014. С. 36-37.

9. Под гербом отмечались приметы: рост, волосы, брови, глаза, нос, рот, подбородок, особые приметы.

Статья 17/61 ПСЗРИ от 1843 года «Об отсрочке видов проживающим в Санкт-Петербурге государственным крестьянам других губерний» устанавливался порядок отсрочек крестьянам. По порядку, оговоренному прежде, крестьянин, по истечении срока паспорта мог получить 6 месяцев отсрочку после того, как он показал прежний паспорт. Своевременная выдача паспорта для отходника была чрезвычайно важна. В 1869 году задерживалось полицией 11459 человек, в 1877 – 7766 человек. Отсутствие паспорта лишало крестьянина заработка. В 1897 году годовые, 6 и 3 месячные паспортные бланки были упразднены и заменены бесплатным годовым сроком действия. До этого законодательного акта отходники предпочитали 3-х месячные паспорта, как самые дешевые19.

Вторая форма внутренней миграции – переселение. Переселения в дореволюционный период связаны с аграрной реформой П.А. Столыпина.

Основы новой аграрной-переселенческой политики в Сибири вырабатывались в течение ряда лет. 10 марта 1906 года Витте внес в государственный Совет проект тех самых мер, которые затем в несколько более широком объеме были приведены уже в исполнение премьер-министром Столыпиным. Правительство также предприняло практические шаги для подготовки массовых переселений. Так, при МВД было создано в 1896 году Переселенческое Управление. Первоначально этот орган ведал только водворением переселенцев. Нарезка участков возлагалась на Департамент государственных имуществ. 6 мая 1905 года последовал указ о преобразовании МЗиГИ в главное Управление землеустройства и земледелия. 19 сентября 1905 года переселенческое Управление
перешло в ведение ГУЗиЗ, а 18 декабря 1905 года последо-
19 Внутренняя миграция: учебное пособие / В.А. Волох, В.А. Су-
ворова. М.: ГУУ, 2014. С. 37.

вал приказ главы ГУЗиЗ о передаче в ведение Переселенческого управления дел по отводу земель для переселенцев и заведования отрезами, занимавшимися гидротехническими изысканиями 20.

Вся Азиатская Россия была разделена на 12 переселенческих районов, в которых вводились управления. Штаты каждого из районов насчитывали сотни человек. Во главе районов были поставлены заведующие переселенческим де-

лом, которым были подчинены землеотводные и дорожные партии, гидротехнические отряды, местные переселенческие организации по водворению переселенцев. Практическая деятельность этих учреждений до начала массовых переселений выражалась в образовании переселенческих участков, которые в 1906 году числились в разряде «запасных».

Важным шагом в подготовке к политике массовых переселений стал закон 1904 года. Согласно этому закону переселяться могли крестьяне только из тех местностей, из которых добровольное выселение признавалось особо желательным ввиду неблагоприятных хозяйственных условий. Переселиться можно было только в те районы, заселение которых признавалось особо желательным. Такие районы определялись главами МВД, МзиГИ, военным министром и министром финансов. Переселенцам полагались определенные льготы (отсрочка от службы в армии, льготное налогообложение). В переселенческой политике правительства Столыпина можно выделить два этапа. Началом проведения политики массовых переселений следует считать 1906 год, когда было издано несколько правовых актов, существенно изменивших характер переселенческой политики. Во-первых, в дополнение к закону 6 июня 1904 года издаются правила от 10 марта 1906 года. По этим правилам переехать

20 Внутренняя миграция: учебное пособие / В.А. Волох, В.А. Суворова. М.: ГУУ, 2014. С. 43.

жить за Урал мог любой крестьянин и мещанин-земледелец, независимо от имущественного положения21.

Все льготы и пособия, предусмотренные законом от 6 июня 1904 года, за переселенцами сохранились. Во-вторых, Указом 19 сентября 1906 года свободные земли в Алтайском округе передавались в казну под образование переселенческих участков.

За 1907-1914 гг. Кабинет министров передал в ведение казны под переселенческие участки 3426914,58 десятин земли. В-третьих, важное значение имел Именной Высочайший Указ от 5 октября 1906 года, отменивший некоторые ограничения в правах сельских жителей. Согласно этому указу крестьяне получили возможность свободного передвижения в пределах страны и права самостоятельного выбора места проживания. В-четвертых, 9 ноября был опубликован Указ, разрешивший крестьянам свободный выход из общины и продажу своих земельных наделов в Европейской России. Последнее для желающих переселиться было особенно важно, поскольку переселенцы, снимаясь со своих мест, в губерниях выхода, как правило, продавали свои наделы.

Указ 9 ноября 1906 года позволил переселенцам продать имущество и получить столь необходимые для общества на новом месте финансовые средства. На первом этапе переселенческой политики в 1906-1909 гг. государство преследовало цели, определявшиеся основными проблемами социально-экономического и стратегического плана. Вопрос о колонизации Сибири был вопросом, кому владеть Сиби-

рью в экономическом и политическом смысле. Массовые переселения должны были поглотить излишек крестьянской населения из густонаселенных и малоземельных губерний центра страны. На втором этапе в 1910-1914 гг. после поездки в 1910 г. по Сибири Столыпина вопрос ставился не столько об отселении бедноты, сколько «колонизации» богатого и экономически перспективного региона.

21 Внутренняя миграция: учебное пособие / В.А. Волох, В.А. Суворова. М.: ГУУ, 2014. С. 45-46.

В 1910 году Столыпин и Кривошеин четко обосновали необходимость изменения политики в Сибири. Целью новой политики стало превращение Сибири в один из главных хлебопроизводительных регионов страны с ориентацией на экспорт. Анализируя экономическую политику основных стран-экспортеров хлеба, Столыпин пришел к заключению, что хлеб может быть с выгодой реализован на мировых хлебных рынках. По правилам 10 марта 1906 года переселенец мог переехать в Сибирь с семьей по удешевленному железнодорожному переселенческому тарифу. Стоимость билета согласно этому тарифу равнялась 1/4 цены билета III класса. Дети до 10 лет перевозились бесплатно. Также по льготному тарифу перевозились и вещи переселенцев. При водворении переселенец освобождался от казенных платежей и земельных денежных сборов на 5 лет, а в последующие 5 лет облагался этими сборами лишь в половинном размере.

От натуральных повинностей переселенец не освобождался. Переселенцы были обязаны уплачивать все мирские сборы. Для переселяющихся на земли Алтайского округа специальным циркуляром министра Императорского Двора был разрешен бесплатный отпуск леса. Таковой полагался переселенцам, уже причисленным к образованным округам, но еще не заполненным переселенческим участкам и не устроенным в земельном отношении. Бесплатный лесной материал из казенных дач для построек могли получить и те, кто переселялся на казенные земли, но уже в рамках обычного законодательства.

Кроме того, переселенцам могли быть выделены пособия от правительства в виде путевых ссуд и ссуд на домообзаводство. По ссудам, выданным переселенцам, никаких процентов и пеней не насчитывалось. Путевые ссуды могли быть выдаваемы до 50 рублей, а направляющимся в Приамурское генерал-губернаторство – до 100 рублей на семью. Возврат ссуд производился по истечении пятилетнего срока в течение последующих десяти лет равными частями ежегодно.

Все переселенцы в возрасте более 18 лет получали отсрочку на 3 года отбывания воинской повинности. Лица, переселяющиеся без проходных свидетельств, могли водворяться на общих основаниях на заготовленных для переселенцев участках, если эти участки имелись в свободном распоряжении. Имели право водворяться на казенных

землях мещане и потомственные дворяне, обрабатывающие землю своим личным трудом и трудом членов своей семьи. Правительство стремилось самым широким образом разъяснять крестьянам правила и порядок процедуры поселения. Например, в 1907 году среди крестьян было распространено более 6,5 млн. экземпляров различных брошюр и листовок. Издавались также справочные книжки для ходоков и переселенцев. Еженедельно выходили «Сведения» о числе свободных душевых долей на переселенческих участках во всех уездах Томской, Тобольской, Иркутской, Пермской губерний, а также областях Приморья, Средней Азии22.

5 июля 1912 года был издан новый закон о ссудах на домообзаводство. Согласно этому закону, переселенцы часть домообзаводной ссуды могли получить в безвозвратное пособие. Переселенцы, водворившиеся в старожильческих обществах, ссуды получали в размере половины установленной нормы. Размер ссудного кредита теперь устанавливался в зависимости от почвенно-климатических условий местности. Для этого все заселяемые районы Сибири были разбиты на 6 разрядов. Первый разряд включал в себя наиболее плодородные земли, где ссуды вообще не выдавались. Кроме ссуд на домообзаводство выдавались также ссуды на общеполезные надобности. Ссуды эти выдавались согласно циркуляру 16 марта 1909 года и только переселенцам. Размеры ссуд на общеполезные надобности не имели фиксированной цифры и колебались в зависимости от цели. После 1906 года в сфере ссудного кредитования положение изменилось в лучшую

22 Внутренняя миграция: учебное пособие / В.А. Волох, В.А. Су-

ворова. М.: ГУУ, 2014. С. 46-47.

сторону. После водворения на участок либо в старожильское селение переселенец ходатайствовал о выдаче ему ссуды. В ходатайстве он указывал причину, по которой ему нужна ссуда. Помимо этого, переселенец предоставлял чиновнику информацию о количестве членов семьи и о размерах своего имущества с примерной оценкой стоимости последнего. По данным С.Н. Прокоповича, в 1895-1900 гг. в Сибирь переселилось всего 1207653 человек. В 1906-1910 гг. когда процент переселенцев был особенно высок, миграция коснулась только четвертой части естественного прироста населения. Из 4 млн. переселенцев 3 млн. осели в Западной Сибири и киргизских степях, в том числе 2,2 млн. – в западных областях Сибири.

Таким образом, одним из последствий реформы явилось расслоение крестьянства. Основная цель Столыпинской реформы – «поднять благосостояние России путем замены нынешнего, исторически общинным духом слабого, коллективистки настроенного крестьянства, классом сильных, крепких, пропитанных индивидуализмом мелких собственников» – не была достигнута. В целом за 10 лет (1906-1916) из общины выделилось 2 млн. домохозяев. Реформа ускорила процесс разрушения общины.

1.2. Миграционная политика России в советский период

Рассматривая миграционную политику в советский пе-

риод, также как в дореволюционный период, необходимо выделить три направления управления миграционными процессами, а именно иммиграцию, эмиграцию и внутреннюю миграцию.

В советский период можно выделить несколько периодов миграционной политики в области иммиграции:

• 1917-1921 гг.

• 1921-1927 гг.

• 1928-1939 гг.

• 1941-1944 гг.

• 1960-1990 гг.

1.2.1. Миграционная политика в области иммиграции в 1917-1927 гг.

Миграционную политику в области иммиграции советских республик в первые послереволюционные годы предопределили политические и идеологические факторы. Следует выделить комплекс нормативных актов, составляющих основу иммиграционной политики, направлений регулирования, создание легально контролируемого иммиграционного процесса.

В соответствии с Конституцией РСФСР 1918 г. издавать законы имели право Всероссийский съезд Советов, ВЦИК, СНК (ст. 31,38,49)23.

В Постановлении СНК РСФСР «О постоянной комис-сии СТО по урегулированию сельскохозяйственной и про-мышленной иммиграции» от 28 ноября 1922 г. упомина-

ется постановление СТО РСФСР «О мерах по урегулированию иммиграции» от 10 мая 1922 г., которое рассматривало въезд иммигрантов в страну под руководством подотде-ла промышленной иммиграции при ВСНХ24.

Советская Россия была закрытым государством, но не тотально, миграционная политика в области иммиграции в этот период имела ограничительный, селективный характер. 12 января 1918 г. НКИД объявил «Новые правила въезда в Россию из-за границы русских граждан»25. «Новые правила», очевидно, упростили порядок получения въездных

23 URL: http//constitution.garant.ru/DOC_85478htm

24 См. подробнее: Россия и США: Экономические отношения 1917-1933: сб. документов / РАН Институт всеобщей истории, отв. ред.

Г.Н. Севостьянов; Е.А. Тюрина. М: Наука, 1997. С. 69-70.

25 СУ РСФСР 1917. №12. Ст.174.

документов. Вместо двух инстанций право выдачи паспорта для въезда российских выходцев в советскую Россию из-за границы получили представители России в зарубежных странах. Они пересылали опросные листы непосредственно на пограничные пункты, только уведомляя об это правовой отдел и Генштаб.

В 1919 г. в советских государственных учреждениях, в ВСНХ и Наркомземе, начались переговоры о переселении в Россию западноевропейских рабочих для работы на ряде производственных объектов в промышленности и сель-ском

хозяйстве. Первый документ по этой проблеме был принят Совнаркомом РСФСР 7 августа 1919 г. 26. В 1920 г. эта проблема продолжала обсуждаться правительством, после чего были приняты новые документы.

Мартовским законом 1918 года советское правительство предоставило право политического убежища иностранцам, преследуемым у себя на родине за преступления политического или религиозного характера. В случае получения от иностранного государства требований о выдаче запросившего в СССР политического убежища дело передавалось в НКИД, а оттуда в суд, который должен был постановить, «носило ли оно политический, религиозный или общеуголовный характер»27. После этого решался вопрос о выдаче, причем выданы могли быть только уголовные преступники. За своей ненадобностью закон этот вскоре был отменен. А несколько позже Советы перестали предоставлять политическое убежище иностранцам, преследуемым на своей родине за религиозные убеждения. Политическое убежище в СССР предоставлялось теперь лишь за преследования, связанные с «общественной деятельностью» просителя.

Советское правительство хотело изменить статус иностранцев в РСФСР по политическим, военным и экономи-

26 См. подробнее: Тарле Г.Я. Российское зарубежье и Родина.

С.45; ДСВ. М., 1973. Т-VI. С. 375-378.

27 Декрет ВЦИК РСФСР №56 «О праве убежища» от 28 марта 1918 г.

ческим соображениям. Поскольку из-за общего развала в стране НКВД не в состоянии было осуществлять надзор за иностранцами и привлекать их к трудовой повинности, советское правительство начало проводить в 1919 году периодические регистрации иностранцев. Регистрироваться иностранцы должны были в местных Советах в недельный срок со дня опубликования постановления. Иностранцы должны были, кроме того, заполнить анкету из 24 пунктов, причем требовалось, чтобы они указали, «кто из партийных или советских работников или какой заводской комитет или советское учреждение может поручиться за лояльность по отношению к советской власти» и «с кем из иностранцев (регистрирующийся) имел сношения в России и за границей»28. Если по тем или иным причинам иностранец вообще не пришел на регистрацию «до истечения вышеуказанного срока», он мог быть привлечен «к ответственности по всей строгости военно-революционного времени». О любой перемене адреса иностранцы должны были лично уведомлять регистрационные учреждения. Несоблюдение этого правила также каралось «по всей строгости военно-революционного времени». Домовым комитетам, владельцам и управляющим домами вменялось «в строжайшую обязанность следить за точным и неуклонным исполнением сего обязательного постановления»29. При переезде из одной советской республики в другую иностранные граждане обязаны были получить на это специальное разрешение в виде визы.

Новые политические, социально-экономические и идеологические реалии в развитии государства в 1920-е гг. вносили изменения в правотворческую деятельность в области

миграционной политики. Выбор стратегии миграционной политики в области иммиграции был обусловлен социаль-

28 СУ РСФСР 1919. Ст.361. Постановление НКВД «О регистрации иностранных граждан, проживающих на территории РСФСР», опубл. 22 июня 1919 г.

29 Там же.

но-экономическими, политическими факторами, которые оказывали двойное действие. С одной стороны, стимулирующее действие, поскольку необходимо было решать задачи технико-экономического развития, а иммиграция рассматривалась как одна из возможностей. С другой стороны, сложная социально-экономическая ситуация в стране сокращала ресурсы для миграционной политики и вынуждала повышать требования к потенциальным иммигрантам. Форма использования иностранных работников должна быть целесообразной, экономически оправданной и обоснованной.

В 1920 г. 11 мая СНК утвердил «Основные положения о порядке переселения членов Объединенной организации германских союзов по эмиграции в Советскую Россию и предоставления им работы на фабриках и заводах РСФСР», в которых устанавливались правила организации иммигрантов в группы, принципы социальной защиты иммигрантов на общих основаниях с местным населением30. Этот документ впервые официально говорил о необходимости предот-

вращения неорганизованного въезда в Россию рабочих из-за рубежа, о предупреждении, согласно настоянию Ленина, немецких рабочих обо всех трудностях жизни в России. 19 мая 1920 г. «Основные положения» были подписаны заместителем председателя ВСНХ и представителем германской делегации.

Основной смысл всех документов, регламентировавших иммиграцию германских квалифицированных рабочих определенных профессий, сводился к распределению их на работу группами на фабриках, заводах и в совхозах, с целью обеспечить таким путем рост производства. Продолжительность рабочего дня, продовольственное снабжение, как и обеспечение переселенцев жильем, предполагались на общих основаниях с местными рабочими. На переселявшихся германских рабочих распространялись все законы, правила и постановления РСФСР, касавшиеся социального обеспечения, охраны труда.

30 РТАСПИ Ф.19. Оп.1Д.367, Л.3.

Германские рабочие, переселявшиеся в РСФСР, как предполагалось, через месяц должны были стать ее гражданами. Но им предоставлялся ряд льгот по сравнению с остальными гражданами РСФСР: освобождение на 5 лет от уплаты государственных и местных налогов, освобождение от отбывания воинской повинности, при условии выполнения норм производства и исполнения законов31.

Таким образом, были приняты нормативно-правовые

акты, определявшие условия иммиграции сельскохозяйственных и промышленных рабочих из Западной Европы. Возможно, впоследствии эти документы послужили основой или образцом при заключении договоров с другими иммигрантами.

Новый период советской истории начался в марте 1921 г., когда Десятый съезд РКП(б) провозгласил замену продразверстки налогом и разрешил «в пределах местного хозяйственного оборота» производить обмен продовольствия на промышленные товары.

Миграционная политика в области иммиграции преследовала теперь новую цель: защиту экономических интересов государства. Именно поэтому в 1921 г. правительство пересмотрело свое отношение к трудовой иммиграции. Иностранные рабочие, оставшиеся в РСФСР, приравнивались к российским рабочим, но могли выбирать своих старост, которые входили в фабрично-заводские комитеты. Распределением иностранных рабочих по промышленным предприятиям через «Комиссию по делам ввозного труда» руководил Наркомтруд32.

Исходя из экономических соображений, но и в целях уменьшения общего числа иммигрантов, правительство установило высокий имущественный и денежный ценз для въезжающих иностранцев и этим сделало невозможной иммиграцию бедных фермеров.

31 К истории нашей закрытости: Законодательные основы сов.

иммиграционной и эмиграционной политики / Ю.А. Фельштинский.

М : Терра, 1990. 184 с.

32 Фельштинский Ю.А. Указ. соч.

ГЛАВА I. ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И ЭВОЛЮЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ИСТОРИИ РОССИИ

Постановлением СТО от 22 июня 1921 г. предусматривалось юридическое оформление трудовых отношений с группами иммигрантов в виде договора, возможность сдачи группам иммигрантов предприятий в аренду. За последующий период сформировался комплекс нормативных документов, направленных на регулирование трудовой иммиграции. В развитие организационного механизма регулирования иммиграции с целью преодоления ведомственного параллелизма было принято постановление СНК РСФСР от 28 ноября 1922 г. «О создании координационного государственного органа – Постоянной комиссии СТО РСФСР» по регулированию сельскохозяйственной и промышленной иммиграции. Данный документ устанавливал функции государственного органа, в которых нашли отражение принципы миграционной политики в области иммиграции:

1) руководство вопросами въезда в пределы РСФСР отдельных иммигрантов и целых групп иммигрантов, приемом их в портах и пограничных станциях;

2) привлечение желаемых для РСФСР сельскохозяйственных и промышленных групп иммигрантов и подготовка через соответствующие наркоматы сельскохозяйственных и промышленных п/п пустующих земель, на которых жела-

тельно и возможно использовать иммигрантов;

3) содействие по проведению таможенных формальностей и по транспортированию иммигрантов, оборудования, личного имущества;

4) содействие иммигрантам в период организации их работы по предоставлению кредита, необходимых материалов, льгот;

5) обеспечение иммигрантов временными удостоверениями для получения документов на право проживания в пределах РСФСР;

6) борьба с нелегальной (не проходящей через комиссию) промышленной и сельскохозяйственной иммиграцией»33.

33 Фельштинский Ю.А. К истории нашей закрытости: Законодательные основы советской иммиграционной и эмиграционной политики. М., 1991.

С 1923 г. непременным условием допуска иммигрантов в СССР являлся ввоз основного и оборотного капитала в количестве, обеспечивающем организацию и ведение хозяйства. Размер и форма такого капитала определялись договором, заключаемым между фермерами и советскими властями. На нужды сельскохозяйственной иммиграции 2 февраля 1923 года СТО выделил 220 тыс. десятин целинной и залежной земли на юго-востоке страны и в Поволжье34. Несколько позже в счет этой площади были отведены участки и в других районах РСФСР. Эта земля и сдавалась иммигрантам в аренду на договорных началах. С фермеров, таким образом,

взимали не только налоги, но и земельную ренту. Правда, заинтересованное в поднятии целинных земель советское правительство предоставило селившимся на них ряд льгот. Например, по особому соглашению в счет арендной платы могли
засчитываться специальные агрокультурные мероприятия.
В 1923-24 гг. об иммиграции промышленной уже не было речи. Из-за общего промышленного кризиса, отсутствия топлива и заказов закрылись многие фабрики. В стране господствовала безработица. Поэтому советское правительство допускало теперь только сельскохозяйственную иммиграцию, причем периодически изменяло и дополняло иммиграционные законы таким образом, чтобы сделать иммиграцию все более и более выгодной для государства экономически.
В 1927 г. с ликвидацией КомСто вопросы иммиграции остались в компетенции разрозненных ведомств: НКИД, ОГПУ, ВСНХ, НКВТ. В результате последовательного функционирования подотдела промышленной иммиграции при ВСНХ, Постоянной комиссии СТО по урегулированию промышленной иммиграции, НКИД отложилось значительное количество распорядительных документов, в которых разъяснялись принципы иммиграции, правила оформления документов для въезда и выезда иностранцев, порядок учета
34 Указ. соч.

прибывших иммигрантов. Инструкция КомСТО от 5 июня

1923 г. характеризует действовавшую систему регистрации на конкретный период времени. КомСТО выдавало всем иммигрантам удостоверения личности, служившие им видом на жительство в СССР, причем взамен этих удостоверений КомСТО отбирало у них заграничные паспорта. Для ведения точного учета иммигрантов как в КомСТО, так и в ГПУ, составлялась анкета установленной формы, копия которой препровождалась в ГПУ.

1.2.2. Миграционная политика
в области иммиграции в 1928-1939 гг.

Отказ от НЭПа и переход к насильственной коллективизации в деревне и сверх индустриализации в городе поставили перед советским правительством в области иммиграционной политики новую и достаточно узкую цель: достижение полной закрытости общества. Так, 13 июня 1930 г., политическое убежище в СССР мог получить теперь иностранец, преследуемый исключительно за «революционно-освободительную деятельность», а никак не за «общественную», как предусматривало предыдущее Положение.

В 1931 году все иностранцы, постоянно проживавшие в СССР, были разделены на две категории: эксплуатирующих наемный труд (и нелояльно относящихся к советской власти) и тех, про кого было «достоверно» известно об их полной лояльности Советам. Последние получили все избирательные права наравне с советскими гражданами.

Издан был и закон, карающий случайные, непреднамеренные попытки перехода границы СССР без установленных паспортов и разрешений. Такое «преступление» каралось заключением в лагерь на срок от одного года до трех лет35.

35 Фельштинский Ю.А. К истории нашей закрытости: Законода-

тельные основы советской иммиграционной и эмиграционной политики.

М., 1991.

42

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

С принятием Конституции СССР 1936 г. начался новый этап становления правового статуса иностранцев в СССР (с 1936 г. до принятия Конституции СССР 1977 г.). В жизни общества произошли изменения, соответственно это отразилось на законодательном уровне, но основной подход законодателя – предоставление иностранцам в гражданско-правовых отношениях тех же прав, что и советским гражданам, – не изменился. Однако действовали и ограничения, например, иностранцы не несли воинской повинности. Согласно Воздушному кодексу СССР (1961 г.) и Кодексу торгового мореплавания (1968 г.) в состав экипажей морских и воздушных судов могли входить лишь граждане СССР.

1.2.3. Миграционная политика СССР в годы Великой Отечественной войны: 1941-1945 гг.

Реализацию миграционной политики советского государства в период с 1941 по 1945 годы следует рассматривать через призму развития миграционных процессов в чрезвычайных условиях военного времени. Великая Отечественная война обусловила массовое перемещение населения, различавшееся по причинам и методам осуществления. Одной из организованных властью форм внутренней миграции в военный период стала эвакуация населения, преследующая

цель перебазировать основные производительные силы из прифронтовых районов на Восток.

Не менее масштабно в этот период происходила насильственная депортация целых народов. Особое место в ней занимают принудительные депортации немцев Поволжья, чеченского, ингушского, балкарского, карачаевского, калмыцкого и татаро-крымского народов, а также некоторых других национальных групп, в том числе турок-месхетинцев. По мнению авторов, депортацию народов Северного Кавказа, татар Крыма и калмыков невозможно рассматривать в качестве превентивной меры хотя бы потому, что она

осуществлялась в начале 1944 года, когда фронт отодвинулся далеко на Запад. К концу 1944 года практика «сплошных депортаций народов» была признана «нецелесообразной и неэффективной».

1.2.4. Миграционная политика в области иммиграции с 1960 года

С конца 60-х годов СССР в рамках «братской помощи» (подготовки профессиональных кадров) начинает использовать труд иностранных рабочих из социалистических стран. В 1967 г. между СССР и КНДР было заключено одно из первых межправительственных соглашений об использовании северокорейских рабочих на лесозаготовках в Хабаровском крае. В середине 70-х годов в связи с принятием крупных интеграционных проектов получает развитие трудовая иммиграция из Восточной Европы, позже прибавились рабо-

чие из Кубы, Вьетнама, КНДР. Межправительственные соглашения в рамках Совета экономической взаимопомощи (СЭВ) предусматривали в качестве расчетов за использование рабочей силы из Болгарии, Польши, Венгрии и других государств обеспечение этих стран энергоносителями на базе российского сырья. Общая численность иностранных рабочих и специалистов колебалась от 15 до 30 тыс. человек. Позже, после подписания 2 апреля 1981 г. двустороннего соглашения с СРВ «О направлении вьетнамских граждан на профессиональное обучение и работу» (на учебу отводилось 2-4 месяца, а на работу – 4-6 лет), численность иностранных рабочих в СССР возросла до 160 тыс. человек, более 70% приходилось непосредственно на Россию36.

Конституция СССР 1977 г. закрепила основы правового положения иностранцев в СССР. В ней была целая статья,

36 Миграция в России: проблемы правового обеспечения: сборник научных статей // под ред. Н.В. Немытиной. Саратов: СЮИ МВД России. 2001. С. 78-79.

посвященная иностранным гражданам и лицам без гражданства. Им гарантировались предусмотренные Конституцией «права и свободы, в том числе право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав», а также они обязаны уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы. Также в Конституции было закреплено

право на убежище: «СССР предоставляет право убежища иностранцам, преследуемым за защиту интересов трудящихся и дела мира, за участие в революционном и национально-освободительном движении, за прогрессивную общественно-политическую, научную или иную творческую деятельность»37.

В Конституции РСФСР 1978 г. сохранились права, свободы и обязанности иностранных граждан, которые закреплялись Конституцией СССР 1977 г. Реализацией данного конституционного положения стало принятие 24 июня 1981 г. Верховным Советом СССР Закона СССР N 5152-X «О правовом положении иностранных граждан в СССР». Значение его состояло в том, что он был первым нормативным актом, который комплексно регулировал основные вопросы правового положения иностранцев в СССР. Этот Закон закреплял основные права, свободы, обязанности и ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства в СССР, въезд в СССР и выезд из него.

По Закону иностранцы могли передвигаться по территории СССР и избирать место жительства в СССР; облагались налогами и сборами в СССР; располагали правом на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав; пользовались в суде процессуальными правами. Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» четко регламентировал, что иностранцы и лица без гражданства не могут избирать и быть избранными в Сове-

37 URL: http//constitution. garant. ru/ DOC_1491566. htm (ст.37,38)

ты народных депутатов и другие выборные государственные органы, а также принимать участие в референдумах. Что касается несения воинской службы в рядах Вооруженных Сил СССР, то данная обязанность распространялась только на граждан СССР. Предусматривались ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за совершенные ими правонарушения, сокращение срока их пребывания за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан, а также основания выдворения иностранных граждан из пределов страны. С апреля 1989 г. вступило в силу Постановление Совмина СССР «О дальнейшем совершенствовании внешнеэкономической деятельности», в связи с этим резко сократилась численность рабочих из европейских стран-членов СЭВ (до 4 тыс. человек) и Вьетнама (до 40 тыс.).

Проведенный анализ миграционной политики в об-ласти иммиграции в советский период позволяет сделать вывод о том, что в этот период она имела ограничительный, селективный характер. Изменение условий развития государства вносило коррективы в правотворческую деятельность в данной области, а выбор стратегии политики был обусловлен социально-экономическими, политическими и психологическими факторами.

Рассмотрение процессов эмиграции советского периода представляет собой определённую сложность, так как её мотивы, отражая интересы различных слоёв населения,

участвовавших в эмиграции, были завязаны в тугой узел классовых, сословных и религиозных противоречий. Эмиграцию из советской России принято подразделять на три волны: первая волна – послереволюционная эмиграция, вторая волна – эмиграция, вызванная Великой Отечественной войной, третья волна – эмиграция, порожденная «холодной войной». Эти волны резко отличаются друг от друга причинами, географией, продолжительностью и интенсивностью.

Эмиграция первой волны из советской России была иной, чем в предшествующем царском периоде, она явилась следствием Октябрьской революции 1917 года и связанных с ней двух основных факторов: смены общественно-политического строя – капиталистической системы на социалистическую, и возникшей в результате этой смены Гражданской войны.

В общем потоке покинувших советскую Россию в период Гражданской войны и после её окончания оказались многие представители творческой и научной интеллигенции, выдающиеся деятели науки и искусства, художники и артисты, композиторы и пианисты, философы и историки, изобретатели и инженеры.

Особенностью же высылки интеллигенции осенью 1922 года являлось то, что это была государственная акция. Политическое руководство страны исходило из того, что не вся старая интеллигенция лояльна к советской власти, а опреде-

лённая часть даже ей враждебна, в связи с чем с недоверием относилось к ряду научных и общественных деятелей, заявивших о своём политическом нейтралитете.

Такая политика была определена на конференции РКП(б), состоявшейся 4-7 августа 1922 года и рассмотревшей, в числе других, вопрос «об антисоветских партиях и течениях». В принятой конференцией резолюции отмечалось: «… необходимо проявить дифференцированное отношение к каждой отдельной группе (или даже отдельному лицу) представителей науки, техники, медицины, педагогики и пр. и т.п. По отношению к действительно беспартийным элементам из среды представителей техники, науки, учительства, писателей, поэтов и т.д., которые хотя бы в основных чертах поняли действительный смысл совершившегося великого переворота, необходима систематическая поддержка и деловое сотрудничество38. В 1922 году, согласно Н.А. Струве,

38 КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и плену-
мов ЦК. М.: Политиздат, 1953. С. 672-673.

сводная численность российской эмиграции составляла 863 тысячи человек, в 1930 году она сократилась до 630 тысяч, в 1937 году – до 450 тысяч человек. Территориальное расселение русской эмиграции представлено в таблице 1.

Таблица 1

Расселение российской эмиграции по странам и регионам (1922-1937г. %)

СТРАНЫ И
РЕГИОНЫ 1922 1930 1937
Дальний Вос-
ток 16,8 20,2 21,0
Франция 8,1 27,8 24,1
Германия 27,8 14,3 10.0
Польша 20,3 13,5 17,8
Балканские
страны 16,0 10,8 12,8
Финляндия и
страны Балтии 6,4 6,7 6,8
Страны Центр.
Европы 1,4 3,6 3,4
Прочие евро-
пейские страны 3,2 3,1 3,8
ИТОГО: 100,0 100,0 100,0
Источник: STRUVE; 1996, p. 300-301

По неполным данным Службы по делам беженцев Лиги наций, в 1926 году официально было зарегистрировано 755,3 тысяч русских и 205,7 тысяч армянских беженцев. Больше половины русских – около 400 тысяч человек – приняла тогда Франция; в Китае их находилось 76 тысяч, в Югославии, Латвии, Чехословакии и Болгарии приблизительно по 30-40 тысяч человек (в 1926 году всего в Болгарии находилось около 220 тысяч переселенцев из России). Большинство армян нашли пристанище в Сирии, Греции и Болгарии (соответственно, около 124, 42 и 20 тысяч человек)»39.

39 Полян П. Там же (с указанием источников: Зайончковская Ж.А.

«Эмиграция в дальнее зарубежье»; Мелихов Г.В. «Российская эмиграция

48

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

Фактическое формирование второй волны эмиграции началось с 1939 года, когда в результате соглашения между СССР и Германией, заключённого в 1939 году, о разделе сфер влияния в Восточной Европе, согласно которому государства Прибалтики были включены в сферу влияния СССР. В соответствии с достигнутой договоренностью, этнические немцы, проживавшие в этих странах, получили возможность выехать на жительство в Германию. Их переселение, начавшееся сразу после подписания соглашения, продолжалось до начала Великой Отечественной войны.

Вторая волна эмиграции, или как её иногда именуют – послевоенная, не менее трагична, чем первая. Однако факторы и причины, повлиявшие на ее формирование, были иными, что определило особый состав этой волны эмиграции и условия, в которых она совершалась. Вторая волна эмиграции

обусловлена внешним фактором – Второй мировой войной. Эмигранты второй волны первоначально полностью находились в Европе, как часть более широкой массы «ди-пи» (displaced persons), или перемещённых лиц. Из них в течение 1945-1951 годов большая часть покинула Старый Свет, переехав в Австралию, Израиль, Южную Америку, Канаду, особенно в США. В Европе, по приблизительной оценке, осталось не более трети всех эмигрантов второй волны.

Третья волна эмиграции – это исход наших соотече-

ственников из советской России за рубеж в послевоенный период. Её можно условно разделить на два потока: советские граждане, выезжающие на свою историческую родину, в основном, это евреи и немцы; и советские граждане разной этнической принадлежности, добровольно или вынужденно покидавшие свою родину – Советский Союз по причине

в Китае. 1917-1924 гг.); Пивовар Е.Ю., Герасимов Н.П. «Российская эми-

грация в Турции, Юго-Восточной и Центральной. Европе 20-х годов»;

Kuliser A. Kuliser E.M.,» Kriege und Wanderzuge».

Struve N, Soixante – dix and cl emigration russe; Данные из приложе-

ния к докладу Комиссара по делам беженцев Ф.Нансена на 7-ой сессии

Ассамблеи Лиги Наций.

инакомыслия, несогласия с советской идеологией, то есть диссиденты. Поэтому третью волну многие исследователи в своих работах называют диссидентской.

Анализ этой волны значительно сложнее, так как формировалась она, в отличие от первых двух волн, под воздействием нескольких факторов и состояла в основном из представителей творческой интеллигенции. Мотивы их выезда были неоднозначными: в них присутствовали, наряду с политическими факторами, также социально-экономические и национальные факторы.

Внутренняя миграция на протяжении всего советского

периода играла определяющую роль в укреплении экономики страны и формировании миграционной политики.

Система управления миграцией населения в Советской России начала формироваться сразу же после Октябрьской революции и окончания Гражданской войны. Она отныне базировалась на принятии Советской властью закона о социализации земли40 и национализации промышленных предприятий, что кардинально изменило условия осуществления государственной политики; еще более усилило деятельность государства в управлении внутренней миграцией, которая приобрела доминирующий характер и практически, и законодательно: росла роль административного регулирования миграционных процессов; ее основной задачей стало перераспределение трудовых ресурсов в соответствии с планом размещения и развития производительных сил. Объемы и направления организованного перераспределения трудовых ресурсов определялись народнохозяйственным планом, а связанные с ее реализацией расходы государство принимало на себя.

В начале 30-х годов в Советском Союзе осуществляется паспортизация населения, но только городского, и на этой

40 Основной закон о социализации земли от 27 января (9 февраля)

1918 г. Декреты Советской власти. Т.I. М.: Гос. изд-во полит, литературы,

1957.

основе получает развитие административное регулирование

внутренней миграции населения, территориальное перераспределение трудовых ресурсов в различных его формах. Для управления процессами внутренней миграции использовались три основные формы добровольного перераспределения трудовых ресурсов в нужных для государства направлениях: экономическая, административноорганизованная и общественноорганизованная.

Смысл экономической реформы состоял в том, что для различных районов страны с учетом географических и климатических условий, устанавливался соответствующий дифференциальный коэффициент к заработной плате от 1,0 до 2,0. Так, например, коэффициент на Сахалине был 1,5, в Магаданской области 1,8 и т.д. Это означало, что за выполнение одной и той же работы в этих районах оплата труда увеличивалась на установленный для данной территории районный коэффициент.

Кроме того, для районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей были еще до войны установлены дополнительная оплата труда и льготы, которые во время войны были приостановлены.

Районные коэффициенты к заработной плате и льготы для работников, заключивших срочные договора на 5 лет, с правом их дальнейшего продления, обеспечивали комплектование предприятий, расположенных в этих районах, кадрами, а также привлечение и закрепление населения в северных и восточных районах страны. Такая экономическая форма управления миграционными процессами позволила успешно привлекать на добровольных началах трудовые ресурсы в нужных направлениях и тем самым решать важней-

шие народнохозяйственные задачи.
Численность населения районов Севера, Сибири и Дальнего Востока неуклонно возрастала. Если сальдо миграции в этих районах становилось отрицательным, как это случилось в начале 60-х годов на Дальнем Востоке, когда

было принято необоснованное решение об отмене отдельных льгот для этого района, то они затем были незамедлительно восстановлены и сальдо миграции снова стало положительным.
В результате установления коэффициента к заработной плате была решена проблема обеспечения трудовыми ресурсами создаваемого в 70-е годы Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, строительства Байкало-Амурской железнодорожной магистрали, Волжского автомобильного завода, Камского автомобильного завода и ряда других важнейших государственных предприятий.
В частности, для строительства ВАЗа в начале 70-х годов понадобились тысячи рабочих – специалистов высших разрядов. Европейской России, достаточно обеспеченных кадрами, были доведены контрольные (200-300 человек в год) цифры, руководителям предприятий рекомендовано не препятствовать переезду квалифицированных (не ниже 5 разряда) рабочих, желающих работать на Волжском автомобильном заводе.
Условием приглашения на завод было: сразу же после вызова приступить к работе по имеющейся специаль-ности,

первое время жить в общежитии с предоставлением не позже, чем через 6 месяцев, квартиры для семьи в доме-новостройке по существующим тогда нормам. Изъявивший согласие выехать на этих условиях на автозавод рабочий писал соответствующее заявление с приложением о своей профессиональной деятельности, и эти документы сотрудниками Госкомтрудресурсов РСФСР направлялись в отдел кадров автозавода. Как только на заводе создавалось соответствующее рабочее место, рабочему высылался вызов, и он выезжал
за счет принимавшего его предприятия на новую работу41.

Таким путем за три года автозавод принял 7 тысяч высококвалифицированных токарей, фрезеровщиков, слесарей-сбор-

41 Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Аван-
гард, 2008. С. 158.

щиков и других специальностей. В результате крупнейшее высокопроизводительное предприятие страны в установленные сроки начало выпускать ежегодно 200 тысяч автомашин.

Также осуществлялось обеспечение квалифицированными кадрами предприятий нефтегазового комплекса за счет вахтового метода – направления рабочих с отрабатывающих свои запасы нефтедобывающих предприятий Татарии, Башкирии и Чечено-Ингушетии.

Важно отметить, что в эти годы все выпускники ВУЗов

и техникумов обязательно распределялись государством в первую очередь на предприятия, стройки и другие организации, где был дефицит кадров.

Помимо экономической формы управления внутренней миграцией, у государства в арсенале, как было сказано выше, имелись и другие. Достаточно эффективным было административно-хозяйственное управление миграцией.

Оно было представлено нескольким механизмами управления. В частности, административно-хозяйственное управление реализовывалось через сельскохозяйственные переселения. Основными принципами его были: плановость, добровольность, материальное обеспечение и предоставление льгот, учет национальных, хозяйственных и бытовых условий.

В 30-е годы в связи с коллективизацией особое значение придавалось сельскохозяйственному переселению. Оно становится массовым и высокоорганизованным процессом. Для руководства этим миграционным потоком создается Главное переселенческое управление при Совете Народных Комиссаров. В 1953 году оно было объединено с Главным управлением организованного набора рабочих в единое Главное управление переселения и организованного набора рабочих при Совете Министров РСФСР с правами правительственного органа.

Постановление Совета Министров СССР от 19 февраля 1953 года определяло предоставить за счет государства:

а) всем переселенцам бесплатный проезд от места входа до места вселения, провоз имущества до двух тонн на семью, а также провоз скота;
б) переселяющимся колхозам и бригадам бесплатный провоз общественного имущества;
в) главам или трудоспособным членам семей, направляемым в места вселения для участия в строительстве дома на новом месте, – бесплатный проезд;
г) представителям (ходокам) от переселяющихся колхозов и бригад – бесплатный проезд;
д) переселенцам единовременное денежное пособие в зависимости от места вселения на главу семьи от 3 тысяч до 600 рублей и на каждого члена семьи – от 600 до 200 рублей, а также выдавать суточные на время пути;
е) освобождать в местах вселения колхозников-переселенцев и принимающие их колхозы от уплаты сельскохозяйственного налога и поставок государству сельскохозяйственных продуктов (кроме молока);
ж) колхозникам-переселенцам продовольственную ссуду в размере 1,5 центнера зерна или муки на главу се-мьи и по 0,5 центнера на каждого члена семьи с погашением ее натурой в течение трех лет;
з) отводить в местах вселения для заготовки древесины на строительство жилых домов участки леса;
и) переселенцам предоставить долгосрочный кредит на строительство домов с надворными постройками, а также на покупку коров и другого крупного рогатого скота с погашением полученного кредита на строительство дома – в течение десяти лет, на приобретение коров – в течение трех лет,

начиная с третьего года после получения кредита.

Долгосрочный кредит выдавался в дифференцированных размерах, в зависимости от мест вселения. На строительство дома – от 20 тысяч до 10 тысяч рублей, в том числе

за счет бюджета от 50 до 35 процентов. Для приобретения скота размер кредита составлял от 3 тысяч до 1,5 тысяч рублей.

Также выдавался кредит колхозам, принявшим переселенцев, на возведение построек производственного и культурно-бытового назначения, на проведение дорог, строительство мостов, устройство колодцев и другие общественные удобности сроком от 5 до 10 лет 42.

Правительство для переселенцев выделяло соответствующее плану переселения количество стандартных брусовых домов. Главное Управление переселения и организованного набора рабочих распределяло их по колхозам и совхозам в соответствии с планами переселения, составленными на основе их заявок. Колхоз или совхоз, получив комплект домов в предыдущем году переселения, обязан был их построить до прибытия переселенцев – до начала весенних сельскохозяйственных работ. За своевременным строительством домов строго следил Государственный Комитет по использованию трудовых ресурсов Совета Министров РСФСР, причем переселение в хозяйство не проводилось, если не были вовремя построены дома для переселенцев.

Переселенец, который проработал в хозяйстве вселения

пять лет, освобождался от выплаты ссуды – ее на себя принимало хозяйство, считая, что он своим трудом в хозяйстве оправдал все затраты, связанные с его переселением. Существовавшие стимулы и порядок переселения позволял относительно успешно обеспечивать многоземель-ные районы на востоке страны трудовыми ресурсами. Так, с 1918 по 1950 годы из малоземельных районов в многоземельные было переселено свыше 3 миллионов человек, или около 850 тысяч семей.

После войны переселение являлось одной из основных форм планового обеспечения трудовыми ресурсами сельского хозяйства восточных районов страны. С 1951 по 1970

42 Волков А. И., Павлов И. В. Правовое регулирование сельскохозяйственного переселения в СССР. М.: Госюриздат, 1959.

год – было переселено свыше 337 тысяч, семей в составе 1,5 миллиона человек, из которых на долю Сибири и Дальнего Востока пришлось 900 тысяч человек. Одновременно в тот период велось переселение в Калининградскую, Саратовскую, Волгоградскую, Оренбургскую области, а также из зон будущего затопления в районах крупного гидротехнического строительства.

В 70-е и 80-е годы сельскохозяйственное переселение велось в основном в районы Дальнего Востока. В среднем ежегодно в этот регион переселялось до 12 тысяч семей, или порядка 50 тысяч человек. Наряду с другими формами пе-

перераспределения трудовых ресурсов сельскохозяйственное переселение способствовало ежегодному росту населения в этом важном народнохозяйственном и стратегическом регионе страны.

Наряду с перечисленными выше формами внутренней миграции в советский период была еще одна форма – организованный набор рабочих.

Государственная система организованного набора рабочих возникла в начале 30-х годов как форма перераспределения трудовых ресурсов между селом и городом.

Основной задачей организованного набора являлось обеспечение рабочей силой новых промышленных районов, отраслей производства, отдельных предприятий и строек, нуждающихся в рабочих кадрах, межотраслевое перераспределение рабочей силы, а также трудоустройство незанятого трудоспособного населения. С введением оргнабора безработица, достигавшая в 20-е годы значительных размеров, была ликвидирована, так как любой гражданин, не найдя работы по месту жительства, получил возможность поехать за счет государства работать в другие районы страны, где была потребность в рабочей силе.

В 30-е годы набор проводился, в основном, на строительство и в лесозаготовительную промышленность. С рабочим заключался договор сроком от одного года до трех лет

с правом по желанию его продлить. В соответствии с договором ему выдавалось единовременное денежное пособие,

так называемые «подъемные», обеспечивался бесплатный проезд к месту работы, а по окончании срока договора – обратно к месту жительства; проживание в общежитии, так как договор заключался только с ним одним; предприятие обязано было обеспечить его обучение требующейся профессии, если он ее не имел.

В довоенный период масштабы организованного набора рабочих были наиболее значительными: миллионы рабочих активно участвовали в индустриализации страны, трудились на многих ведущих стройках, в том числе таких, как Магнитогорский и Новокузнецкий металлургические комбинаты, и другие. На ряде строек они составляли основную численность рабочих кадров.

После окончания Великой Отечественной войны в районах восстановления объектов промышленности местной рабочей силы не хватало. Требовались дополнительно сот-ни тысяч рабочих рук, и государство вновь обратилось к организованному набору рабочих43.

21 мая 1947 года было принято Постановление Совета Министров СССР «О порядке проведения организо-ванного набора рабочих». Организация этой работы была возложена на Министерство трудовых резервов СССР и созданное в его составе Главное управление организованного набора рабочих. Постановление определяло структуру системы организованного набора рабочих, порядок проведения набора рабочих и их отправку к месту работы, обязанности руководителей предприятий и строек по созданию им необходимых производственных и бытовых условий, а также выплату единовременного пособия.

После восстановления народного хозяйства объемы организованного набора существенно уменьшись. Рабочие ор-
43 Внутренняя миграция: учебное пособие / В.А. Волох, В.А. Су-
ворова. М.: ГУУ, 2014. С. 69-70.

гнабора направлялись, как правило, на прирост численности рабочих предприятий и строек, имеющих важное народнохозяйственное значение и расположенных преимущественно в регионах Урала, Сибири, Севера и Дальнего Востока. В соответствии с Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 22 декабря 1966 года организованный набор рабочих осуществлял на территории России Государственный Комитет по использованию трудовых ресурсов Совета Министров РСФСР (Госкомтрудресурс РСФСР). Проводился он, как и сельскохозяйственное переселение, на плановой основе. Министерства и ведомства, нуждающиеся в рабочей силе, представляли соответствующие заявки в Госплан и Госкомтрудресурс РСФСР. Заявки рассматривались на предмет их обоснованности и возможности предоставления рабочим производственных и бытовых условий. С учетом анализа представленных заявок составлялся проект плана на год по организованному набору рабочих в разрезе министерств, ведомств, областей, краев и автономных республик, которым устанавливалось количество направляемых рабочих и районы, в которых будет осуществляться их набор, причем исключительно на добровольных

началах. Ответственность за выполнение плана оргнабора возлагалась на Госкомтрудресурсы РСФСР44.

Одним из недостатков системы оргнабора рабочих было значительное их выбытие до срока окончания договора. Поэтому, начиная с 1961 года, в целях лучшего закрепления рабочих оргнабора, для принимающих их предприятий устанавливается процент семейных рабочих с предоставлением им соответствующего жилья.

Основными районами набора рабочих были Центральный, Волго-Вятский, Центрально-Черноземный и Северо-Кавказский. Принимали же основную массу рабочих

44 Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Авангард, 2008. С. 164.

Северо-Западный, Уральский, Западно-Сибирский и Дальневосточный районы.

Система организованного набора рабочих также весьма существенную роль играла для отраслей со значительным сезонным характером труда. В этой связи произошли принципиальные изменения в обеспечении рабочими кадрами лесозаготовительных и лесосплавных работ, которые с 1953 года осуществлялись в порядке платной трудовой повинности.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 мая 1956 года было решено провести на эти новостройки отбор и направление рабочих в счет плана организованного набора рабочих и на условиях, предусмотренных для

этой категории рабочих.

Всего на новостройки страны в 1956-1961 годы по комсомольским путевкам выехало свыше 800 тысяч юношей и девушек. За 1961-1966 (на всесоюзных ударных стройках было сооружено свыше 1000 объектов, в том числе такие гиганты, как Братская ГЭС и Западно-Сибирский металлургический завод45.

Однако в проведении общественного призыва молодежи в 1956 году имели место и серьезные недостатки, главным образом в подготовке к приему молодежи и организации производственного обучения, поэтому в июне 1957 года было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об общественном призыве в 1957 году молодежи для работы на важнейших стройках, расположенных в восточных и северных районах СССР и Донбассе», в котором было определено признать целесообразным направить 60 тысяч рабочих на строительство важнейших промышленных объектов, а главное – обязать местные советские органы и руководителей предприятий обеспечить для них необходимые производственные и бытовые условия.

Справедливо будет заметить значение средств массовой информации, красочных плакатов и одухотворяющих тек-

45 Большая советская энциклопедия. М., 1978 г. Т.5. С. 470.

стов печатных изданий. Их роль была одной из определяющих в общественном призыве – не только в своей информативной составляющей, но в рекламном функционале.

Еще одной общественной формой, связанной с сезонной трудовой миграцией, были студенческие строительные отряды, романтизированные таким же образом.

В связи с оттоком молодежи из села в 70-е – 80-е годы в сельском строительстве ощущался острый недостаток в строительных рабочих, для решения этой проблемы, в рамках ЦК ВЛКСМ был организован Штаб студенческих строительных бригад, который собирал заявки от колхозов и совхозов на потребность в рабочих в строительстве сельскохозяйственных объектов.

Всего в летние каникулы выезжало в колхозы и совхозы на строительство несколько сотен тысяч студентов. Это был весомый вклад в обустройство села46.

Авторы монографии (старшего поколения) будучи студентами и аспирантами сами были активными участниками студенческих строительных отрядов (ССО). Причем это касалось не только участия в уборке урожая, но и в других видах деятельности, где напряженная работа продолжалась «от зари до зари». Члены ССО за летние месяцы получали зарплату, которая полностью обеспечивала потребности студенческой жизни до следующего каникулярного сезона.

Однако необходимо отметить самое главное – молодежь знала цену труда, получала хорошую квалификацию и отличный урок по воспитанию в духе дружбы и интернационализма. Кстати в каждый ССО направлялись по 2-3 так называемых трудновоспитуемых подростка. Большинство из них впоследствии становились отличными студентами.

Таким образом, направление молодежи по общественному призыву являлось одной из форм успешного управле-

ния сезонной трудовой миграцией.

46 Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России. М.: Аван-

гард, 2008. С. 172.

Еще одним масштабным процессом внутренней мигра-

ции в советский период было движение населения между

селом и городом, оно же составляло основу межрегиональной

миграции; причем являлась преимущественно неуправляемой.

В центре внимания руководства страны находились так-

же проблемы возвращения северокавказских народов. Один

из авторов этой монографии, профессор А.Б. Паскачев в сво-

ей работе «Экономическое развитие Чечни (вторая половина

XIX века – конец XX века)»47 отмечает следующее:

6-я сессия Верховного Совета СССР, состоявшаяся 11

февраля 1957 года, утвердила Указ Президиума Верховно-

го Совета СССР от 9 января 1957 года «О восстановлении

Чечено-Ингушской АССР в составе РСФСР». Пригородный

район бывшей ЧИ АССР был оставлен в составе Северо-Осе-

тинской республики. Начиная с февраля 1957 года, восста-

новленные республики и области занимались активным

переселением своего населения на исконные земли. Чече-

но-Ингушский обком КПСС и Оргкомитет по восстанов-

лению Чечено-Ингушской АССР лишь 3 апреля 1957 года

приняли совместное Постановление «О мероприятиях по

приему и устройству чеченцев и ингушей, прибывающих в 1957 году».

По плану переселения, принятому Советом министров РСФСР, в 1957 году в ЧИАССР должны были вернуться 17 тыс. семей – 70000 человек. Но уже к июлю 1957 года на родину возвратилось 33227 семей – 132034 человека, 739 семей в Северную Осетию, 753 – в Дагестан48.

31 июля 1957 года бюро ЦК КПСС по РСФСР заслушало и обсудило отчет Чечено-Ингушского обкома партии о ходе выполнения Постановления «О восстановлении национальной автономии чеченского и ингушского народов». Были вскрыты серьезные недостатки по переселению граждан республики и намечены пути скорейшего их устранения. О серьезных упущениях и провале данного вопроса свидетельствует повторное рассмотрение данного вопроса 12 августа 1957 года на VI-м Пленуме Чечено-Ингушского обкома партии с участием секретаря ЦК КПСС П.Н. Поспелова и других ответственных работников ЦК КПСС и Совета Министров РСФСР. Обком КПСС и Оргкомитет по

47 Паскачев А. Б. Экономическое развитие Чечни (вторая половина XIX века – конец XX века). Ярославль: Литера, 2016. 235 с.

48 Вайнахи и имперская власть: Проблема Чечни и Ингушетии во внутренней политике России и СССР (начало XIX–середина XX в.). М., 2011. С. 850.

восстановлению Чечено-Ингушской АССР не учли, что желающих возвратиться уже в 1957 году намного больше, чем намечено.

Проблемы возвращения чеченцев и ингушей находились в центре внимания и в 1958 году. 31 августа 1958 года, после массовых беспорядков в Грозном на собрании актива республики выступил секретарь обкома партии А.И. Яковлев, который был вынужден наметить очередные задачи по принятию и размещению прибывающего в ЧИ АССР населения. О важности данного вопроса говорит и тот факт, что в работе актива приняли участие секретарь ЦК КПСС Н.Г. Игнатов, члены бюро ЦК КПСС по РСФСР В.М. Чураев, М.А. Яснов и другие. На собрании справедливо подвергли острой критике руководителей органов власти республики за их слабую заботу об удовлетворении повседневных запросов и нужд, за волокиту в решении самых насущных проблем возвращающихся на родину людей.

Из 524 тыс. человек (418 тыс. чеченцев и 106 тыс. ингушей), проживавших в Центральной Азии, в течение нескольких лет на родину вернулось 468 тыс. человек (384 тыс. чеченцев и 84 тыс. ингушей).

Итак, миграционная политика СССР в послевоенный период представляет собой наиболее интересный материал для исследования. Этот период характеризуется большей управляемостью миграционными процессами и более широким спектром управленческих механизмов.

Все выше обозначенные формы управления миграцией были экономически и морально обоснованы и направлены на перераспределение трудовых ресурсов, связанное с развитием производительных сил страны, созданием промышленных центров и строительством крупных народно-хозяйственных объектов.

Экономическая форма управления миграцией оказалась весьма эффективной, позволила успешно привлекать на добровольных началах трудовые ресурсы в нужных направлениях и тем самым решать важнейшие народнохозяйственные задачи.

Административно-хозяйственная форма управления миграционными процессами реализовывалась через сельскохозяйственное переселение и организованный набор рабочих. Сельскохозяйственное переселение было одной из основных форм планового обеспечения трудовыми ресурсами сельского хозяйства восточных районов страны.

Через систему организованного набора рабочих в промышленность, строительство и на транспорт пришли миллионы рабочих кадров, что в немалой степени способствовало быстрому восстановлению народного хозяйства, разрушенного в годы войны.

Основным же содержанием миграционной политики было перераспределение трудовых ресурсов, связанное с развитием производительных сил страны, созданием промышленных центров и строительством крупных народно-хозяйственных объектов.

В начале этого периода также имела место и вынужденно-принудительная миграция, имевшая политические моти-

вы: и миграции политических заключенных, и «кулацкие» ссылки, и депортация народов, и перемещение населения из приграничных районов – были фактически репрессивными мерами.

В целом же осуществление миграционной политики способствовало ускоренному развитию экономики страны и

превращению ее из аграрно-индустриальной в индустриально-аграрную, что позволило Советскому Союзу по экономическому потенциалу выйти на второе место в мире, после США, и стать сверхдержавой.

1.3. Миграционная политика России в постсоветский период

Рассматривая миграционную политику в постсоветский период, мы не стали отдельно выделять управление процессами иммиграции, эмиграции и внутренней миграцией. В постсоветский период мы рассмотрели миграционную политику в целом.

Итак, прежняя социалистическая плановая система управления миграционными потоками была не пригодна для регулирования потока беженцев. Постановления Верховного Совета СССР о мерах по оказанию помощи семь-ям беженцев из Гурьевской области Казахской ССР, туркам-месхетинцам из Узбекской ССР не имели реальных механизмов воплощения их в жизнь и поэтому оставались лишь «декларацией на бумаге». На катастрофическое развитие событий с

лета 1991года уже нельзя было не реагировать, и стали пред-
усматриваться меры помощи той или иной категории переселенцев. В частности, распоряжением Президента России «Об организации работы по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» 14 декабря 1991 г. было предусмотрено следующее:

1) определение мер защиты прав и интересов российских граждан, проживающих в других государствах – бывших республиках, и мер по оказанию помощи и созданию условий для приема и размещения тех лиц, которые вынуждены переселиться в Россию;

2) образование Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости Российской Федерации;

3) завершение разработки республиканской долговременной программы «Миграция»49.

Постановлением 1992 г. «О мерах по оказанию помощи беженцам и переселенцам» был предусмотрен комплекс мер по организованному приему, обустройству вынужденных мигрантов, определялись льготы, а также источники и порядок финансирования.

Исходя из иммиграционной обстановки, конкретных политических и социально-экономических условий, сложившихся в Российской Федерации в начале 1990-х требований норм международного права и зарубежного опыта их реа-

лизации, Россия провозгласила основные принципы новой миграционной политики:

1) свобода выбора вынужденными мигрантами места жительства и видов занятости;

2) запрещение высылки или принудительного возвращения вынужденных мигрантов в страны, из которых они прибыли, кроме случаев, предусмотренных законом;

3) гарантированное предоставление государством вынужденным мигрантам вытекающих из их статуса основных прав и свобод, которыми пользуются собственные граждане, и возможность их судебной защиты;

4) безусловное соблюдение вынужденными мигрантами обязанностей, вытекающих из требований законодательства Российской Федерации;

5) недопустимость дискриминации вынужденных мигрантов по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений;

6) недопустимость создания таких льгот или преимуществ для вынужденных мигрантов, которые ставили бы их в привилегированное положение перед местным населением, за исключением чрезвычайных ситуаций и случаев массового притока;

49 См.: Воробьева О.Д. Методологические основы разработки ми-грационной политики // Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. С. 23.

7) координация действий на международном, межгосударственном и национальном уровнях правительственных и неправительственных учреждений и самих вынужденных мигрантов в разрешении проблем их жизнедеятельности;
8) государственное стимулирование формирования рынка жилья и рынка труда50.

Однако для успешной реализации на практике провозглашенных принципов потребовалось создание целевой новой государственной системы, которая бы включала нормативно-правовую базу, разветвленную институциональную структуру, инструменты реализации политики, механизмы ее финансового обеспечения и контроля.

Необходимо отметить, что если в отношении внутренних миграционных перемещений у правительства России был накоплен практический опыт регулирования, то массовая иммиграция не укладывалась ни в какие существующие рамки. Вследствие этого в 1990-е гг. Россия оказалась не готова к приему огромного числа беженцев, внешних трудовых мигрантов, включая нелегалов, и реэмигрантов. Так, по словам Бориса Грызлова, занимавшего в 2003 г. пост министра внутренних дел, в 1990-е гг. проблемой иммиграции в России никто серьезно не занимался51.

Цели проводимой в 1990-е гг. государственной миграционной политики носили социально-экономическую ориентацию:

• обеспечение защиты национальной экономики от

нежелательного притока трудящихся-мигрантов как по масштабу, так и по качественному составу;

• решение наиболее острых проблем в области занятости населения внутри России с помощью гибкого регулирования иностранной рабочей силы;

50 Регент Т.М. Миграция в России: проблемы государственного управления. М.1998. С. 46.

51 См.: Грызлов Б. Иммиграция: перед кем открывать ворота?// Аргументы и факты. 2003. № 35.

• рациональное использование прибывающих в страну трудовых мигрантов в экономических интересах52.

Но ни одна из этих целей не была реализована даже частично. Следствием данного обстоятельства стала хаотичная концентрация внешних трудовых мигрантов в различных регионах России, вызывающая рост безработицы среди местного населения, и социальная напряженность53.

Однако первые шаги по созданию системы государственного регулирования иммиграции в России все же были сделаны. Регулирование иммиграции и контроля в России было поручено целому ряду министерств и ведомств (Минфин, МВД, МИД, Федеральной пограничной службе). Каждое ведомство отвечало за отведенный ему президентом Российской Федерации и Федеральным Собранием участок работы в сфере иммиграционной политики. А после того, как в 1992 г. Российская Федерация присоединилась к Кон-

венции ООН по беженцам 1951 г. и Протоколу 1967 г., в Москве были созданы представительства Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев и Международные организации по миграции. Ключевое положение в области регулирования иммиграционными потоками было отведено специальной государственной структуре с широкой сетью региональных органов – Федеральной миграционной службе. Федеральная миграционная служба была создана 14 июня 1992 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «О Федеральной миграционной службе России» от 14.06.1992 г. № 62554.

52 См.: Коробов А.А. Динамика государственной миграционной

политики РФ, 2000-2006 / Саратовский госуд. соц-эконом. университет

. Саратов, 2007. С. 26-27.

53 Доржиева Т.Г. Трудовая иммиграция в приграничных регионах

России и ее социально-экономические последствия. Дис. … канд. эко-

ном. наук. М., 2003.

54 См.: Указ Президента Российской Федерации от 14.06.1992 г. №

626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости Съез-

да народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета

Постановлением Правительства Российской Федерации

от 1 марта 1993 г. было утверждено Положение о Федеральной миграционной службе России». Перед ФМС было поставлено две задачи: создание иммиграционного контроля и регулирование внешней трудовой миграции, чтобы не нанести ущерб национальному рынку труда – интересам российских работников, претендующих на свободные рабочие места. Но штатная численность органов ФМС, объемы предназначавшегося им финансирования были не соизмеримыми с масштабами проблемы, которую они были призваны решать. Данная структура должна была оперативно включаться в решение новых, не знакомых и очень болезненных проблем. Прежде всего, организовывать встречи и размещать сотни тысяч людей, большинство из которых были представителями российских этносов, вынужденными покинуть места своего постоянного жительства. Постепенно стали создаваться пункты первого прибежища для вынужденных переселенцев и лиц, ищущих убежища, начала оказываться материальная помощь, хоть и в очень ограниченных размерах, а на границах России стал действовать иммиграционный контроль.

В 1994 г. можно констатировать, что ФМС России состоялась как компетентный орган с вполне определенными функциями, целями и задачами, с налаженным взаимодействием с другими федеральными органами исполнительной власти, с подведомственными территориальными органами, не имевшим аналогов в существовавшей системе органов государственного управления. Было положено начало «Женевского процесса», сыгравшего большую роль в решение проблем вынужденной миграции и, прежде всего становле-

нии института убежища, как в Российской Федерации, так и в государствах СНГ.

Весь последующий период – вплоть до начала 2000-х годов – шло совершенствование институционального обе-

Российской Федерации. 1992. №25. Ст.1422.

спечения государственной миграционной политики, корректировка избранного курса на приоритетный прием и обустройство вынужденных мигрантов, включая лиц, ищущих убежище, создание системы иммиграционного контроля, отработка механизмов экспорта и импорта иностранной рабочей силы, совершенствование инструментов реализации политики. Наряду с совершенствованием внутреннего организационно-структурного построения (укреплением территориальных миграционных служб, сети центров временного размещения, постов иммиграционного контроля) создаются в Латвийской Республике, Республике Армения, Киргизской Республике, Латвийской Республике, Республике Таджикистан и Туркменистане представительства ФМС России за рубежом55.

В 1998 – 1999 гг. в ФМС России создается межведомственная рабочая группа, которая разработала проект Концепции государственной миграционной политики. Этот проект был опубликован в центральной прессе, рассмотрен и одобрен на: научно-практической конференции научного совета «Проблемы демографии, миграции и трудовых ресурсов» Российской Академии Наук совместно с Институтом

макроэкономических исследований Минэкономразвития России, расширенной коллегии ФМС России, Правительственной комиссии по миграционной политике и Парламентских слушаниях, проведенных Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, где в обсуждении Концепции приняли участие около 800 представителей объединений вынужденных мигрантов, общественных и неправительственных организаций, органов Федеральной и муниципальной законодательной и исполнительной власти, ученые.

Что касается эмиграционных процессов, то в числе особенностей постсоветской эмиграции следует, прежде всего,

55 Постановление Правительства Российской Федерации от 26
июня 1995 г. № 607.

отметить добровольный характер, принципиально отличающий её от эмиграционных волн советского периода, когда эмиграция преимущественно была вынужденной, а иногда и принудительной. Право на свободное передвижение российских граждан, в том числе на эмиграцию, а также возвращение на родину, предусмотрено Конституцией Российской Федерации. Используя это право, многие эмигранты, уезжая за рубеж, сохраняли российское гражданство, оставленное на родине имущество, юридические права и деловые отношения.

Вместе с тем для отдельных категорий российских

граждан эмиграция была в определённой мере вынужденной акцией, поэтому их эмиграцию вернее будет назвать добровольно-вынужденной. «Одни уезжали за рубеж ради куска хлеба, другие стремились обезопасить свои капиталы. Очевидно, так во многих случаях была вынужденной и бизнес-эмиграция, особенно в середине 1990-х годов, когда владельцы капитала бежали от кровавых разборок, связанных с переделом собственности между частными компаниями. Вынужденной в значительной мере является и женская эмиграция, которая стала отличительной чертой постсоветской эмиграции. Кроме добровольного выезда за рубеж для трудоустройства, в составе семьи или «экспорта невест», появился самостоятельный, так называемый «трафик женщин», который фактически является формой торговли людьми.

Трудовая эмиграция, как возвратная, так и безвозвратная, стала организованным процессом, и это касается не только эмиграции евреев и немцев, репатриация которых осуществляется при посредстве соответствующих государственных организаций Израиля и Германии. Организацией направления российских граждан за рубеж занимаются и многочисленные частные агентства занятости (ЧАЗы). Аналогичную работу ведут иностранные компании и различные фонды, особенно среди молодых перспектив-

ных кадров, добившись права отбирать кандидатов среди студентов старших курсов ведущих вузов страны с после-

дующей после окончания вуза их вербовкой для работы за рубежом.

Наиболее же неблагонадёжной чертой постсоветской эмиграции является её высокий научно-профессиональный уровень – происходящая «утечка умов».

Подавляющее большинство российских граждан (до 97%) эмигрировало в 90-е годы в 5 стран: в Германию – 56,3%, в Израиль – 26,9%, в США 10,6 %, в Канаду – 0,8%, в Финляндию – 0,7% и в другие страны – 4,75%.

Таблица 2

Эмиграция из Российской Федерации в Германию, Израиль, Канаду, США и Финляндию (человек)

Страны	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Всего	103594	88347	103117	113913	105369	110313	96665	84923	83674	108263
В том числе										
Германия	33754	33705	62697	72991	69538	79569	64420	52140	49186	52832
Израиль	61023	38744	21975	20404	16951	15198	14298	14433	16880	36317
Канада	179	164	292	661	874	754	1003	1300	1440	1837
США	2322	11017	13200	14890	13766	10659	12304	12466	10753	11078
Финлян-дия	450	583	451	536	586	603	728	755	798	1068

Источник: Демографический ежегодник России. 1999 год. М.: 2000.

Всего в эти страны за период 1990 - 1999 годы прибыло из России 996178 человек. С учётом же 4,75% прибывших российских граждан в другие страны, общее числ о эмигра-

ции из России за 90-е годы составило около 1 миллиона 50 тысяч человек. Однако эти данные, как уже отмечалось, не отражают фактическую эмиграцию. Если взять три основных потока российской эмиграции: в Германию, Израиль и США, то, согласно российской статистике, за этот период в указанные страны проследовало 847494 человека.

Ход и результаты социально-политических и экономических реформ в России в 90-е годы в значительной мере послужили причиной изменений в структуре внутрироссийских миграций. Свертывание производственного и жилищного строительства, рост безработицы вследствие массового закрытия предприятий, с одной стороны, стали мощными выталкивающими факторами миграции, особенно для территорий с узкой хозяйственной специализацией. С другой стороны, те же причины на фоне массового обнищания населения во многом сгладили локальные различия в условиях жизни и тем самым ограничили стимулы к смене места жительства.

Внутренняя (межрегиональная) миграция в текущий период оказывает сильное воздействие на динамику численности и состава населения в современной России. По своим масштабам она в несколько раз превосходит внешнюю (международную): только регистрируемая внутренняя миграция в 1989 - 2004 гг. составила 46,5 млн. человек. Именно внутренняя миграция играла в последние 15 лет решающую роль в сокращении численности населения Севера и Восто-

ка страны. Охарактеризуем основные ее особенности.

Вот уже полтора десятилетия в России действует новая схема территориального перераспределения населения, получившая название «западный дрейф». Население страны теперь движется с востока на запад – из недавно обжитых и малонаселенных территорий Зауралья в староосвоенные регионы центральной и южной частей Европейской России. Осознать масштабы этого движения, его динамику можно путем рассмотрения ситуации в крупных частях страны. Наиболее наглядно это сделать по семи федеральным округам. В 90-х годах прошлого – начале нынешнего столетия население стягивалось в Центральный, Приволжский и Южный округа, тогда как остальные испытывали миграционную убыль. При этом Центральный округ привлекал население из всех без исключения округов, Приволжский – из

всех, кроме Центрального, Южный уступал двум первым. За ними следовали Северо-Западный, Уральский и Сибирский округа, на последнем месте оставался Дальневосточный округ, отдающий население всем другим округам.

За 1991-2003 годы население Европейского Севера только за счет внутрироссийской миграции сократилось на 10%, причем почти все потери обусловлены выездом в европейскую принимающую зону. Наиболее активно северяне выезжают в Санкт-Петербург и Ленинградскую область (поток ориентирован на «северную столицу» ввиду ее более близкого географического расположения), затем – в Москву56.

В отличие от Севера, южным республикам запустение пока не грозит. Миграция из республик Южного федерального округа в равнинное Предкавказье и Центральную Россию имела место уже давно. Еще во времена Советского Союза здесь существовала довольно напряженная ситуация на рынке труда, что вынуждало коренное население выезжать на «шабашки» в другие регионы страны. Задолго до вооруженных конфликтов регион начало покидать славянское население, но этот процесс шел довольно медленно и вяло.

В начале 1990-х годов отток населения из региона усилился под воздействием войны в Чеченской Республике. Падение уровня жизни подавляющей части населения вынудило его искать занятия в других регионах страны, многие семьи еще больше стали зависеть от заработков, получаемых «на стороне». Заметно увеличились диаспоры народов Армении, Азербайджана, а также представители северо-кавказских этносов, прежде всего в соседних Краснодарском и Ставропольском краях, и во многих регионах Центральной России и Поволжья57.

56 Рыбаковский Л.Л., Зайончковская Ж.А., Вишневский А.Г. и др.

Население СССР за 70 лет. М: Наука, 1988.

57 Рыбаковский Л.Л., Зайончковская Ж.А., Вишневский А.Г. и др.

Население СССР за 70 лет. М: Наука, 1988.

Республики Северного Кавказа за рассматриваемый период теряли население главным образом в обмене с равнинным Предкавказьем: более четверти получил Ставропольский край, более половины – другие регионы Юга. Мигранты из названных республик выезжают также в Центр и Приволжье, а на Урал, в Сибирь и на Дальний Восток пришлось только 8% миграционных потерь региона. Таким образом, выходцы из южных республик остаются в основном на западе страны, азиатская часть России для них мало привлекательна.

Настоящий полюс миграционного оттока образуют Якутия, Магаданская область, Чукотский АО, Сахалинская область, Камчатская область с Корякским АО. Все негативные процессы, в последние пятнадцать лет характерные и для севера, и для востока страны, здесь выражены в наибольшей степени. Это – те самые «острова», для которых остальная Россия по праву называется «материком»: здесь нет железных и автодорог, транспорт здесь – авиа, морской или речной, причем последние два действуют лишь в течение короткого северного лета. Практически нет и магистралей, связывающих регионы между собой.

Регионы юга Дальнего Востока – наш форпост в Азиатско-Тихоокеанском регионе, территория, граничащая с Китаем, – не только не удержали своего населения, но и не смогли привлечь даже соседей-северян.

В Петропавловске-Камчатском 12 мая 2016 г. состоялось совещание по вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики в регионах Дальнего Востока, в котором приняли участие заместитель Руководителя

Администрации Президента Российской Федерации Магомедсалам Магомедов, заместитель полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Андрей Мотовилов, губернатор Камчатского края Владимир Илюхин, заместитель руководителя Федерального агентства по делам национальностей

Российской Федерации Андрей Меженько, представители Администрации Президента РФ, Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям, федеральных ведомств, территориальных органов исполнительной власти, Ассоциации коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Открывая заседание, заместитель Руководителя Администрации Президента РФ Магомедсалам Магомедов отметил, что в условиях сложной внешнеполитической обстановки, попыток эскалации этнополитической и межконфессиональной напряженности в стране, укрепление единства многонационального народа России и обеспечение межнационального согласия продолжает оставаться приоритетным направлением государственной политики. Камчатский край, по его словам, имеет положительный опыт в сфере поддержки коренных малочисленных наро-дов, который необходимо распространять на другие субъекты страны58. (Расширенное совещание-семинар по вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики Росси. Г. Петропавловск-Камчатский, май 2016 г.)

Выступая на совещании, один из авторов этой монографии, профессор А.Б. Паскачев отметил: «Вместе с тем, миграция как важный источник прироста численности населения не оказывает желаемого влияния на демографическую ситуацию в округе. Напротив, по данным Росстата миграционный прирост в течение последнего пятилетия имеет отрицательное значение, так в 2015 году (январь-октябрь) ДФО миграционная убыль населения составила 20 тыс. человек.

Несмотря на общее увеличение количества прибывших граждан в субъекты Российской Федерации округа в 2,4 раза, миграционное сальдо за последние 5 лет практически не изменилось»59.

58 URL: http://www.migimo.ru/news/1900/

59 Личный архив авторов.

В целом факторы, определяющие направления и масштабы внутренних миграционных потоков, можно разделить на следующие группы:

1) показатели экономического развития (в том числе величина валового регионального продукта в абсолютном исчислении и в расчете на душу населения, темпы роста валового регионального продукта и промышленного производства, отраслевая структура производства и занятости, доля убыточных предприятий, величина инвестиций в основной капитал, иностранные инвестиции в экономику региона);

2) показатели уровня жизни населения (в том числе ве-

личины среднемесячных доходов и расходов жителей, средний размер накоплений граждан, региональный прожиточный минимум, стоимость базовой потребительской корзины, соотношение доходов и прожиточного минимума, доля населения, живущего за чертой бедности);

3) показатели демографического развития (в том числе численность населения региона, темп естественного прироста населения, ожидаемая продолжительность жизни для обоих полов (отдельно для мужчин и женщин) при анализе миграционных потоков в гендерном разрезе), доля городского населения, возрастно-половая, брачная, этническая структуры населения региона, средний размер домохозяйства);

4) показатели социального развития (в том числе индикаторы развития региональных систем образования, здравоохранения, культуры, сферы торговли, криминогенная обстановка в регионе);

5) показатели, описывающие ситуацию на региональном рынке труда (в том числе уровень и структура безработицы, число имеющихся вакансий в расчете на одного безработного);

6) показатели, описывающие ситуацию на жилищном рынке (в том числе стоимость покупки или аренды квартиры, размер имеющейся жилой площади, приходящейся на одного жителя, ввод нового жилья в расчете на одного жителя);

7) экологические и природно-климатические показатели (в том числе средние температуры самого теплого и самого

холодного месяца года, климатический режим в регионе, величина вредных выбросов в атмосферу, величина токсичных отходов производства);
8) показатели, характеризующие федеральную и региональную государственную политику (в том числе наличие специфических региональных налогов и их величина, сложность процесса регистрации);
9) индикаторы уровня социально-политической стабильности в регионе (в том числе количество преступлений, межэтнических конфликтов);
10) материальные и нематериальные издержки, связанные с миграцией (в том числе уровень развития транспортной инфраструктуры региона, издержки перемещения в регион и из него);
11) показатели прошлых миграционных потоков (в том числе доля мигрантов и немигрантов в населении региона)60.
Для обеспечения оптимизации структуры и масштабов внутрироссийских миграционных потоков в рамках государственной миграционной политики могут применяться такие предусмотренные нормативно-правовыми актами методы регулирования (меры миграционной политики), как:
– административные (устанавливающие порядок смены места жительства внутри страны и предусматривающие административную ответственность, в том числе государственных служащих, за нарушение существующих нормативных актов);
– экономические (предусматривающие налоговые льготы, предоставление финансовой помощи на осуществление переезда и обустройство на новом месте, регулирование сто-

имости аренды и покупки жилья и др.);
– пропагандистские, социально-психологические (предусматривающие целенаправленное воздействие на систему
60 URL: http://archipelag.ru//

предпочтений и ценностных ориентаций, формирующих миграционное поведение населения).
Анализ миграционных процессов в контексте проблемы безопасности позволяет сделать, по крайней мере, несколько выводов. Трансформация миграций в России происходила более быстро и остро. Многие из принятых ею миграционных потоков по своей природе относятся либо к нелегальным,
либо к экстремальным (из зон экологических катастроф, вооруженных конфликтов, межэтнической напряженности, из депрессивных районов Севера и т.п.). За прошедшие годы существенно возросла доля внутреннего оборота вследствие сокращения масштабов внешней миграции. В этот же период сократились объемы и доля миграционного оборота со странами нового зарубежья и, при сохранении количества эмигрантов, увеличилась доля мигрирующих в старое зарубежье. Появилась жизненно важная для государства необходимость вмешаться в процесс переселения людей: смягчить удары вынужденной миграции, повлиять на внутреннюю социально-экономическую миграцию, (дабы не оголить огромные богатейшие территории), воспрепятствовать проникновению в страну криминальной миграции, способство-

вать в поиске заработков гражданам за пределами своей страны,

использовать труд временных мигрантов, создавать условия для

баланса спроса и предложения на внутреннем рынке труда.

1.4. Миграционная ситуация в современной России: количественные и качественные характеристики

Численность постоянного населения Российской Федерации[61] на 1 декабря 2015 года составила 146,5 млн. человек

и с начала года возросла на 239,4 тыс. чел., или на 0,16%

(на соответствующую дату 2014 года также наблюдалось

увеличение численности населения на 300,2 тыс. чел., или

61 По оценке Федеральной службы государственной статистики.

на 0,21%). Увеличение численности населения за январь-ноябрь сложилось за счет естественного и миграционного

(+214 909) приростов. При этом миграционный прирост составил 89,8% от общего прироста населения.

Миграционный прирост населения России уменьшился

на 31,2 тыс. человек, или на 12,7%, что произошло в результате возросшего числа выбывших из Российской Федерации

(на 43,2 тыс. человек, или на 15,3%), в том числе за счет эмигрантов в государства-участники СНГ на 40,5 тыс. человек,

или на 17,1%. Это связано в основном с возвращением к постоянному месту жительства мигрантов, ранее зарегистри-

рованных по месту пребывания на срок 9 месяцев и более. Наряду с этим отмечено увеличение числа прибывших из-за пределов России на 12,0 тыс. человек, или на 2,3%, в том числе из государств-участников СНГ на 11,3 тыс. человек, или на 2,4%.

Число мигрантов, переселяющихся в пределах России, увеличилось на 78,5 тыс. человек, или на 2,1% по сравнению с соответствующим периодом 2014 года.

Динамика въезда иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации и их выезда с территории страны в течение последних пяти лет оставалась достаточно стабильной. Общий объем ежегодно прибывающих на территорию Российской Федерации иностранных граждан имел тенденцию роста. Однако в 2015 году отмечается снижение въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию.

Динамика въезда иностранных граждан и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации за последние пять лет

В 2015 году на территорию Российской Федерации въехало более 17,0 млн. иностранных граждан, что на 6,1% ниже показателя прошлого года. Без учета Крымского федерального округа и граждан Украины – 12,6 млн. (-2,7%; аналогичный период прошлого года62 – 13,0 млн.).

За последние три года тройка регионов-лидеров по числу въезжающих иностранных граждан остается неизменной.

На первом месте по-прежнему остается Московская область, в которую въехало 20,9% от общероссийского показателя, что на 19,5% превышает показатель за АППГ, далее следует Санкт-Петербург и Ленинградская область (8,5%; -1,0%) и Брянская область (8,4%; -2,3%).

Наибольшая доля (55,6%) в числе прибывших мигрантов по-прежнему принадлежит гражданам Украины, Узбекистана, Казахстана, Таджикистана.

Среди прибывающих граждане государств-участников Содружества Независимых Государств составляют 72,3% (АППГ – 75,5%) от общего числа въехавших на территорию Российской Федерации мигрантов. Доля такой категории мигрантов в общем миграционном потоке обусловлена уменьшением числа въехавших граждан Украины (-14,2%

62 Далее АППГ.

Источник: данные ФМС России

или 723 тыс. чел.), Узбекистана (-18,9% или 434 тыс. чел.), Таджикистана (-15,6% или 181 тыс. чел.) и Молдовы (-21,9% или 137 тыс. чел.).

Доля числа въехавших граждан из государств ЕС в общем миграционном потоке остается незначительной – 10,1% (АППГ – 10,3%), из которых почти одну треть составляют граждане Германии и Великобритании. Граждане стран Азии (вне СНГ) составляют 12,2% (АППГ – 8,9%), подавляющее большинство среди которых – граждане Китая, Монголии, Турции. Объемы иммиграционных потоков на территорию

Российской Федерации из стран Африки, Америки, а также Австралии и Океании были незначительными и в основном определялись поездками граждан США, Канады, Австралии, Бразилии, Мексики и Египта. Количество въехавших граждан указанных стран составило более 15 тыс. человек.
По национальному составу в семи из девяти федеральных округов лидирующие позиции по числу въехавших граждан занимают граждане СНГ, удельный вес которых варьирует в диапазоне от 72,4% в Центральном федеральном округе до 96,5% в Приволжском федеральном округе.
В Дальневосточном федеральном округе на граждан СНГ приходится только 2,3%, а основной поток формируется за счет граждан Китая – 63,8%. В Северо-Западном федеральном округе – 46,5% от числа въехавших составляют граждане ЕС. В Крымском федеральном округе основной миграционный поток въехавших – граждане Украины (98,3%).
По гендерному признаку среди въезжающих преобладают мужчины – 62,6% (+7,6%; АППГ – 59,5%), женщины составляют 37,4% (+1,1%; АППГ – 35,5%).
Из числа прибывших иностранных граждан 79,5% это лица трудоспособного возраста (от 18 до 60 лет). Доля данной категории граждан в общем потоке практически изменилась незначительно (АППГ – 80,4%).
Основной целью въезда иностранных граждан на территорию Российской Федерации остаются частные поездки

(40,2%). При этом в абсолютном выражении данный показа-

тель снизился на 14,1%. Данная цель является лидирующей по всем федеральным округам, за исключением Северо-Западного и Дальневосточного федеральных округов, где основной целью въезда является «туризм», который составляет 41,3% и 48,3% соответственно.

Изменившийся порядок привлечения иностранных граждан, прибывших в безвизовом режиме, к трудовой деятельности повлек увеличение числа мигрантов, въезжающих с целью «работа» (+9,1%). Таким образом, доля данной категории мигрантов в общем миграционном потоке составила 23,3%.

Данный рост в первую очередь объясняется увеличением количества въехавших граждан Армении, Украины и Киргизии, указавших при въезде цель «работа». При этом наибольшую долю трудовых мигрантов среди прибывших граждан каждого государства составляют граждане Таджикистана (81,1%) и Узбекистана (77,3%).

На 13,7% увеличился поток иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию с туристическими целями, и составил 17,9%. В основном это граждане Китая (28,2% от общего количества прибывших туристов), при этом их число в 2015 году увеличилось более чем в 2 раза. Одновременно с этим в 10,7 и 4,6 раз соответственно воз-рос туристический поток граждан Гондураса и Конго.

Несмотря на то, что в общем туристическом потоке Макао, Гонконг, Уругвай, Аргентина и Чили имеют незначительную долю, данная цель въезда в Российскую Федерацию является основной для граждан указанных стран и в среднем составляет 92,0%, при этом отмечается рост въез-

да почти на 59,0%.

Начиная с октября месяца, число иностранных граждан, выехавших с территории Российской Федерации, превышает число въехавших на территорию страны в среднем на 10,8%, а также в августе месяце число выехавших иностранных граждан превысило число прибывших почти на 3,0%. Аналогичная динамика прослеживалась и в 2014 году, где количество выездов иностранных граждан с территории Российской Федерации с октября по декабрь превышало количество въездов на территорию страны в среднем на 8,5%. Основной поток с территории Российской Федерации осуществляют граждане Украины, Узбекистана, Казахстана.

Соотношение динамики въезда на территорию Российской Федерации и
выезда с территории Российской Федерации ИГ и ЛБГ
за 2015 год

Источник: данные ФМС России

По состоянию на 1 января 2016 года на территории Российской Федерации находились 9 924 726 иностранных граждан (без учета Крымского федерального округа и граждан Украины – 7,4 млн.).

Число находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан на протяжении последних лет кардинально не изменяется. При этом во втором полугодии 2015 года наметилась тенденция к их снижению, так на 1

января 2016 года на территории Российской Федерации находилось на 9,5% меньше иностранных граждан, чем на 1 января 2015 года.

Снижение числа находящихся иностранных граждан произошло в основном за счет граждан Узбекистана (-425 тыс. чел.), Таджикистана (-144 тыс. чел.), Германии (-128 тыс. чел.) и США (-95 тыс. чел.).

Одновременно с этим возросло количество находя-щихся граждан Беларуси (+131 тыс. чел.) и Украины (+87 тыс. чел.).

Из числа находящихся с потенциальной целью осуществления трудовой деятельности пребывает 47,2% (4 689 783 чел.), с целью, не связанной с работой, 31,0% (3 072 531 чел.), с действительными документами на осуществление трудовой деятельности 21,8% (2 162 412 чел.).

На граждан СНГ приходится 85,7% от общего числа находящихся, в том числе Украины – 25,2% от общего числа иностранных граждан, Узбекистана – 18,2%, Таджикистана – 8,7%;

граждан ЕС – 5,0%, в том числе Германии – 1,2%, Финляндии – 0,8%, Франции – 0,4%, а также других стран: Китая – 2,2%, Турции – 0,8%, Вьетнама – 0,5%.

Среди находящихся иностранных граждан большинство составляют мужчины (66,3%), среди которых 84,9% это лица трудоспособного возраста, женщины составляют 33,7% от общего числа находящихся.

Практическая реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников63 осуществляется в 59 субъектах Российской Федерации в 8 федеральных округах. В 2015 году к работе по программе приступили Удмуртская Республика, Астраханская, Вологодская, Ленинградская, Рязанская области.

В целях обеспечения и совершенствования общего порядка выполнения Государственной программы в 2015 году издано 9 правовых актов различного уровня, из них 1 Указ Президента Российской Федерации, 1 постановление Правительства Российской Федерации, 2 распоряжения Правительства Российской Федерации, 5 ведомственных приказов.

63 Далее – «Государственная программа».

В 2015 году принято 114 348 (+26,6%) заявлений об участии в Государственной программе, оформлено 104 785 свидетельств участника Государственной программы.

В 2015 году в соответствии с данными свидетельствами на территорию Российской Федерации прибыло и поставлено на учет 183 146 участников Государственной программы и членов их семей (+72,3%), из них 111 тыс. прибыло из Украины (60,4%), 14,5% – из Казахстана, 7,5% – Узбекистана, 6,9% – Молдавии, 3,9% – Армении, 3,4% – Таджикистана, 1,6% – Киргизии и 1,8% из прочих стран.

Из числа прибывших – 72,3% это граждане трудоспо-

собного возраста, 41,0% имеют высшее и неоконченное высшее образование.

Субъекты Российской Федерации с наибольшим числом прибывших в них участников Госпрограммы с членами семей

Субъект Российской Федерации	Количество участников Госпрограммы	Количество членов семей	Всего прибыло	Доля
Воронежская область	6 909	6 842	13 751	7,5%
Калужская область	5 926	6 617	12 543	6,8%
Тульская область	5 584	6 446	12 030	6,6%
Липецкая область	6 015	5 805	11 820	6,5%
Новосибирская область	3 910	4 304	8 214	4,5%
Челябинская область	3 963	3 642	7 605	4,2%

Курская
область 3 383 3 542 6 925 3,8%
Свердлов-
ская область 3 216 3 483 6 699 3,7%
Омская
область 3 209 2 980 6 189 3,4%
85
ГЛАВА I. ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И ЭВОЛЮЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ИСТОРИИ РОССИИ
Традиционно высокой остается доля соотечественников, прибывших в субъекты, расположенные в Центральном федеральном округе – 42,3% переселенцев. Привлекательность данного округа обусловлена географическим положением, в том числе близостью к столичному региону, благоприятными умеренными климатическими условиями, наличием перспектив социально-экономического развития. Также наибольшее количество соотечественников прибыли в Сибирский (15,5%), Приволжский (11,9%) и Уральский (11,2%) федеральные округа, распределение прибывших соотечественников по остальным округам следующее: СЗФО – 8,0%, ДФО – 5,6%, ЮФО – 3,9%, СКФО – 1,5%.
В Российской Федерации создана и постоянно развивается целостная система предоставления убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.
Разработан проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» (прежнее наименование проекта федерального закона «О беженцах»).
Указанный законопроект направлен, в первую очередь,

на совершенствование системы предоставления убежища иностранным гражданам на территории Российской Федерации, упрощение и ускорение применяемых процедур, пресечение злоупотребления иностранными гражданами права на убежище, на обеспечение национальной безопасности и общественного порядка Российской Федерации.

В начале 2014 года вследствие широкомасштабного применения военной силы в Донецкой и Луганской областях, а также ухудшения политической и экономической ситуации на Украине и пессимистических ожиданий ее населения относительно ее развития резко возросла вынужденная иммиграция украинских граждан в Российскую Федерацию.

Российская Федерация, исходя из принципов гуманизма, братских отношений с народом Украины, последователь-

но проводит политику «широко открытых дверей» в отношении беженцев с Украины, несмотря на серьезное бремя, связанное с их приемом.

На территорию Российской Федерации прибыла и длительное время находится значительная часть населения Украины. Несмотря на это Российская Федерация пока не ограничивает въезд в Российскую Федерацию граждан Украины, как ни с Донецкой и Луганской области, так ни с внутренних областей Украины.

При этом Российская Федерация, с учетом ситуации на Украине, как правило, воздерживается от высылки ее граж-

дан на территорию Украины.
В 2015 году в территориальные органы ФМС России от иностранных граждан поступило 1 358 ходатайств о признании беженцем и 151 131 заявление о предоставлении временного убежища из 60 стран. Среди обратившихся наибольшее количество составляют граждане Украины (около 130 тыс. чел. или 98,0%), Сирии (1,4 тыс. чел. или 1,1%) и Афганистана (1,1 тыс. чел. или 0,8%).
Доля лиц, признанных беженцами, от общего числа обратившихся с ходатайствами в отчетном периоде составила 8,2% (112 чел.) и получивших временное убежище, от общего числа обратившихся с заявлениями, составила 99,0% (149 550 чел.).
По состоянию на 31 декабря 2015 года на учете территориальных органов ФМС России состояло 770 беженцев и 313 707 лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации.
В целях организации приема граждан Украины были приняты 52 нормативных и распорядительных актов различной юридической силы.
Всего в период с 1 апреля 2014 года на территорию Российской Федерации въехало (без убытия) 1,1 млн. граждан из юго-востока Украины.

На территории 61 субъекта Российской Федерации развернуто 282 пункта временного размещения64, в которых размещены более 13 тыс. человек, в том числе более

4 тыс. детей.

ПВР создаются по мере необходимости органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые отвечают и за условия содержания в этих учреждениях. В августе 2014 года было 1 002 ПВР, в которых было размещено более 55 тыс. граждан Украины.

Прибывающим гражданам Украины была предоставлена возможность легализоваться либо в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», либо обратиться за убежищем в соответствии с Федеральным законом «О беженцах».

В соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» легализовались, как правило, граждане Украины, которые могли самостоятельно интегрироваться в российское общество, которые имеют родственников в России или которые не желали пока расставаться с украинскими паспортами.

В этой связи были приняты соответствующие решения, максимально упрощавшие миграционные процедуры для граждан Украины.

Например, лицам, оказавшимся на положении «беженцев на месте», которые ранее уже находились на ее территории (работали, временно пребывали или временно проживали), неоднократно продлевался срок временного пребывания, были увеличены квоты на получение разрешений на временное проживание в Российской Федерации.

Лица, нуждающиеся в серьезной поддержке властей Российской Федерации, как правило, обращались за убежищем.

За убежищем обращались не только граждане с юго-востока Украины, но и из других регионов страны.

64 Далее ПВР.

Тот или иной статус получили 87% от обратившихся граждан Украины, в том числе из прибывших в 2015 году – 94%.

В территориальные органы ФМС России, начиная с 2014 года, обратилось для определения своего правового положения почти 1,4 млн. граждан Украины, в том числе:

– с ходатайством о признании беженцами или заявлением о предоставлении временного убежища – 420 тыс. чел.;

– за оформлением разрешения на временное проживание, без учета лиц, получивших временное убежище – 261 тыс. чел.;

– за оформлением патента – 497 тыс. чел.;

– за оформлением разрешения на работу – 174 тыс. чел.

С заявлением о продлении срока действия временного убежища обратилось 140 тыс. чел., срок продлен 135 тыс. чел.

Что касается внешней трудовой миграции, то начиная с 2015 года, для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, изменился порядок привлечения к трудовой деятельности. Данная категория мигрантов осуществляет трудовую деятельность на основании патента, за исключением отдельных категорий иностранных граждан65. Кроме того, в соответствии с договором о Евразийском экономическом союзе

граждане государств-участников Договора (Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия)66 осуществляют трудовую деятельность без разрешительных документов.

Данные обстоятельства привели к значительному снижению количества оформленных разрешений на работу (-85,7%),

в том числе квалифицированным специалистам (-86,1%).

65 В соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. №

357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные

законодательные акты Российской Федерации» к ним относятся высококвалифицированные специалисты и иностранные граждане, обучающиеся в Российской Федерации по очной форме.

66 Далее – «ЕАЭС».

За 2015 год в Российской Федерации оформлено 214 559 бланков разрешений на работу67 (АППГ – 1 505 558) на 177 175 иностранных граждан (-86,7%; АППГ – 1 334 899).

В рамках установленной квоты68 иностранным гражданам оформлено 115 956 разрешений на работу (-88,9%; АППГ – 1 044 628). Квота на выдачу разрешений на работу в целом по Российской Федерации исчерпана на 44,2%69.

Среди иностранных работников, оформивших раз-

решения на работу, преобладающее количество имеют граждане Китая – 34,0%, далее следуют граждане КНДР (20,2%) и Турции (15,2%). При этом наибольший рост числа оформленных разрешений на работу наблюдается у граждан Непала (+111,6%), Пакистана (+28,0%) и Египта (+14,5%).

Распределение оформленных разрешений на работу по гражданской принадлежности за 2015 год

Источник: данные ФМС России

На 31 декабря 2015 года количество разрешений на работу составило почти 176 тыс. (-84,0%; АППГ – 1 097 тыс.).

67 В том числе квалифицированным, высококвалифицированным специалистам и ИГ, получающим высшее образование в Российской Федерации по очной форме.

68 Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2014 г. № 1400 была утверждена на 2015 год квота на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу в размере 275 856 разрешений.

69 Без учета резерва квот.

Среди трудовых мигрантов, оформивших разрешение на работу, абсолютное большинство составляют мужчины – 84,9%.

Тем не менее, есть страны исхода, в потоках которых женщины составляют существенную долю. Так, среди оформивших разрешения на работу иностранных граждан Филиппин и Таиланда женщины составляют 82,3% (1,8 тыс. разрешений) и 94,8% (1,6 тыс. разрешений) соответственно.

Из числа оформивших разрешения на работу женщин основную часть занимают работницы из Китая (6,8%), Вьетнама (3,2%), КНДР (1,2%), Филиппин (1,1%), Таиланда (1,0%).

При оформлении разрешений на работу основными профессиями, указанными женщинами, являлись специалист, швея, менеджер, подсобный рабочий, массажист, повар.

Мужская часть трудовых мигрантов в основном оформляет разрешения по профессиям каменщик, специалист, штукатур, бетонщик, подсобный рабочий, арматурщик, плотник.

На 85,9% уменьшилось число выданных разрешений на работу квалифицированным специалистам (2015 г. – 20 902; 2014 г. – 147 857).

Количество действительных разрешений на работу в качестве квалифицированных специалистов на 31 декабря 2015 года составило 24 287, из которых 43,1% в Центральном федеральном округе, 16,9% – в Северо-Западном и 15,6% – в Уральском федеральных округах.

Среди иностранных граждан, оформивших разрешения на работу в качестве квалифицированных специалистов, основная доля принадлежит гражданам Китая (21,0%). Наибольший рост оформленных разрешений на работу в каче-

стве квалифицированных специалистов отмечен у граждан Малайзии (+100,0%), Сингапура (+83,3%) и Египта (+44,8%).

Основные профессии, по которым оформляются разрешения на работу для квалифицированных специалистов, это:
техник-технолог (16,8% от общего числа оформленных разрешений на работу квалифицированным специалистам), по данной профессии разрешения на работу в основном оформляют граждане Китая (39,5%), Турции (19,8%) и Сербии (11,9%);
генеральные директора предприятий (11,8%), среди которых 14,9% граждане Китая, 11,7% – Турции, 8,0% – Индии;
инженер-технолог (8,0%), Китай (26,7%), Турция (24,3%), Сербия (13,2%).
Распределение доли оформленных разрешений на работу КС
по гражданской принадлежности
Источник: данные ФМС России
За 2015 год 41 829 (+22,2%) иностранным гражданам оформлены разрешения на работу в качестве высококвалифицированных специалистов70, в т.ч. 36 118 (+11,3%) – прибывшим в визовом порядке.
Иностранные граждане, получившие разрешения на работу в качестве ВКС для работы в одном субъекте, составляют 95,3% (39 833) от всех оформивших разрешения на работу такой категории мигрантов, для работы в двух и более субъектах – 4,8% (1 996).

70 Далее – ВКС.

Динамика оформленных разрешений на работу ВКС

Источник: данные ФМС России

В числе основных стран, из которых привлекаются высококвалифицированные специалисты, на первом месте находится Китай (9 345 человек). Наибольший рост оформленных разрешений в качестве ВКС наблюдается у граждан Сингапура и Непала, в 47 и 12 раз соответственно.

Распределение высококвалифицированных специалистов по странам

Источник: данные ФМС России

Всего в 2015 году выдано 35 157 разрешений на работу ВКС (+41,4%; АППГ – 24 861), из них 96,6% или 33 956 разрешений выдано работникам, чей уровень дохода составит более 2 млн. рублей в год.

На конец отчетного периода количество действительных разрешений на работу в качестве высококвалифицированных специалистов составило 28 962.

Для осуществления трудовой деятельности в реализации проекта «Сколково» высококвалифицированным специалистам оформлено 1 058 разрешений на работу.

Иностранным гражданам, получающим высшее образование в Российской Федерации по очной форме, оформлено

5 297 разрешений на работу, из них 95,7% (5 070 разрешений) на граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Количество действительных разрешений по состоянию на 31 декабря 2015 года составило 2 438, из которых 92,5% в Центральном федеральном округе.

Субъекты Российской Федерации с наибольшим количеством выданных патентов

Субъект Российской Федерации	Количество выданных патентов	Доля по России
г.Москва	456 303	26,3%
г. Санкт-Петербург и ЛО	256 225	14,8%
Московская область	195 290	11,3%
Свердловская область	47 710	2,8%
Краснодарский край	47 682	2,8%
Самарская область	46 010	2,7%
Новосибирская область	40 728	2,4%
Ханты-Мансийский АО	36 610	2,1%
Иркутская область	31 292	1,8%
Республика Башкортостан	27 994	1,6%

Иностранным гражданам, направляемым для работы в расположенные на территории Российской Федерации филиалы, представительства и дочерние организации ино-

странных коммерческих организаций, зарегистрированных в странах – членах Всемирной торговой организации, оформлено 1 разрешение на работу (АППГ – 4) в Приморском крае.

Всего в 2015 году с начала года выдан 1 732 471 патент. Из числа оформленных документов 54,9% или 982 604 – для работы у юридических лиц.

Значительно возросло количество выданных патентов в Чукотском АО (в 6 раз), Магаданской области (в 3 раза), г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области (в 2,7 раза) и Ненецком АО (в 2,4 раза).

Более половины всех патентов (52,2%) выдано гражданам Узбекистана, далее следуют граждане Таджикистана (26,4%), Украины (10,8%), Молдовы (5,8%) и Азербайджана (2,8%).

Сумма налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа за приобретение патентов, поступившего в бюджеты, составила более 33,3 млрд. руб. (+84,4%; АППГ – 18,8 млрд. руб.).

Большая часть мигрантов трудится в следующих отраслях народного хозяйства71:

строительстве – 375,2 тыс. чел. или 34,0% от общего количества выданных разрешительных документов (из них 275,7 тыс. чел. по патентам и 99,5 тыс. чел. по разрешениям на работу);

на обрабатывающих производствах – 115,8 тыс. чел. или 10,5% (из них 85,5 тыс. чел. по патентам и 30,4 тыс. чел. по

разрешениям на работу);
деятельности домашних хозяйств – 106,8 тыс. чел. или 9,7% (из них 105,6 тыс. чел. по патентам и 1,2 тыс. чел. по разрешениям на работу);
оптовой и розничной торговле; ремонте автотранспортных средств – 97,6 тыс. чел. или 8,9% (из них 75 тыс. чел. по патентам и 22,6 тыс. чел. по разрешениям на работу);
предоставлении прочих видов услуг – 83,1 тыс. чел. или 7,5% (из них 74,5 тыс. чел. по патентам и 8,6 тыс. чел. по разрешениям на работу);
сельском и лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве – 72,9 тыс. чел. или 6,6% (из них 56,6 тыс. чел. по патентам и 16,3 тыс. чел. по разрешениям на работу);
71 По данным ФМС России.

деятельности гостиниц и предприятий общественного питания – 39,3 тыс. чел. или 3,6% (из них 31,1 тыс. чел. по патентам и 8,1 тыс. чел. по разрешениям на работу);
транспортировке и хранении – 38,4 тыс. чел. или 3,5% (из них 30,7 тыс. чел. по патентам и 7,7 тыс. чел. по разрешениям на работу);
иных отраслях – 171,1 тыс. чел. или 15,5% (из них 111,3 тыс. чел. по патентам и 53,1 тыс. чел. по разрешениям на работу).
Распределение трудящихся иностранных граждан по возрастным группам за 2015 год

Возрастная
группа –
наименова-
ние
Офор-
мившие
патент
+/-
Офор-
мившие
РНР
+/- Всего
17 и менее 3,1% 16,6% 0,7% -3,5% 2,9%
18-29 45,3% -20,7% 24,4% -40,4% 43,5%
30-39 25,8% -24,6% 27,8% -34,8% 26,0%
40-49 19,2% -21,5% 32,9% -35,8% 20,4%
50-59 6,2% -35,5% 13,1% -43,3% 6,8%
60 и более 0,3% -65,9% 1,1% -54,7% 0,4%
Источник: данные ФМС России

По возрастным группам среди трудящихся иностранных граждан большинство составляют лица в возрасте от 18 до 29 лет (43,5%). В то же время отмечается, что распределение трудовых мигрантов по возрастным группам в зависимости от оформленного им разрешительного документа различны. Так, среди иностранных граждан, оформивших разрешения на работу, преобладают лица в возрасте 40-49 лет, патент: 18-29 лет.

По данным ФМС России 33,8% иностранных граждан превысили срок своего пребывания на территории Россий-

ской Федерации, из которых 95,4% составляют граждане СНГ, 1,3% – стран ЕС, 3,3% – другие страны.

В абсолютном значении большинство этой группы из стран СНГ составляют граждане Узбекистана (877,6 тыс. чел. или 27,4%), из стран ЕС – Финляндии (8,2 тыс. чел. или 18,2%), среди других стран – Турции (20,4 тыс. чел. или 18,7%). Больше нарушителей среди граждан Абхазии и Молдовы, где в группу риска попадает почти каждый второй. Наибольшее количество нарушений режима пребывания иностранными гражданами отмечено в г. Москве, Московской и Брянской областях.

При этом наибольший удельный вес иностранных граждан, превысивших срок своего пребывания от общего числа находящихся в регионе, отмечается в Астраханской области (64,3%), Республике Ингушетия (60,3%), Брянской (54,9%) и Омской (54,7%) областях.

Среди нарушителей режима пребывания большинство составляют мужчины (71,7%), женщины – 28,3%. Наибольшее количество незаконно находящихся иностранных граждан среди лиц в возрасте 18-29 лет (42,5%).

В 2015 году иностранными гражданами на территории Российской Федерации совершенно 46 388 преступлений (+3,7%), в т.ч. гражданами СНГ – 37 232 преступлений или 87,0%. Удельный вес совершенных иностранными гражданами преступлений в общем количестве раскрытых по Российской Федерации стабильно составляет 3,8%, при этом в

г. Москве, Московской области, г. Санкт-Петербурге этот показатель составляет 18,8%, 12,6% и 12,4% соответственно. Наибольший рост преступлений, совершенных международными мигрантами, отмечается в Южном федеральном округе (+35,5%), за счет существенного роста преступлений в таких регионах, как республики Калмыкия (91,7%) и Адыгея (79,6%); Северо-Кавказском федеральном округе (+22,8%), за счет: республик Кабардино-Балкарская (+112,0%%) и Северная Осетия – Алания (+39,8%).

Динамика преступности иностранных граждан в 2011-2015 гг. Наибольшее количество преступлений совершено иностранными гражданами в Центральном (47,1% или 21 834) и Северо-Западном (11,8% или 5 469).

К сожалению, в 2015 году на 17,5% увеличилось количество преступлений в отношении иностранных граждан (16 476). Наибольший рост таких преступлений зафиксирован в Южном (+34,5%) и Северо-Кавказском (+30,4%) федеральных округах.

В Крымском федеральном округе в 2015 году иностранными гражданами совершено 1 802 преступления, в том числе в Республике Крым – 1 481, в городе Севастополе – 321. В отношении иностранных граждан совершено 805 преступных посягательств или 4,9% от общего числа зарегистрированных преступлений в отношении такой категории граждан.

Регионы Российской Федерации с наибольшим количеством преступле-

ний, совершенных ИГ и ЛБГ и уровнем преступности на 1 000 безус-

ловно находящихся иностранных граждан

Источник: данные ФМС России

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

В 2015 году в Российской Федерации продолжена работа по оказанию государственной поддержки вынужденным переселенцам. Численность вынужденных переселенцев в 2015 году сократилась на 10,4% и на 1 января 2016 года составила 10 258 сем. (25 359 чел.). С ходатайством о предоставлении статуса вынужденного переселенца в течение года обратились 76 семьей (148 чел.). Статус вынужденного переселенца предоставлен 53 семьям (80 чел.).

Более половины (54,6%) вынужденных переселенцев проживает на территории Северо-Кавказского федерального округа, в основном в Республике Северная Осетия-Алания – 2,2 тыс. семей (6,8 тыс. чел.) и Республике Ингушетия – 2,0 тыс. семей (6,1 тыс. чел.).

Распределение вынужденных переселенцев по регионам Российской Федерации

Субъект Российской Федерации

Количество вынужденных переселенцев

Доля по России +/-

Северная Осети-
я-Алания 6 821 26,9% -6,2%
Республика Ингу-
шетия 6 139 24,2% -14,2%
Белгородская
область 745 2,9% -7,2%
Самарская об-
ласть 655 2,6% -10,4%
Санкт-Петербург
и ЛО 600 2,4% -16,3%
Ставропольский
край 582 2,3% -7,3%
Оренбургская
область 504 2,0% -11,0%
Алтайский край 480 1,9% -9,1%
Новосибирская
область 466 1,8% -9,2%
Краснодарский
край 438 1,7% -12,6%
Источник: данные ФМС России

В 2015 году 675 семей (1 802 чел.) приобрели жилье за счет средств федерального бюджета в рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2015-2020 годы.

За годы урегулирования осетино-ингушского конфликта государственную поддержку в рамках постановления Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 г. №274 «Об оказании государственной поддержки гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре-ноябре 1992 г.» получили более 30 тысяч человек.

ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

2.1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история разработки и проблемы реализации

Как отмечалось ранее, среди многих причин, объясняющих неразбериху и почти полное отсутствие целостной системы взглядов на содержание и основные направления реализации стратегического курса страны в сфере регулирования миграционных процессов, особое место следует отвести низкому уровню концептуального обоснования миграционной политики современной России72. Именно отсутствием в течение длительного времени Концепции государственной миграционной политики, по мнению авторов данной монографии, можно объяснить признающиеся сегодня большинством специалистов противоречивость и крайности миграционной политики государства, проводимой в последние двадцать лет: от полной либерализации внешней миграции

и взятия на себя непомерных обязательств перед мигрантами (достаточно вспомнить первые редакции законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах») до чрезмерного ужесточения позиции государства по отношению к мигрантам, что нередко приводило к нарушению элементарных прав человека. Очень часто принимались поспешные, непоследовательные нормативные акты, «ухитряющиеся» быть в целом запаздывающими, а в частности – поспешно принятыми, что требовало внесения новых изменений в недавно принятые акты. На это указывают даже формули-

72 Волох В.А., Омельченко Н.А. Концепция государственной ми-

грационной политики Российской Федерации: история развития и про-

блемы реализации // Вестник университета (ГУУ). 2012. № 17. С. 102-

108.

ровки названий принимавшихся законов. Наглядным примером может служить «Федеральный закон от 6 января 2007 г. № 2-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Единственным документом, определяющим политику

государства в сфере миграции до июня 2012 г., являлась одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 01 марта 2003 г. Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации73. Этот документ в основном предусматривал борьбу с незаконной миграцией, которая рассматривалась преимущественно как «вызовы и угрозы». В нем не было дано определение сущности и структуры миграционных процессов в России, не выделены основные этапы реализации Концепции, и он в целом носил декларативный характер74. Кроме того, совершенно очевидно, что понятие «регулирование миграционных процессов» значительно уже понятия «государственная миграционная политика». Вызывает сомнение уровень принятия данного документа, если не забывать, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации политику государства определяет Президент Российской Федерации. К тому же термин «одобрена» не носит указания обязательного выполнения Концепции для органов исполнительной власти75.

73 СЗ РФ. 2003. № 10. Ст. 923.

74 См.: Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федера-

ции. Опыт и перспективы развития. М.: Зимогляд, 2009. С. 45-46.

75 Волох В.А. Формирование и реализация государственной ми-

грационной политики Российской Федерации в сфере вынужденной ми-

грации и предоставления убежища. Монография // М.: Спутник+, 2009.

С. 76.

102

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

Известный исследователь в сфере миграции населения Ю.В. Рощин, рассматривая проблемы управления миграционными процессами, отмечает, что современная миграционная политика – «это политика текущего времени, не нацеленная на перспективу – она «сиюминутная, ситуационная»76.

В целях исправления сложившегося положения Совет Безопасности Российской Федерации решениями от 17 марта 2005 г. и 18 марта 2006 г. дал поручения заинтересованным федеральным органам исполнительной власти разработать проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. С этого времени начинается работа над проектом Концепции государственной миграционной политики.

Утвержденная в настоящее время Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года разработана Межведомственной рабочей группой, в состав которой входили представители федеральных и муниципальных органов исполнительной власти, ученые, представители бизнес-структур и общественных организаций. В 2011 г. проект концепции рассматривался на заседаниях Общественного совета при ФМС России, Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками, Общественной палаты Российской Федерации, Правительственной комиссии по миграционной политике, а также в аппарате Правительства и Администра-

цией Президента Российской Федерации.

После широкого обсуждения 27 апреля 2012 года на заседании Совета Безопасности Российской Федерации была одобрена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года и представлена на утверждение Президенту России.

76 Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение

миграционных процессов в миграционной политики в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие. М.: ГУУ,

2007. С. 196.

ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

Президент Российской Федерации В.В. Путин 13 июня 2012 г. утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее Концепция).

Утвержденная Концепция представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, в ней определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Концепция разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными

правовыми актами Российской Федерации во взаимосвязи с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации, Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и другими документами стратегического планирования, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права и обязательствами Российской Федерации, вытекающими из международных договоров в сфере миграции. Разработка Концепции осуществлена с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями

глобализации. Реализация настоящей Концепции должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, свя-

занных с притоком мигрантов.

Структурно Концепция включает 7 разделов: 1. Общие положения. 2. Условия формирования и реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. 3. Цели, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации. 4. Международное сотрудничество. 5. Информационно-аналитическое обеспечение реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. 6. Основные механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. 7. Этапы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Концепция определяет следующие цели государственной миграционной политики Российской Федерации:

а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;

б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;

в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Принципами государственной миграционной политики Российской Федерации заявлены:

а) обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

б) недопустимость любых форм дискриминации;

в) соблюдение норм национального и международного права;

г) гармонизация интересов личности, общества и государства;

д) взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества;

е) защита национального рынка труда;

ж) дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов;

з) учет особенностей регионального развития;

и) открытость и доступность информации о миграционных процессах и принимаемых решениях в области реализации государственной миграционной политики Российской Федерации;

к) научная обоснованность принимаемых решений.

Концепция устанавливает следующие задачи государственной миграционной политики Российской Федерации: а) создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан; б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использова-

ния иностранной рабочей силы; в) содействие развитию внутренней миграции; г) содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности; д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов; е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом; ж) противодействие незаконной миграции.

В соответствии с целями и задачами государственной миграционной политики сформулированы ее основные направления, которые включают следующие блоки проблем:

а) создание для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных

граждан условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства;

б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой;

в) содействие развитию внутренней миграции граждан Российской Федерации;

г) содействие образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности;

д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, фор-

мированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;
ж) противодействие незаконной миграции.
Концепция определяет основные направления международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции, в числе которых предусматривается:
– расширение взаимодействия с международными организациями;
– создание условий для свободного перемещения и трудоустройства граждан в соответствии с международными соглашениями;
– гармонизация и унификация миграционного законодательства Российской Федерации;
– формирование правовой базы сотрудничества с иностранными государствами с целью обмена информацией по вопросам миграции;
– выработка единых подходов по вопросу реадмиссии граждан третьих государств;
– развитие многостороннего и двустороннего взаимодействия в сфере миграции.
Предусматривается также заключение международных соглашений в сфере миграции с компетентными органами иностранных государств:

– способствующих притоку иностранных инвестиций в Российскую Федерацию;

– о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией;
– о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств (о реадмиссии);
– об организованном привлечении иностранных работников;
– о взаимном признании медицинских документов.
В Концепции большое внимание уделяется информационно-аналитическому обеспечению реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.
В этих целях предусмотрено:
а) совершенствование предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в сфере миграции, в том числе с использованием информационных технологий (инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме);
б) совершенствование способов получения, формирования, хранения и использования дактилоскопической информации об иностранных гражданах с последующим использованием полученной информации компетентными органами, в том числе в правоохранительных целях;
в) расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, в том числе:
развитие системы статистического наблюдения на основе административных систем учета населения и системы

выборочных исследований по вопросам внутренней и международной миграции;
совершенствование механизмов сбора, хранения, обработки и распространения информации в сфере миграции;

информационное обеспечение различных миграционных программ и мониторинг их эффективности;
г) проведение научно-исследовательских разработок для анализа и прогноза миграционной ситуации, мониторинга и оценки эффективности различных миграционных программ;
д) научное сопровождение изменений в инструментах и механизмах государственной миграционной политики Российской Федерации.
Основными механизмами реализации государственной миграционной политики Российской Федерации являются:
а) дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере миграции с учетом норм международного права;
б) развитие международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции, гармонизация миграционного законодательства Российской Федерации и унификация статистического учета в этой сфере в рамках межгосударственных объединений;
в) включение задач и мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственные, федеральные и региональные программы;

г) учет задач государственной миграционной политики Российской Федерации при формировании федерального и региональных бюджетов, концентрация финансовых и материальных ресурсов на реализации приоритетных направлений и задач государственной миграционной политики Российской Федерации;

д) формирование приоритетных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации для различных типов регионов с учетом складывающейся миграционной ситуации;

е) совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации,

органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции;

ж) постоянный мониторинг и анализ происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития страны, а также последующая корректировка конкретных мер государственной миграционной политики Российской Федерации;

з) развитие научных исследований в сфере миграции.

К несомненным достоинствам Концепции следует отнести конкретизацию и определение основных этапов реализации государственной миграционной политики Российской

Федерации: первый этап – 2012-2015 гг., второй – 2016-2020 гг.

третий – 2021-2025 гг.

По мнению авторов монографии, данная Концепция представляет собой более комплексный документ, чем Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, принятая в 2003 г. Исключительно ценно то, что в ней признается «положительный потенциал, заложенный в миграционных процессах», что «привлечение иностранных работников является необходимостью для дальнейшего поступательного развития страны», прямо указывается на то, что «миграционная привлекательность России невысока и распространяется преимущественно на граждан государств-участников СНГ», что логически выдвигает стратегическую задачу повышения этой привлекательности. В Концепции откровенно признается, что «нарастание негативного отношения к мигрантам» и «изоляция мигрантов от принимающего социума» является непосредственным результатом отсутствия государственного внимания к адаптации и интеграции мигрантов.

В связи с принятием Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года, одной из главных задач Правительства, заинтересованных федеральных, муниципальных и органов власти местного

самоуправления, научных и общественных организаций становится выполнение основных направлений государствен-

ной миграционной политики по сферам управления миграционными процессами.

При этом должна быть существенно повышена роль НКО в реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией государственной миграционной политики. Конструктивное взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества является одним из принципов государственной миграционной политики77.

С учетом важности широкого привлечения институтов гражданского общества к участию в реализации Концепции представляется целесообразным возможно полнее задействовать их потенциал для реализации программ и проектов в рамках обозначенных Концепцией сфер, предусмотрев при этом соответствующий порядок взаимодействия с государственными структурами.

На наш взгляд, достигнув осознания, что привлечение иностранных работников – необходимость, следует перестраиваться в сторону оптимизации управления миграционными процессами, одновременно «на порядок повысить качество миграционной политики государства»78, эффективное проведение которой будет способствовать социально-экономическому и демографическому развитию, обеспечению национальной безопасности и сохранению стабильности в обществе.

77 Концепция государственной миграционной политики Россий-

ской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13

июня 2012 г. п. 22, д.

78 Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // URL: :http://

www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html

111

ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

2.2. Институциональное обеспечение государственной миграционной политики

Научные исследования показывают, что важнейшими проблемами институционального обеспечения любой политики являются ее сопровождение, полномочия и разграничения функций органов исполнительной власти, их межведомственного взаимодействия, а также координации усилий органов государственной власти, местного самоуправления и НПО79. Изучение структуры институционального обеспечения миграционной политики Российской Федерации позволяет утверждать, что она представляет собой автономную подсистему в политической системе государства. Данная система иерархична: верхний уровень образуют политические органы государственной власти, нижний уровень – административной структуры. Общественно-политические институты российского общества стоят особняком, но тесно взаимодействуют с обоими уровнями. Политические структуры занимаются разработкой идеологических доктрин, стратегической программы, законодательства и исполнения законодательства, в том числе в области миграции населения.

Управление миграционными процессами осуществляют созданные профильные административные структуры (министерства, ведомства, федеральные службы и их региональные представительства). Общественно-политическая структура выполняет двоякую функцию. Во-первых, старается повлиять на принятие решений на политическом уровне институциональной структуры миграционной политики, а во-вторых, контролирует деятельность административных структур в миграционной сфере.

Рассматривая каждую подсистему в государственной системе миграционной политики по отдельности, можно выявить ее структурную неоднородность и функциональную противоречивость.

79 См. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.: Диполь-Т, 2005. С. 130.

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, генеральная политическая линия по любому государственному вопросу определяется Президентом Российской Федерации, который определяет основные направления внутренней и внешней политики государства80.

В своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Президент формулирует главные направления во внешней и внутренней политике России, издает соответствующие

Указы и Распоряжения, которые обязательно должны исполняться на всей территории Российской Федерации, через своих представителей контролирует их исполнение.

Конституция Российской Федерации предоставила Президенту широкие властные полномочия по формированию и реализации государственной миграционной политики. Президент является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина, вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина, решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища. Во внешнеполитической области Президент осуществляет руководство, ведет переговоры и подписывает международные договоры, в том числе: по проблемам миграции и предоставления гражданства.

Таким образом, глава государства – Президент Российской Федерации – обладает высшей компетенцией в области формирования миграционной политики и реализует свои полномочия, опираясь на систему органов государственной власти, а также на консультативные и совещательные органы. Он возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации[80]

80 Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Официальное издание. М.: Юрид. лит. , 2009. С. 64.

рации, совместно с Федеральным Собранием определяет стратегию, контролирует и координирует деятельность государственных органов, в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по реализации миграционной политики.

Важную роль в функционировании государства играют представительные органы власти. Постоянно действующим сложным организационным механизмом является Федеральное Собрание – представительный и законодательный орган Российской Федерации, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы.

Федеральное Собрание Российской Федерации как законодательный орган является механизмом, обеспечивающим законотворчество, которое реализуется в двух плоскостях:

1) ратификация международных соглашений в области миграции;

2) правотворчество (например, принятый 19 мая 2010 г. Федеральный закон № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»)81.

В Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания созданы профильные комитеты, выполняющие ряд не менее важных функций, в том числе в сфере миграции населения. В их числе:

• разработка и принятие законопроектов для реализации миграционной политики;

• рассмотрение и утверждение выделяемых денежных средств на эффективное осуществление миграционной политики;

• контроль органов исполнительной власти в сфере реализации политики, законодательства и использования финансовых ресурсов, выделяемых бюджетом на реализацию миграционной политики и др.

81 СЗ РФ. 2010. № 21. Ст. 2524. 9 января, 22 июля, 28 декабря 2010.

Третьим звеном в институциональной структуре миграционной политики выступает Правительство Российской Федерации. Несмотря на то, что миграционную политику определяет Президент, Правительство в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» также принимает политические решения в рамках своей компетенции с учетом приоритетов в сфере управления миграционными процессами, сформулированными в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Таким образом на основании ст.16 указанного Федерального конституционного закона Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики.

В целях осуществления единой миграционной политики Правительство Российской Федерации обеспечивает согласованное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти по управлению миграционными процессами:

• определяет приоритеты в вопросах внешней миграции с учетом изменений в развитии этих процессов в Российской Федерации и в иностранных государствах;

• утверждает целевые программы, концепции регулирования миграционных процессов, заключает межправительственные соглашения по вопросам миграции;

• заслушивает представителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о работе по выполнению возложенных на эти органы обязанностей82.

Кроме того, Правительство Российской Федерации обеспечивает взаимодействие с иностранными государствами, поддерживает контакты с международными организациями, развивает международное сотрудничество:

82 См.: Правительство Российской Федерации // Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005. С. 271.

• по вопросам миграции населения, предоставления международной защиты лицам, ищущим убежище, по проблемам противодействия нелегальной миграции;

• по вопросам возврата и приема нелегальных мигран-

тов (реадмиссии); по координации деятельности компетентных органов сопредельных государств по выявлению и перекрытию каналов нелегальной миграции;
• по пресечению деятельности трансграничных группировок, связанных с торговлей людьми, контрабандой, наркобизнесом и другой противоправной деятельностью.
Другой уровень институциональной структуры миграционной политики – административный. По нашему мнению, четкой границы между политическим и административным делением в государственной системе управления миграционными процессами не прослеживается. Исполнительная власть представляет собой мощный механизм, переводящий политические решения в действительность, имеет разветвленную структуру вертикали, обеспечивающую прохождение и конкретизацию таких решений по всей системе исполнительных органов.
Административный уровень институциональной структуры миграционной политики представляет собой совокупность государственных органов, отвечающих за реализацию миграционной политики на территории России. Они обеспечивают исполнение законодательства Российской Федерации, Указов Президента и постановлений Правительства в области миграции, а также в пределах своей компетенции разрабатывают нормативные правовые акты в этой сфере и передают их для рассмотрения на политический уровень институциональной структуры миграционной политики.
В настоящее время в реализации миграционной политики Российской Федерации участвует целый ряд федеральных органов исполнительной власти. А именно:

1. Министерство внутренних дел Российской Федерации.

2. Министерство иностранных дел Российской Федерации.

3. Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

4. Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации.

5. Министерство информационных технологий и свя-зи Российской Федерации.

6. Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации.

7. Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации.

8. Министерство транспорта Российской Федерации,

9. Министерство образования и науки Российской Федерации.

10. Министерство финансов Российской Федерации.

11. Министерство юстиции Российской Федерации.

12. Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

13. Служба внешней разведки Российской Федерации.

14. Федеральная служба государственной статистики.

15. Федеральная таможенная служба.

Также необходимо обратить внимание на то, что до апреля 2016 года основным федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную миграцион-

ную политику, являлась Федеральная миграционная служба. Однако в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба была упразднена. Функции и полномочия ФМС России были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации. На данный момент создано Главное управление по вопросам миграции МВД России.

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел, ГУВМ

ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своих компетенций функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

Основными задачами Главного управления по вопросам миграции являются:

• Организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции;

• Обеспечение совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции;

• Обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления;
• Организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию Главного управления;
• Организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики, по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

Основными функциями Главного управления по вопросам миграции являются:

1. Осуществление анализа состояния миграционной обстановки, а также эффективности мер, принимаемых территориальными органами МВД России, их структурными подразделениями по реализации основных направлений государственной политики, отнесенных к компетенции Главного управления.

2. Определение приоритетных направлений совершенствования служебной деятельности территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления.

3. Подготовка на основе проводимого анализа прогнозов изменения миграционной обстановки, проектов стратегических решений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, с информированием заинтересованных органов государственной власти о тенденциях развития миграционной ситуации.
4. Разработка и внесение первому заместителю Министра предложений и проектов управленческих решений по формированию и реализации государственной политики в установленной области деятельности, а также по совершенствованию форм и методов работы территориальных органов МВД России, их структурных подразделений, приоритетных мерах, направленных на упорядочение функционирования и оптимизацию выполнения ими задач в сфере миграции на основе сочетания человеческих ресурсов и потенциала современных автоматизированных информационно-телекоммуникационных технологий, технических средств.
5. Осуществление мероприятий по формированию и реализации федеральных целевых программ по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.
6. Участие в перспективном и текущем планировании деятельности МВД России, разработке концепций, основных направлений развития территориальных органов МВД России, их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.
7. Обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и выработка соответствующих правовых, организационных и иных мер по повышению эффективности деятельности территориальных органов МВД

России, их структурных подразделений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

8. Разработка проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, по вопросам деятельности Главного управления.

9. Разработка в установленном порядке либо участие в разработке по решению руководства Министерства совместно с заинтересованными подразделениями Министерства, федеральными органами исполнительной власти проектов международных договоров Российской Федерации, а также межведомственных нормативных правовых актов и соглашений в установленной сфере деятельности.

10. Подготовка или участие в подготовке проектов отзывов и заключений по проектам международных договоров Российской Федерации, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

11. Обеспечение представления и представление по искам, предъявленным к МВД России, в установленном порядке в судах интересов МВД России, а по соответствующим

поручениям – интересов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации по предметам споров, отнесенным к компетенции Главного управления.
12. Подготовка или участие в подготовке ответов по запросам Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека по вопросам деятельности Главного управления.
13. Подготовка или участие в подготовке ответов на запросы депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и членов Общественной палаты Российской Федерации по вопросам деятельности Главного управления.

14. Ведение совместно с заинтересованными подразделениями Министерства баз данных нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, проведение работы по их систематизации.
15. Проведение антикоррупционной экспертизы изданных нормативных правовых актов МВД России при мониторинге применения нормативных правовых актов МВД России в соответствии с компетенцией Главного управления.
16. Разработка проектов типовых положений о структурных подразделениях территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функции, отнесенные к компетенции Главного управления, а также участие в разработке типовых штатных расписаний указанных подразделений.

Главное управление по вопросам миграции для осуществления своих задач и функций имеет право:

1. Создавать рабочие группы и комиссии.

2. Запрашивать и получать в установленном порядке от соответствующих подразделений федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц этих органов и организаций, а также граждан документы, справочные и иные материалы, необходимые для принятия решений по вопросам деятельности Главного управления.

3. По поручению первого заместителя Министра привлекать в установленном порядке образовательные и научные организации МВД России для выполнения поставленных перед Главным управлением задач и осуществления возложенных функций.

4. Участвовать в организации проведения научных исследований по вопросам деятельности Главного управления.

5. Пользоваться в установленном порядке базами данных Министерства и его территориальных органов, образо-

вательных и научных организаций МВД России для решения задач, возложенных на Главное управление.

6. Проводить по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления, проверки служебной деятельности

территориальных органов МВД России на региональном и районном уровнях и их структурных подразделений.

7. Вносить предложения первому заместителю Министра о постановке на особый контроль территориальных органов МВД России и подразделений полиции, входящих в сферу ведения Главного управления, имеющих низкие результаты деятельности, а также о привлечении к дисциплинарной ответственности их руководителей.

8. Заслушивать отчеты руководителей подразделений территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организационно-методическое руководство деятельностью которых осуществляет Главное управление, а по согласованию с руководством Министерства – начальников территориальных органов МВД России и их заместителей по вопросам, относящимся к предмету ведения Главного управления.

9. Проводить совещания, рабочие встречи, научнопрактические конференции и семинары.

10. Проводить в установленном порядке стажировку руководителей территориальных органов МВД России, состоящих в резерве для назначения на указанные должности, по направлениям деятельности Главного управления, а также Образовательных и научных организаций МВД России.

11. Использовать при выполнении возложенных задач возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций, средств массовой информации в порядке, установленном законодатель-

ством Российской Федерации.

12. Участвовать в установленном порядке в организации и проведении общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, по которым Главное управление является

головным разработчиком, а также принимать участие в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив граждан и общественных объединений по наиболее актуальным вопросам, относящимся к сфере внутренних дел.

13. Осуществлять иные полномочия, предоставленные Главному управлению нормативными правовыми актами МВД России83.

Подводя итог, отметим, что в качестве основного механизма, регулирующего миграционную политику в Российской Федерации, выступает государство. По своей структуре оно включает в себя:

Высшие органы государственной власти:

• глава государства – Президент Российской Федерации,

• законодательный орган – Федеральное Собрание Российской Федерации,

• Правительство Российской Федерации.

Органы более низкого уровня:

• министерства и ведомства,

• органы субъектов Российской Федерации.

Так, законодательная власть нормирует представления о желаемом развитии миграционной политики, переклады-

вая эти представления на административно-правовые нормы и создавая юридическое обеспечение пространства проектируемой миграции.

Судебная власть, стоящая на страже соблюдения Закона, обеспечивает справедливость процедурного взаимодействия, повышает уровень доверия и общественной солидарности.

Исполнительная власть формирует проектное пространство страны, в том числе она проектирует миграцию (из-за рубежа, внутри страны и за ее пределы), указывая на желаемое развитие миграционной политики, перекладывает представления о желаемом развитии миграционной ситуации на адмнистративно-правовую, организаторскую деятельность.

83 Ваше право.// Юридическая газета, № 10. 2016

При этом разные уровни власти выполняют разные объемы политических задач и чем ниже уровень власти, тем меньше в ней политической составляющей и больше технического администрирования.

Институты гражданского общества

Международная практика показывает, что если вопросы определения правового положения иностранных граждан относятся к компетенции государства, то вопросы интеграции, адаптации и оказание им правовой помощи во многом решаются при самом активном участии неправительствен-

ных организаций. Одним из стратегических направлений миграционной политики страны на современном этапе, по нашему мнению, должно стать совершенствование создания и развития институтов гражданского общества, при этом целесообразно перенести акценты на политику закрепления востребованных мигрантов в стране.

Много лет на территории Российской Федерации успешно работают такие общественные, неправительственные и международные организации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», «Сеть «Миграция и право», «Международная правозащитная ассамблея», Российское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции» и ряд других84. Они оказывают помощь беженцам, вынужденным переселенцам, трудовым и другим категориям мигрантов, в том числе методическую, финансовую, юридическую, медицинскую, консультативную, осуществляют научно-исследовательскую деятельность в сфере миграции и многое другое.

Многие общественные организации осуществляют проекты по мониторингу нарушений прав человека. Показатель-

84 Волох В.А. Формирование и реализация государственной ми-

гра-ционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной

ми-грации и предоставления убежища. Монография. М.: Спутник+,

2009. С. 162.

но, что в результате этой деятельности, по отзывам самих мигрантов, случаи нарушений прав человека в России сокращаются85.

Одним из новых институтов гражданского общества в нашей стране являлся впервые созданный в 2007 г. Общественный совет при Федеральной миграционной службе86, в состав которого вошли видные ученые и общественные деятели, в том числе и авторы этой монографии профессора В.А. Волох и А.Б. Паскачев. Все члены Совета были профессионально знающие проблемы миграции населения.

В соответствии с утвержденным положением Общественный совет являлся совещательно-консультативным органом при Федеральной миграционной службе и создан с целью оказания содействия ФМС России в подготовке предложений по выработке и реализации мероприятий по совершенствованию государственной миграционной политики в Российской Федерации. Решения Общественного совета носили рекомендательный характер.

Исходя из основных задач и функций, Общественный совет осуществлял свою работу в соответствии с планами, которые утверждались на очередной год. В качестве приоритетных направлений Общественным советом были определены следующие вопросы: развитие взаимодействия ФМС России с общественными объединениями, научными и учебными учреждениями; рассмотрение инициатив общественных объединений, научных и учебных учреждений, связанных с решением наиболее сложных проблем мигра-

85 Воронина Н.А. Деятельность общественных организации Рос-

сии по защите прав мигрантов в России // Права человека и правоза-

щитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской

научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н.

Лопатина. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 298.

86 Приказ Федеральной миграционной службы от 10 апреля 2006 г.

№ 114 «Об Общественном совете при Федеральной миграционной служ-

бе (в ред. приказа ФМС России от 31 июля 2008 г. № 203) // http://www.

fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf

ции; подготовка предложений по формированию государственной миграционной политики Российской Федерации и совершенствованию действующего законодательства в сфере миграции; освещение проблем миграции в СМИ; участие негосударственного сектора в решении вопросов внешней трудовой миграции; совершенствование системы банковских переводов мигрантов; проведение научных исследований и подготовка экспертных заключений по основным направлениям миграционной политики.

В заседаниях Общественного совета принимали участие ответственные работники центрального аппарата и терри-

ториальных органов миграционной службы, что позволяло оперативно принимать решения по рекомендациям Общественного совета.

Работа членов Общественного совета при ФМС России проводилась по 3-м направлениям:

1) подготовка и участие членов Совета в заседаниях Общественного совета при ФМС России, на которых рассматриваются наиболее сложные проблемы миграции;

2) проведение и участие членов Совета в общественно-значимых мероприятиях по проблемам миграции населения, при этом уделяя особое внимание совершенствованию работы общественно-консультативных советов в субъектах Российской Федерации;

3) индивидуальная работа членов Совета по оказанию консультативной помощи ФМС России по вопросам правового статуса различных категорий мигрантов, их социальной поддержки, реабилитации и адаптации; участие в подготовке информационно-аналитических материалов по различным проблемам в сфере миграции, в том числе выступления в средствах массовой информации; проведение научных исследований, конференций, круглых столов, семинаров, в том числе международных, подготовка научных докладов и сообщений по проблемным вопросам в сфере

миграции населения, вызвавшим повышенный общественный резонанс, и выработка предложений по их урегулированию и т.п.

Необходимо особо отметить, что все заседания Общественного совета при Федеральной миграционной службе проходили неформально в расширенном составе с активным участием большого числа представителей неправительственных, общественных организаций и социально ответственного бизнеса. На эти заседания приглашались и присутствовали представители средств массовой информации, материалы Совета размещались на сайте ФМС России.

Опыт работы Общественного совета при Федеральной миграционной службе дает основания полагать, что данная практика является конструктивным элементом развития институтов гражданского общества при формировании государственной миграционной политики Российской Федерации. Деятельность Общественного совета способствовала формированию новых тенденций в управлении миграционными процессами, позволяла с учетом общественного мнения оперативно решать проблемы, возникающие в ходе реализации программных мероприятий и развивать взаимодействие ФМС России с общественными объединениями, научными и учебными учреждениями.

В ходе исследования выявлено, что в процессе реализации миграционной политики в той или иной мере участвуют практически все федеральные органы исполнительной власти, однако большинство из них затрагивают лишь отдельные её аспекты.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) разрабатывает предложения по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере

трудовой миграции87.

87 См.: Положение о Министерстве здравоохранения и социаль-

ного развития Российской Федерации, утв. Постановлением Прави-

тельства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321(в ред. По-

127

Проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, вносятся для рассмотрения на этом уровне.

Самостоятельно принимаемые Минздравсоцразвития России нормативные правовые акты, являются директивными документами, главным образом, при осуществлении контрольных функций в сфере трудовой миграции.

В них содержатся:

– перечень инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание иностранных граждан и лиц без гражданства, или вида на жительство, или разрешения на работу в Российской Федерации, а также порядок подтверждения их наличия или отсутствия;

– правила определения среднемесячного дохода ино-

странного гражданина или лица без гражданства, временно проживающего в Российской Федерации, и среднемесячного среднедушевого дохода члена семьи иностранного гражданина или лица без гражданства;

– форма акта, определяющего случаи осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином или лицом без гражданства, временно пребывающими (проживающими) в Российской Федерации, вне пределов субъекта Российской Федерации, на территории которого им выдано разрешение на работу (разрешено временное проживание);

становлений Правительства РФ от 31.12.2004 № 904, от 28.04.2006 №

254, от 13.03.2008 № 168, от 07.04.2008 № 248, от 02.06.2008 № 423, от

13.10.2008 № 753, от 07.11.2008 № 814, от 20.11.2008 № 870, от 29.12.2008

№ 1052, от 29.12.2008 № 1059, от 27.01.2009 № 43, от 10.03.2009 №

216, от 17.03.2009 № 232, от 08.08.2009 № 651, от 12.08.2009 № 656,

от 17.10.2009 № 812, от 31.10.2009 № 877, от 31.12.2009 № 1148, от

09.03.2010 № 137, от 09.06.2010 № 404, от 15.06.2010 № 438, от 26.07.2010

№ 553, от 20.08.2010 № 650).

– правила определения исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации по-

требности в привлечении иностранных работников;

– акты, имеющие обязательную силу в отношении найма и трудоустройства российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства для работы в составе экипажей морских судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации.

В процессе своей деятельности Министерство использует широкий инструментарий средств и методов прямого и косвенного воздействия на трудовую миграцию. Как, например: квотирование, запрет иностранцам заниматься определенными видами деятельности; реализация программ занятости, трудоустройства, профессиональной подготовки. Находящаяся в ведении Минздравсоцразвития России Федеральная служба по труду и занятости (Роструд)88 участвует в подготовке предложений о потребности в привлечении иностранных работников и формировании квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации.

По вопросам реализации государственной миграционной политики в сфере международной миграции населения МВД России взаимодействует с основным внешнеполитическим органом страны – Министерством иностранных дел (МИД России), осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации89.

88 См. Постановление Правительства Российской Федерации от 30

июня 2004 г. № 324 «Об утверждении положения о Федеральной служ-

бе по труду и занятости» в ред. постановлений Правительства РФ от

05.09.2007 № 559; ОТ 08.08.2009 № 649.

89 Положение о Министерстве иностранных дел Российской Фе-

дерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от

11 июля 2004 г. № 865 (в ред. Указов Президента РФ от 19.10.2005 №

1218, от 26.01.2007 № 70, от 06.09.2008 № 1315, от 23.10.2008 № 1517,

от 28.12.2008 № 1870, от 07.11.2009 № 1255, от 05.02.2010 № 145, от

09.07.2010 № 854).

А также по вопросам развития связей и контактов с соотече-

ственниками, проживающими за рубежом.

Поскольку к консульским функциям за границей отно-

сится выдача российских виз, значительный объем работы

подразделений МИД связан с делами иностранных граж-

дан, желающих въехать в Россию из других государств. Эти

функции МИД России осуществляет через посольства и кон-

сульства Российской Федерации за рубежом.

Виза выдается дипломатическим представительством,

консульским учреждением Российской Федерации, федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, его представительством на территории Российской Федерации, а также федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальным органом.

В целях профилактики и пресечения нелегальной миграции и других противоправных деяний МВД России тесно сотрудничает с ведомствами «силового» блока, в частности с Федеральной службой безопасности Российской Федерации (ФСБ России). Поскольку защита и охрана государственной границы является частью системы обеспечения миграционной политики, на стадии въезда в Россию, Пограничная служба Федеральной службы безопасности Российской Федерации (ПС ФСБ России) осуществляет контрольные мероприятия на границе Российской Федерации.

Подводя итог, отметим, что проведенный анализ свидетельствует о том, что институциональные преобразования, смена статуса и объема полномочий в системе органов исполнительной власти, реализующей полномочия в сфере миграционной политики в постсоветский период, повысили результативность её деятельности.

2.3. Правовое обеспечение государственной миграционной политики на примере трудовой миграции

В 2015 году завершился первый этап реализации Концепции, который в первую очередь обеспечил значительное обновление нормативной правовой базы в сфере миграции населения.

В рамках реализации механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие органов государственной власти и гражданского общества, которая составляет направление системы Открытого правительства, активно внедряются методы понятности, прозрачности и доступности информации для всех заинтересованных категорий граждан. Работа, направленая на повышение качества принимаемых нормативных правовых актов, в основном стала проводиться в соответствии с Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р. Например, в Общественном совете при ФМС России, как на открытых заседаниях, так и путем электронного обсуждения, проходят общественную экспертизу проекты нормативных правовых актов.

Всего в 2015 году по вопросам миграции было принято:

- 23 федеральных закона, затрагивающих вопросы, находящиеся в компетенции ФМС России. В основном данные законы были направлены на совершенствование порядка трудовой деятельности и обучения в Российской Федерации иностранных граждан, модернизацию законодательства о вынужденных переселенцах, создание единой информационной системы в миграционной сфере с Республикой Беларусь, улучшение положения граждан Российской Федерации в паспортно-регистрационной сфере;

- 2 указа Президента Российской Федерации, разра-ботанных ФМС России в качестве головного исполнителя;

- 13 постановлений Правительства Российской Федерации, разработанных ФМС России в качестве головного исполнителя;
- 576 приказов ФМС России (из них зарегистрировано в Минюсте России – 53),
- 465 распоряжений ФМС России.

Проанализируем последние изменения в правовом обеспечении миграционной политики за 2015 год, в части принятия федеральных законов.

Федеральный закон от 12 февраля 2015 г. № 14-ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Анализ данного Федерального закона показывает, что нормы закона направлены на расширение сферы общественного контроля за обеспечением прав человека в ме-стах принудительного содержания, осуществляемого общественными наблюдательными комиссиями в соответствии с Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Так, например, Федеральным законом предусматривается включить в перечень мест принудительного содержания, подлежащих общественному контролю, специальные учреждения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, или его территориального органа, предназначенные для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче иностранному государству в соответствии с меж-

дународным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 27-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Армения о порядке пребывания граждан Российской Федерации на территории Республики Армения и граждан Республики Армения на территории Российской Федерации».

В соответствии с данным Федеральным законом ФМС России является головным исполнителем межправитель-

ственного соглашения, которым предусматривается освобождение граждан Российской Федерации, временно пребывающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, временно пребывающих на территории Российской Федерации, от обязанности регистрации (постановки на учёт по месту пребывания) в компетентных органах государства въезда в течение 30 дней.

В случае пребывания гражданина государства одной стороны на территории государства другой стороны свыше 30 дней указанный гражданин обязан зарегистрироваться (встать на учёт по месту пребывания) в компетентных органах государства въезда в соответствии с его законодательством.

Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 56-ФЗ «О внесении изменений в статью 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 6 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Анализ данного Федерального закона позволяет сделать вывод, что он направлен на совершенствование порядка

привлечения к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан, признаваемых высококвалифицированными специалистами.

В этих целях Федеральным законом вносятся изменения в пункт 1 статьи 132 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающие в качестве условия признания иностранных граждан высококвалифицированными специалистами получение ими от их российского работодателя или заказчика работ (услуг) установленной заработной платы (установленного вознаграждения) в ежемесячном исчислении.

Также Федеральным законом статья 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» дополняется положением, согласно которому в случае перерыва в осуществлении трудовой деятельности высококвалифицированным специалистом в связи с его болезнью, пребыванием в отпуске без сохранения заработной платы или другим обстоятельством, вследствие которого выплата ему заработной платы не производилась либо производилась не в полном объёме, условие привлечения такого специалиста к трудовой деятельности в Российской Федерации в части, касающейся размера получаемой им заработной платы, считается соблюдённым, если совокупная величина его заработной платы за три календарных месяца в течение отчётного периода составляет трёхкратную сумму ежемесячного размера его заработной платы.

Кроме того, Федеральным законом предусматривается, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), на территории которого в 2014 году было выдано более трёхсот

тысяч патентов на осуществление трудовой деятельности, вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти в сфере миграции с мотивированным предложением о продлении срока действия патентов, выданных в 2014 году.

При этом в случае принятия федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции решения о продлении сроков действия таких патентов на территории субъекта Российской Федерации общий срок их действия не может составлять более двенадцати месяцев со дня выдачи этих патентов.

Федеральным законом устанавливается, что срок временного пребывания на территории Российской Федерации иностранного гражданина продлевается при продлении срока действия его патента. Также Федеральным законом дополняется перечень документов, представляемых иностранным гражданином при получении им нового патента.

Федеральный закон от 30 марта 2015 г. № 67-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения достоверности сведений, представляемых при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Федеральным законом определяются основания и процедура проведения предусмотренной Гражданским кодексом Российской Федерации проверки достоверности сведений, включаемых или включённых в единый государственный реестр юридических лиц.

Для установления личности гражданина, его представителя или представителя юридического лица, обратившихся за совершением нотариального действия, нотариус также использует специальные технические и программнотехнические средства, позволяющие удостовериться в подлинности представленных гражданином документов, при их наличии в его распоряжении. Требования к таким специальным техническим и программно-техническим средствам утверждаются ФМС России.

Федеральный закон от 20 апреля 2015 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» предусматривает выделение дополнительных бюджетных ассигнований ФМС России на финансо-

вое обеспечение мероприятий, связанных с приемом лиц, вынужденно покинувших территорию Украины и обратившихся с заявлением о признании их беженцами или предоставлении временного убежища в объеме 590 868 тыс. руб.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в статьи 333-33 и 333-35 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» предусматривает освобождение жителей Республики Крым и города Севастополя от уплаты государственной пошлины при первичном обращении за получением заграничного паспорта, водительского удостоверения, удостоверения тракториста,

регистрационных документов и регистрационных знаков транспортных средств при наличии действующих документов, выданных на территории Украины. Действие Закона распространяется на правоотношения, возникшие с 1 января 2015 г., что повлечет необходимость возврата из бюджета уплаченной ранее государственной пошлины.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в статьи 18.10 и 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Анализ данного Федерального закона позволяет сделать вывод, что закон принят в целях уточнения порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства и оснований привлечения к административной ответственности за нарушения этого порядка.

Для этого Федеральным законом внесены изменения в диспозиции частей 1 и 4 статьи 18.10 и части 1 статьи 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Федеральным законом также внесены следующие изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»:

• статья 13 дополнена пунктом 11, устанавливающим обязанность иностранных граждан и лиц без гражданства в

случае изменения в течение срока действия разрешения на работу фамилии и имени или реквизитов документа, удостоверяющего личность, обратиться в территориальный орган ФМС России для внесения соответствующих изменений в разрешение на работу;

• статья 132 дополнена пунктом 191, устанавливающим такую обязанность для высококвалифицированных специалистов из числа иностранных граждан;

• статья 135 дополнена пунктом 171, устанавливающим такую обязанность для иностранных граждан, работающих в расположенных на территории Российской Федерации филиалах, представительствах и дочерних организациях иностранных коммерческих организаций, зарегистрированных на территориях государств – членов Всемирной торговой организации;

• в пункты 15, 17 и 26 статьи 133, пункт 17 статьи 134, пункт 6 статьи 18 и пункт 1 статьи 353 внесены уточняющие изменения.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 197-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Данный Федеральный закон направлен на совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации в части, касающейся регулирования отношений, связанных с регистрацией граждан Российской Федерации по месту пребывания.

В этих целях Федеральным законом вносятся в Закон

Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» изменения, согласно которым гражданин Российской Федерации

не подлежит регистрации по месту пребывания в гостинице, санатории, доме отдыха, пансионате, кемпинге, на туристской базе, в медицинской организации или другом подобном учреждении (за исключением учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющего наказания в виде лишения свободы или принудительных работ), если он зарегистрирован по месту жительства или по месту пребывания в жилом помещении, находящемся в том же субъекте Российской Федерации, где располагается указанная организация или учреждение. При этом основания для освобождения от обязанности регистрировать гражданина Российской Федерации по месту пребывания применяются в случае, если непрерывный срок пребывания данного гражданина не превышает 90 дней со дня его прибытия в соответствующее место пребывания.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и статью 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Федеральным законом устанавливаются особенности

участия спортсменов, не имеющих права выступать за спортивные сборные команды Российской Федерации (легионеров), в международных и всероссийских спортивных соревнованиях по командным игровым видам спорта.

Федеральным законом также предусматривается, что физкультурно-спортивные организации, осуществляющие свою деятельность на территории Российской Федерации, и общероссийские спортивные федерации вправе привлекать иностранных граждан и лиц без гражданства в качестве высококвалифицированных специалистов в области физической культуры и спорта. Перечень должностей таких высококвалифицированных специалистов утверждается федеральным органом исполнительной власти в области физической культуры и спорта.

138

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

Федеральный закон от 23 мая 2015 г. № 132-ФЗ

«О регулировании отдельных вопросов, связанных с проведе-

нием в Российской Федерации XV Международного конкурса имени П.И. Чайковского в 2015 году, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В Москве с 9 июня по 3 июля 2015 г. прошел XV Международный конкурс имени П.И. Чайковского. В этой связи потребовалось внести изменения в порядок въезда, пребывания и выезда, а также осуществления трудовой деятельности в России участниками и членами жюри Международный конкурс имени П.И. Чайковского.

Федеральным законом было закреплено, что до окончания конкурса его участники и члены жюри въезжают, пребывают и покидают Россию без оформления виз. На границе достаточно предъявить действительные документы, удостоверяющие личность и признаваемые в России в этом качестве, а также приглашение на участие в конкурсе. Кроме того, дирекция конкурса освобождалась от необходимости получения разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы в отношении членов жюри. Последние осуществляют трудовую деятельность на территории России без получения разрешения на работу или патента. Выплаты и иные вознаграждения, производимые в пользу иностранцев и лиц без гражданства, являющихся членами жюри и участниками конкурса, не облагались обязательными страховыми взносами. Федеральный закон вступил в силу со дня его официального опубликования.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Анализ этого Федерального закона показывает, что он регулирует отношения, возникающие при создании и функционировании на территории, определяемой высшим исполнительным органом государственной власти субъекта

Российской Федерации – города федерального значения

Москвы, международного медицинского кластера (далее – кластер).

Федеральным законом устанавливаются особенности правового регулирования деятельности кластера как специализированной формы организации и обеспечения инновационной деятельности в сфере охраны здоровья, целью создания которого являются развитие медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи, повышение её качества, а также развитие образовательной деятельности в сфере охраны здоровья, обеспечение продвижения результатов научных исследований в области медицины и медицинских технологий, развитие международного сотрудничества в указанной сфере деятельности.

В соответствии с Федеральным законом участниками проекта могут быть как российские, так и иностранные юридические лица или индивидуальные предприниматели, деятельность которых будет осуществляться в особом правовом режиме, предполагающем:

упрощённую процедуру признания (применения) на территории кластера разрешительной документации на осуществление медицинской, образовательной деятельности или на лекарственные препараты, медицинские изделия и медицинские технологии, которые планируется использовать на территории кластера, а также документов об образовании и (или) о квалификации иностранных специалистов, выданных в иностранном государстве – члене Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). При этом все документы представляются с надлежащим образом заверенным переводом на русский язык; упрощённый по-

рядок привлечения иностранных специалистов к трудовой деятельности; применение технических регламентов, стандартов, а также санитарно-эпидемиологических правил и гигиенических нормативов, принятых в иностранных государствах – членах ОЭСР.

Юридическое лицо, индивидуальный предприниматель получают статус участника проекта со дня заключения с управляющей компанией соглашения. Этому предшествует проведение экспертным советом управляющей компании экспертизы мероприятий, предлагаемых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, претендующими на получение статуса участника проекта, для реализации на территории кластера, и выдача по её результатам экспертного заключения о соответствии этих мероприятий целям деятельности кластера, об их актуальности, научной и экономической обоснованности, практической реализуемости.

К оказанию медицинской помощи, оплачиваемой за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, могут привлекаться только участники проекта, имеющие разрешительную документацию на осуществление медицинской деятельности, выданную в Российской Федерации.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О свободном порте Владивосток».

Характеризуя данный Федеральный закон, следует отметить, что работодатели, признаваемые резидентами свободного порта Владивосток в соответствии с Федеральным законом «О свободном порте Владивосток», привлекают и используют иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности на территории свободного порта Владивосток в порядке и на условиях, которые предусмотрены законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации, при этом:

• работодателям не требуется получение разрешений на привлечение и использование иностранных работников;

• разрешение на работу иностранному гражданину, привлекаемому для осуществления трудовой деятельности резидентом свободного порта Владивосток, выдается

с учетом положений части 2 статьи 7 Федерального закона «О свободном порте Владивосток» без учета квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу, устанавливаемых Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации;

• при приеме на работу, при прочих равных условиях, приоритет имеют граждане Российской Федерации.

Форма разрешения на работу, выдаваемая иностранным гражданам, привлекаемым и используемым для осуществления трудовой деятельности на территории свободного порта Владивосток, устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» обязал ФМС России в срок не более чем пять рабочих дней со дня внесения изменений в сведения о физическом лице направлять в орган регистрации прав соответствующую информацию. Минэкономразвития России было поручено подготовить проект постановления Правительства Российской Федерации по реализации положений закона.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральным законом на отдельные категории граждан Российской Федерации, чья служебная или трудовая деятельность связана с использованием оружия либо с организацией или обеспечением движения средств воздушного, водного и железнодорожного транспорта, а также на иностранных граждан, претендующих на получение патента в целях осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации, возлагается обязанность подтверждать отсутствие

у них заболевания наркоманией либо фактов потребления

ими наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, в том числе проходить медицинское освидетельствование, включающее химико-токсикологические исследования наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов.

Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 298-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке обмена сведениями о гражданах Российской Федерации и Республики Беларусь, в отношении которых действуют ограничения на выезд».

Согласно данному Федеральному закону ФМС России является головным исполнителем межправительственного соглашения. В соответствии с Соглашением обмен сведениями осуществляется в целях недопущения выезда в третьи государства как российских, так и белорусских граждан, в отношении которых действуют ограничения на выезд, установленные в соответствии с законодательством государства гражданства или государства пребывания (проживания).

Основанием для отказа в выезде граждан в третьи государства должно являться наличие сведений в автоматизированных системах государств Сторон.

Это может быть, например, информация о должниках, не уплативших штрафы, налоги или алименты, о лицах, уклоняющихся от выполнения воинской обязанности и т.п.

Поскольку пограничный контроль на внутренних границах Союзного государства отсутствует, ратифика-

ция Соглашения позволяет компетентным органам государств Сторон оперативно предпринимать меры по недопущению выезда в третьи государства граждан Союзного государства, в отношении которых действуют ограничения на выезд.

Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 299-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию государств-участников Соглашения».

ФМС России также является головным исполнителем Соглашения. Согласно положениям Соглашения, решения об отказе во въезде, принятые российскими компетентными органами, будут признаваться в качестве оснований для отказа иностранному гражданину или лицу без гражданства во въезде, выдаче визы для въезда или сокращения срока временного пребывания на территории Республики Беларусь. На основе принципа взаимности аналогичный порядок будет действовать на территории России.

В то же время, с учетом принципа суверенитета, каждая из Сторон Соглашения может разрешить въезд или пребывание на территории своего государства, несмотря на принятое другой Стороной решение об отказе во въезде.

В этом случае Соглашением предусмотрено информи-

рование о принятом решении компетентных органов дру-гой Стороны, а также уведомление иностранного гражданина о наличии решения об отказе ему во въезде.

Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 296-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменений в Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств – участников Союзного государства от 24 января 2006 года».

ФМС России является головным исполнителем данного документа. Протоколом предусматривается:

• возможность однократного въезда при следовании из третьих стран, а также выезда в страну гражданской принадлежности по документам, срок действия которых истек;

• рассмотрение заявлений о получении разрешения на постоянное проживание (выдаче вида на жительство) в срок, не превышающий трех месяцев с момента подачи всех необходимых документов;

• выезд несовершеннолетних граждан в третьи государства в порядке, предусмотренном законодательством государства гражданства.

Кроме того, Протоколом предусмотрено освобождение граждан Сторон от регистрации по месту пребывания в течение 90 дней с даты въезда на территорию другой Стороны.

Федеральный закон от 28 ноября 2015 г. № 343-ФЗ «О внесении изменений в статьи 25 и 25-6 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Федеральным законом предусматривается оформление обыкновенной деловой визы на срок до тридцати суток иностранному гражданину, осуществляющему на территории Российской Федерации гастрольную деятельность (организацию и проведение на основании гражданско-правовых договоров на возмездной основе мероприятий, в ходе которых иностранный гражданин, являющийся творческим работником, осуществляет публичное исполнение произведений литературы, искусства или народного творчества).

При этом работодатель и заказчик работ (услуг) имеют право привлекать и использовать иностранных граждан, осуществляющих на территории Российской Федерации гастрольную деятельность, без разрешения на привлечение и использование иностранных работников, а указанная категория иностранных граждан имеет право осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации без получения разрешения на работу или патента.

Федеральный закон Российской Федерации от 14 декабря 2015 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в статьи 11

и 18 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

В Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» внесены изменения, согласно которым предусмотрена возможность оформления и выдачи гражданину Российской Федерации в период срока действия ранее оформленного данному гражданину паспорта, удостоверяющего его личность за пределами территории Российской Федерации, второго такого паспорта, содержащего электронный носитель информации. При этом исключены положения, ограничивающие выдачу гражданину Российской Федерации второго паспорта, удостоверяющего его личность за пределами территории Российской Федерации.

Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 438-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части права иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), на пребывание и проживание в Российской Федерации» (правительственный, ФМС).

Анализ данного Федерального закона, головным исполнителем которого определена ФМС России, показывает, что этот закон направлен на приведение отдельных положений федеральных законов «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и «О правовом положении иностранных граждан

в Российской Федерации» в соответствие с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2015 года №4-П «По делу о проверке конституционности положений части четвертой статьи 2510 Федерального зако-

на «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», подпункта 13 пункта 1 статьи 7 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пункта 2 статьи 11 Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» в связи с жалобами ряда граждан».

В этих целях Федеральным законом в указанные федеральные законы вносятся изменения, предусматривающие, что в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, которые страдают заболеванием, вызываемым вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекцией), имеют членов семьи (супруга (супругу), детей (в том числе усыновленных), родителей (в том числе приёмных) – граждан Российской Федерации либо иностранных граждан или лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, и при этом не имеют нарушений законодательства Российской Федерации о предупреждении распростране-

ния ВИЧ-инфекции, решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, о депортации, об отка-

зе во въезде в Российскую Федерацию, в выдаче разрешения на
временное проживание в Российской Федерации или об аннулировании ранее выданного разрешения не принимается.
Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 465-ФЗ
«О внесении изменения в статью 15.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
Федеральный закон направлен на освобождение граждан Союзного государства, образованного Российской Федерацией и Республикой Беларусь, от обязанности подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации при подаче заявления о выдаче разрешения на временное проживание в Российской Федерации или вида на жительство.

В этих целях Федеральным законом в статью 151 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вносится соответствующее изменение.
Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 467-ФЗ
«О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах». Краткая характеристика:
Федеральный закон (головной исполнитель – ФМС России) направлен на совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации в части, касающейся уточнения статуса вынужденного переселенца, а также обе-

спечения вынужденных переселенцев жилыми помещениями и предоставления им иных социальных гарантий.

В этих целях Федеральным законом в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах» вносятся изменения, предусматривающие уточнение порядка предоставления документов, необходимых для признания лица вынужденным переселенцем, а также основания для продления срока действия статуса вынужденного переселенца или утраты либо лишения такого статуса. При этом устанавливается возможность предоставления документов и получения информации в электронном виде, за исключением случаев, когда свидетельство о регистрации ходатайства о признании вынужденным переселенцем и удостоверение вынужденного переселенца не могут быть выданы в форме электронного документа.

Федеральным законом уточняются порядок предоставления жилых помещений фонда для временного поселения вынужденных переселенцев и порядок реализации мероприятий по обеспечению вынужденных переселенцев жилыми помещениями для постоянного проживания и предоставлению им иных социальных гарантий.

Кроме того, Федеральным законом определяется понятие «члены семьи вынужденного переселенца» и исключаются положения Закона Российской Федерации «О вынужденных переселенцах», которые к настоящему времени утратили свою актуальность.

Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 466-ФЗ

«О внесении изменений в статьи 5 и 17 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В соответствии с этим Федеральным законом в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вносятся изменения, предусматривающие возможность продления срока временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, обучающихся в Российской Федерации по очной или очно-заочной форме в образовательных организациях по основным профессиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в случае перевода таких иностранных граждан в той же образовательной организации с одной образовательной программы, имеющей государственную аккредитацию, на другую образовательную программу, имеющую государственную аккредитацию, или в случае перевода таких иностранных граждан в другую образовательную организацию для продолжения обучения по очной или очно-заочной форме по соответствующей образовательной программе либо завершения соответствующего обучения в целях поступления для обучения по очной или очнозаочной форме в той же или другой образовательной организации по основной профессиональной образовательной программе другого уровня, имеющей государственную аккредитацию. При этом устанавливается обязанность

образовательной организации предоставлять в территориальный орган ФМС России ходатайства о продлении сроков временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан указанной категории.

Анализ принятых федеральных законов дает основание сделать вывод, что в 2015 году велась, скорее точечная работа по отдельным направлениям миграционного законодательства. По нашему мнению, основы миграционного законодательства были во многом заложены в 2013-2014 годах, когда были приняты следующие законы:

• по закреплению полномочий ФМС России по ведению федеральной государственной информационной системы учета населения;

• по предоставлению права иностранным студентам осуществлять трудовую деятельность в России;

• о внесении изменений в КоАП РФ в связи с нарушениями миграционного законодательства;

• о введении для иностранных граждан обязательного экзамена по русскому языку, истории России, основам законодательства Российской Федерации;

• о совершенствовании осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на основании патентов.

Кроме того, во исполнение поручения Президента России, с 2012 года был принят ряд законов, направленных на усиление противодействия нелегальной миграции: об усиле-

нии ответственности за организацию незаконной миграции, о неразрешении въезда в Российскую Федерацию за нарушения режима пребывания в стране, об ограничении пребывания в России 90 днями из 180 суток и другие.

Необходимо также отметить, что в 2015 году не было приняты представленные в Правительство Российской Федерации законопроекты об иммиграционном контроле, о предоставлении убежища в Российской Федерации, о модернизации институтов разрешения на временное проживание и вида на жительство в Российской Федерации. К сожалению, эти законопроекты были отправлены на доработку и не вносились на рассмотрение в Государственную Думу.

На территории Российской Федерации иностранные граждане осуществляют трудовую деятельность по разрешению на работу и патенту. Кроме того, некоторые категории иностранных граждан имеют право официально работать без разрешительных документов: это временно или постоянно проживающие, а также трудовые мигранты из Казахстана и Беларуси. С 2015 года без разрешительных документов могут работать граждане Республики Армении и Республики Кыргызстан.

Стоит отметить, что с момента вступления в силу указанных изменений нам неизвестно о каком-либо научно-обоснованном исследовании применения их на практике, поэтому мы остановимся на некоторых аспектах, данные по которым являются общедоступными.

Согласно статистике ФМС России по г. Москве в 2015 году поставлено на миграционный учет ИГ и ЛБГ 3 415 265 человек, что 15,8 % выше, чем в 2014 году. Вместе с этим, количество выданных патентов на осуществление трудовой деятельности в 2015 году составляет лишь 456 303, что на 35% меньше, чем в 2014 году. Эти данные, на наш взгляд, лишь частично могут быть объяснены тем, что с 2015 года без разрешительных документов могут осуществлять трудовую деятельность граждане Республики Армении и Республики Кыргызстан (с августа 2015 г.).

Далее, количество иностранных граждан и ЛБГ, привлеченных к административной ответственности по ст. 18.8 КоАП РФ (нарушение режима пребывания) и ст. 18.10 КоАП РФ (незаконное осуществление трудовой деятельности), сократилось на 13,6% и 2,7% соответственно. Вместе с этим, согласно данным Мосгорсуда зафиксирован рост числа обжалуемых решений районных судов по указанным выше статьям КоАП РФ на 11,5%.

Еще более показательна ситуация по привлечению к административной ответственности работодателей по ст. 18.15 КоАП РФ (незаконное привлечение к трудовой деятельности ИГ и ЛБГ). По данным ФМС наблюдается рост на 14,5%, а по данным Мосгорсуда – на 20,5%.

Таким образом, бесспорно, приведенные и проанализированные нами статистические данные не могут говорить о каких-то позитивных или негативных изменениях в области правоприменения новшеств в миграционном законодательстве, а являются лишь базой для дальнейших исследований.

ГЛАВА II. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

2.4. Механизмы реализации государственной миграционной политики

Гибким механизмом реализации долгосрочной политики государства, активного воздействия на производственные, экономические, социальные, миграционные процессы являются Федеральные целевые программы. Они включают в себя конкретные цели и результаты, которые необходимо достигнуть, исходя из сформированных приоритетов среднесрочной программы социально-экономического развития страны, а также перечень проектов, обеспечивающих достижение этих целей и обоснованное ресурсное обеспечение, в том числе за счет федерального бюджета.

В настоящее время в Российской Федерации разработана и реализуется только одна государственная миграционная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 63790. Данная программа направлена на объединение потенциала соотечественников, проживающих за рубежом, с потребностями развития российских регионов.

Государственная программа носит комплексный характер и затрагивает различные сферы государственной политики и общественной жизни.

Вопрос о привлечении соотечественников в Российскую Федерацию на постоянное место жительства является одним

из приоритетных направлений, закрепленных в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года91, утвержденной Президентом РФ от 13 июня 2012 года.

90 Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

91 Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

В Государственной программе обеспечивается комплексный подход к решению вопросов оказания содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию и межотраслевой координации, получения возможности осознанного выбора соотечественниками мест своего будущего проживания, работы, обучения с учетом социально-экономического положения субъектов Российской Федерации, объемов государственных гарантий и социальной поддержки, которые предоставляются переселенцу в зависимости от выбранной территории вселения.

В Государственной программе для достижения высоких результатов были определены следующие цели и задачи92. Целями Государственной программы являются: привлечение на добровольной основе соотечественников на

постоянное место жительства в Российскую Федерацию; улучшение социально-экономической ситуации регионов; улучшение демографической ситуации, в первую очередь в остро нуждающихся регионах.

Для достижения поставленных целей необходимо решение следующих задач93: создание всех необходимых условий для переезда в РФ на постоянное место жительства; осуществить помощь в переезде соотечественников в РФ; оказание социальной и медицинской поддержки; разработка новых региональных программ переселения; обеспечение контроля за процессом переезда соотечественников, с соблюдением всех прав переселенцев.

При реализации всех поставленных задач, будут достигнуты все поставленные цели Государственной программы, а именно увеличение добровольного переселения соотечественников, проживающих за рубежом; улучшение соци-

92 Государственная программа по оказанию содействия добро-

вольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников,

проживающих за рубежом (в ред. Указа Президента от 25 февраля 2016

года № 82).

93 Концепция государственной миграционной политики Россий-

ской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13

июня 2012 г.).

ально-экономического развития регионов; повышение демографической ситуации, в первую очередь на территориях приоритетного заселения, что в дальнейшем приведет к высоким показателям переселившихся соотечественников.

Изначально Государственная программа была рассчитана до 2012 года и представляла собой три этапа реализации94, но учитывая многочисленные просьбы от людей, желающих получить Российское гражданство и переселиться на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, было принято решение сделать государственную программу переселения соотечественников, начиная с 2013 года, бессрочной. Кроме того, с 1 января 2013 года вступила в действие новая редакция госпрограммы, которая намного упрощает саму процедуру переселения95.

Участником Государственной программы может стать круг лиц, определенный в Федеральном законе от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»96:

1. Соотечественниками являются лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, истории, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии.
2. Соотечественниками за рубежом являются граждане Российской Федерации, постоянно проживающие за пределами территории Российской Федерации.
3. Соотечественниками также признаются лица и их по-

94 Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года

№ 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в

Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

95 Указ Президента РФ от 14 сентября 2012 г. N 1289 «О реализа-

ции Государственной программы по оказанию содействия добровольно-

му переселению в Российскую Федерацию соотечественников, прожива-

ющих за рубежом» (с изменениями и дополнениями).

96 Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государствен-

ной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за

рубежом».

томки, проживающие за пределами территории Российской

Федерации и относящиеся, как правило, к народам, истори-

чески проживающим на территории Российской Федерации,

а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной,

культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица,

чьи родственники по прямой восходящей линии ранее про-

живали на территории Российской Федерации, в том числе:

лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживаю-

щие в государствах, входивших в состав СССР, получив-

шие гражданство этих государств или ставшие лицами без

гражданства;

выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Также к соотечественникам относятся граждане Российской Федерации, проживающие за пределами Российской Федерации, но при этом необходимо подтверждение своей гражданской принадлежности. Это может быть любой документ, подтверждающий гражданство Российской Федерации.

Для того чтобы принять участие в Государственной программе, необходимо соответствовать следующим требованиям97: необходимо быть совершеннолетним; быть дееспособным; соответствие требованиям, установленным Государственной программой и региональной программой субъекта Российской Федерации; владение русским языком (устным и письменным) на уровне, достаточном для быстрой адаптации на территории вселения, выбранной добровольно участником Государственной программы.

97 Государственная программа по оказанию содействия добро-

вольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников,

проживающих за рубежом (в ред. Указа Президента от 25 февраля 2016

года № 82).

Участниками Государственной программы, также становятся члены семьи участника Государственной программы, ими являются: супруга (супруг); дети, в том числе усыновленные или находящиеся под опекой (попечительством); дети супруги (супруга) участника Государственной программы; родители участника Государственной программы и его супруги (супруга), родные сестры и братья участника Государственной программы и его супруги (супруга); дети родных сестер и братьев участника Государственной программы и его супруги (супруга), в том числе усыновленные или находящиеся под опекой (попечительством), бабушки, дедушки, внуки. Совершеннолетний член семьи участника Государственной программы, за исключением его супруги (супруга), имеет право самостоятельно участвовать в Государственной программе.

Члены семьи участника Государственной программы должны соответствовать требованиям, необходимым для получения разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации (в случае если получение такого разрешения является необходимым).

Решение об участии в Государственной программе является добровольным, соотечественник принимает решение на основе осознанного выбора им места проживания, работы и (или) учебы и реализации своих потенциальных трудовых, образовательных, творческих и иных возможностей на территории Российской Федерации.

Участник Государственной программы и члены его се-

мьи имеют право на территории добровольно выбранного субъекта Российской Федерации осуществлять следующие потребности:

– заниматься трудовой деятельностью в качестве наемного работника;

– получать профессиональное образование, в том числе послевузовское и дополнительное образования;

– заниматься инвестированием;

– заниматься ведением предпринимательской деятельности;

– заниматься сельскохозяйственной деятельностью и агропромышленным производством;

– заниматься ведением личного подсобного хозяйства;

– иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности.

Права участника Государственной программы и членов его семьи.

Соотечественнику, который становится участником Государственной программы, выдается свидетельство установленного Правительством Российской Федерации образца.

Свидетельство участника Государственной программы подтверждает права и обязательства самого участника, права и обязательства членов семьи участника Государственной программы, а также обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы, по предоставлению гаран-

тий и социальной поддержки, в зависимости от выбранной территории вселения. Свидетельство участника Государственной программы действительно в течение трех лет с даты выдачи. По истечении срока действия свидетельства соотечественник утрачивает статус участника Государственной программы, а также члены его семьи98.

Участник Государственной программы и члены его семьи, совместно переселяющиеся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, имеют право на получение государственных гарантий и социальной поддержки в зависимости от выбранной территории вселения, в том числе на99:

98 Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (в ред. Указа Президента от 25 февраля 2016 года № 82).

99 Гальцова Е.В. Государство, власть, управление и право: история и современность [Текст] : материалы 6-й Всероссийской научно-практической конференции. Государственный университет управления. М.: Издательский дом ГУУ, 2015. – 420с.

– оплата проезда участника Государственной программы и (или) членов его семьи компенсируется при исполь-

зовании регулярных маршрутов пассажирских перевозок. Участнику Государственной программы на выбор предоставляется несколько вариантов переезда: проезд может быть осуществлен железнодорожным (в купейном вагоне поезда любой категории), воздушным (в салоне экономического класса воздушного судна), внутреннем водным (в каюте II категории речного судна), морским (в каюте III группы морского судна), а также автомобильным (в автобусе общего типа, а также в автобусе с мягкими откидными сиденьями) транспортом.

– оплат провоза личного имущества участника Государственной программы и (или) членов его семьи компенсируется при использовании регулярных маршрутов грузовых перевозок железнодорожным и (или) морским транспортом. При этом к данной категории компенсаций относятся таможенные платежи и налоги, связанные с перемещением личного имущества участника Государственной программы и (или) членов его семьи, при вывозе личного имущества с территории иностранного государства в Российскую Федерацию.

Компенсация данного вида расходов производится при использовании соотечественниками для перевозки личного имущества 5-тонных или стандартных 20-футовых контейнеров. Семье до трех человек включительно полностью компенсируются расходы на перевозку железнодорожным и (или) морским транспортом личного имущества 5-тонным контейнером либо 33% стоимости перевозки стандартным 20-футовым контейнером; семье численностью от четырех до шести человек – двумя 5-тонными контейнерами либо

66% стоимости перевозки стандартным 20-футовым контейнером, а для семьи свыше 6 человек – тремя 5-тонными контейнерами либо 100% стоимости перевозки стандартным 20-футовым контейнером.

Выплата компенсации производится за счет средств федерального бюджета территориальными органами ФМС России по фактическим, документально подтвержденным расходам после регистрации в установленном порядке переселенца и членов его семьи.

Условия освобождения физических лиц от уплаты таможенных платежей при ввозе в Россию товаров и транспортных средств для личного пользования определены Соглашением между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан о порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу Таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском, от 18 июня 2010 г. В частности, в соответствии с указанным международным договором данная льгота обусловлена несколькими факторами 100: приобретением перемещаемых товаров для личного пользования до даты прибытия (переселения) на постоянное место жительства в государство-член Таможенного союза (в данном случае в Россию). Что касается транспортного средства (автомобиль или прицеп), то оно должно находиться в

собственности у переселенцев и быть зарегистрированным на

них в государстве предыдущего проживания в течение 6 ме-

сяцев до даты переселения на постоянное место жительства;

сроком, в течение которого товары для личного поль-

зования, в том числе транспортные средства, должны быть

ввезены в Россию из страны предыдущего проживания (не

позднее 18 месяцев с даты прибытия лица на постоянное ме-

сто жительства в Россию).

100 Соглашение между Правительством РФ, Правительством

Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от

18.06.2010 (ред. от 08.05.2015) «О порядке перемещения физическими

лицами товаров для личного пользования через таможенную границу та-

моженного союза и совершения таможенных операций, связанных с их

выпуском» (вместе с «Порядком определения момента выпуска и объема

двигателя авто-, мототранспортного средства»).

В отношении транспортных средств, освобождаемых

от таможенных платежей, имеются количественные ограни-

чения – при переселении на постоянное место жительство в

льготном порядке можно ввести не более одного автомобили

и одного прицепа.

В соответствии с данным нормативным правовым актом

участнику Государственной программы и членам его семьи компенсируются расходы на уплату государственной пошлины101:

• за выдачу иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на временное проживание;

• за выдачу вида на жительство иностранному гражданину или лицу без гражданства;

• за рассмотрение заявлений о приеме в гражданство, приобретении гражданства, восстановлении в гражданстве, заявлений об определении принадлежности к гражданству, включая выдачу соответствующих документов;

• за выдачу паспорта гражданина Российской Федерации.

В соответствии с Государственной программой выделяются две категории территорий, на которые могут переехать участники Государственной программы и члены их семей: территории приоритетного заселения и территории, не относящиеся к территориям приоритетного заселения. Право на получение подъемных предоставляется соотечественникам на любой из указанных категорий вселения, однако размеры пособия дифференцированы в зависимости от категории этих территорий.

Территории приоритетного заселения: Республика Бурятия, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаров-

101 Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от

18.06.2010 (ред. от 08.05.2015) «О порядке перемещения физическими

лицами товаров для личного пользования через таможенную границу та-

моженного союза и совершения таможенных операций, связанных с их

выпуском» (вместе с «Порядком определения момента выпуска и объема

двигателя авто-, мото транспортного средства»).

160

ский края, Амурская, Иркутская, Магаданская, Сахалинская

области и Еврейская автономная область102.

На указанных территориях установлен наиболее высо-

кий размер подъемных.

На приоритетных территориях подъемные выплачива-

ются в два этапа – сразу после приезда и постановки на учёт

по месту пребывания (регистрации по месту пребывания)

либо регистрации по месту жительства, а также по истече-

нии 18 месяцев со дня постановки на учет по месту пребы-

вания (регистрации по месту пребывания) либо регистрации

по месту жительства на территории данной категории.

При этом лица, приезжающие в рамках Государствен-

ной программы на территории приоритетного заселения

из-за рубежа или из другого региона России (из числа со-

отечественников, постоянно или временно проживающих в

субъекте Российской Федерации, не являющимся приори-

тетным), имеют право на получение пособия в следующих

размерах:

• участнику Государственной программы – 150 и 90 тыс.

руб. на первом и втором этапе выплаты соответственно;

• члену семьи участника Государственной программы – 70

и 50 тыс. руб. на первом и втором этапе выплаты соответственно.

В субъектах Российской Федерации, участвующих в Государственной программе и не отнесенных к приоритетной категории заселения, подъемные выплачиваются единовременно – 20 тыс. руб. участнику Государственной программы и 10 тыс. руб. члену семьи участника Государственной программы.

Также в права соотечественников входит получение ежемесячного пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельности.

102 Гальцова Е.В. Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы 6-й Всероссийской научно-практической конференции. Государственный университет управления. М.: Издательский дом ГУУ, 2015. 420 с.

Данное ежемесячное пособие назначается участнику Государственной программы и каждому члену его семьи на период до приобретения гражданства Российской Федерации, но не более чем на 6 месяцев, в размере 50% прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации согласно законодательству Российской Федерации.

Ежемесячное пособие выплачивается только участникам Государственной программы и членам их семей, переселившимся на территории приоритетного заселения.

Кроме того, участие в Государственной программе дает соотечественнику и членам его семьи, являющимся иностранными гражданами или лицами без гражданства, право на получение в приоритетном порядке разрешения на временное проживание (без учета квоты, утвержденной Правительством Российской Федерации и без предоставления документа, подтверждающего владение русским языком, знание основ законодательства и истории России), вида на жительство и гражданства Российской Федерации.

По прибытии в субъект Российской Федерации, выбранный в качестве постоянного места жительства, участник Государственной программы и члены его семьи, являющиеся иностранными гражданами или лицами без гражданства, должны оформить соответствующие документы (разрешение на временное проживание, вид на жительство), подтверждающие законность их нахождения на территории Российской Федерации.

В течение срока действия разрешения на временное проживание и при наличии законных оснований участник Государственной программы вправе обратиться с заявлением о выдаче вида на жительство либо о предоставлении гражданства Российской Федерации.

Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»103 предусмотрена воз-

103 Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62 ФЗ (ред. от 31.12.2014
г.) «О гражданстве Российской Федерации».

можность приобретения участником Государственной программы и членами его семьи при наличии регистрации по месту жительства на территории субъекта Российской Федерации, выбранного ими для проживания в рамках Государственной программы, гражданства Российской Федерации в упрощённом порядке.

Иностранный гражданин (лицо без гражданства), являющийся участником Государственной программы, и члены его семьи, переселяющиеся совместно с ним в Российскую Федерацию, имеют право осуществлять в Российской Федерации трудовую деятельность без получения разрешения на работу или патента. При этом работодатель также освобожден от требования по наличию разрешения на привлечение и использование иностранных работников.

Кроме того, для всех участников Государственной программы и членов их семей установлена льготная 13-процентная ставка налога на доходы, получаемые от трудовой деятельности, в первый полугодовой период их проживания в России. Также отменена государственная пошлина за регистрацию переселенцев по месту жительства.

Предоставление иных государственных гарантий, социальная поддержка, трудоустройство участника Государственной программы, обеспечение его и членов его семьи

необходимым жильем осуществляются в рамках региональных программ переселения. Субъекты Российской Федерации вправе участвовать в субсидировании жилищных расходов участников Государственной программы, устанавливать иные гарантии и меры социальной поддержки для участников Государственной программы и членов их семей.

При этом участники Государственной программы и члены их семей имеют право на:

– получение дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования, а также среднего профессионального, высшего образования и дополнительного профессионального образования;

– получение медицинской помощи в рамках программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации;

– предоставление мест в учреждениях социального обслуживания населения и оказание иных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о социальном обслуживании граждан;

– получение услуг в области содействия занятости населения в части содействия в поиске подходящей работы, организации профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности, трудоустройства, организации проведения оплачиваемых общественных работ, ярмарок

вакансий и учебных рабочих мест, информирования о положении на рынке труда в субъекте Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Что касается мониторинга, то всего с начала реализации Государственной программы на 1 января 2015 года104 были поданы анкеты для участия в Государственной программе 248,8 тыс. соотечественниками (вместе с членами их семей – 558,4 тыс. потенциальных переселенцев), из них 61 % – в уполномоченных органах за рубежом (151,9 тыс. штук на 377,9 тыс. человек), а 39 % – на территории России (96,9 тыс. штук на 180,6 тыс. человек).

В 2014 году всего было принято 90,4 тыс. заявлений (на 208,2 тыс. человек), из них 42 % за рубежом (37,9 тыс. штук на 100,9 тыс. человек), а 58% – на территории Российской Федерации (52,5 тыс. штук на 107,3 тыс. человек). Следует отметить, что данный год реализации Государственной программы был первым, когда заявлений об участии в Государственной программе было принято больше на территории России, чем за рубежом. Также следует отметить скачок в количестве поданных заявлений на участие в реализации Го-

104 Мониторинг реализации Государственной программы. [Элек-

тронный ресурс]. URL: http://гувм.мвд.рф/about/compatriots/monitoring

сударственной программы. В 2014 году было подано в 2,3 раза больше заявлений, чем за АППГ, а также в 1,8 раза боль-

ше, чем 2012 году.

Всего с момента реализации Государственной программы на 1 января 2015 года соотечественникам было выдано 164,3 тыс. свидетельств (вместе с членами семьи – 355,1 тыс. потенциальных переселенцев), из них 55 % – в уполномоченных органах за рубежом (91,0 тыс. штук на 222,7 тыс. человек), а 45% выдано на территории Российской Федерации (39,9 тыс. штук на 79,3 тыс. человек).

В 2014 году выдано 70,8 тыс. свидетельств (на 158,9 тыс. человек), из них 44% – за рубежом (30,9 тыс. штук на 79,6 тыс. человек), а 56 % – на территории Российской Федерации (39,9 тыс. штук на 79,3 тыс. человек).

По состоянию на 1 января 2015 года, всего с начало реализации Государственной программы, в Российскую Федерацию прибыло 130,8 тыс. участников (вместе с членами их семей – 262,9 тыс. человек). На учет в территориальные органы ФМС России поставлено 255,2 тыс. человек.

В отчетном году в Россию прибыло 51,5 тыс. участников Государственной программы (вместе с членами их семей – 100,5 тыс. человек). На учет в территориальные органы ФМС России поставлено 106,3 тыс. человек.

При этом традиционно высокой остается доля соотечественников, переселяющихся на постоянное место жительства в субъектах Российской Федерации, расположенных в ЦФО (34,4 %) и СФО (18,9 %), а также ПФО (13,8 %). Которые совместно в отчетном квартале приняли 67,1% всех переселенцев.

В целях реализации Государственной программы по

оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в 2015 году была продолжена работа по согласованию и утверждению проектов региональных программ переселения.

Практическую реализацию Государственной программы осуществляли 59105 субъектов Российской Федерации. Новыми участниками Государственной программы стали: Астраханская, Волгоградская, Рязанская и Ленинградская области, Удмуртская Республика.

В отчетном квартале от соотечественников принято 114,4 тыс. заявлений, в которые включено 253,2 тыс. человек. При этом 34,4 % заявлений (49,3 тыс. штук на 101,1 тыс. человек) принято за рубежом, а 65,6 % заявлений (75,1 тыс. штук на 148,1 тыс. человек) принято в территориальных органах ФМС России.

Также в этом году было оформлено 104,6 тыс. свиде-тельств, в которые включено 232,3 тыс. человек. При этом 31,3 % свидетельств (32,7 тыс. штук на 84,4 тыс. человека) оформлено за рубежом, а 68,7 свидетельств (71,9 тыс. штук на 147,9 тыс. человек) – в территориальных органах ФМС России.

В этот же период в Российскую Федерацию прибыло и поставлено на учет в территориальные органы ФМС России 183,2 тыс. участников Государственной программы и членов

их семей, из них 138,5 тыс. человек (75,6 %) – территории из числа подававших заявление об участии в Государственной программе на территории Российской Федерации, и члены их семей.

При этом соотечественники в I и II квартале 2015 года в основном переселялись на постоянное место жительства в субъекты Российской Федерации, расположенные в Центральном, Приволжском, Сибирском федеральных округах, которые совместно приняли около 68,5 % всех переселенцев за данный период. Всего переселилось за I и II квартал 2015 года 85,3 тыс. участников Государственной программы и членов их семей. В III и IV квартале 2015 года в основном переселялись на постоянное место жительства в субъек-

105 Мониторинг реализации Государственной программы. [Электронный ресурс]. URL: http://гувм.мвд.рф/about/compatriots/monitoring

ты Российской Федерации, расположенные в Центральном, Сибирском и Уральском федеральных округах, которые совместно приняли около 73 % всех переселенцев за данный период. Всего переселилось за III и IV квартал 2015 года 97,9 тыс. участников Государственной программы и членов их семей.

Среди регионов наибольшее число участников Государственной программы и членов их семей приняли:

– в I квартал 2015 года Калужская (2,8 тыс. человек), Са-ратовская (2,7 тыс. человек), Тульская (2,6 тыс. человек),

Воронежская (2,5 тыс. человек), Новосибирская (2,4 тыс. человек), Волгоградская (2,0 тыс. человек), Омская (1,7 тыс. человек), Курская (1,6 тыс. человек), Нижегородская (1,5 тыс. человек) и Челябинская (1,5 тыс. человек) области. Всего в I квартале 2015 года в Российскую Федерацию прибыло и поставлено на учет в территориальные органы ФМС России 43,1 тыс. участников Государственной программы и членов их семей;

– во II квартале 2015 года Тульская (2,98 тыс. человек), Воронежская (2,77 тыс. человек), Калужская (2,76 тыс. человек), Новосибирская (2,02 тыс. человек), Курская (1,68 тыс. человек), Свердловская (1,53 тыс. человек), Челябинская (1,5 тыс. человек), Омская (1,5 тыс. человек), Калининградская (1,45 тыс. человек) и Волгоградская (1,34 тыс. человек) области. Всего во II квартале 2015 года прибыло 42,2 тыс. участников Государственной программы и членов их семей;

– в III квартале 2015 года Калужская (3, 75 тыс. человек), Воронежская (3,61 тыс. человек), Тульская (3,46 тыс. человек), Липецкая (2,13 тыс. человек), Свердловская (2,11 тыс. человек), Курская (1,81 тыс. человек), Новосибирская (1,73 тыс. человек), Омская (1,71 тыс. человек), Калининградская (1,57 тыс. человек), и Тверская (1,46 тыс. человек) области. Всего в III квартале 2015 года прибыло 46,1 тыс. участников Государственной программы и членов их семей;

– в IV квартале 2015 года Липецкая (7,43 тыс. человек), Воронежская (4,88 тыс. человек), Челябинская (3,21 тыс. человек), Калужская (3,2 тыс. человек), Тульская (2,98 тыс. человек), Новосибирская (2,03 тыс. человек), Курская (1,89 тыс. человек), Свердловская (1,63 тыс. человек) области, Ханты-Мансийский автономный округ (1,41 тыс. человек) и Иркутская область (1,38 тыс. человек). Всего в IV квартале 2015 года прибыло 51,8 тыс. участников Государственной программы и членов их семей.

Проанализировав эти данные можно сделать вывод о том, что самыми привлекательными субъектами являются: Воронежская, Калининградская, Калужская, Курская, Липецкая, Новосибирская, Омская, Свердловская, Тульская и Челябинская области. В общем счете данные субъекты за 2015 год приняли 83,52 тыс. участников Государственной программы и членов их семей, что составляет 75,9 % от всех прибывших и поставленных на учет в территориальные органы ФМС России в 2015 году.

Начиная с 2014 года, одним из основных направлений реализации Государственной программы является работа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, вынужденно покинувших территорию Украины.

Основные показатели работы с соотечественниками с Украины в 2015 году:

– принято 54,8 тыс. заявлений (на 111,9 тыс. человек), из них на Украине подали заявлений 3,3 тыс. штук (на 7,5 тыс. человек), а на территории Российской Федерации 51,8 тыс. штук (на 104,4 тыс. человек);

– оформлено 54,5 тыс. свидетельств (на 112,7 тыс. человек), из них на Украине 3,3 тыс. штук (на 7,8 тыс. человек), а на территории Российской Федерации 51,2 тыс. штук (на 104,9 тыс. человек.);
– на учет в территориальные органы ФМС России поставлено 110 тыс. участников Государственной программы и 168

членов их семей. В 2015 году в 2,6 раза больше поставлено на учет участников Государственной программы с Украины по сравнению с АППГ.

В целях реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в I квартале 2016106 года была продолжена работа, направленная на включение новых регионов России в процесс приема соотечественников из-за рубежа. Таким образом, количество субъектов Российской Федерации, реализующих Государственную программу, достигло 60, в 8 федеральных округах. Новым участником стала Томская область.

Прием заявлений об участии в Государственной программе в I квартале 2016 года осуществляли:
– 5 представительств ФМС России за рубежом (Арме-ния, Киргизия, Латвия, Таджикистан, Туркменистан);
– 2 представителя ФМС России за рубежом (Молдавия, Украина);
– 10 временных групп при дипломатических представи-

тельствах и консульских учреждениях Российской Федерации в 6 странах: Азербайджане, Германии, Казахстане, Литве, Узбекистане и на Украине;

– около 60 загранучреждений МИД России в более чем 40 иностранных государствах;

– территориальные органы ФМС России по субъектам, участвующим в реализации Государственной программы.

В отчетном квартале от соотечественников принято 26,5 тыс. заявлений, в которые включено 59,3 тыс. человек. В этот же период соотечественниками было оформлено 20,6 тыс. свидетельств, в которые включено 45,4 тыс. человек.

106 Мониторинг реализации Государственной программы. [Электронный ресурс].URL: http://гувм.мвд.рф/about/compatriots/monitoring

В течение этого же квартала в Российскую Федерацию прибыло и поставлено на учет в территориальные органы ФМС России 36,2 тыс. участников Государственной программы и членов их семей (что на 16 % меньше числа переселившихся за АППГ), из них 27,2 тыс. человек – соотечественники из числа подавших заявление об участии в Государственной программе на территории Российской Федерации. Соотечественники в основном переселялись на постоянное место жительства в субъекты Российской Феде-

рации, расположенные в Центральном, Приволжском и Сибирском федеральных округах, которые совместно в отчетном периоде приняли 72 % всех переселенцев.

Среди регионов в I квартале 2016 года наибольшее число участников Государственной программы и членов их семей приняли Воронежская (3,86 тыс. человек), Калужская (3,27 тыс. человек), Липецкая (2,35 тыс. человек), Тульская (2,23 тыс. человек), Новосибирская (1,47 тыс. человек), Самарская (1,44 тыс. человек), Курская (1,36 тыс. человек), Челябинская (1,32 тыс. человек), Свердловская (1,27 тыс. человек) и Волгоградская (1,03 тыс. человек) области107.

Наибольшее количество переселившихся участников Государственной программы и членов их семей в I квартале 2016, по гражданству: Украина 52%, Казахстан 15,5 %, Узбекистан 8,1 %, Молдавия 7,7 %, Армения 6,6 %.

Преимущественно соотечественники, переезжающие на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, выбирают городскую местность – 69,9%.

Если говорить про возрастной и гендерный состав, то ситуация остается неизменной. Наибольшее количество переселившихся – мужчины (51,7 %) в возрасте от 18 до 40. (53,6 %).

В I квартале 2016 года от соотечественников из числа граждан Украины:

107 Мониторинг реализации Государственной программы. [Элек-

тронный ресурс]. URL: http://гувм.мвд.рф/about/compatriots/monitoring

– принято 9,6 тыс. заявлений на 18,2 тыс. человек;

– оформлено 8,4 тыс. свидетельств участника Государственной программы на 16,2 тыс. человек;

– на учет в территориальные органы ФМС России поставлено 18,8 соотечественников.

Всего с момента реализации Государственной программы по I квартал 2016 года (включительно) было принято 372,8 тыс. анкет об участии в Государственной программе и 464,9 тыс. человек прибыло в качестве участника Государственной программы с членами их семей. Этот результат, на наш взгляд не настолько высок, насколько мог бы быть. Подводя итог, можно отметить, что Государственная программа направлена на привлечение и организацию процесса переселения соотечественников. Особое внимание хочется обратить на то, что данная Государственная программа является добровольной. Соотечественники вправе сами принимать решение об участии в Государственной программе, а также выборе территории вселения из списка субъектов, участвующих в реализации Государственной программы.

ГЛАВА III. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ДО 2025 ГОДА

3.1. Совет при Президенте Российской Федерации

по межнациональным отношениям:
проблемы миграции108

В условиях многонационального государства главной задачей государственных институтов является предотвращение попыток разыграть «национальную карту» для решения любого рода социально-экономических задач и жесткого пресечения противоправных действий и насилия, под какими бы лозунгами они ни совершались.

В Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «Об обеспечении межнационального согласия» был предложен ряд мер различного характера, целью которых является гармонизация межнациональных отношений, укрепление единства многонационального народа Российской Федерации и обеспечение условий для его полноправного развития.

Для реализации положений Указа в июне 2012 г. был создан Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям. Была создана рабочая группа по выработке стратегии государственной национальной политики, куда вошли авторитетные специалисты, среди которых были четыре бывших министра Российской Федерации по делам национальностей: Абдулатипов Р.Г., Зорин В.Ю., Михайлов В.А. и Тишков В.А. и другие. Один из авторов этой монографии – профессор А.Б. Паскачев также входил в со-

108 Частично используются актуализированные материалы моно-
графии А.Б. Паскачева. Национальная политика России (от империи – к
единой российской нации). Москва; Ярославль: Литера, 2016. 246 с.

став этой группы, и в разработке Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации есть малая толика и его участия.

В декабре 2012 г. Указом Президента Российской Федерации принята Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 года (далее – Стратегия)109.

Стратегия стала важнейшим концептуальным документом, влияющим на всю систему общественно-политических отношений. Стратегия предусматривает пять целей: а) упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации); б) сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России; в) гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений; г) обеспечение равенства прав и свобод человека
и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств; д) успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов. Причем цель – успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов – никогда ранее в подобных документах не артикулировалась.

Как справедливо отмечают в своей статье «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: традиционные методы и инновационные подходы ре-

ализации на современном этапе» известные ученые, доктора политических наук, профессора В.Ю. Зорин и М.А. Аствацатурова «Стратегия акцентировала новационные ресурсы упрочения российской гражданской идентичности и стала важнейшим концептуальным документом, влияющим на всю систему общественно-политических отношений».

109 О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 [Электронный ресурс]. URL: http://президент. рф/news/17165.

Этот документ находится в одном ряду с концептуальной статьей В.В. Путина «Россия: национальный вопрос»110 и Концепцией миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года111. Таким образом, в 2012 г. была разработана триада доктринальных документов, которые позволяют наметить дорожные карты достижения внутриполитической стабильности в обществе»112.

В Стратегии выделяется объединяющая роль русского этнического ядра, русского языка и культуры в формировании российской нации, новой гражданской идентичности, которая также включает в себя все этническое и культурное

многообразие России. В формировании российской нации некоторые исследователи видят преемственность от культивируемой в Советском Союзе новой общности – «советского народа»113. Однако советский народ был общностью наций, имеющих свои государственные образования и право выхода из состава Союза, а российская нация – это общность этносов, живущих в едином федеративном государстве. Советские нации были политизированы в силу своего государственного устройства, но распад Союза был обусловлен ослаблением центральной власти и деградацией государственных институтов, а самое главное, выходом Российской Федерации из состава СССР.

110 Путин В.В. Россия: национальный вопрос [Электронный ре-

сурс]. URL: terlegrad.ru/politics/22141-statya-putina.-rossiya-nacionalnyyvopros.

html.

111 См.: http://www.fms.gov.ru/documentation/koncep_mig_pol/.

112 Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А. Стратегия государственной

национальной политики Российской Федерации: традиционные ме-

тоды и инновационные подходы реализации на современном этапе //

http://fond-sblizhenie.ru/strategiya-gosudarstvennoj-nacionalnoj-politiki-rftradicionnye-

metody-i-innovacionnye-podxody-realizacii-na-sovremennom

113 Шишков В. Основы национальной политики Российской Федерации: прошлое и современность // Общество и этнополитика. Материа-

лы Седьмой Международной научно-практической Интернет-конферен-

ции. 1 мая – 1 июня 2014 г. Новосибирск, 2015. С. 16-18.

174

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

Известный политический деятель В.Ю. Зорин пишет «советская национальная политика была не столько политикой государствостроительства на основе гражданской общности, сколько политикой развития и сближения социалистических наций на основе формул интернационализма и дружбы народов. У этой во многом пропагандистской и умозрительной политики были свои серьезные риски по части стимулирования не только «национальных форм», но и потенциального изоляционизма»114.

Создание единой идентичности не означает, что единая российская нация будет формироваться за счет уничтожения многообразия этнического состава и религиозной принадлежности населения России. Исторический опыт межкультурного и межрелигиозного взаимодействия, духовные и культурные традиции проживающих на ее территории народов являются общим достоянием российской нации, служат фактором укрепления российской государственности, определяют состояние и позитивный вектор дальнейшего развития межнациональных отношений в Российской Федерации. Принципы российской гражданской идентичности были сформулированы Президентом России В.В. Путиным: «Любой человек, живущий в нашей стране, не должен забывать о своей вере и этнической принадлежности. Но он должен

прежде всего быть гражданином России и гордиться этим. Никто не имеет права ставить национальные и религиозные особенности выше законов государства. Однако при этом сами законы государства должны учитывать национальные и религиозные особенности».

По мнению В.Ю. Зорина, «главной идеологической и практической задачей в сфере межнациональных отношений является сохранение и укрепление единого и неделимого государства – Российской Федерации», которую можно ре-

114 Зорин В.Ю. Государственная политика в России на современ-
ном этапе // В.Ю.Зорин. Этнополитика в современной России. Статьи,
выступления, интервью. Саратов, 2012. С. 7.

шить только в русле национального мира и согласия, формирования единой российской нации, четко и недвусмысленно идентифицирующей себя с Отечеством»115.

Основа современного российского государства – это сохранение и развитие русской культуры и языка, духовного и материального наследия всех народов России, уважение их самобытных традиций и интеграция лучших достижений в единую российскую культуру как основу идентичности российской нации.

Состояние межэтнических отношений, процесс формирования единой российской нации во многом определяются

уровнем взаимопонимания между различными этносами, живущими в России, их культурным взаимодействием и взаимовлиянием, которые могут быть построены только на основе объективного знания о культуре, традициях, духовных ценностях друг друга.

В механизмах реализации Стратегии было заложено положение о том, что Президенту Российской Федерации предложения по уточнению приоритетных направлений Стратегии готовит Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям во взаимодействии с федеральными и региональными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными организациями.

Как отмечалось ранее, Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям был образован в июне 2012 г. В состав Совета вошло около 50 человек, председатель Совета – Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин. В числе членов Совета представители национально-культурных автономий и других организаций народов Российской Федерации, деятели научного и экспертного сообщества, министры Правительства России, депутаты Государственной думы РФ и др.

115 Зорин В.Ю. Государственная политика в России на современном этапе // В.Ю.Зорин. Этнополитика в современной России. Статьи, выступления, интервью. Саратов, 2012. С. 22.

Все они принимают участие в его работе на общественных началах. Основными задачами Совета являются: рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики Российской Федерации, определение способов, форм и этапов её реализации; обсуждение практики реализации государственной национальной политики Российской Федерации; подготовка предложений Президенту Российской Федерации по определению приоритетных направлений государственной национальной политики Российской Федерации; обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций по вопросам межнациональных отношений.

В состав Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ входит Комиссия по миграционным вопросам, а также Комиссия по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики, Рабочая группа по вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Комиссия по мониторингу и разрешению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений, Комиссия по вопросам патриотического и духовно-нравственного воспитания детей и молодежи, Комиссия по вопросам образования и исторического просвещения, Комиссия по вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практике и Комиссия по вопросам сохранения и развития культурного и языкового

многообразия народов.

Совет готовит для Президента РФ предложения по определению и развитию приоритетных направлений государственной национальной политики, обеспечивает взаимодействие различных органов государственной власти и об-

щественных объединений в сфере ее реализации; проводит экспертизу законодательных норм, затрагивающих вопросы национальной и миграционной политики.

Совет при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, который проходит один-два раза в год под председательством В.В. Путина, обсуждает наболевшие проблемы и по результатам таких обсуждений даются конкретные поручения Президента по тем или иным актуальным вопросам. В промежутке между Советами проходят регулярные заседания Президиума Совета под председательством заместителя руководителя Администрации Президента РФ М.М. Магомедова. Президиум анализирует ход выполнения указаний Президента и Совета, обсуждает предложения, выработанные комиссиями и рабочей группой, и готовит перечень тем для обсуждения на очередном заседании Совета.

Так, по предложению членов Совета, в том числе и комиссии по миграционным вопросам, были приняты следующие меры: создано Федеральное агентство по делам

национальностей; создана система мониторинга межнациональных отношений по регионам; принят закон об ответственности региональных и муниципальных органов власти за состояние межнациональных отношений на вверенных им территориях; принято распоряжение Правительства РФ № 663-р о так называемых трудовых картах или создании условий для свободного перемещения и обустройства граждан из трудоизбыточных регионов в трудонедостаточных регионах; указом Президента РФ учреждена, как её называют, Российская премия мира. Первым лауреатом Государственной премии за вклад в укрепление единства российской нации стал Почетный председатель Госсовета Республики Дагестан Магомедали Магомедов; разработан проект Закона об адаптации и интеграции мигрантов во всех федеральных округах проходят совещания о ходе выполнения стратегии

государственной национальной политики, профилактике экстремизма с участием председателя Президиума Совета и членов-экспертов Совета и т.д.116

Большую работу в составе Совета по межнациональным отношениям при Президенте РФ проводит входящая в него Комиссия по миграционным вопросам. В Комиссию включены известные ученые, общественные и государственные деятели хорошо знающие проблемы миграционной и национальной политики: А.А. Журавлев – председатель Общероссийской общественной организации «Родина Конгресс Русских Общин» (заместитель председателя комиссии),

А.У. Альбеков – ректор федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)»; М.А. Аствацатурова – профессор кафедры креативно-инновационного управления и права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пятигорский государственный лингвистический университет»; Н.М. Владимиров – заместитель председателя совета региональной общественной организации «Ассамблея представителей народов, проживающих на территории Республики Татарстан»; Л.Е. Горизонтов – профессор федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»»; М.Б. Денисенко – заместитель директора Института демографии федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»»; В.А. Волох – д.полит.н., профессор Государственного университета управления; Курдюмов Н. В – президент Международного альянса «Тру-

116 Паскачев А. Б. Национальная политика России (от империи – к единой российской нации). Москва; Ярославль : Литера., 2016. 246 с.

довая миграция»; Ж.А. Зайончковская – руководитель лаборатории анализа и прогнозирования миграции населения федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук; В.Н. Казаков – председатель Федеральной национально-культурной автономии белорусов России; В.Ю. Леденева – директор Центра изучения миграционной политики федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»; С.В. Мышак – уполномоченный по правам человека в Краснодарском крае; В.В. Наумкин – директор федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт востоковедения Российской академии наук; А.В. Носкова – профессор кафедры социологии федерального государственного образовательного бюджетного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»; С.В. Рязанцев – руководитель Центра социальной демографии и экономической социологии федерального государственного бюджетного учреждения науки «Институт социально-политических исследований Российской академии наук»; Д.Н. Сулейманов – директор Налогового инсти-

тута негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский новый университет»; В.А. Суворова – заместитель Директора АНО «Институт миграции и межнациональных отношений», зав. кафедрой ГУУ; В.К. Хомерики – председатель Российского координационного совета мигрантских организаций и сообществ; М.М. Хубутия – президент Общероссийской общественной организации «Союз грузин в России»; В.И. Цо – президент Общероссийской общественной организации «Общероссийское объединение корейцев».

Председателем Комиссии является один из авторов этой монографии, председатель Высшего совета Общероссийского общественного движения «Российский конгресс народов Кавказа», доктор экономических наук, профессор А.Б. Паскачев.

В феврале 2017 года Комиссия приняла решение о формировании экспертной группы, в состав которой входят ведущие специалисты в сфере миграции.

Анализируя работу Комиссии по миграционным вопросам, следует отметить, что только за 2016 год проведено шесть заседаний, на которых рассматривались наиболее важные вопросы по проблемам реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в контексте осуществления целей и задач стратегии национальной политики.

Так, например, 15 марта в Общественной палате Россий-

ской Федерации прошло совместное заседание Комиссии по миграционным вопросам и Общественного совета при ФМС России на тему «О рассмотрении проекта государственной программы Российской Федерации в сфере реализации государственной национальной политики на период с 2017 г. по 2025 г» в части проблем миграции населения».

В г. Ростове-на-Дону 10 июня организовано выездное расширенное заседание Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям совместно с федеральными и региональными органами власти на тему «Адаптация и интеграция мигрантов из Украины. Проблемы, решения». Кроме этого, члены Комиссии ознакомились с выездом на место с условиями обучения и проживания студентов РГГУ, детей, семей мигрантов из Украины.

В Общественной палате Российской Федерации проведено 28 июня расширенное совместное заседание Комиссии по миграционным вопросам с Комиссией по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отношений Обще-

ственной палаты Российской Федерации, Комиссией по безопасности Общественной палаты Российской Федерации и Общественным советом при ФМС России на тему: «Реализация государственной миграционной политики в новых условиях».

Расширенное заседание Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям состоялось 29 сентября с участием Федерального агентства по делам национальностей и руководителей общественных организаций и экспертов. Были рассмотрены следующие темы: актуальные вопросы адаптации и интеграции мигрантов, с докладом выступил начальник управления ФАДН Савельев Дмитрий Евгеньевич; подготовка к проведению заседания Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям – докладчик Паскачев Асламбек Боклуевич, председатель Комиссии. На этом заседании от Института миграции и межнациональных отношений состоялась торжественная церемония награждения за лучшую работу в области миграции среди молодых ученых, аспирантов и студентов.

В Перми на Всероссийском форуме национального единства 20 октября прошло расширенное совместное заседание Комиссий Совета при Президенте Российской Федерации, в котором приняли участие: Комиссия по миграционным вопросам, Комиссия по мониторингу и разрешению конфликтных ситуаций в сфере межнациональных отношений и Комиссия по вопросам информационного сопровождения государственной национальной политики.

Важной вехой претворения в жизнь Стратегии государственной национальной политики явилось заседание Совета при Президенте Российской Федерации, которое прошло 30 октября 2016 г. в г. Астрахани. Президент Российской Федерации В.В. Путин согласился с предложениями об учреждении Года единства российской нации и подготовке проекта

федерального закона о единой российской нации, с которы-

ми выступили профессора В.А. Михайлов и В.Ю Зорин, а также их поддержал профессор А.Б. Паскачев.

На этом совещании также выступили И.В. Баринов – руководитель Федерального агентства по делам национальностей, Л.А. Дробижева – заслуженный деятель науки Российской Федерации, почётный доктор Института социологии Российской академии наук, В.А. Тишков – академик-секретарь Отделения историко-филологических наук РАН и научный руководитель Института этнологии и антропологии РАН и другие участника совещания.

Кроме этого, Комиссией по миграционным вопросам были проведены и другие общественно значимые мероприятия. Так, в мае месяце в Государственный университет управления при активном участии и поддержке Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, Общественной палаты Российской Федерации и ФМС России, прошла международная научно-практическая конференция «Государственная миграционная политика Российской Федерации: вызовы времени». Для проведения Конференции приказом ГУУ был создан Организационный комитет, в состав которого были включены авторы этой монографии.

Программа конференции предусматривала: презентацию научной школы ГУУ «Государственная политика и

управление» с выставкой научных публикаций (кафедра государственного управления и политических технологий ИГУиП ГУУ); пленарное заседание в зале заседаний Ученого Совета ГУУ; работу в Бизнес-центре круглого стола не тему «Реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации», который проводился Институтом миграции и межнациональных отношений и секций: «Роль международной трудовой миграции в социально-экономическом развитии России» и «Миграция и межнациональные отношения».

Конференцию открыл научный руководитель Конференции, доктор исторических наук, профессор Н.А. Омельченко. С приветственным словом выступил врио ректора ГУУ, кандидат географических наук, доцент Н.Н. Михайлов. Статс-секретарь – первый заместитель руководителя ФМС России, председатель Научного совета ФМС России, к.ю.н. Е.Ю. Егорова поздравила участников с началом работы интересной и актуальной конференции и объявила, что за активную работу по организации и проведению учебных занятий на курсах повышения квалификации сотрудников органов миграционной службы в Учебно-методическом и реадмиссионым центре ФМС России «Болшево», подготовке высокопрофессиональных кадров для управления миграционными процессами и проведении научных исследований по

проблемам миграции населения награждена группа ученых, в том числе медалью ФМС России «За заслуги»: Паскачев Асламбек Боклуевич – председатель Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, член Совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации, член Общественного совета при ФМС России, председатель Высшего Совета «Российского конгресса народов Кавказа», доктор экономических наук, профессор; Волох Владимир Александрович – председатель Общественного совета при ФМС России, член Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, профессор ГУУ, доктор политических наук; Почетной грамотой ФМС России – Суворова Вера Александровна – член экспертной группы при Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, доцент кафедры государственного управления и политических технологий Института государственного управления и права Государственного университета управления, кандидат политических наук.

С докладами на пленарном заседании выступили ряд известных ученых, практиков, представителей органов государственной власти, общественных и международных организаций.

После перерыва работа конференции была продолжена

в Бизнес-центре ГУУ. Модераторами круглого стола: «Реализация концепции государственной миграционной политики Российской Федерации», который проводился Институтом миграции и межнациональных отношений, были: председатель Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям, директор института миграции и межнациональных отношений, д.э.н., проф., А.Б. Паскачев, профессор ГУУ, д.полит.н. В.А. Волох; доцент ГУУ, к.ист.н. Яхшиян О.В.

Секцию I. «Роль международной трудовой миграции в социально-экономическом развитии России» и секцию II. «Миграция и межнациональные отношения» вели заместитель председателя Общественного совета при ФМС России, президент МАТМ Н.В. Курдюмов; профессор МГЮА(У) им. О.Е. Кутафина, президент Московского общества трудового права и права социального обеспечения, д.ю.н., проф., К.Д. Крылов; старший преподаватель Института деловой карьеры, к.полит.н., М.А. Бурда; доцент ГУУ, к.полит.н., В.А. Суворова.

Участники конференции обсудили вопросы реализации концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, международной трудовой миграции в социально-экономическом развитии России, а также проблемы миграции и межнациональных отношений и выработали соответствующие пожелания.

В октябре 2015 года по инициативе Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, Общественного совета при Федеральной миграционной службе, Комис-

сии Общественной палаты Российской Федерации по гармо-

низации межнациональных и межрелигиозных отношений была проведена Всероссийская научно-практическая конференция на тему «Миграционные вызовы миру: Евросоюз и Россия».

В мероприятиях принял участие и выступил заместитель руководителя Администрации Президента Российской Федерации Магомедов Магомедсалам Магомедалиевич, речь которого была выслушана участниками с большим вниманием и интересом.

Начальник организационно-аналитического управления ФМС России, кандидат юридических наук С.В. Еремин представил участникам мероприятий доклад на тему «Концепция государственной миграционной политики как фактор стабилизации миграционной ситуации» и проинформировал общественность о проведенной работе по подготовке государственной программы Российской Федерации «Миграционная политика Российской Федерации на период до 2025 года».

В мероприятиях приняли участие и выступили: А.А. Климов – заместитель председателя Совета Федерации РФ по международным делам; И.Е. Дискин – председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по гармонизации межнациональных и межрелигиозных отно-

шений; А.А. Журавлев – депутат Государственной Думы Российской Федерации, председатель Общероссийской общественной организации «РОДИНА», заместитель председателя Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям; М.А. Аствацатурова – директор Центра этнополитических исследований Пятигорского государственного лингвистического университета, д.полит.н., член Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям; А.В. Носкова – профессор кафедры социологии МГИМО (университет) МИД России, член Комиссии по миграционным вопросам Сове-

та при Президенте РФ по межнациональным отношениям; В.Ю. Леденёва – директор Центра изучения миграционной политики РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, член Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям; Н.В. Курдюмов – заместитель председателя Общественного совете при ФМС России и другие участники.

Подвели итоги и были модераторами: Паскачев Аслам-бек Боклуевич – председатель Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, председатель ВС ООД «Российский конгресс народов Кавказа», член Общественного совета при ФМС России и Волох Владимир Александрович – профессор ГУУ, д.полит.н., председатель Обществен-

ного совета ФМС России, член Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям.

На совместном заседании Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям и Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН), состоявшемся 17 февраля 2017 года, шла речь о том, каким быть федеральному закону «О социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации».

– Проблема адаптации и интеграции мигрантов чрезвычайно актуальна, – отметил руководитель ФАДН И.В. Баринов117. – Особенно остро она стоит в мегаполисах и крупных городах, где концентрируются выходцы из других стран, создаются анклавы. Недостаточное внимание к происходящему ведет к таким трагическим последствиям, как межэтнические конфликты, погромы, массовые протесты.

117 Совместное заседание Комиссии по миграционным вопросам

Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным

отношениям и Федерального агентства по делам национальностей //

URL: http://www.migimo.ru/news/2064/

В свое время проект закона об адаптации и интегра-

ции иностранных граждан разрабатывался ФМС России при том, что адаптация и интеграция иностранцев формально не входили в круг ее обязанностей – данная деятельность четко не была закреплена ни за одним ведомством. Соответственно, после упразднения ФМС России и передачи ее функций МВД России адаптация и интеграция мигрантов не могли быть туда официально переданы. В настоящее время сложилось общее мнение, что этой важной работой должно заниматься Федеральное агентство по делам национальностей, а не силовое министерство. Но пока оно не имеет для этого сил и средств, а еще – правового основания. Однако законопроект, вышедший из недр упраздненной ФМС России, сегодня устарел. Необходимо разработать новый документ, отвечающий современным реалиям.

– Изменилась ситуация и в России, и в мире, – сказал член Президиума Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям, председатель Высшего совета ООД «Российский конгресс народов Кавказа», директор АНО «Институт миграции и межнациональных отношений» А.Б. Паскачев. – В нашей стране социологи констатируют позитивный факт – спад мигрантофобии, что связано с определенным снижением числа мигрантов, более осторожным поведением средств массовой информации, эффективными действиями органов власти. С другой стороны, в последнее время, по данным российских правоохранителей, выросло количество тяжких преступлений, совершаемых иностранными гражданами. Все эти факторы следует учитывать при подготовке закона .

Для подготовки проекта Федерального закона «О со-

циальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации» создана рабочая группа, в которую вошли члены Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, специалисты Федерального агентства по

делам национальностей (ФАДН), МВД России и Минтруда России. По предложению А.Б. Паскачева в рабочую группу намечено включить также представителей Министерства по делам Северного Кавказа.

На этом же заседании члены Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям подвели итоги 2016 года и наметили планы на будущее.

Отчет о работе Комиссии за 2016 год представил коллегам председатель Комиссии Асламбек Боклуевич Паскачев. За год Комиссия провела шесть заседаний, в основном совместные с различными государственными органами и общественными организациями. При этом два заседания были выездными – в Ростове-на-Дону и в Перми. Кроме того, Комиссия провела два круглых стола «О возможности проведения амнистии отдельных категорий мигрантов с неурегулированным правовым статусом с учетом международного опыта» и «Реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации» и Всероссийскую научно-практическую конференцию на тему «Внутренняя и внешняя трудовая миграция в России: правовые,

социальные и экономические эффекты», а в рамках заседания в Перми члены Комиссии посетили Пермский миграционный центр с целью изучения опыта.

Проект плана работы Комиссии на 2017 год также достаточно насыщен. В него входят, помимо заседаний, круглый стол «Опыт и проблемы правозащитной деятельности в сфере миграции», Всероссийская научно-практическая конференция на тему «Реализация государственной миграционной политики в контексте Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 г.». Однако это не все. Существует целый список резервных тем для обсуждения, большую часть которых члены Комиссии уже предложили внести в основной перечень плана. Среди них мероприятия, посвященные адаптации и интеграции

мигрантов, амнистии отдельных категорий мигрантов, этноконфессиональной идентификации народов России под влиянием миграции в связи с присоединением Крыма и т.д. Некоторые заседания Комиссии предполагается провести с выездом в регионы, в частности в Северо-Кавказский федеральный округ.

В итоге следует отметить, что определенная напряженность в межнациональных отношениях во многом связана с ростом как внешних, так и внутренних миграционных потоков, которые оказывают различное влияние на отношения эт-

нических сообществ. По уровню внешней миграции Россия вышла на второе место в мире после США. Часть мигрантов, прибывающих в страну, недостаточно знают русский язык, основы истории и законодательства России.

В этой связи требуется постоянно совершенствовать деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и органов местного самоуправления, их взаимодействия с институтами гражданского общества при реализации государственной миграционной и национальной политики Российской Федерации, а также управление миграционными процессами, вопросами социальной и культурной адаптации интеграции мигрантов, позволяющие в должной мере обеспечить текущие и будущие потребности экономического, социального и демографического развития страны, интересы работодателей и российского общества в целом.

Приложение 1.

Выступление А.Б. Паскачева на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, которое состоялось

в Астрахани 31.10. 2016.г.

Уважаемый Владимир Владимирович!

Миграция населения исторически являлась следствием таких катастрофических явлений, как войны, стихийные бедствия, политические и социальные потрясения. Но в по-

следние годы, с учетом сопутствующего ей терроризма, миграция сама стала грозным дестабилизирующим фактором мирового масштаба.

Пример тому Европа, когда миграция 1 млн. человек, порожденная, кстати, с непосредственным участием самих европейцев, привела к тому, что:

• встал гамлетовский вопрос: быть или не быть Евросоюзу;

• погибли тысячи мигрантов, и массово нарушались их права, произошли масштабные теракты;

• Европа вынуждена откупаться от мигрантов миллиардами евро.

Наша страна — вторая в мире по числу мигрантов, и все эти процессы прямо или косвенно отражаются и на нас. Так, после государственного переворота в Украине и военного конфликта в Донецке и Луганске в Россию в 2014-2015 годах хлынул массовый поток беженцев и других категорий мигрантов: всего 3,8 млн чел, а только с юго-востока более 1 млн. человек.

Чтобы проанализировать, как была разрешена эта критическая ситуация с мигрантами из Украины, наша Комиссия провела расширенное выездное заседание в г. Ростове-на-Дону с участием представителей федеральных и региональных органов власти, общественных и правозащитных организаций и экспертов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Уважаемый Владимир Владимирович, я обратил внимание на то, с каким удовольствием некоторые общественники иногда докладывают Вам, какие Указы и поручения Прези-

дента Российской Федерации не выполнены.
Так вот, в этот раз я также с удовольствием хочу доложить Вам, что все Указания и поручения Президента России, в том числе от 24 июня 2014 г. № Пр.-1472 по итогам совещания в Таганроге, касающиеся приема и размещения беженцев из Украины, выполнены.
Принято и размещено более 1 млн. 100 тыс. лиц, вынужденно покинувших в основном юго-восточные районы Украины, и, в зависимости от пожеланий, им были предоставлены соответствующие правовые статусы в упрощенном порядке.
В том числе в ведущие вузы страны было принято 4 тыс. детей семей беженцев. Мы встречались со студентами из Украины и в университете и в общежитиях в Ростовского Государственного экономического университета (РИНХ). Все сделано достойно. Здесь нужно отметить практически все структуры и регионы, которые участвовали в этом процессе и, в первую очередь, Ростовскую область.
Таким образом, Россия, как говорится без шума и гама, в отличие от Европы:
• справилась с огромным потоком беженцев из Украины;
• международное сообщество, в частности УВКБ ООН и МОМ, признало прием беженцев из Украины в Россию образцовым;
• и, что может быть еще более важно, российское общество отнеслось к украинцам с пониманием и сочувствием.
Разумеется, миграция населения (как внешняя, так и внутренняя), в целом, полезное и неизбежное явление. Надо

отметить, что в России за последние годы в сфере миграции много сделано и в законотворческой, и в практической деятельности.

Но проблемы, конечно же, есть, хотя и не такие масштабные.

На заседаниях Комиссии, Всероссийских научно-практических конференциях, круглых столах, форумах в Ростове и на Алтае, Перми и Камчатке и т.д. мы проводили их широкое обсуждение.

Выработанные предложения мы передаем в соответствующие органы власти.

Основные из них хотел бы представить Вашему вниманию. Они сводятся к следующим:

1. Необходимо более четко определить функции и полномочия между ведомствами и уровнями власти при осуществлении мероприятий по социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов. В первую очередь это касается ФАДН. Возможно, есть смысл передать Агентству и функции по выполнению Госпрограммы по содействию добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, а

также наделить его полномочиями по выработке государственной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов.

2. Предлагается ускорить доработку и принятие Федерального закона о социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в России, с одновременным формированием как

эффективной модели интеграционных процессов, так и инфраструктуры для этой цели.

3. В нашей стране имеются несколько категорий мигрантов с неурегулированным правовым статусом (по разным оценкам 2-3 млн. чел), в основном это бывшие наши соотечественники.

Представляется целесообразным подготовить предложения по амнистии отдельных категорий из них с учетом международного опыта и интересов России. Это позволит обеспечить:

• безопасность общества,

• защиту прав самих мигрантов,

• пополнить бюджет страны.

4. В Стратегии государственной национальной политики главная цель определена как упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации) и т. д. Одним из необходимых условий достижения этой цели является, как говорят социологи, миксация представителей народов всей страны. Однако, по нашему мнению, управление процессами внутренней миграции не вполне соответствует задачам ни Стратегии Государственной национальной политики, ни стратегии оптимального размещения производительных сил по стране.

ПРЕДЛАГАЕТСЯ разработать Государственную программу по добровольному переселению и обустройству граждан России из трудоизбыточных регионов в трудоне-

достаточные, значительный шаг в этом направлении уже сделан. По Вашему поручению Правительство уже приняло распоряжение № 663-р по разработке «дорожной карты» на эту тему. Теперь очень важно, образно говоря, чтобы по этой дороге начался трафик. Думается, что это полностью соответствует тем масштабным задачам, которые Вы поставили перед Правительством, в частности, по развитию Дальнего Востока, с созданием целой сети ТОР, и Северного Кавказа.

Благодарю за внимание!

Заседание Совета при Президенте РФ

по межнациональным отношениям

Заседание Президиума Совета при Президенте РФ

по межнациональным отношениям

Совместное заседание Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям и Федерального агентства по делам национальностей

Заседание Совета при Президенте РФ в г. Астрахань

День народного единства на Красной площади

Вручение Президентом РФ В.В.Путиным премии за укрепление Российской нации Почетному Председателю Госсовета Дагестана Магомедали Магомедову. Москва, Кремль

С лауреатом премии Президента РФ за укрепление Российской нации Магомедали Магомедовым.

Заседание Комиссии по миграционным вопросам Совета при

Президенте РФ по межнациональным отношениям

Этноцветник

Открытая лекция в Чеченском государственном университете,

г. Грозный

С учителями и выпускниками родной школы, с. Герменчук, Чеченская Республика

С учашимися родной школы., с. Герменчук, Чеченская Республика

День России в Кремле

Международный форум «Российский Кавказ: территория единства»

С друзьями – ректорами университетов Юга России

На II съезде народов Татарстана, г. Казань

На форуме Общероссийского Народного Фронта

На съезде народов Евразии

Совещание-семинар по выполнению Стратегии государственной

национальной политики в ДФО, г. Петропавловск-Камчатский

Съезд политологов в Казани

Шатёр Рамадана

День России в Кремле

РАН Международная конференция «Миграционные мосты»

День народного единства на Красной площади

Фестиваль культуры народов Кавказа в Москве

3.2. Результаты выполнения первого этапа Концепции государственной миграционной политики

В 2015 году завершился первый этап реализации Концепции, который в первую очередь обеспечил значительное обновление нормативной правовой базы в сфере миграции. Отдельные мероприятия, проведенные в 2015 году, дополни-

ли и закрепили механизмы дальнейшей реализации государственной миграционной политики по следующим основным направлениям:

В области противодействия незаконной миграции:

– определен порядок принятия решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства;

– ратифицированы Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь о порядке обмена сведениями о гражданах Российской Федерации и Республики Беларусь, в отношении которых действуют ограничения на выезд и о взаимном признании и порядке исполнения решений об отказе во въезде на территорию государств-участников Соглашения.

В рамках содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан:

ФМС России была наделена дополнительными полномочиями по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (далее – «Государственная программа») в части, касающейся выдачи свидетельств участника Государственной программы, методическому обеспечению разработки региональных программ переселения и предоставлению

субсидий субъектам Российской Федерации на реализацию региональных программ118;

– установлен трехмесячный срок рассмотрения заявления о получении разрешения на постоянное проживание для граждан Республики Беларусь, также предусмотрено освобождение граждан Республики Беларусь от регистрации по месту пребывания в течение 90 дней с даты въезда на территорию Российской Федерации;

– подготовлен проект федерального закона, предусматривающий балльную систему отбора иностранных граждан и лиц без гражданства, желающих получить разрешение на постоянное проживание в Российской Федерации.

В области выполнения гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов:

– разработан проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»119 .

Одновременно, с учетом положений указанного законопроекта, разработаны проекты федеральных законов:

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»;

«О внесении изменений в статьи 224 и 333.36 части второй Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»;

«О внесении изменений в статью 322 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 464 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с принятием

118 Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2015 г. № 159 «О внесении изменений в Положение о Федеральной миграционной службе».

119 Прежнее наименование проекта федерального закона «О беженцах».

Федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации»;

завершены мероприятия по ликвидации последствий осетино-ингушского конфликта в октябре – ноябре 1992 г.120;

реализована возможность обращения по вопросу получения статуса вынужденного переселенца с использованием электронных технологий121.

В области содействия адаптации и интеграции мигрантов:

с 1 января 2015 года все категории иностранных граждан за исключением высококвалифицированных специалистов, получающих разрешение на временное пребывание, вид на жительство, разрешение на работу или патент, предоставляют документарное подтверждение знаний русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации;

подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», направленный на законодательное закрепление вопросов адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество.

В области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой:

с 1 января 2015 года иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, осуществляют трудовую деятельность на основании патента;

в соответствии с договором о Евразийском экономическом союзе граждане государств – участников данного

120 Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 274 «Об оказании государственной поддержки гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре – ноябре 1992 г.».

121 Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 467 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах».

Договора (Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии)122 осуществляют трудовую деятельность без разрешительных документов.

Разработан План мероприятий, направленных на реализацию в 2016 – 2020 гг. (второй этап) Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года, который был утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2015 г. № 2122-р.

Существенную роль в реализации в России первого этапа Концепции государственной миграционной политики имели используемые механизмы и принципы, обеспечивающие эффективное взаимодействие органов государственной и муниципальной власти и гражданского общества, которые составляют систему Открытого правительства. В частности, ФМС России активно внедряла в свою деятельность методы понятности, прозрачности и доступности информации для всех заинтересованных категорий граждан.

Работа направлена на повышение качества принимаемых решений и качества работы в целом и проводилась в соответствии с Концепцией открытости федеральных органов исполнительной власти123, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 г. № 93-р.

К основным механизмам реализации открытости в системе ФМС России по реализации положений первого этапа Концепции государственной миграционной политики РФ была отнесена активная работа с референтными группами; публикация информации о работе ведомства; публичная отчетность; независимая антикоррупционная экспертиза и об-

щественный мониторинг; обеспечение понятности; работа с открытыми данными; взаимодействие с общественными советами; взаимодействие со СМИ; работа с обращениями граждан, организаций и общественных объединений.

122 Далее – «ЕАЭС».

123 Далее – «Концепция открытости».

Эффективно действовал Общественный совет при ФМС России, в рамках которого проводились слушания по приоритетным направлениям деятельности реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики, осуществлялось взаимодействие со средствами массовой информации по освещению тем, обсуждаемых на заседаниях Совета, рассматривались и другие вопросы.

За 2015 год проведено 5 заседаний Общественного совета, в рамках которых было рассмотрено 22 вопроса в открытом режиме с приглашением представителей ФМС России, федеральных органов исполнительной власти, научного сообщества, общественных и религиозных организаций, СМИ и референтных групп.

Также проведены выездные заседания с представителями Общественно-консультативных советов при УФМС России по Краснодарскому краю, Новосибирской, Свердловской и Вологодской областях.

На официальном интернет-сайте ФМС России в разделе «Новости ФМС России» были размещены новостные заметки об итогах каждого проведенного Общественным советом

заседания в 2015 году.

В рамках работы Общественного совета, как на открытых заседаниях, так и путем электронного обсуждения, проходят общественную экспертизу проекты нормативных правовых актов. В 2015 году рассмотрены и даны заключения по семи проектам нормативных документов.

Отчеты о проделанной работе Общественным советом ежеквартально направлялись в Общественную палату (отчеты также находятся в открытом доступе на официальном интернет-сайте).

На сайте для обеспечения возможности обращений граждан и общественных организаций в Общественный совет при Федеральной миграционной службе в структуре ведомственной электронной почты работал почтовый ящик: obsovet@fms.gov.ru.

В рамках работы над таким инструментом открытости, как независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения, проекты нормативных правовых актов размещаются на Едином портале раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения (regulation.gov.ru).

В 2015 году всего размещено 104 проекта нормативных правовых актов, в том числе 18 федеральных законов, 2 Указа

Президента Российской Федерации, 18 постановлений Прави-
тельства Российской Федерации и 66 приказов ФМС России.
С целью совершенствования реализации положений первого этапа Концепции государственной миграционной политики РФ в части общих задач открытости выделены референтные группы, на которые в первую очередь была направлена работа. Туда вошли российские граждане, которым требуется соответствующая государственная услуга; соотечественники, проживающие за рубежом; иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации. Кроме того, действовал перечень экспертов, аналитиков и общественных активистов, привлекаемых для обсуждения решений и инициатив, вырабатываемых в целях реализации системы «Открытое правительство».
Со всеми референтными группами была налажена функция обратной связи. На официальном сайте ФМС России с 2011 года действовал опрос о качестве оказания государственных услуг, переработанный в соответствии со Стандартом открытости в 2015 году. Кроме того, существует интернет-приемная для граждан и гостей нашей страны.
В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» велась постоянная работа по контролю за улучшением качества оказания государственных услуг в соответствии с поло-

жениями первого этапа Концепции государственной миграционной политики РФ. Кроме этого, ФМС России являлась пилотным ведомством по реализации постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. №1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

В соответствии с пунктом 8.а постановления № 1284, территориальными органами ФМС России осуществляется передача контактных данных граждан, которым были оказаны государственные услуги, для выявления мнения о качестве их предоставления в «Федеральный телефонный центр сбора мнений».

Кроме оценки качества пяти услуг, ФМС России в рамках реализации Постановления Правительства Российской Федерации № 1284 велась работа по сбору мнений о качестве всех услуг, предоставляемых ФМС России, на интернет-портале «Ваш контроль» (vashkontrol.ru).

Данные интернет-портала «Ваш контроль» позволяли дистанционно, в режиме реального времени, путем анализа отзывов и обращений граждан, которые подавались по средствам информационно-телекоммуникационной сети

«Интернет», отслеживать состояние и качество работы территориальных органов ФМС России по предоставлению государственных услуг в части реализации положений первого этапа Концепции государственной миграционной политики РФ.

За 2015 год через портал «Ваш контроль» поступило 6 535 отзывов, в том числе 5 043 положительных, что составляет 77,17%, и 1 492 отрицательных отзыва.

Вся информация на официальном сайте постоянно обновлялась, учитывались замечания граждан. В 2015 году была запущена новая версия сайта, кроме того разработана его мобильная версия и версия для граждан с ограниченным зрением.

Велась активная работа по освещению хода реализации положений первого этапа Концепции государственной миграционной политики РФ в ведущих российских и зарубежных средствах массовой информации.

Кроме традиционных каналов коммуникации осуществлялось информирование населения посредством социальных сетей «YouTube», «Twitter», «Вконтакте», «Instagram» и «Facebook», каждая из которых имеет свою целевую аудиторию.

На видеохостинге «YouTube» размещались видеоматериалы о деятельности: в «Twitter» и в «Вконтакте» – короткие

новостные сообщения; в «Instagram» – фотоотчеты. Каждая из перечисленных социальных сетей позволяет поддерживать
обратную связь с интернет-пользователями, что позволяет оперативно мониторить срез общественного мнения.
В 2015 году была продолжена информационно-разъяснительная работа с национальными СМИ государств – участников СНГ, являющихся основным источником информации для потенциальных мигрантов. Данная работа позволяет осуществлять информирование иностранных граждан непосредственно уже в стране исхода.
Одним из наиболее динамичных и востребованных стратегических направлений в рамках реализации Стратегии открытости являлась направление «Открытые данные». «Открытые данные» – это свободно доступные государственные данные, размещенные на портале, с целью их дальнейшего использования и републикации гражданами и бизнесом. В 2015 году по данному направлению были реализованы следующие мероприятия.

На официальном сайте в рубрике «Открытые данные» в реестре открытых данных размещалась информация о деятельности ФМС России по реализации положений первого этапа Концепции государственной миграционной политики РФ в формате «csv», обеспечивающем ее автоматическую обработку в целях повторного использования без предварительного изменения человеком (машиночитаемый формат),

которая может свободно использоваться в любых соответствующих закону целях, любыми лицами, независимо от формы ее размещения (наборы открытых данных).
Размещение вышеуказанных данных позволяет повысить прозрачность деятельности, что соответствует требованиям общества, движению к реализации в России концепций «открытого правительства» и «электронной демократии».
Размещение сведений в формате открытых данных позволяет использовать их при создании различных информационных систем не только государственного, но и общественного уровня, а также информационных систем и интернет-сервисов, разрабатываемых бизнес-сообществом.
В рамках проведения социологического опроса с целью выявления профилей потребностей, характерных для различных референтных групп для совершенствования государственной политики в области открытых данных, в рубрике «Открытая служба» был размещен механизм обратной связи (с функцией модерации) для предложений или отзывов по размещенным или предлагаемым к размещению наборам данных.
Была разработана и размещена в формате открытых данных стандартизированная форма представления статистической информации ФМС России по реализации положений первого этапа Концепции государственной миграционной политики РФ. Указанная форма включает основные показатели работы и обеспечивает возможность изучения миграционной ситуации, включая трудовую, внутреннюю и незаконную миграцию в рамках работы с открытыми данны-

ми. Форма размещена в реестре открытых данных рубрики «Открытые данные» для возможного использования при научных и других исследованиях (обновление сведений производится ежемесячно).

В целях постоянной актуализации открытых данных действовала рабочая подгруппа. Для разъяснения работы с открытыми данными два раза в год организованы совещания с членами подгруппы.

Существенную роль в формировании и реализации государственной миграционной политики играют различные институты гражданского общества, в том числе Общественный совет при ФМС России, в составе которого эффективно работали известные профессионалы в сфере миграции. Странно, что, несмотря на рекомендации ряда общественный организаций, при формировании в 2017 году нового состава Общественного совета при МВД России, в составе которого 39 человек, в нём нет ни одного специалиста, владеющего проблемами миграции населения124.

В заключение полагаем возможным сделать прогноз развития миграционной ситуации в Российской Федерации в 2017 году и последующие годы, который, по нашему мнению, во многом зависит от мотивации мигрантов, факторов их «притяжения» и «выталкивания».

Основной причиной иммиграции в Российскую Федерацию в настоящее время является и будет оставаться в перспек-

тиве сильное миграционное притяжение России при наличии очаговой вынужденной миграции вблизи границ с Украиной. Безвизовый режим, свободное передвижение и выбор места пребывания на всей территории Российской Федерации положительно влияют на принятие решения мигрантами к переезду в Российскую Федерацию на относительно продолжительные сроки.

124 Волох В.А., Суворова В.А. Проблемы институционального

обеспечения государственной миграционной политики // Власть. 2017.

№ 3. С. 49-54.

Крупные экономические центры, потребность в наемном труде малого и среднего бизнеса, относительно высокие заработные платы, активная торговля между Россией и странами СНГ, а также замена квотных ограничений патентной системой привлекают иностранных работников и предпринимателей.

Образование единого экономического пространства со свободным движением товаров, услуг, капитала и рабочей силы на территории Евразийского экономического союза создало максимально комфортные условия для перемещения

людей. Тенденция увеличения объема и интенсивности миграции в Российскую Федерацию граждан государств ЕАЭС будет в дальнейшем продолжаться и усиливаться.

В то же время снижение темпов социально-экономиче-

ского развития, нестабильная ситуация на финансовых рынках, сокращение работодателями заработных плат и рабочих мест, падение уровня доходов граждан России в совокупности являются отталкивающим фактором, который негативно влияет на сравнительно обеспеченную часть мигрантов и способствует их возвращению на родину.

Учитывая перечисленные факторы, в ближайшие годы ожидается по-прежнему стабильно высокая численность прибывающих иностранных граждан преимущественно из стран СНГ. Некоторая часть трудовых мигрантов, в результате ухудшения материального положения и потери доходов будет либо выезжать в страны своего постоянного проживания, либо стараться компенсировать потери своих доходов уклонением от уплаты авансовых платежей по патенту, или частичным уходом «в тень».

Не менее важным представляется и противодействие коррупции в сфере миграции населения. Разнообразные проявления коррупции, несмотря на определенное снижение, остаются одними из ключевых угроз системе национальной безопасности страны. Самым опасным и драматичным фактором, нивелирующим эффективную борьбу с коррупцией и

подчас загоняющим эту борьбу в тупик, является коррупционная коррозия самой правоохранительной системы и разного рода надзорных и проверяющих органов. Как следствие

– техногенные и иные катастрофы, обвалы производственных конструкций, обрушения зданий, прорыв теплотрасс, аварии на дорогах, отравления недоброкачественной пищей, пожары и многие другие трагедии, приводящие к человеческим жертвам – отмечается в докладе Уполномоченного по правам человека в РФ125.

Исследование также показало, что имеются серьезные проблемы с обеспечением прав мигрантов. Так, созданный при Институте миграции и межнациональных отношений и ООД «РКНК» Правозащитный центр занимается защитой прав граждан уже более семи лет. За эти годы в Центр обратились более пятнадцати тысяч человек. На бесплатной основе оказывались такие виды помощи, как экстренная помощь по телефону в освобождении при незаконном задержании, включая консультации, представление интересов, подачу устных жалоб); составление юридически значимых документов (заявления, жалобы, исковые заявления); личное представление в госорганах и судах; проверку по информационным сервисам ФМС России (запрет на въезд, подлинность выданных документов) и другие виды защиты нарушенных прав (руководитель центра д.э.н.,профессор А.Б. Паскачев. Бесплатный юрист – Попов Е. М. Телефон горячей линии – 8 (964) 722-37-30).

Серьезные нарушения прав мигрантов отмечаются и в докладе Уполномоченного по правам человека в РФ от 24.03.2016 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год».

«Анализируя ситуацию с обеспечением и восстановлением прав человека в области миграции, следует отметить,

125 Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 24.03.2016 «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2015 год» // URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=653103#0

что кардинальных изменений в сторону улучшения ситуации не произошло. ……Одной из проблем современного российского общества, точно так же, как и в ряде европейских стран, становится недопущение роста экстремизма, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной вражды, что может представлять серьезную угрозу конституционному строю, правам и свободам человека»126.

Такое развитие миграционной ситуации требует постоянного контроля за режимом пребывания иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности на территории России, а также привлечения работодателями иностранных работников.

В целях продвижения интересов Российской Федерации на миграционном направлении, а также дальнейшего развития потенциала международных связей в настоящее время продолжена работа по развитию международного взаимодействия в области миграции в рамках таких площадок многостороннего сотрудничества, как УВКБ ООН, Всемирный банк, МОМ, ЕС, ШОС и БРИКС, Диалог Россия – ЕС по миграции с особым акцентом на расширение договорно-правовой базы сотрудничества.

3.3. Миграционная амнистия: исследование возможности проведения в России амнистии на основе анализа зарубежного опыта и российской практики.

В современной России на миграцию обратили свой взгляд лишь с распадом СССР, в результате которого на территорию страны хлынули огромные потоки вынужденных переселенцев и беженцев, и страна оказалась не готова к такому развитию событий, поскольку не существовало каких-либо нормативных актов, регулирующих этот процесс. Все силы были брошены на создание законов для переселенцев и беженцев, в которых Россия преуспела. Но миграция не стояла на месте: потоки вынужденных мигрантов снижались, законы оставались прежними, а на страну тем временем обрушивается новая волна миграций – нелегальная, и вновь законодательной базы, регулирующей этот процесс, нет. Этот процесс охватил все развитые страны с 70-х годов XX в., но ни одного эффективного способа противодействия нелегальному пересечению госграницы так и не было найдено. Однако странами неоднократно был использован опыт по легализации нелегальных иммигрантов, по которому при определенных условиях нелегал мог получить официальный статус без каких-либо, в первую очередь, уголов-

126 Там же.

ных последствий.

Для большинства государств, принимающих значительное количество иностранных мигрантов, становятся все более актуальными вопросы борьбы с незаконной миграцией, незаконной занятостью и нарушением национального миграционного законодательства. Для эффективного противодействия этим явлениям разрабатываются и применяются как самостоятельно, так и комплексно разнообразные меры, направленные, с одной стороны, на ужесточение миграционного режима в стране, достижения (совершенствование средств пограничного контроля), а с другой стороны – на усиление информационной работы с мигрантами, уже находящимся на территории принимающего государства, и потенциальными мигрантами в странах выхода, развитие интеграционных программ.

Особое место в ряду таких мер занимают специальные программы по регуляризации иммигрантов, подразумевающие прежде всего обеспечение для иностранных граждан, незаконно находящихся в стране, возможности получения легального статуса без применения к ним санкций за предыдущее нарушение миграционного законодательства.

Следует отметить, что в Российской Федерации чаще употребляется термин «миграционная амнистия и редко –

термин «регуляризации иммигрантов». Поэтому полагаем целесообразным подробнее остановиться на его значении.

В статье Аманды Левинсон «Почему страны продол-

жают думать о регуляризации»127 отмечается, что любая из схем, разрабатываемых государствами для управления недокументированной миграцией, не так противоречива, как регуляризационные программы. Эта разновидность иммиграционной политики, называемая также «амнистия», «нормализация» или «легализация», служит причиной бурных дискуссий в средствах массовой информации, среди законодателей и в гражданском обществе.

Регуляризационные программы – одна из реакций на глобальный рост незарегистрированной иммиграции в последние годы. В более широком смысле, программы по регуляризации предоставляют мигрантам, попавшим в страну незарегистрированным путем, легализовать свое положение. В большинстве государств незаконными мигрантами (также называемыми «недокументированными», «незарегистрированными» или «нелегальными») считаются лица, въехавшие в страну легально, но позже утратившие законный статус (студенты, временные рабочие, лица, которым отказано в убежище, туристы), или лица, попавшие в страну нелегально, путем тайного пересечения границы или с помощью поддельных документов. В любом случае, незаконные мигранты не имеют юридического права проживать в том государстве, куда они приехали.

Большинство регуляризационных программ можно отнести к одной из двух категорий: фактическим или «одноразовым». Фактические регуляризационные программы автоматически предоставляют право на постоянное проживание мигрантам, прожившим в стране определенное число лет, и проводятся периодически.

127 Аманда Левинсон 1 сентября 2005 г. Данная статья опубликова-

на в журнале «Migration Information Source» (журнал издается Институ-

том Миграционной Политики (Migration Policy Institute), США).

Например, незарегистрированные мигранты в Великобритании могут получить право на постоянное проживание, если смогут доказать свое непрерывное пребывание в стране в течение 14 лет. Подобные фактические программы, однако, менее распространены, чем так называемые «одноразовые» акции регуляризации, касающиеся ограниченного количества мигрантов, к проживанию и трудоустройству которых предъявляются определенные требования; кроме того, срок действия таких акций ограничен.

Начиная с 1980 года США и восемь стран Европейского союза (ЕС) провели 22 одноразовых программы. В разных странах господствуют различные мнения о назначении «регуляризации», от установления временного правового статуса до предоставления права на постоянное проживание в стране.

В последние тридцать лет подобные программы были проведены в ряде западных стран и вызвали неоднозначную реакцию в обществе. Тем не менее, большинство экспертов признают, что такие программы дают возможность государству, во-первых, получить более достоверную информацию

о масштабах присутствия иммигрантов на его территории, что, в свою очередь, повышает эффективность миграционной и социальной политики в стране; во-вторых, позволяют вывести часть экономики из теневой сферы; и в-третьих, обеспечивают защиту прав иммигрантов и способствуют укоренению и развитию гуманитарных подходов. За эти годы исследователями и практиками были проанализированы результаты регуляризационных программ, сформулированы основные подходы, а также те проблемы, с которыми столкнулись страны, и те уроки, которые необходимо учитывать другим государствам, планирующим такие акции. Этот опыт может быть полезен и для России, где в последние годы вопросы миграции вышли на первый план повестки дня. Начиная с середины 1990-х годов Россия превратилась в
активного участника международного миграционного обме-

на в качестве как отдающей, так и – в значительно большей мере – принимающей страны.

Однако масштаб незаконной миграции, в первую очередь незаконной трудовой миграции в стране, значителен. Это оказывает крайне негативное влияние как на экономику и другие сферы жизни российского общества, так и на положение самих трудовых иммигрантов. Нелегальная трудовая иммиграция способствует росту коррупции и развитию теневого сектора экономики; замедляет процесс модернизации в ряде отраслей в связи с использованием неквалифицирован-

ного дешевого труда иностранных рабочих; создает угрозу здоровью населения; повышает социальную напряженность. С другой стороны, нелегальная миграция препятствует интеграции трудовых мигрантов, влечет за собой нарушение их прав и распространение подневольного труда, втягивает «нелегалов» в криминальную деятельность, а также превращает их в доступный и безответный объект для всякого рода преступлений – от взяток и поборов до прямых грабежей и насилия. Эксперты оценивают положение незаконных трудовых мигрантов в России как наиболее массовый случай нарушения прав человека в постсоветский период. Поэтому перед Россией остро стоит проблема урегулирования статуса незаконных трудовых мигрантов, одним из способов решения которой может стать проведение государственной программы легализации мигрантов с неурегулированным статусом. Первые шаги в этом направлении уже были предприняты Правительством Российской Федерации в 2005 году. В сентябре-декабре 2005 года Федеральной миграционной службой был проведен эксперимент по легализации трудовых мигрантов, нелегально находящихся в стране и работающих свыше 3 месяцев. Было легализовано почти 8 тысяч мигрантов в 10 регионах страны. По результатам данного эксперимента предполагалось принять решение о целесообразности проведения полномасштабной амнистии. Однако подобные

программы являются совершенно новыми для России. Заинтересованные министерства и ведомства понимают, что для проведения такой широкомасштабной акции необходимо изучить и проанализировать мировой опыт легализации иммигрантов, чтобы постараться перенять наиболее эффективные практики и в то же время избежать повторения ошибок, которые были допущены в ходе разработки и реализации таких программ в других странах. Безусловно, прямое заимствование западного опыта вряд ли возможно, учитывая специфику российской миграционной ситуации. Тем не менее, подобная информация может помочь соответствующим ведомствам принять более эффективные решения по разработке и реализации программы легализации иммигрантов в России, а также, возможно, рассматривать такую программу как часть общей стратегии миграционного менеджмента и миграционной политики, влекущей за собой совершенствование миграционного законодательства и практики его применения128. Миграционная амнистия – это одноразовое наделение тем или иным легальным статусом определенных групп мигрантов в целях сокращения численности находящихся в стране нелегальных мигрантов.

Россия же малыми шагами, но пришла к тому, что и ей никак не обойтись без данного процесса, и поэтому, для того чтобы легализация дала тот эффект, который от нее ожидают, непременно нужно учитывать опыт зарубежных стран: их ошибки и их позитивные введения.

В этом параграфе авторы рассматривают обзор регуляризации в семи странах на основании Итогового доклада по результатам сравнительного исследования129, проведенного

128 URL: https://versia.ru/dlya-nelegalnyx-migrantov-sobirayutsyaobyavit-

amnistiyu

129 Итоговый доклад охватывает восемь государств-членов Евро-

пейского союза (Германию, Бельгию, Испанию, Францию, Грецию, Ита-

лию, Нидерланды и Великобританию). Национальные доклады по Фран-

ции (Майтена Полеманс и Софи де Сез) и Италии (Бруно Нашимбене)

опубликованы в данном номере European Journal of Migration and Law

Джоанна Апап, Филиппа де Брюйкер, Катрин Шмиттер130,

а также отдельно, более подробно, опыт таких государств,

как Италия и США, сделав попытку выявить причины, побу-

дившие прибегать к амнистиям, эффективность этих акций,

их позитивные и негативные последствия – а в заключение

представить свой вывод относительно необходимости реа-

лизации такой программы в России. Целью является выяв-

ление особенностей проведения легализации нелегальных

иммигрантов в зарубежных странах и возможность переноса

их на современную российскую действительность.

Обзор регуляризации в семи исследованных странах 131

Следующий перечень процедур регуляризации охваты-

вает два последних десятилетия, хотя сюда также включены

полученные по некоторым странам сведения за 1970-е годы.

(«Европейский журнал миграции и права»). Англоязычные варианты

национальных докладов по Великобритании (Элспет Гилд), Нидерлан-

дам (Томас Спийкербур), Германия (Кай Хайльброннер), Испания (Кри-

стина Гортазар), Греция (Ахиллес Скордас) и Дания (Йен Ведстед Хан-

сен) опубликованы в Philippe de Bruycker (ed.): Regularisations of Illegal

Immigrants in the European Union, Bruylant, Bruxelles 2000. В указанном

издании опубликованы также франкоязычные варианты национальных

докладов по Бельгии (Фредерик Бернар), Португалии (Констанса Диаш

Урбано де Соуза) и Люксембургу (Сильвен Беш). Настоящий итоговый

доклад, а также статьи Полеманс, де Сез и Нашимбене были ранее опу-

бликованы на французском языке в книге «Les regularisations des etrangers

illegaux dans l’Union europenne/Regularisations of illegal immigrants in the

European Union», выпущенной издательством Bruylant в июне 2000 года.

130 Джоанна Апап и Катрин Шмиттер – научные сотрудники Сво-

бодного университета Брюсселя; Филипп де Брюйкер – преподаватель

Свободного университета Брюсселя и координатор Сети правовых ис-

следований иммиграции и предоставления убежища в Европе «Одис-

сей», который также был координатором настоящего исследования.

131 Джоанна Апап, Филипп де Брюйкер, Катрин Шмиттер. Регу-

ляризация иностранцев-нелегалов в Европейском союзе. Обзор регуля-

ризации в семи исследованных странах // Специальные программы ле-

гализации иммигрантов: политика и практика западных стран. Сборник

статей / Под ред. Г. Витковской, А. Рубцовой; Международная органи-

зация по миграции, Бюро МОМ в Москве, Бюро по демократическим

институтам и правам человека Организации по безопасности и сотруд-

ничеству в Европе. М.: Пилот, 2006. С. 51-63.

Поскольку эти сведения могут быть неполными, из ниже-

следующего не будут сделаны никакие противоположные

выводы в этом отношении. На данном этапе страны приве-

дены в алфавитном порядке. Уроки, которые можно извлечь

из сравнения этих сведений, рассмотрены в комментариях,

изложенных в конце данного чисто описательного раздела,

позволяя торопливому читателю обойтись без ознакомления

с деталями национальных докладов.

Бельгия

• После принятого в 1973 году решения положить ко-

нец иммиграции совет министров ввел процедуру регуляризации иностранцев, как работающих, так и неработающих, которые находятся на территории страны. В период с августа 1974 года по октябрь 1975 года было зарегистрировано 8420 прошений о регуляризации и выдано 7448 разрешений на право работы; таким образом, процент удовлетворенных прошений составил 88,4%.

• После этого статья 9 закона от 15 декабря 1980 года, согласно которой иностранец, уже находящийся на бельгийской территории, мог в исключительных обстоятельствах просить министра предоставить разрешение на жительство, представляла собой единственную существующую возможность регуляризации в Бельгии. После многочисленной критики, высказанной по поводу произвольного характера этой процедуры, в частности, в связи с тем, что критерии оценки, используемые департаментом по делам иностранцев, не сообщались просителям, в 1997 и 1998 годах были изданы различные циркуляры, чтобы довести их до сведения заинтересованных сторон. Эти циркуляры охватывали иностранцев-нелегалов, находящихся в любом из следующих семи положений: просители убежища, которые необоснованно долго ждали решения; люди, которые не могли подчиниться приказу о выезде с территории страны по независящим от них обстоятельствам и независимо от их желания; лица, страдающие тяжелыми заболеваниями; гуманитарные слу-

чаи; иностранцы, ставшие жертвами торговли людьми; лица,

состоявшие в длительных внебрачных отношениях с бельгийцем (бельгийкой) или с легально проживающим иностранцем; перемещенные лица из Боснии. По имеющимся данным, в 1995 году регуляризацию прошли 820 досье (каждое из которых могло касаться более чем одного человека), в 1996 году – 1020, в 1997 году – 1381 и в 1998 году – 1755. В период с 1 марта по 5 августа 1999 года было принято 2185 решений, из которых 1161 было в пользу просителей, а 1024 – с отказами (процент удовлетворенных прошений составил 53,13%).

• До смены правительства в июле 1999 года не предусматривалась никакая крупномасштабная регуляризация. Приход к власти новой коалиции, которая отличалась тем, что в ее состав вошли партии «зеленых», привел к принятию парламентом закона от 22 декабря 1999 года, на основе которого просители могли обратиться с заявлением по поводу своего случая в течение января 2000 года. Критерии регуляризации, установленные новым законом, – соответствуют ранее опубликованным циркулярам, однако процедура, которая на этот раз детально упорядочена, дает иностранцам гораздо больше гарантий. Она касается людей, которые:

– имеют долгосрочные социальные связи со страной и могут доказать наличие гуманитарных обстоятельств;

– обратились с просьбой о признании статуса беженца, но не получили обязательного для исполнения решения по прошествии четырехлетнего срока (для семей с несовершеннолетними детьми школьного возраста, проживающими в Бельгии по состоянию на 1 октября 1999 года, этот срок сокращен до трех лет);

– те, кто не может по независящим от них причинам вернуться ни в страну или страны, в которых они проживали до приезда в Бельгию, ни в страну происхождения, ни в страны, гражданами которых они являются;
– страдают тяжелыми заболеваниями.
229
ГЛАВА III. РЕАЛИЗАЦИЯ ОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.
Всего зарегистрировано 32 662 досье, включающих в себя почти 60 000 человек, из которых примерно 23 000 – дети. Процедура рассмотрения досье будет проводиться в 2000–2001 годах. Следует заметить, что согласившись только на одну форму более или менее упорядоченной постоянной регуляризации, Бельгия наконец решила организовать надлежащую одноразовую процедуру регуляризации, теоретически основанную на идее защиты человека, однако, очевидно, включающую ситуации совершившегося факта, поскольку «гуманитарные обстоятельства», наличие которых просители должны доказать в рамках предусмотренных законом оснований для регуляризации, довольно трудно отличить от «долгосрочных социальных связей» с Бельгией (см. ниже).
Франция
С момента официального прекращения экономической иммиграции Франция предприняла четыре операции, не считая ряд циркуляров, которые открыли возможность особых случаев регуляризации:

• В 1973 году циркуляр, изданный одновременно с решением о прекращении экономической иммиграции, позволил провести регуляризацию 40 000 иностранных работников.
• В 1981 году пришедшее к власти левое правительство издало циркуляр, позволивший провести регуляризацию 130 000 иностранных работников, находившихся во Франции до 1 января 1981 года и имевших постоянную работу. Это было одноразовой процедурой, поскольку ее не предполагалось применять в отношении кого-либо, кроме группы людей, въехавших на территорию Франции ранее определенной даты. Она также представляла собой процедуру констатации совершившегося факта, поскольку не требовала никакой особой причины для защиты человека и имела целью оказание помощи любому незаконному иммигранту, который интегрировался в жизнь страны.

• Изданный в 1991 году циркуляр предусматривал регуляризацию получивших отказ просителей убежища. Регуляризацию прошли 15 000 человек, хотя по оценкам потенциальное число заинтересованных лиц приближалось к 100000. Этот процесс был следствием недостатков в процедуре признания статуса беженца. Его объектом были люди, которые въехали во Францию до 1989 года (дата реорганизации OFPRA – французского Управления по защите беженцев и лиц без гражданства) и ждали ответа на свои прошения по меньшей мере три месяца.
• Циркуляр от 24 июня 1997 года (так называемый

«План Шевенмана», названный по имени министра внутренних дел) положил начало исключительной процедуре, при помощи которой незаконные иммигранты могут обращаться с прошениями о виде на жительство и разрешении на право работы. В этом тексте процедуры сочетаются следующим образом:

– постоянная регуляризация и регуляризация с целью констатации совершившегося факта: иностранцы, не имеющие семейных обязательств, которые могут доказать, что они прожили во Франции десять лет, ведя нормальный образ жизни. Условием регуляризации является наличие «средств от регулярной деятельности», которое представляет собой показатель, позволяющий определить продолжительность проживания. Основная часть случаев отказа приходилась на эту категорию иностранцев, которых министр внутренних дел поставил в известность о том, что их регуляризация возможна только при соответствии чрезвычайно строгим условиям;

– постоянная регуляризация с целью защиты прав человека: ее объект – иностранные семьи, прожившие во Франции некоторое время (согласно дополнительной инструкции от 4 июля 1997 года – не менее трех лет); дети законно проживающих иностранцев, въехавших в страну не в рамках процесса воссоединения семей; супруги лиц, имею-

щих статус беженцев, при условии, что брак был заключен до предоставления статуса беженца или, если это условие не соблюдено, если супружеская пара может доказать, что она действительно вела совместную жизнь в течение года; люди, рискующие потерять жизнь в случае возвращения в страну происхождения (и не имеющие статуса политического беженца, поскольку риск их преследования исходит не от государства, а от третьих лиц, восстающих против государства); иностранцы, страдающие тяжелым заболеванием и не имеющие возможности получить лечение в стране происхождения. – одноразовая регуляризация с целью защиты человека: мужья или жены французских граждан при условии, что они могут доказать один год пребывания в браке, а брак был заключен до 24 июня 1997 года (это условие допускает некоторую гибкость); супруги законно проживающих иностранцев, если они могут подтвердить один год пребывания в браке и если брак был заключен до 24 июня 1997 года (это условие допускает некоторую гибкость); иностранные родители детей моложе шестнадцати лет, рожденных во Франции до 26 июня 1997 года, при условии, что они могут доказать, что они постоянно про живали во Франции в течение пяти лет, если они обеспечивали потребности ребенка, и пятнадцати лет для остальных; одинокие родственники по восходящей линии, въехавшие во Францию до 24 июня 1997 года, имели исключительную возможность воспользоваться гостевым видом на жительство, выдаваемым прямым восходящим родственникам иностранцев, законно проживающих во Франции, при условии, что дети имеют достаточные средства и жилье.

Из 150 000 зарегистрированных прошений приблизительно на 90 000 был дан положительный ответ. К 30 апреля 1998 года чуть более 75% иностранцев прошли регуляризацию на основании семейных связей. Это в значительной мере относилось к родителям детей моложе 16 лет, родившихся во Франции (26,5% от общего числа зарегистрированных случаев регуляризации), за которыми следовали супруги законно проживающих в стране иностранцев (14,2%), иностранные семьи, долго прожившие во Франции (13,8%), и, наконец, супруги лиц, имеющих статус беженцев (1%). Иностранцы, не имеющие семейных обязательств, составили лишь 16,5% лиц, прошедших регуляризацию, хотя на их долю приходилась почти половина всех рассмотренных досье. Последней категорией лиц, прошедших регуляризацию, были студенты, которым ранее было отказано в виде на жительство (1,4%).

Следует заметить, что Франции пришлось провести регуляризацию, чтобы справиться с явлением, характерным для этой страны, – появлением, после ужесточения законодательства, которое произошло в 1993 году в связи с принятием известных «законов Паскуа» (названных по имени тогдашнего министра внутренних дел), иностранцев, которые оказались в положении незаконных иммигрантов, но, несмотря на это, не подлежали депортации и которых по этой причине иногда называют «легальными нелегалами» (в частности, иностранных родителей детей французов). Чтобы

обеспечить возможность регуляризации некоторых из этих людей, пришлось провести в жизнь несколько циркуляров, изданных в 1995 и 1996 годах. Эти процедуры были одноразовыми и применялись в ограниченных пределах, поскольку они были ограничены по срокам в том смысле, что их применяли только в отношении родителей, чьи дети французы родились до 5 мая 1995 года. Остальные были исключены из числа лиц, подлежащих этой процедуре, в связи с риском мошенничества. В то же время закон от 24 апреля 1997 года – так называемый закон Дебре, названный по имени тогдашнего министра внутренних дел, – заложил основу для проведения первой законодательно утвержденной регуляризации в 1997 году, которая касалась родителей детей-французов, супругов французских граждан, молодых людей в возрасте свыше 18 лет, въехавших во Францию до достижения деся-

тилетнего возраста, и иностранцев, незаконно проживших во Франции более пятнадцати лет. Эта постоянная процедура регуляризации сочетает в себе регуляризацию по причинам, связанным исключительно с защитой человека, и регуляризацией, направленной на признание совершившегося факта. Наконец, закон от 11 мая 1998 года – так называемый закон Шевенмана, названный по имени министра внутренних дел, – предусматривает постоянную возможность регуляризации иностранцев после десяти лет (пятнадцати лет в случае сту-

дентов) незаконного проживания на территории Франции. В целом, французская система в том виде, в котором она осуществлялась с 1970-х годов, по существу характеризуется одноразовыми процедурами. Эти процедуры признают совершившийся факт, но в некоторых случаях направлены на защиту определенных людей, так что систему регуляризации, проводимой Францией, нельзя охарактеризовать ни как предназначенную исключительно для защиты прав человека, ни как имеющую целью исключительно констатацию совершившегося факта, а как смешанную систему, если она в самом деле нуждается в общей классификации. Следует также заметить, что число случаев постоянной регуляризации начинает увеличиваться. Это явление тем более существенно, что эти случаи сочетают в себе в качестве оснований как защиту человека (критерии семейного характера), так и констатацию совершившегося факта.

Германия

Закон 1990 года, касающийся иностранцев, не предусматривает никакой общей меры, дающей возможность регуляризации на основе совершившегося факта. Понятие, на котором основан немецкий закон, заключается в том, что незаконную иммиграцию не следует стимулировать при помощи процедур, учитывающих незаконное пребывание иностранцев на территории страны. Нельзя сказать, однако, что вопрос регуляризации неизвестен в этом государстве, перед которым стоит проблема получивших отказ просителей убе-

жища, которые продолжают жить на территории страны после отрицательного решения.

Кроме определенного числа случаев одноразовой регуляризации, объектами которой были граждане конкретных государств (китайцы, эфиопы и афганцы, иранцы, ливанцы, поляки, венгры, члены определенных турецких или пакистанских меньшинств, палестинцы, курды из Ливана, тамилы из Шри Ланки), последовательно проходившие регуляризацию по гуманитарным причинам или с целью констатации фактического положения, федеральное правительство приняло две одноразовые программы регуляризации общего характера. Объектами первой, датируемой 29 марта 1996 года, были просители убежища, которые жили в нужде и которые въехали в Германию до 1 июля 1990 года, при условии, что с тех пор их жизнь была сосредоточена вокруг Германии и они юридически, экономически и социально интегрировались в страну. Всего было подано 7856 прошений. После критики этой программы, которая была расценена церквями и организациями по защите прав человека как излишне ограничительная, 18 и 19 ноября 1999 года после прихода к власти нового левого правительства был проведен второй законопроект. Он касается семей просителей убежища, в составе которых имеется по меньшей мере один несовершеннолетний ребенок, чья просьба о предоставлении убежища была отклонена по независящим от них причинам и которые въехали в Германию до 1 июля 1993 года. Воспользоваться этим законопроектом смогли около 23 000 человек. Следует заметить, что в ограниченных пределах и в отношении весьма небольшого числа людей Германия соглашается

признать совершившийся факт применительно к беженцам, остающимся на ее территории после того, как их прошение было отклонено, но не соглашается провести регуляризацию людей, которые проживали на ее территории действительно нелегально.

Немецкий закон также предусматривает некую разновидность постоянной регуляризации, однако в ее основе лежат исключительно причины защиты человека, учитывая, что Германия – безусловно, европейское государство, которое приняло наибольшее число просителей убежища. Это относится к статье 30 закона об иностранцах, позволяющей проводить регуляризацию людей, которые не могут быть депортированы по юридическим или практическим причинам или потому что их жизнь, свобода или физическая целостность оказались бы под угрозой в их стране происхождения, или даже по гуманитарным причинам. Эти люди обычно по-настоящему не проходят регуляризацию, пока не воспользуются отсрочкой, то есть периодом приостановки действия решения об их высылке с территории страны, который может быть предоставлен по причинам, аналогичным тем, которые могут привести к регуляризации.

Греция

Единственная процедура регуляризации, проведенная Грецией за последнее время, была вызвана недавней волной

иммиграции с Балкан (в частности, из Албании) и из СНГ (Содружества Независимых Государств) в сочетании с провалом политики высылки иностранцев, которую страна проводила в течение нескольких лет, несмотря на преступные действия некоторых иностранцев.

Процесс регуляризации начался с принятия в 1996 году закона об учреждении комитета, отвечающего за разработку двух декретов. Они были приняты в 1997 году: первый установил систему регистрации иммигрантов, нерегулярно проживающих в Греции, чтобы начать процедуру и установить условия получения «белой карты» (1-й этап регуляризации). Эта регуляризация была лишь временной и предшествовала получению «зеленой карты». Заинтересованные лица должны были находиться на территории Греции 28 ноября 1997 года. Второй декрет определял условия получения «зеленой карты», которые носили экономический характер (см. ниже).

Таким образом, это был процесс как одноразовой регуляризации, так и регуляризации с целью констатации совершившегося факта. Было подано 369 629 прошений о выдаче «белых карт», а затем – 225 000 прошений о выдаче «зеленых карт», однако число людей, которых затронул этот процесс, с учетом членов семей, было значительно выше. По состоянию на 31 января 2000 года было принято 102 812 положительных решений.

По сообщению докладчика, в настоящее время греческая администрация готовит новый закон об иммиграции,

который должен содержать новые меры, касающиеся регуляризации иностранцев. Потребность в нем вызвана недостатками операции, предпринятой в 1996 году.

Нидерланды

• В ходе процедуры регуляризации, предпринятой в 1975 году, было зарегистрировано 18 000 прошений, и 15 000 человек из этого числа прошли регуляризацию. Эти люди должны были въехать в Нидерланды до 1 ноября 1974 года и иметь постоянную работу.

• В 1979 году, одновременно с принятием решения о том, что разрешения на право работы больше не будут выдаваться гражданам стран, не входящих в Европейское сообщество, если внутренний трудовой рынок не мог заполнить вакантные рабочие места, «временное положение» давало возможность провести регуляризацию 1800 работников.

• Последняя регуляризация началась в 1991 году посредством рассмотрения ситуации просителей в индивидуальном порядке. Это дало возможность провести регуляризацию 2000 человек до 1994 года. Под давлением заинтересованных сторон, которые потребовали и добились от Государственного совета публикации критериев оценки, в 1994 году был издан циркуляр, а в 1996 году в него были внесены ограничительные поправки. Кандидаты должны доказать, что они проживали в Нидерландах в течение 6 лет и имели на

протяжении этого периода работу с уплатой взносов на социальное обеспечение и налогов, либо получали пособие по социальному обеспечению. Эти требования объясняют, почему эта процедура, объектом которой были люди, долгое время находившиеся в положении незаконных иммигрантов, известна под названием «белые нелегалы».

Наконец, следует упомянуть о существовании «политики трех лет», дающей возможность человеку пройти регуляризацию при условии, что он ждал результата рассмотрения прошения об иммиграции не менее трех лет. Администрации пришлось обнародовать существование этой процедуры в начале 1990-х годов после возбуждения исков на основании закона о прозрачности деятельности государственных административных органов, и был издан административный циркуляр. Это относится к постоянной процедуре регуляризации, цель которой – защищать заинтересованных лиц, учитывая при этом совершившийся факт, но не со стороны иностранца, а со стороны администрации, когда последняя не принимает решения в пределах разумного срока. Просители должны удовлетворять определенным условиям, в частности проживать на территории страны с согласия администрации и не затягивать сверх меры прохождение данной процедуры. Можно высказать сомнение по тому поводу, можно ли эту процедуру считать действительно регуляризацией, поскольку люди, являющиеся ее объектами, по определению не находятся в положении незаконных иммигрантов.

В остальном следует отметить, что систему регуляризации в Нидерландах можно охарактеризовать как одноразовую и в значительной мере основанную на констатации совер-

шившегося факта, подчеркнув в то же время «драконовские» требования относительно уплаты налогов и взносов на социальное обеспечение со стороны просителей, которым таким образом не разрешают работать незаконно.

Испания

Испания предприняла четыре специальные операции по регуляризации, последняя из которых все еще продолжается.

• В 1985 году, когда был также введен обыкновенный закон, касающийся иностранцев, юридическую основу процедуры регуляризации образовал закон об иностранцах. Эта процедура была открыта для всех иностранцев-нелегалов, как работников, так и простых жителей. На этой основе регуляризацию прошли 38 181 человек.

• Регуляризация 1991 года в отличие от остальных операций не сопутствовала реформе закона об иностранцах. Эта вторая операция было предпринята с тем, чтобы применить статью закона об иностранцах, позволявшую Министерству внутренних дел разрешать иностранцам оставаться в Испании. Эту процедуру, объектом которой были главным образом иностранные работники, можно было бы охарактеризовать как регуляризацию по экономическим соображениям. Она распространялась только на тех, кто незаконно жил и работал в Испании с 15 мая 1991 года, а также на получивших отказ просителей убежища или тех, кто подал прошение о предоставлении убежища. Из общего числа 135 393 прошения были рассмотрены 128 068, в результате чего 109 135

прошли регуляризацию, а 18 933 получили отказ. При этом были учтены недостатки регуляризации 1985 года (низкие темпы, нехватка инфраструктуры), чтобы улучшить процедуру (активизировать административную работу и увеличить объем информации).

• Третья регуляризация, которая имела место в 1996 году, была объединена с регулятивными мерами (Королевский указ от 2 февраля 1996 года) по исполнению закона об иностранцах. Эта процедура была открыта для иностранцев, как работающих, так и неработающих, которые проживали в Испании с 1 января 1996 года. Регуляризация была проведена в 21 300 случаях: было выдано 13 800 разрешений на право работы и жительства и 7 500 видов на жительство. Эта

процедура позволила провести регуляризацию новых незаконных иммигрантов, а также иностранцев, ранее законно проживавших в стране.

• Четвертая регуляризация, которая была начата 21 марта 2000 года и которая должна завершиться 31 июля 2000 года, была объединена с мерами, предусмотренными новым органическим законом № 4 от 11 января 2000 года о правах и свободах иностранцев в Испании и их социальной интеграции. Его объект – иностранцы, которые въехали на территорию страны до 1 июня 1999 года и которые имели либо разрешение на право работы, либо вид на жительство на

протяжении предыдущих трех лет или обратились с прошением о выдаче разрешения на право работы или вида на жительство. По состоянию на 22 мая 2000 года с прошениями обратились 126 889 человек, и по прогнозу администрации общее число просителей может достичь 200 000. На 42 817 прошений уже дан положительный ответ.

Хотя Испания до настоящего времени предпринимала только одноразовые процессы регуляризации, тяготеющие к циклическому характеру (раз в пять-шесть лет), с принятием закона от 11 января 2000 года она сделала шаг к введению постоянной регуляризации. Это обстоятельство тем более примечательно, что оно касается операции, в основе которой лежит признание свершившегося факта и объектом которой являются иностранцы, могущие доказать, что они непрерывно проживали на территории Испании в течение двух лет. Эта мера, которая отражена в статье 29 (§3), является одним из наиболее спорных моментов нового закона, который был принят накануне выборов в законодательное собрание, несмотря на оговорки партии большинства (испанская Народная партия). Вполне возможно, что эта партия, которая получила абсолютное большинство в марте 2000 года, конкретизирует проекты своих поправок к закону, в частности, к его статье 29 (§3), которая, как она считает, может реально привести к росту незаконной иммиграции.

Помимо этих различных процедур, с 1993 года испанское правительство начало устанавливать ежегодные кво-

ты на въезд иностранцев в расчете на конкретные рабочие места, если эти рабочие места не заполняет национальный или местный рынок рабочей силы. Эта политика – результат решения Конгресса депутатов от 9 марта 1991 года, направленного на то, чтобы приспособить миграционные притоки к потребностям рынка труда, что было в итоге включено в закон от 11 января 2000 года. Несмотря на заявления администрации о том, что эти квоты открыты только для иностранцев, живущих за пределами испанской территории, эти процедуры, как представляется, фактически положили начало определенному уровню регуляризации. Таким образом, процедура, теоретически нацеленная на новую иммиграцию, частично отклонилась от своей цели, поскольку ею могут воспользоваться иностранцы, уже незаконно проживающие на территории страны.

Великобритания

Процедуры регуляризации – следствие изменения соответствующих правовых норм вследствие либо внесения Парламентом поправок в законодательство, либо изменений в правовой системе. Отдельные случаи регуляризации принимают форму «уступок», сделанных министром внутренних дел, и именуются «амнистия ми» в случае коллективной регуляризации.

• После принятия закона 1971 года об иммиграции была предпринята регуляризация, которая продолжалась с 1974 по 1978 год и коснулась граждан Британского Содружества и пакистанских граждан, нерегулярно проживавших на британской территории в период с 9 марта 1968 года по 1 января 1973 года. Из 2430 прошений 1809 просителей получили вид

на жительство, а 621 получил отказ; процент отказа, таким образом, составил 26%.

• В 1977 году была проведена вторая регуляризация, охватывавшая эти же категории людей, с целью улучшить

судебную практику, которая широко толковала понятие незаконного въезда в Великобританию. Из 641 прошения в 462 случаях был выдан вид на жительство; процент отказа при этом составил 28%.

• После присоединения Великобритании в 1969 году к Европейской конвенции о месте постоянного проживания, принятой Комитетом министров Совета Европы 13 декабря 1955 года, возможностью регуляризации смогли пользоваться иностранцы, незаконно проживавшие на британской территории не менее 14 лет (десять лет до 1988 года). С 1 марта 1999 года новое лейбористское правительство сократило требуемую продолжительность проживания до 7 лет в случае семей с маленькими детьми, чтобы избежать насильственного выселения последних.

Придя к власти в 1998 году, лейбористская партия объявила о своем намерении пересмотреть дела некоторых просителей убежища. Хотя число таких людей было весьма невелико, напомним, что британская система регуляризации, первоначально основанная на одноразовых процедурах признания совершившегося факта, но ограничивавшаяся граж-

данами лишь определенных стран, двигалась к постоянным процедурам, которые, хотя и по-прежнему ориентированы на констатацию совершившегося факта, явно не исключают идею защиты человека, когда возникает такая необходимость.

Миграционная амнистия: Италия-США-Россия[132].

Итальянский опыт амнистии

Италия — одна из самых насыщенных мигрантами стран, как по их числу, так и по доле в общем населении. По

132 Частично используется актуализированный материал статьи Волоха В.А. Миграционная амнистия: Италия-США-Россия // Миграция населения и Россия: материалы Международной научно-практической конференции / Государственный университет управления, Институт государственного управления и прав ГУУ, кафедра управления миграционными процессами и региональным развитием; [отв. ред.: В.А. Волох, В.А. Суворова]. М.: ГУУ, 2014. С. 105-119.

данным на 2004 год численность совершеннолетних мигрантов, получивших право на временное проживание, составляет порядка 2,2133 миллиона человека, что составляет чуть более 4% общего населения Италии.

Если взглянуть в прошлое, то это явление несколько удивительно, поскольку еще недавно Италия считалась стра-

ной иммиграции. Так, за период с 1876 по 1988 год из страны выехало более 27 миллионов граждан. Если же принять во внимание и выросшее за пределами родины не одно поколение итальянцев, то это число вполне может достигнуть цифры в 60 миллионов человек, что превышает нынешнюю численность страны.

Однако в начале 70-х годов XX в. ситуация стала кардинальным образом меняться и миграционные потоки стали превращаться из эмиграционным в иммиграционные — направленные главным образом из стран Центральной и Восточной Европы, а также стран третьего мира.

Иммиграция в Италию в этот период была вызвана так называемыми «выталкивающими факторами», действующими в странах первоначального проживания мигрантов, а также политикой ограничения въезда иностранцев, проводившейся начиная с 1973 года в странах, традиционно принимавших эмигрантов: Англии, Франции, Германии. Однако позже решающее значение приобрели «притягивающие факторы»: повышение уровня экономического развития Италии, особенности итальянской системы производства, увеличение сектора теневой экономики и динамичное расширение национального рынка рабочей силы.

В начале 80-х годов темп миграционных потоков ускоряется: общая численность иностранцев, имеющих право на проживание на территории Италии составила чуть более 300 тысяч человек, через десять лет она достигает 600 тысяч, а уже в 2004, как сказано выше – 2,2 миллиона. Подобных темпов не наблюдается ни в одной другой стране Евросо-

133 Сайт «Институт прав человека».

юза, если не считать Испании. Этот исключительный рост иммиграции был обусловлен в первую очередь увеличением численности иностранцев, прибывших в Италию из развивающихся стран и государств Центральной Европы. В конце 1981 года число иммигрантов из этих стран не превышало 120 тысяч, в начале 1991 года оно достигло 400 тысяч, а к 2004 году — 1 миллиона 950 тысяч. Соответственно увеличивалась и доля таких иммигрантов среди иностранцев, получивших разрешение на проживание в Италии: 38 процентов в 1981 году, почти 70 процентов в 1991 году и немногим менее 90 процентов в настоящее время.

Если рассматривать страны, откуда прибывают иммигранты, то большую часть иностранных граждан, имеющих разрешение на проживание, составляют граждане Румынии (239 тысяч человек), за ними следуют албанцы (234 тысячи) и марокканцы (228 тысяч). Значительно меньше украинцев (113 тысяч), китайцев (100 тысяч), филиппинцев (74 тысячи), поляков (66 тысяч) и тунисцев (61 тысяча) и еще почти 50 тысяч человек приехало из почти тридцати других государств134.

Италию отличает особенно широкое разнообразие стран происхождения иммигрантов: половину общего числа приезжих здесь составляют граждане восьми государств, тогда как в традиционно принимающих странах (Германии, Франции, Швейцарии и т. д.) — выходцы из двух-трех государств.

Необходимо особо отметить, что, во многом из-за войн, в последнее время в Европу «хлынул поток» вынужденных мигрантов из Ирана, Ливии, Сирии и других стран и, соответственно, изменилось, как число мигрантов, так и миграционная ситуация в принимающих государствах.

Амнистии: причины и последствия

Чтобы получить полное представление об изменениях, происходящих в области международных перемещений, следует учитывать, что Италия принадлежит к тем европейским странам, в которых активно применяют меры, направленные на легализацию мигрантов. Наиболее значительный рост числа иностранцев, присутствующих в стране на законных основаниях, происходил во время нескольких процедур легализации. Это доказывает, что наличие значительного числа нелегальных мигрантов стало постоянной характеристикой иммиграционных процессов в Италии, как и в других принимающих странах Южной Европы. Причина подобного положения заключается в том, что иммиграционная политика не учитывает реальный спрос на иностранную рабочую силу. На первом этапе, т. е. на протяжении 80-х годов, иммиграция фактически развивалась бесконтрольно, поскольку отсутствовало адекватное законодательство и эффективное планирование; на втором же этапе государства Южной Ев-

134 К. Бонифаци, С. Строцца.Опыт легализации нелегальных мигрантов в Италии // Отечественные записки. 2004. № 4.

ропы, ставшие принимающими странами, начали все более последовательно проводить политику жестких ограничений на въезд, следуя примеру западноевропейских государств, в разные годы перешедших к подобным мерам. Это привело к нарушению эффективной динамики миграционных процессов, поддерживавших равновесие между растущим спросом на иностранную рабочую силу на национальном рынке труда и численностью иностранцев.

Что касается Италии, то первые потоки иммигрантов, устремившиеся сюда в семидесятые годы, регулировались одним-единственным нормативным актом — правилами общественной безопасности, которые регламентировали пребывание в пределах страны иностранных граждан и их депортацию. Величина потока была угрожающей силы, и существующих нормативных актов явно было недостаточно. Однако политические силы Италии, взглянув на ситуацию по-иному, издали несколько министерских циркуляров, призванных заполнить наиболее серьезные пробелы в действующем законодательстве, которые привели к тому, что значительная часть иммигрантов перешла на нелегальное

положение. Постоянное пополнение армии нелегальных иммигрантов, как и постоянно возобновляющиеся попытки упорядочить их статус, стали основными факторами, едва ли не полностью определяющими дальнейшую историю имми-

грации в Италии.

Закон 943/86

Первым актом, отчасти решавшим возникшие проблемы, был закон № 943 от 30 декабря 1986 года. Он предоставил права иностранным рабочим из стран, не являющихся членами Евросоюза, те же права, какие имели граждане Италии, учредил национальный и региональные советы по проблемам иммиграции, установил правовые основания и процедуры, регулирующие воссоединение семей, занятость иммигрантов, въезд и пребывание иностранцев. Кроме того, в этом законе была предусмотрена возможность легализации незаконных иммигрантов. Именно последний аспект закона имел наиболее позитивные практические следствия. Процесс легализации, который вначале предполагалось уложить в три месяца, протекал медленно: его завершение, в конечном счете, было отодвинуто до 30 сентября 1988 года. Отсрочка оказалась необходимой, поскольку в ходе реализации закона область его применения уточнялась: первоначально внимание было сосредоточено исключительно на категории иностранных наемных работников как наиболее значимой для европейской трудовой миграции; затем было решено, что заявление о легализации должны подавать как работодатели, которые использовали нелегальный труд мигрантов из стран, не принадлежавших к ЕС, так и сами эти мигранты, нелегально работавшие в Италии. В 1987–1988 годах были легализованы почти 119 тысяч иностранных рабочих, среди которых было чуть менее 67135 тысяч без-

грантов в Италии // Отечественные записки. 2004. № 4.

работных. Согласно оценкам экспертов, в это время число нелегальных и нигде не зарегистрированных иммигрантов в Италии по-прежнему значительно превышало число иностранцев из третьих стран, легализовавших свое положение.

«Закон Мартелли»

В конце 1989 года был издан новый декрет, который затем был преобразован в закон № 39 от 1990 года, известный как «закон Мартелли». Данный закон повышал эффективность процедур, относящихся к регулированию иммиграции: отменял в отношении лиц, претендующих на статус беженца, ограничения, установленные ранее в зависимости от страны их происхождения; упорядочивал правила въезда на территорию Италии, пребывания в стране и депортации за ее пределы; предусматривал более гибкие правила пребывания для иностранных независимых предпринимателей; обеспечивал финансирование центров адаптации для вновь прибывших иммигрантов.

Вторая легализация распространялась на всех иностранных граждан, (первая охватывала только иммигрантов из третьих стран) включая иностранцев, не являющихся рабочей силой. В общей сложности были поданы около 235 тысяч прошений о легализации, из которых 220 тысяч были удовлетворены. Если говорить о происхождении иммигрантов, легализованных в Италии на основании двух упомяну-

тых законов, то можно отметить явное преобладание выходцев из стран африканского континента (соответственно 52 и 58 процентов от общего числа иммигрантов), в особенности из Северной Африки (33 и 40 процентов), а также из Азии (30 и 21 процент). Сведения относительно распределения иммигрантов по полу имеются лишь для второй легализации, и они показывают явное преобладание мужчин (в отношении 3:1). Особенно резкие диспропорции наблю-

дались среди североафриканцев: соотношение полов здесь составило 12:1136.

И по своему назначению, и по практическому применению «закон Мартелли» отнюдь не решал всех проблем: каналы легальной иммиграции оставались крайне суженными; первостепенное внимание уделялось регулированию въезда и пребывания на территории страны; прошения о продлении разрешения на пребывание рассматривались в строгом порядке. В результате многие иммигранты, не смогли продлить свое законное нахождение на территории страны. Статистические данные показывают, что число выданных разрешений на пребывание уменьшилось с 649 тысяч в начале 1992 года до 589 тысяч по состоянию на 1 января 1993 года. Подобная политика была обусловлена не только давлением общественности, крайне обеспокоенной массовой высадкой албанских беженцев на побережье Апулии в 1991 году, но и

необходимостью координации действий с другими странами Евросоюза. Между тем закон № 39 не уделял должного внимания процессам интеграции иммигрантов, ограничиваясь по существу лишь учреждением центров первичного приема; а также не обеспечивал противодействия нелегальной иммиграции, на чем настаивали европейские партнеры, видевшие в Италии уязвимое место Союза, — отчасти из-за отсутствия юридической базы, необходимой для процесса выдворения из страны.

«Декрет Дини»

Попыткой частично восполнить пробелы действующего законодательства стал декрет № 489 от 1995 года, известный как «декрет Дини». В него были включены нормы, регулирующие иммиграционные потоки и сезонную работу иностранцев из государств, не входящих в Евросоюз, правила их въезда в страну и пребывания на ее территории, условия

136 К. Бонифаци, С. Строцца. Опыт легализации нелегальных мигрантов в Италии // Отечественные записки. 2004. № 4.

принудительной депортации, порядок воссоединения семей; кроме того, были предусмотрены некоторые изменения социальной политики по отношению к иммигрантам и новые правила легализации.

«Декрет Дини» так и не стал законом: в 1996 году, после пяти неудачных попыток провести его через парламент, был принят законопроект, состоявший из одной единственной

статьи и закреплявший права иммигрантов, подавших необходимые для легализации документы в сроки, предусмотренные первым законом. В целом третий закон носил более ограничительный характер, чем предыдущие. Действительно, согласно новому закону разрешение на проживание предоставлялось — помимо работающих иммигрантов (и тех, кто уже имел рабочее место, и тех, кто нашел работодателя, согласного их взять) и членов их семей — лишь тем безработным, которые могли документально подтвердить, что проработали за последний год не менее четырех месяцев. Кроме того, новый закон предъявлял более жесткие требования к работодателям.

Число прошений о легализации, поданных в Министерство внутренних дел после вступления в силу нового закона, составило около 260 тысяч, а удовлетворены были 246 тысяч,

причем более половины всех прошений поступило из трех регионов: Лацио (более 21 процента), Ломбардии (почти 21 процент) и Кампаньи (12 процентов). Если классифицировать результаты по странам происхождения просителей, то 40 процентов составляли африканцы, среди которых, как и раньше, преобладали выходцы из Северной Африки (25 процентов общего числа). Высоким осталось и число приезжих из азиатских стран (25,5 процента общего числа); что же касается иммигрантов из Центральной Европы, то их доля увеличилась втрое (с 7,5 процента после принятия первого закона до 25 процентов), а доля латиноамериканцев — вдвое (от 4,5 до 9 процентов).

ГЛАВА III. РЕАЛИЗАЦИЯ ОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.

«Закон Турко — Наполитано»

После широкой парламентской дискуссии, развернувшейся в 1998 году, был принят новый закон об иммиграции (№ 40, или так называемый «закон Турко — Наполитано»), пытавшийся упорядочить ситуацию более целостным образом. Введенные этим законом нормы представляют собой первую попытку комплексного решения проблемы иммиграции в итальянском обществе. Впервые закон подобного рода стремился придать ясные очертания единой модели, на основе которой можно было бы регламентировать различные аспекты и этапы миграционного процесса. Она включает в себя четыре элемента и предусматривает стратегию косвенного воздействия на иммигрантов с целью их интеграции в итальянское общество:

1. Воздействие со стороны государства, исходящего из принципа безопасности и использующего все меры, предусмотренные законодательством, чтобы препятствовать незаконному въезду в Италию, депортировать нелегалов и бороться с преступностью.
2. Обеспечение минимального уровня интеграции для тех, кто не получил разрешения на проживание, т. е. соблюдение прав человека, особенно прав на медицинское обслуживание и защиту детей.
3. Обеспечение иммигрантам, получившим разрешение на проживание, максимально полной интеграции, предель-

ное расширение их социальных прав.

4. Взаимодействие между обществом и иммигрантами, основанное на принципах плюрализма и благожелательности, предполагающее уважение культурного и религиозного своеобразия.

Новый закон предусматривал четкие критерии планирования иммиграции. При этом часть квоты, выделенной на первый год его действия, было решено отдать иммигрантам, уже проживающим на территории Италии. Первоначально предполагалось выдать около 38 тысяч разрешений на жи-

тельство, однако из-за возможности предварительной регистрации и лишь последующего предоставления необходимых документов, прошений поступило значительно больше. В конечном счете, их было подано около 251 тысячи, причем почти все они были удовлетворены. Сравнивая регионы происхождения претендентов, можно выделить Центральную и Восточную Европу, чья доля за время миграционных амнистий увеличилась и достигла 37 процентов. Что касается национального состава легализовавших свое положение, то здесь преобладали албанцы (18 процентов), марокканцы (11 процентов), румыны (11 процентов), китайцы (7,7 процента) и сенегальцы (4,9 процента). Стоит отметить, что в некоторых иммигрантских общинах, особенно среди выходцев из Центральной и Восточной Европы и Африки, число лиц, легализовавших свое положение, было особенно высоким. Это свидетельствует о сохранении устойчивого притока незакон-

ных мигрантов.

В конце минувшего десятилетия политическая дискуссия, вызванная проблемой иммиграции, еще более обострилась: поступали предложения внести коррективы в «закон Турко — Наполитано» или вообще его отменить. Затем правительство утвердило новые законы, регулирующие миграционную политику. Закон № 189 от июля 2002 года, известный как «закон Босси — Фини» был прежде всего направлен на то, чтобы «добиться действенного регулирования миграционных потоков и более эффективно бороться с нелегальной иммиграцией». Вторая задача, несомненно, считалась главной, хотя закон предусматривал выдачу разрешений на проживание лицам, нелегально работающим в качестве домашней прислуги или ухаживающим за престарелыми и больными. Эти меры дополнил принятый в сентябре того же года декрет, определявший условия выдачи разрешения на проживание для остальных категорий работников, которые прибыли в Италию из стран, не входящих в Евросоюз. На основе новых законов легализовали свое положение около

650 тысяч человек (из 700 с лишним тысяч, подавших прошение), среди которых резко выделяется число легализованных иммигрантов из государств Центральной и Восточной Европы, чья доля достигла 59 процентов. В частности, более трети прошений было подано гражданами Румынии (20,4

процента) и Украины (15,2 процента); высокими оказались также доли албанцев (7,7 процента), поляков (4,9 процента) и молдаван (4,4 процента).

Таким образом, среди недавно прибывших в Италию иммигрантов усилились позиции выходцев из восточной части европейского континента; появились и новые краски: их внесли приезжие из стран, ранее практически не представленных в пестрой картине итальянской иммиграции.

В последние годы иммигранты становятся все более значимым элементом итальянского общества. Их число существенно увеличилось, они осели в различных областях страны, демографическая и семейная структура многих национальных общин сегодня приблизилась к естественной, да и вообще присутствие иммигрантов в городах Италии стало более заметным. Важным фактором этого явления стало последовательное расширение национального рынка труда, увеличение его привлекательности в сравнении с другими странами, что уже к концу 80-х годов привело к ускорению миграционных процессов, поскольку их подхлестнул высокий спрос на иностранную рабочую силу. Во многих промышленных районах Центральной и Северной Италии быстрый экономический рост привел к истощению местных трудовых ресурсов, которые и без того убывали под воздействием объективных демографических тенденций. Как следствие, предприятия были вынуждены брать на работу иммигрантов, причем особенно усилились притягивающие факторы в ведущих секторах национальной экономики. Это, наряду с прочими причинами, способствовало перемещению иммигрантов в пределах самой Италии с

юга на север, а также смене ими места работы: теневой

и временной занятости стали предпочитать легальный и стабильный доход.

Еще одним важным сектором экономики, где находят себе применение иммигранты, остается работа в качестве домашней прислуги, включая уход за престарелыми и больными. Итальянки уже в 70-е годы все реже соглашались выполнять подобную работу, а система социального обеспечения полностью перестала отвечать реальным требованиям итальянских семей: особенно заметно это стало в тот период, когда, с одной стороны, увеличилась занятость женщин, а с другой — возросло число нуждающихся в уходе пожилых людей. Спросом на рабочие руки в этом секторе объясняется и возникновение соответствующих миграционных потоков, и их быстрый рост, и масштабы, которые они обрели сегодня. В самом деле, почти половина прошений о легализации, поступивших после принятия последнего закона (всего 334 тысячи), была подана лицами, занятыми в домашнем секторе. Судя по всему, количество рабочих мест в сфере ухода за больными и престарелыми и услуг по домашнему хозяйству (особенно для женщин) будет и в дальнейшем быстро расти из-за общего старения населения.

Еще один важный аспект — применение неквалифицированного труда иммигрантов, особенно в непривлекательных для итальянцев сферах занятости. В этом отношении растущая итальянская экономика мало отличается от эко-

номики других развитых стран. В некоторых ее секторах не удается осуществить модернизацию, позволяющую значительно снизить издержки, и в то же время переместить производство за пределы страны, так что наиболее быстрым и эффективным способом снижения издержек становится урезание социальных гарантий и заработной платы, предприниматели предпочитают нанимать на работу нелегалов, готовых трудиться без договора и страховки.

В целом факторы, притягивающие иммигрантов в Италию, носят отраслевой и локальный характер. В настоящее

время они определяются уже не общими количественными диспропорциями в экономической системе страны, а региональными противоречиями между спросом и предложением рабочей силы — подчас весьма острыми и обусловленными процессом территориальной сегментации рынка труда и дифференциации его различных секторов. В Италии — особенно в южной и центральной ее частях — экономическая дифференциация заметна и на уровне мелких территориальных единиц: даже соседние области могут обладать четко выраженной производственной специализацией. По-разному протекает и иммиграция в этих регионах, приобретая тот или иной характер в зависимости от соответствующих притягивающих факторов. Именно поэтому в Италии сосуществует так много моделей иммиграции, а процесс полити-

ческого решения этой проблемы в последние 20 лет оказался таким непростым и, главное, требовал вновь и вновь возвращаться к попыткам легализации нелегальных мигрантов.

Американский опыт амнистий

В первые сто лет существования американского государства иммиграция в США не составляла проблемы, поскольку американское общество целиком состояло из переселенцев и обладало обширными возможностями для трудоустройства прибывающих приезжих. В период с 1870 по 1920 год в США иммигрировало около 26 миллионов человек, что превышало все население страны по данным на 1850 год137. Большинство переселенцев того времени были уроженцами европейских стран. Это немаловажное обстоятельство часто упускается из виду, поскольку основной иммигрантский контингент в XX веке составили выходцы из Азии и Латинской Америки.

К 1918 году в США стала ощущаться нехватка рабочих рук. Как результат, конгресс Америки и иммиграционное

137 Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. Под редакцией Г. Витковской. М.: Гендальф. 2002. 264с.

бюро выработали меры по обеспечению рынка труда дешевой рабочей силой. Была принята программа, которая позволила иммиграционному бюро напрямую нанимать мексиканских рабочих для нужд сельского хозяйства и строительства железных дорог. Служба иммиграции и натурализации стала

практиковать гибкий подход для привлечения дешевой рабочей силы, что привело к снижению социального напряжения, связанного с европейской иммиграцией. Но по окончании Первой мировой войны антииммигрантские настроения дали о себе знать. Опросы общественного мнения выявили опасения многих американцев, что приток европейских иммигрантов из разоренных войной государств приведет к возрастанию конкуренции на рынке труда. Исходя из экономических мотивов в 1921 и 1924 годах Конгресс США принял «Постановления об ограничении квот», ознаменовавшие начало ограничений на въезд в США определенных групп иммигрантов. Принятие этих законов поставило перед службой иммиграции и натурализации новую и непредвиденную задачу: все больше европейцев, которым не удавалось получить право на въезд из-за отсутствия необходимых документов или по законам о неграмотности, перебирались в США через мексиканскую границу. В 1922 году через Мексику в США проникло 309 556 человек, а в 1923 году их число почти удвоилось, достигнув 600 тысяч.

Мексиканский участок границы и по сей день является «сильным звеном иммиграции», поскольку она практически не имеет контрольно-пропускных пунктов или физических преград, что позволяет свободно пересекать ее как самим нелегалам, так и поставщикам нелегальных иммигрантов.

Иммиграционная амнистия 1986 года

В 1980-е годы количество нелегальных иммигрантов в США значительно возросло, и Правительство постаралось снизить экономическую привлекательность работы в США путем создания препятствий для трудоустройства имми-

грантов. В 1986 году был принят Закон об иммиграционной реформе и контроле (Immigration Reform and Control Act – IRCA). Главной целью этого закона было уменьшение числа нелегальных иммигрантов в США. Для этого предстояло реализовать два положения: «О санкциях в отношении работодателей» и «Легализация иммигрантов».

Первое должно было лишить иммиграцию привлекательности для тех, кто стремился в США в поисках работы, второе узаконивало пребывание нелегальных иммигрантов, уже находящихся в США, с тем чтобы снизить общее число нелегальных иммигрантов.

Закон содержал следующие положения:

1. Санкции (штрафы) на работодателей, которые сознательно нанимают работников, не имеющих необходимых документов. Таким образом, от работодателей требуется, чтобы, прежде чем нанять любое лицо, они убедились в наличии у него документов, удостоверяющих личность и право работать в США.

2. Предоставление дополнительных ресурсов для расширения штатов пограничной охраны (дополнительное финансирование в объеме 400 млн. долл. на наем новых служащих).

3. Амнистия для незарегистрированных мигрантов, которые могут доказать факт непрерывного проживания в Соединенных Штатах с 1 января 1982 г.; программа легализации

незарегистрированных сельскохозяйственных рабочих.
4. Предоставление президенту полномочий на объявление «чрезвычайного иммиграционного положения» в случае появления или ожидаемого в скором времени появления в США многочисленных незарегистрированных мигрантов.
Таким образом, данный закон предусматривал возможность подачи прошения о праве на проживание в США четырьмя категориями людей:
1. Основная категория – нелегальные иммигранты, которые безвыездно проживали на территории США с 1 января 1982 г.

2. Сельскохозяйственные рабочие – иммигранты, проживавшие в США и отработавшие, по крайней мере, 90 дней на сезонных работах в течение года, предшествовавшего году принятия закона. Любому человеку, работавшему на уборке урожая или на других сезонных работах в течение указанного периода, разрешалось подать прошение о предоставлении легального статуса.
Лица, относившиеся к этим категориям, должны были обращаться с просьбой о предоставлении вида на жительство. Они заполняли специальный бланк заявления и предоставлять документы о том, что они проживали на территории США на протяжении установленного периода. После чего начиналась проверка на причастность желающих получить вид на жительство к особо тяжким преступлениям. Если они проходил проверку, то им выдавался временный вид на жи-

тельство сроком на 18 месяцев, по истечении которого они могли получить постоянный вид на жительство. Затем, по прошествии пяти лет, они получали право на прошение о предоставлении американского гражданства.

США до сих пор разбираются с последствиями процесса легализации. Людям понадобилось много времени для подачи прошений, после чего эти прошения в течение долгого времени изучались миграционной службой. Сюда можно приплюсовать 18 месяцев временного вида на жительство и, по крайней мере, пять лет действия постоянного вида на жительства, которое должно было пройти до подачи прошения о гражданстве. Как результат, в конце 90-х годов был огромный бум на получение американского гражданства.

Сам же процесс легализации в итоге затронул около 3 миллионов человек: среди которых относящихся к первой категории – 1,7 млн., и около 1,3 млн. человек, относящихся ко второй – а ведь многие до сих пор ее не закончили. Помимо всего, амнистированные со временем получили право на вызов своих семей в Соединенные Штаты по программе

объединения семей, что составляет это еще около 2-3 млн. человек138.

В целом, порядка 93-94% поданных прошений было удовлетворено, и между тем, по некоторым оценкам, 3 мил-

лиона легализованных иммигрантов составили лишь около 60% общего числа нелегальной части населения США за период действия законодательства. Таким образом, в США осталось порядка 2 млн. нелегальных иммигрантов (без учета прибывших в период с 1987 по 2005 год). Такое количество объясняется, прежде всего, разрывом в действии закона – ведь прибывшие в США после 1 января 1982 г. не попали под его действие.

По своему этническому составу из всех легализованных лиц 2,3 млн. были гражданами Мексики (в том числе 1,3 млн. из категории «узаконенных рабочих» и около 1 млн. из категории «специальных сельскохозяйственных рабочих»), 240 тыс. – гражданами Сальвадора, 100 тыс. – приезжие из Гватемалы и небольшая доля приезжих из других стран139.

Особый интерес в процессе реализации легализации представляет широкое участие неправительственных организаций: в ходе реализации программы служба иммиграции и натурализации (СИН) могла использовать в качетсве посредников «утвержденные компетентные учреждения» (УКУ). Всего СИН утвердило в роли УКУ около четырнадцати организаций с функциями «национальных координаторов» и более 200 органов на местах, которые в совокупности должны охватывать своей деятельностью 980 мест по всей стране. УКУ должны были получать по 15 долл. за каждое прошение о легализации, которое они помогут подготовить. К концу периодов подачи заявлений в 1988 г. в СИН обратились более 3 млн. человек: 1,7 млн. человек обратились с заявлениями согласно программе нормальной легализации

138 Сайт «Институт прав человека».

139 Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для

России. Под редакцией Г. Витковской. М.: Гендальф, 2002. 264с.

и еще 1,3 млн. согласно программе легализации для специальных сельскохозяйственных рабочих. Из этого числа 71% обратились непосредственно в СИН, 21% через одно из УКУ и 8% через частных адвокатов140.

Амнистия 2005

В последнее время было представлено несколько предложений, которые касались незарегистрированных работников в США, не имеющих законных документов. Однако все нынешние предложения отличаются от положений IRCA 1986 г. тем, что не предусматривают для нелегальных иммигрантов прямого пути к получению права на постоянное жительство и гражданство.

На пресс-конференции 7 января 2004 г. было оглашено предложение президента Буша по «программе о временных работниках». Ее основные положения сводятся к следующему:

– нелегальные иммигранты, проживающие в стране на 7 января, – эта группа, по оценкам, насчитывает около 8 млн. или более – вправе получать разрешения на временную работу на начальный трехлетний период, если смогут доказать, что имеют работу и если их наниматели засвидетельствуют, что на эти должности нельзя найти американцев;

– такие разрешения могут возобновляться, по крайней

мере, один раз, а указанные работники вправе ходатайствовать о разрешении на постоянное жительство, не покидая США;

– в период временной работы предусматриваются ограниченные права воссоединения семей. (Иными словами, временные работники могут приглашать к себе в США некоторых родственников из-за границы);

– предоставляется возможность взносов в систему «социального обеспечения» (в пенсионную систему США), причем пенсионные выплаты должны по окончании пребывания работника в США переводиться в страну происхождения.

140 Маганья Л. Иммиграционная политика США: тенденции и результаты // Отечественны записки. 2004. № 4.

Однако легализация не предусматривает автоматической выдачи приглашенным работникам постоянного вида на жительство и в дальнейшем предоставления гражданства. Об этом они должны ходатайствовать на той же основе, что и всякий другой потенциальный иммигрант. Буш оправдывает эту позицию тем, что полная амнистия и последующее предоставление гражданства нелегальным работникам было бы несправедливостью по отношению к людям, соблюдающим иммиграционные процедуры, и к тому же вознаграждало бы противоправное поведение.

Однако предложение Буша встретило противодействие

даже внутри его Республиканской партии, поскольку многие считают это предложение замаскированной амнистией. Одна из таких групп, FAIR, указывает, что в плане не представлен механизм установления того, можно ли найти американского работника на конкретную должность, что фактически разрешает работодателям нанимать дешевую иностранную рабочую силу. Помимо этого, FAIR возражает против выплат иностранным работникам из средств системы социального обеспечения, утверждая, что «если они получат право подавать ходатайства из-за границы, может оказаться, что придется делать им выплаты за годы их нелегальной работы по фальшивым документам». Против предложений Буша выступает также ведущая профсоюзная конфедерация США – АФТ-КПП, выдвигая взамен другие предложения:

– «AgJobs», которое должно помочь предоставить легальный статус полумиллиону, а, возможно, и гораздо большему числу сельскохозяйственных рабочих, которые уже трудятся в США. Они получат постоянный вид на жительство. Этот законопроект уже получил поддержку со стороны 60 членов Сената США.

– «Акт мечты» (Dream Act), предусматривающий для детей нелегальных иммигрантов, выросших в США, оплату учебы в университетах, равноценную предоставляемой

американским гражданам, и, в конечном счете, возможность «заслужить продвижение к гражданству».

Против предложений Буша выступили также представленные в Конгрессе демократы, часть которых поддерживает предложения по более широкой легализации. Член палаты представителей Дик Джефардт сослался на выдвинутый еще три года назад собственный план «заслуженной легализации», по которому легализуются незаконные иммигранты, проявившие себя во время пребывания в стране добропорядочными гражданами.

Амнистия нелегальных иммигрантов в России:
за и против

Россия сегодня является одним из крупнейших центров по принятию мигрантов, и, по прогнозам ученых, будет оставаться таким на протяжении еще длительного времени. Однако несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов. Ежегодно в стране, по разным оценкам, от 3 до 5 миллионов иностранных граждан осуществляют трудовую деятельность без официального разрешения141. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

Вместе с тем у этой «медали» есть обратная сторона, поскольку, работая в теневой зоне экономики, мигрант автоматически лишает себя правовой и социальной защищенности.

Самые больные проблемы нелегальных мигрантов: невыполнение работодателями трудового законодательства, а также жилье и медицина (только около четверти из неле-

гальных трудовых мигрантов имеют письменный трудовой договор, им зачастую не оплачивают выполненную работу

141 Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г.// URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/

или задерживают выплату заработной платы, увеличивают продолжительность рабочего дня, увольняют без каких-либо оснований и т.п.) Большинство мигрантов объединяются и снимают одну квартиру, а то и комнату (порой доходит до нескольких десятков человек в одной комнате), остальная часть проживает в вагончиках либо в производственных помещениях «по месту работы». Что касается медицины, то и здесь все выглядит не столь привлекательно. Нелегалы фактически не имеют права обратиться в поликлинику, поэтому вынуждены заниматься самолечением.

Ряд исследователей и ученых называют амнистию признаком поражения государства в борьбе с нелегалами. Однако если взглянуть глубже – это может быть один из путей, по которому следует пойти, дабы помочь как людям, так и государству, испытывающему острую потребность в человеческом ресурсе. Ведь если не провести амнистию сейчас, то количество нелегальных иммигрантов не будет существенно сокращаться, а в ряде случаях может даже возрастать, а значит, будет расти и уровень коррупции, теневой экономики.

Ещё в 2013 году служба бизнес-омбудсмена Бориса Титова142 разработала проект очередной амнистии – на этот раз миграционной. Хорошо это или плохо – отдельный вопрос.

Что предлагалось сделать143

По официальным прогнозам, к 2030 году коренного трудоспособного населения в России станет на 10 миллионов меньше, чем сейчас. А пенсионеров – на 8,6 миллиона больше. Понятно, что если рассчитывать не на разруху и деградацию, а хотя бы на сохранение статус-кво, то освобождающиеся миллионы рабочих мест надо кем-то заполнять. Впрочем, кем именно, уже и раздумывать не приходится.

142 URL: http://ombudsmanbiz.ru/#

143 Сергей Васильев. Амнистия для гастарбайтеров // http://www.

klerk.ru/analytics/columns/342966/

Эти люди и так уже здесь – каждый год в Россию въезжает 11 миллионов мигрантов из стран СНГ.

«Надо сначала легализовать огромную массу трудовых мигрантов», – отмечал Борис Титов. Для этого служба омбудсмена предлагала избавить от административной ответственности за нелегальное нахождение на территории России всех мигрантов, которые добровольно пройдут легализацию в течение 12 месяцев со дня объявления амнистии. В равной степени должны быть избавлены от ответственности и их работодатели. По итогам легализации трудовой ми-

грант должен будет получить разрешение на работу, выданное на три года, а не на год, как сейчас.

Для того чтобы получить официальный статус, нелегалу придется выполнить несколько условий. Необходим официальный трудовой договор с работодателем. По крайней мере, его проект. Если мигрант будет легализован, в течение месяца работодатель должен будет направить в ФМС России подтверждение заключения договора. В противном случае разрешение на работу аннулируется.

Амнистии подлежат все иностранные граждане, а также члены их семей (супруги и родные, либо усыновленные дети в возрасте от 0 до 50 лет), при предъявлении действующего трудового контракта с указанной заработной платой не менее 7 тыс. руб. в месяц из расчета на одного человека. То есть для легализации семьи из 5 человек мигрант должен будет предъявить трудовой контракт с доходом не ниже 35 тыс. руб. в месяц.

При проведении процедуры амнистии с иностранного гражданина взимается разовая плата в размере 10 тыс. руб. за одно совершеннолетнего и 5 тыс. руб. за несовершеннолетнего.

Наконец, обязательным условием легализации предлагается сделать наличие комплексной страховки, покрывающей медицинское обслуживание мигранта, расходы на его

возможную депортацию, а также компенсацию возможного материального ущерба третьим лицам. По оценке Титова, подобный страховой полис будет стоить около 30 000 рублей в год.

Кто не подлежит амнистии

Иностранные граждане, подвергавшиеся уголовному преследованию на территории Российской Федерации и других стран, а также более трех раз в течение трех лет привлекавшиеся к административной ответственности в России по статьям, не относящимся к миграционному законодательству. Отдельно стоит запрет на легализацию для иностранцев с инфекционными заболеваниями, ВИЧ, СПИД, а также страдающих от наркотической зависимости.

Плюсы?

– После объявления амнистии иностранцев в России не прибавится, – полагает Титов. Скорее, наоборот. Одним из положений амнистии является разрешение для всех без исключения нелегалов вернуться в страну проживания без предъявления к ним мер ответственности (за исключением лиц, имеющих непогашенную уголовную ответственность). «Мы даем возможность уехать тем, кто не может найти здесь работу без черной метки, что они не могут въехать обратно, – пояснил бизнес-омбудсмен. – Сегодня огромное количество иностранцев пребывает в России на подножных кормах. На рынке явный избыток рабочей силы».

А те, кто останется, должны, по ожиданиям, стать более цивилизованными, чем сейчас. Обязательная страховка сформирует новый сектор сферы услуг, ориентированный на мигрантов. «О новых гражданах Российской Федерации

говорить не надо, – успокаивает Титов. – Право на получение гражданства, на мой взгляд, должны иметь только те, кто имеет его уже сегодня, по действующему законодательству».

Возможности проведения миграционной амнистии в России остаются актуальными и в настоящее время. 15 мар-

та 2016 года в Московском доме национальностей состоялся Круглый стол на следующие темы: «О рассмотрении проекта государственной программы Российской Федерации в сфере реализации государственной национальной политики на период с 2017 г.» и «О возможности проведения амнистии отдельных категорий мигрантов с неурегулированным правовым статусом с учетом международного опыта». Организовала Круглый стол Комиссия по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

В работе круглого стола приняли участие представители Федеральной миграционной службы России, Министерства внутренних дел, представители ФАДН России, представители Международной организации по миграции (МОМ), Международной организации Труда (МОТ), Международного альянса «Трудовая миграция», Фонда развития международных связей «Добрососедство», высших учебных заведений. В мероприятии, кроме членов Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, участвовали

руководители национально-культурных автономий и общественных организаций, а также представители высших учебных заведений и научно-экспертного сообщества.

В Астрахани 31 октября 2016 года под председательством Президента Российской Федерации В.В. Путина прошло заседание Совета по межнациональным отношениям, посвящённое актуальным вопросам реализации Стратегии государственной национальной политики России.

Выступая на этом Совете, профессор А.Б. Паскачев сказал: «В нашей стране имеется несколько категорий мигрантов с неурегулированным правовым статусом. Как в народе говорят, нелегальные мигранты. Их, по разным оценкам, от двух до трёх миллионов человек. Может быть, уже настало время подумать о том, чтобы рассмотреть и подготовить предложения по внесению отдельных категорий этих граж-

дан с учётом и интересов России, и международного опыта. Думается, что мы тем самым бы решили вопрос безопасности общества, защиты прав самих мигрантов, что очень важно, и пополнили бы заодно бюджет страны»144.

Эта тема продолжилась в декабре 2016 года на заседание Совета по развитию гражданского общества и правам человека. Выступивший на этом заседании известный правозащитник Е.А. Бобров высказал ряд предложений по гуманизации миграционной политики в отношении соотече-

ственников, в частности он предложил провести, прежде всего, три системообразующих преобразования145. Первое – это предоставить длительное время находящимся в России соотечественникам, провести в отношении них миграционную амнистию, предоставить им в упрощенном порядке вид на жительство, поскольку они в силу несовершенства законодательства, ошибок своих, миграционных служб и других оснований, связанных, в том числе, с реформированием миграционной службы, вовремя не смогли обратиться за своей легализацией и находятся в тени, необходимо их легализовать. Тех, которые совершили какие-то административные правонарушения, можно легализовать с уплатой штрафа, а остальных – бесплатно. И продлить еще на три года срок действия главы 8.1 закона о гражданстве, которая посвящена урегулированию правового статуса людей, которым российские паспорта были выданы ошибочно. По данным Управления по вопросам миграции, таких остается порядка 5 тысяч человек. Законопроект рассматривался в Госдуме, но был отложен из-за позиции Управления по защите конституционных прав граждан, которое считает, что поскольку МВД вместе с нами разрабатывает системообразующие предложения по всем категориям граждан, то не надо заниматься конкретно этой поправкой. По мнению правозащитников, некорректно увязывать завершение реше-

144 URL:http://www.kremlin.ru/events/president/news/53173

145 URL: http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/3623/

ния проблем вот этой категории граждан с системной работой по всем остальным, мы предлагаем все-таки ее продлить на три года.

В части упрощения приобретения гражданства необходимо отменить для соотечественников институт разрешения на временное проживание с тем, чтобы они могли подавать на гражданство, уже имея миграционный учет. Это лишняя ступенька на пути к гражданству.

Также, по мнению Е.А. Боброва, следует упростить процедуру приобретения гражданства для носителей русского языка. Во исполнение поручения Президента РФ Госдума разработала порядок предоставления этим людям гражданства существенно более сложный, чем всем остальным категориям, где гражданство предоставляется в упрощенном порядке. В частности, им необходимо не просто отказаться от гражданства, а предоставить решение иностранного государства о прекращении этого гражданства. В результате из наиболее близких нам жителей Украины, тысячи которых могли бы приобрести российское гражданство, его получили только 24 человека за два года. Поэтому правозащитники просят заменить для носителей русского языка условия о прекращении гражданства на заявление об отказе от гражданства с отметкой почты или посольства о принятии.

Целесообразно также упростить процедуру приобретения гражданства участниками госпрограммы переселения соотечественников. Сейчас к ним предъявляются абсурдные и невыполнимые требования иметь в России регистрацию по месту жительства, поэтому подавляющее

большинство тех, кто не имеет родственников, либо покупают поддельные документы, либо идут в «резиновые» квартиры. Вместо этого необходимо заменить регистрацию по месту жительства на элементарный миграционный учет.

Что касается выпускников высших и средних специальных учебных заведений, которые заканчивают их в России, то с 2011 года существует норма о том, что, для того чтобы они приобрели гражданство, они должны здесь прожить после окончания вуза еще три года. Учитывая демографическую и экономическую ситуацию, предлагается предоставить им возможность приобрести российское гражданство, обучаясь уже на последнем курсе университета. Они уже достаточно времени прожили в России для того, чтобы адаптироваться.

Целесообразно упростить основания приобретения гражданства для проживающих в России соотечественников, в частности, тем, кто уже имеет разрешение на временное проживание и вид на жительство, дать возможность подавать на гражданство без срока проживания с этим видом на жительство, без наличия законного источника средств к существованию и без знания русского языка, поскольку они здесь длительное время находятся, надо их ввести в правовое поле.

Необходимо также исполнить требования закона по

признанию наличия российского гражданства у людей, которые имели его по ранее возникшим основаниям, имеют сейчас другие паспорта. В случае сомнения в наличии гражданства, если эти люди не отказывались от российского гражданства, а по Конституции оно прекращается только путем отказа, то они его сохраняют, и здесь необходимо внести изменения всего-навсего в подзаконный акт, поскольку по действующему закону они являются гражданами России.

По защите права на российское гражданство проживающих в Туркменистане граждан России, имеющих двойное гражданство Туркменистана и России. Вопреки прошлогодней договоренности Президентов России и Туркменистана, по мнению Е.А. Бодрова, все равно продолжаются нарушения прав россиян. Им не выдаются загранпаспорта нового

образца, если они не отказываются от российского гражданства. В этой части необходим действенный контроль, чтобы не допускать отказа от российского гражданства, а выдавались загранпаспорта также без проблем.

В части гуманизации основания выдворения из России и запрета на въезд правозащитники считают целесообразноым законодательно закрепить, что административное выдворение иностранцев и лиц без гражданства является наиболее жесткой мерой административного принуждения и применяется только в отношении лиц, грубо либо неоднократно нарушивших закон. Если не грубо, либо единственно, то не-

допустимо выдворение таких лиц. По части запрета на въезд необходимо пересмотреть эти списки, и те люди, которым въезд был запрещен, но они не совершили значительных административных правонарушений, например, влекущих административный арест, имеют в России проживающих здесь супругов – граждан России, либо детей, им также снять этот запрет автоматически. Эти люди нужны нам для экономического развития.

В заключение авторы этого параграфа считают необходимым отметить, что анализ мер, принятых в последние годы против нелегальной иммиграции, демонстрирует двойственность политики принимающих государств. С одной стороны, в отношении вновь прибывающих мигрантов она становится все более рестриктивной, с другой стороны, проводятся кампании по легализации тех, кто въехал в страну раньше и нелегально трудоустроился. Так, за период с 1980 по 2005 годы в развитых странах было проведено более 25 миграционных амнистий и почти 7 млн. нелегальных иммигрантов было амнистировано. Таким образом, фактически речь идет не об искоренении нелегальной иммиграции, а о легализации тех, кто въехал в страну раньше и нелегально трудоустроился. Ряд экспертов высказываются против проведения такого рода кампаний, поскольку последние, по их

мнению, лишь увеличивают потенциальные масштабы неле-

гальной иммиграции146.

В России нынешняя ситуация напоминает ту, в которой находилась Италия перед проведением своих амнистий: притягивающие факторы действуют активно, а законодательную базу в области трудовой миграции следует существенно оптимизировать, чтобы после амнистии если не сократить полностью, то хотя бы существенно снизить поток нелегальных мигрантов.

Помимо всего, перед Россией стоит и другой вопрос: а какие мигранты нам нужны? И тут уже помогает опыт Америки, который был направлен, в первую очередь, на санкции в отношении работодателей, привлекших незаконную силу, во вторую – на выявление определенных групп людей. Если вглядеться в нашу действительность, то из американского опыта вполне можно позаимствовать необходимость критериев отбора.

Легализация – один из шагов, за которым обязательно должны последовать следующие: безусловная реализация всех поло-

жений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, в противном слу-

чае легализация просто окажется бесполезной, поскольку поток

нелегалов может не сузиться, а напротив – увеличиться.

146 Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социаль-

но-экономические аспекты привлечения и использования иностранной

рабочей силы. Монография. М.: Спутник, 2010. С. 35.

3.4. Миграционная амнистия: результаты экспертного опроса о возможности проведения в России147

Государственная миграционная политика РФ предполагает эффективное управление миграционными процессами для обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития страны. Для государств, принимающих значительное количество мигрантов, к которым относится Россия, сохраняют актуальность проблемы борьбы с незаконной миграцией, незаконной занятостью, нарушениями национального миграционного законодательства. Для эффективного противодействия этим явлениям разрабатываются и применяются разнообразные государственные меры: совершенствование средств пограничного контроля и миграционного учета мигрантов, контроль за соблюдением миграционных режимов пребывания и проживания, административное принуждение в случае нарушения норм миграционного законодательства. Особое место в ряду таких мер могла бы занимать специальная программа легализации в виде миграционной амнистии иностранных граждан, незаконно находящихся в РФ, предоставляющая возможность указанным лицам получить легальный статус без применения к ним жестких санкций за совершенные нарушения миграционного законодательства.

В узком смысле термин «легализация» означает переход на легальное положение. В широком смысле легализация –

это разновидность иммиграционной политики, называемая

также гражданской или миграционной амнистией, которая

означает предоставление государством права на жительство

147 Социологическое исследование – экспертный опрос проведены

заведующей кафедрой миграционной политики и демографической без-

опасности Института права и национальной безопасности РАН-ХиГС,

доктором социологических наук, профессором Леденевой В.Ю. по зака-

зу Института миграции и межнациональных отношений.

лицу с иностранным гражданством или без гражданства, не-

законно проживающему на его территории. Ключевой эле-

мент этого определения заключается в том факте, что право

жительства предоставляется, когда иностранец уже незакон-

но находится на территории данного государства, и именно

это характеризует фактическую ситуацию, которая должна

быть легализована.

Сложившаяся в России миграционная ситуация, являясь

следствием сложной социально-экономической и политиче-

ской обстановки в соседних государствах, характеризуется

динамичностью и рядом негативных моментов как с соблю-

дением порядка пересечения государственной границы РФ,

так и с несовершенством правового регулирования пребы-

вания и трудоустройства на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства или мигрантов.

Значительные масштабы нелегальной миграции, которые подтверждаются различными социологическими опросами, проверками органов миграционной службы, постоянно освещаемыми СМИ, свидетельствуют, что трудовой потенциал мигрантов используется весьма неэффективно и несет в себе существенные риски. Ужесточив порядок оформления труда мигрантов, правительство резко ухудшило ситуацию с легализацией иностранной рабочей силы. «Закручивание гаек» в разгар кризиса привело к тому, что число желающих легально оформить свою работу в России снизилось на 44%, тогда как общее число мигрантов уменьшилось только на 8% (за восемь месяцев 2015 года, по данным Федеральной миграционной службы).

Если с января по сентябрь в прошлом году свой труд в России оформили свыше 3 млн. мигрантов, то в 2015 году – менее 1,7 млн.148

Таким образом, проведение данного социологического исследования вызвано актуальностью проблемы значительного увеличения объемов нелегальной трудовой миграции.

148 URL: http://www.gazeta.ru/business/2015/11/20/7904429.shtml

Причинами этого являются как несовершенство правоприменительной практики, принятие законов без тщательной проработки их влияния на ситуацию в миграционной сфере,

так и наличие огромного числа теневых посредников.
Цель социологического исследования состояла в изучении экспертного мнения о выявлении проблемных вопросов, связанных с увеличением нелегальной миграции в России, и в развернутом анализе амнистии как политического института, в выяснении роли этого института в реализации миграционной политики и на этой основе разработка научно-обоснованных рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования миграционных процессов и оптимизации деятельности федеральных органов исполнительной власти.
Объектом исследования выступали эксперты – специалисты в области миграции. Опрос проводился среди ученых, работодателей, общественных деятелей, руководителей общественных организаций (национальных диаспор), представителей исполнительных органов власти.
Предметом исследования являлись вопросы нормативного закрепления содержания института амнистии, способы и метода реализации амнистии на территории Российской Федерации.
В соответствии с поставленной целью в процессе социологического исследования предполагалось решение следующих задач:
– проанализировать эффективность функционирования федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере миграции;
– рассмотреть основные проблемы в нелегальной миграции;
– проанализировать мнение экспертов по реализации

миграционной амнистии;

– выяснить категории незаконных мигрантов, на которых амнистия может быть распространена;

– внести предложения и рекомендации по наиболее оптимальному варианту реализации миграционной амнистии в России.

Обоснование выбора метода проведения исследования

В социологической практике возникают ситуации, когда трудно или вообще невозможно выделить объект – носитель проблемы и соответственно использовать его в качестве источника информации.

Чаще всего такие ситуации связаны с попыткой прогнозировать изменение того или иного социального явления, процесса; с необходимостью представить состояние интересующего исследователя предмета через один, два, пять лет и более или дать объективную оценку таким сторонам деятельности и качествам людей, по которым их самооценка может оказаться искаженной.

Подобная информация может исходить только от компетентных лиц–экспертов, имеющих глубокие знания о предмете или объекте исследования. Экспертный опрос – это метод сбора социологической информации, который подразумевает компетентное участие специалистов в анализе и

решении рассматриваемой проблемы.

В практике социологических исследований используется;

1) для прогноза развития того или иного явления;

2) для оценки степени достоверности массового опроса;

3) для сбора предварительной информации о проблеме исследования (зондаж);

4) в ситуациях, когда массовый опрос простых респондентов не возможен или не эффективен.

В качестве критериев формирования экспертной группы целесообразно использовать три признака – род занятий, стаж работы и уровень квалификации по профилю интересующей темы исследования. При необходимости учитываются также уровень и характер образования, возраст и др.

Центральным критерием отбора экспертов выступает их компетентность. Для ее определения применяют методы самооценки экспертов и коллективной оценки авторитетности экспертов. Опросы компетентных лиц именуются экспертными, а результаты опросов – экспертными оценками. Можно выделить четыре основные функции этого метода в социологическом исследовании:

– оценка состояния объекта;

– оценка причин социального явления или процесса;

– прогноз тенденций развития социальных процессов;

– выработка форм и методов решения социальной проблемы.

Прогноз наиболее наглядно демонстрирует отличие экспертной оценки от информации, получаемой в ходе массового опроса. Если в последнем социолог стремится измерить многообразие мнений, установок, поведения респондентов, то задача экспертного опроса состоит в том, чтобы найти такую согласованную коллективную оценку характера проблемы и породивших ее причин, которая может стать основой прогноза эволюции проблемы и ее последствий.

Что касается экспертного опроса, то благодаря высокой компетентности участвующих в нем лиц мнение даже одного эксперта (а тем более группы) можно считать достаточно обоснованным и достоверным.

Для реализации целей данного исследования был выбран метод экспертного анкетирования.

Основным инструментарием экспертного опроса явилась анкета, разработанная по специальной программе. Программа прогнозного опроса экспертов не столь детализована, как анкета массового опроса, и носит преимущественно концептуальный характер. В ней сформулировано подлежащее прогнозу явление, предлагаются возможные варианты его исхода в виде гипотез. В тех случаях, когда сложно дать однозначную формулировку их причины, в анкете эксперта лучше всего использовать открытые вопросы с полной свободой выбора формы ответа.

Репрезентативность исследования как условие обоснованности и достоверности результатов определяется экспертным составом руководителей (сотрудников) органов внутренних дел и федеральной миграционной службы как носителей профессионального знания в области реализации миграционной политики.

В данном социологическом исследовании было опрошено 18 экспертов – высококвалифицированных специалистов в области регулирования миграционных процессов, реализации государственной миграционной политики.

Требования к экспертам существенно зависят от целей и задач исследования. Однако при любом его характере можно выделить следующие черты компетентности:

Профессиональная компетентность – уровень осведомленности эксперта в данной области, умение формировать достаточно четкое представление об объекте экспертизы.

Умение раскрыть содержание оценок, переводить его в доступную для окружающих специалистов форму.

Умение аргументировать свои суждения, выслушивать чужое мнение и в случае необходимости корректировать свое.

Интуиция – способность делать заключения об исследуемом объекте без осознания логического пути движения мысли.

Предикативность – умение предсказать возможные будущие состояния объекта.

Независимость – умение противопоставлять массовому мнению свое собственное и отстаивать его.

Всесторонность – умение анализировать проблемы с различных точек зрения.

Для всех экспертов были установлены некоторые общие требования, подразумевающие выяснение следующих параметров:

• компетентность потенциального эксперта в исследуемой области;

• эрудированность в смежных областях;

• учёная степень;

• звание;

• стаж научной или практической работы в определённой сфере;

• должностное положение;

• принципиальность;

• объективность;

• способность творчески мыслить;

• интуиция.

В блок характеристики состава экспертной группы также входили вопросы: род деятельности и регион.

Таким образом, компетентность и профессионализм всех выбранных экспертов соответствовала необходимым требованиям. Данные распределились следующим образом, из 23 экспертов:

Преподаватель вуза – 5 человек;

Руководитель общественной организации – 4 человека;

Работодатель – 2 человека;

Журналист – 1;

Научный сотрудник – 4 человека;

Священнослужитель – 1;

Госслужащий – 1.

Эксперты, имеющие ученые степени кандидата или доктора наук – 11 человек, без ученых степеней – 7 человек.

В региональном аспекте, в основном специалисты из Москвы и Московской области, 5 человек из Ростова-на-Дону.

Этапы и процедура исследования

Процедура проведения социологического исследования соответствовала нормативным требованиям, предъявляемым к такого рода экспертным исследованиям.

1. Подготовительный этап.

1.1. Разработка программы.

1.1.1. Определение целей и задач экспертизы.

1.1.2. Уточнение объекта, предмета и гипотез.

1.1.3. Определение требований к качествам эксперта.

1.2. Выбор метода организации работы экспертов, построение сценария экспертизы.

1.3. Проектирование инструментария экспертного опроса (анкеты).

1.4. Подготовка технических средств.

2. Этап подбора экспертов.

1.3. Поиск потенциальных экспертов, оценка их компетентности.
1.4. Определение оптимальной численности экспертной группы и ее формирование.
3. Этап сбора экспертной информации.
3.1. Организация условий работы экспертов.
3.2. Опрос в соответствии с заданной методикой экспертизы. Регистрация его данных в учетных документах.
3.3. Первичная обработка и уточнение результатов.
4. Результирующий этап.
4.1. Сбор учетных документов, их полная проверка.
4.2. Машинная обработка.
4.3. Статистический анализ.
4.3.1. Анализ индивидуальных экспертных суждений – проверка на противоречивость.
4.3.2. Анализ совокупности экспертных суждений – определение согласованности мнений.
4.3.3. Выделение групп экспертов с близким мнением при наличии существенных расхождений в ответах.
4.4. Обобщение результатов экспертизы, доказательство/опровержение гипотез, построение выводов, разработка рекомендаций.
4.5. Анализ и оценка эффективности использования метода.
4.6. Подготовка отчета по проведению экспертного метода.
Сбор первичной эмпирической информации осуществлялся по комбинированной технике индивидуального самозаполнения анкеты и индивидуального очного стандар-

тизированного интервью. В соответствии с методологией и логикой исследования структура опросного листа представляла собой комбинацию прямых вопросов закрытого, полузакрытого вида, а также элементов проективной (по косвенным признакам) техники оценки значения изучаемого признака.

Логика анализа полученной по данному опросному листу эмпирической информации состоит в сопоставлении частных и построении обобщенных (индексированных) показателей, раскрывающих реальное положение в сфере реализации миграционной политики.

Первый вопрос анкеты касался отношения экспертов к интенсивности миграционных потоков в Россию.

Мнения экспертов об интенсивности миграционных потоков разделились почти поровну между «незначительно увеличился» и «незначительно сократился», однако сторонников незначительного сокращения миграционных потоков чуть больше 38,9% против 33,3%. Это мнение совпадает с мнением официальных структур, занимающихся проблемами миграции. По их данным, изменения в миграционном законодательстве в последние несколько лет способствовали уменьшению миграционных потоков, о чем было сказано выше.

Эксперты добавляют: «Снижение численности нелегальных мигрантов произошло за счет нескольких факторов: ужесточение ответственности за нарушения миграционного законодательства (закрытие въезда), внедрение

системы автоматического закрытия въезда для нарушителей, расширение ЕАЭС (мигрантам из этих стран не нужно оформлять разрешительные документы), отмена системы квотирования для мигрантов из государств СНГ».

Анализ миграционной ситуации Российской Федерации показал, что в 2015 году въехало 15 335 139 человек. С 2011 года по 2015 год максимум прибывших мигрантов приходится на 2013 год – 1 7342 369 человек. Количество прибывших

мигрантов в 2015 году сократилось на 10% по отношению к количеству прибывших в 2011 году. Данное сокращение миграционных потоков объясняется ужесточением в миграционном законодательстве Российской Федерации, глобальным экономическим кризисом (с 2013 г.).

Рисунок 1

Следующий вопрос касался факторов, повлиявших, по мнению экспертов, на данную ситуацию.

Таблица 1

Факторы, влияющие на изменения миграционной ситуации %

ужесточение законодательства 44,4

введение патентной системы 11,1

экономический кризис (падение рубля, санкции) 27,8

слабый контроль со стороны государства за миграционными потоками 5,6

неответственный бизнес 5,6

Результаты фиксируют экспертное мнение, которое в целом совпадает с официальными источниками. Именно ужесточение законодательства сыграло главную роль в сокращении миграционного потока.

280

Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях

9 августа 2013 года вступили в силу часть 3 статьи 18.8 (Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в РФ либо режима пребывания (проживания) и часть 2 статьи 18.10 (Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ) КоАП РФ. Эти части подразумевают обязательное наказание в виде административного выдворения для тех мигрантов, кто нарушил указанные статьи. Данные решения ознаменовали серьезный шаг в сторону ужесточения миграционной политики в России, что уже затронуло сотни тысяч мигрантов.

Деятельность государственных институтов шла сразу по трем направлениям: 1) Ужесточение миграционного законодательства, которое особенно интенсивно проходило в 2013 и 2014 годы; 2) Активное проведение мероприятий, связанных с проверкой соблюдения измененного миграционного законодательства, а также многократное, начавшееся весной 2013 года увеличение налагаемых многолетних запретов на въезд в Российскую Федерацию; 3) Резкий рост, начиная со второй половины 2013 года, числа рассматриваемых судебных дел по статьям 18.8 и 18.10 КоАП РФ и, как

следствие, многократное увеличение числа решений об административном выдворении. За период с 2014 по май 2016 года въезд в страну был закрыт 1,8 млн. человек.

При этом, эксперты отмечают, что многие мигранты становятся «нелегалами» по незнанию или в результате неэффективного управления.

Не менее важным фактором эксперты называют экономический кризис, который затронул Россию в 2014 г., а также введение экономических санкций. Падение курса рубля способствовало резкому ухудшению жизненных ситуаций мигрантов. Мигранты, получая зарплату в рублях, переводили ее в валюту, и падение курса рубля сократило доходы мигрантов почти в два раза. Этот факт отметили почти треть экспертов.

«Экономический кризис носит региональный характер и затрагивает также и страны происхождения мигрантов, государство сейчас имеет достаточный контроль за миграционными потоками, мигранты в своем большинстве хотят жить и работать на законных основаниях в России. Присутствует доп. фактор – присоединение к ЕАЭС Киргизии и Армении».

Эксперты также называют негативным фактором изменение системы квот на патенты.

Далее экспертам был задан вопрос «Одобряете ли Вы

проведение миграционной амнистии?» Половина опрошенных, 50% ответили положительно.

Рисунок 2

Каждый пятый эксперт не одобряет проведение миграционной амнистии. Следующие два вопроса позволяют проанализировать мнения экспертов. Достаточно большое число респондентов (27,8 %) затруднились ответить на данный вопрос (см. рис. 2). Возможно, затруднения респондентов связаны с тем, что в условиях динамично меняющейся экономической и политической ситуации в сфере миграции, особенно при влиянии международных

процессов, довольно трудно определить свое отношение к легализации мигрантов.

Мнение эксперта: «Зависит от того, в каких формах и для каких категорий мигрантов она будет проводиться».

Рисунок 3

Если Вы одобряете проведение миграционной амнистии в России, то почему?, %

Эксперты, одобряющие проведение амнистии, в первую очередь отмечают возможности государства вести более точный учет мигрантов. Более половины экспертов посчитало

этот вариант ответа убедительным – (55,6%), важно, что бу-

дет больше законности и порядка (38,9%), столько же экспертов отметили вариант ответа «так лучше, других путей легализации не существует» (38,9%) . Около трети экспертов отметили вариант ответа «людям нужна работа, им нужно помочь, пусть работают» (33,3%). Одинаковое количество ответов получили варианты «снизится коррупция» и «снизится преступность» – 22,2%.

Мнение экспертов: Данная мера позволит исправить системные ошибки, которые имеются в миграционном законодательстве в настоящее время.

Данная мера повысит миграционную привлекательность России и улучшит ее имидж как страны, приверженной ценностям гуманизма и соблюдения прав человека.

Данная мера позволит снизить численность недокументированных мигрантов, а также облегчит получение гражданства для тех, кто считает Россию своим домом.

Интересно мнение эксперта, что «разовая амнистия позволит вывести из тени нелегалов и позволит работать по новым законам, все в плюсе».

Эксперты, ответившие, что они не поддерживают проведение миграционной амнистии, объяснили свое мнение следующим образом: больше всего экспертов считает, что нужно ограничить въезд мигрантам в страну (16,7%), все остальные ответы распределились равным образом по 5,6% за ответ: мигранты – конкуренты россиян на рынке труда, мигрантов нужно выгонять, не впускать в страну, пусть живут и работают на родине; мигрантов уже слишком много; мигранты ведут себя агрессивно по отношению к местному населению. При этом никто из экспертов не выбрал ответ:

«мигранты – это источник преступности, криминала». Бесконтрольный въезд в Россию мигрантов остается одной из самых острых проблем в России. Большинство россиян хотели бы ограничить поток приезжих, так показывают социологические опросы. Однако власти принципиально

отказываются вводить визовый режим для тех стран, откуда в Россию идут основные миграционные потоки. Эксперты напоминают, что Федеральная миграционная служба никогда не поддерживала идею миграционной амнистии. И в свое время в 2007–2008 годах незаконным мигрантам было предложено «явиться в ФМС покаяться, заплатить штраф, получить новую миграционную карту». Но из почти 5 млн. граждан пришли всего 2,2 тыс. человек.

Рисунок 4

Если Вы не одобряете проведение миграционной амнистии в России, то почему? (можно выбрать несколько вариантов ответов), %

По мнению экспертов, миграционные амнистии следует сочетать с ужесточением ответственности за нарушения миграционного законодательства, что должно способствовать профилактике рецидива подобных правонарушений.

В анкете было высказано мнение о том, что нужно го-

товить специализированные центры в странах исхода мигрантов. Проводить в них подготовку мигрантов, организованный и селективный отбор мигрантов, в зависимости от потребностей регионов и по характеру работы, а также востребованности тех или иных специальностей.

Как видим, в основном негативное отношение к проведению амнистии у экспертов вызывает фактически ничем не ограниченный въезд мигрантов, хотя при этом, эксперты практически не дают никакие отрицательные характеристики мигрантам.

Говоря об ограничении въезда, эксперты дополняют: «необходимо ограничить въезд мигрантов в Москву и Московскую область, их очень много, надо регулировать поток и направлять их в другие регионы, где нужны специалисты, например, на сезонные сельхозработы».

Один из основных вопросов анкеты – мнение экспертов о том, в чем заключается амнистия. Незначительное большинство экспертов считает, что это должна быть акция, в результате которой «нелегальный мигрант в любой момент сможет добровольно сообщить о себе властям и получить официальное разрешение на временное пребывание и работу в России» (38,9%). Немного меньше экспертов считает, что это «это комплекс согласованных государственной властью правовых и политических средств, обеспечивающих определение правового статуса лишь некоторых категорий мигрантов».

Миграционная амнистия должна стать мероприятием по совершенствованию законодательного регулирования, а не просто как разовая акция. Должны быть четко продума-

ны критерии амнистии.

Плюс ко второму пункту: смягчение ответственности за неопасные административные правонарушения в области миграционного законодательства (повышение размеров штрафов для мигрантов за неоднократное нарушение

правил пребывания и осуществления трудовой деятельности вместо административного выдворения).

Рисунок 5.

По мнению экспертного сообщества, амнистия для мигрантов выгодна государству с финансовой точки зрения. Всё, что делалось в миграционной политике, было неэффективно с точки зрения борьбы с нелегальной миграцией. Количество нелегальных мигрантов растет, количество легальных падает. Не происходит отдачи в бюджет. Амнистия позволит ввести мигрантов в правовое поле, начнут собираться налоги. По мнению экспертов, налоги необходимо направлять в муниципальные образования, которые и должны решать проблемы с легализацией мигрантов.

На вопрос, для каких категорий мигрантов необходима амнистия, экспертное большинство единодушно определилось с ответом: «для соотечественников, прибывших на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, независимо от даты их переезда и срока их пребывания в России» (77,8%). При этом последовали комментарии экс-

перта: «к первому пункту – расширить понятие соотечественника (не только участника госпрограммы, а человека, рожденного в СССР)».

Рисунок 6.

Несмотря на то, что амнистия, по мнению, инициаторов проекта, направлена в первую очередь на трудовых мигрантов, эксперты оценили эту категорию в 44,4%.

Таким образом, основные ответы определили основные 2 направления в этой деятельности:

– амнистия для людей, стремящихся стать гражданами России и имеющих для этого все предпосылки (длительное

пребывание в стране, наличие прочных родственных связей и многое другое), т.е. для соотечественников;

– амнистия для трудовых мигрантов, проживших несколько лет в России и имеющих постоянную или временную работу.

Особое отношение эксперты выразили к детям мигрантов, посчитав, что они также должны попадать под амнистию. Чуть менее трети ответили: «для детей мигрантов, которые приехали вместе с родителями» (27,8%), чуть более трети «для детей мигрантов, рожденных на территории Российской Федерации» (33,3%), что касается категории «для всех мигрантов», этот ответ не был популярен среди экспер-

тов и получил только 11,1%.

Далее эксперты отвечали на блок вопросов, связанных с видами амнистии. На вопрос: «Какие виды амнистии, по Вашему мнению, должны осуществляться на территории РФ в зависимости от интенсивности и адресатов?», большинство ответили, что это должна быть «разовая акция» 61,1%, «повторная» – 11.1%, «затруднились ответить» – 27,8%.

Легализация нелегалов была и остается актуальной темой на повестке дня России, стран Европы и США, вынужденных варьировать национальные миграционные стратегии. Ужесточение ответственности и/или легализация, в зависимости от экономических целей, политических установок и запросов рынка труда – каждая страна имеет свои приоритеты. С 1973 по 2008 годы в Европе были проведены 68 кампаний по легализации нелегальных мигрантов, 87% участвующих были нелегальные трудовые мигранты. За эти годы 4,3 млн. человек получили легальный статус в странах ЕС.

России, отказывающейся сегодня проводить легализацию нелегалов, необходимо изучить опыт зарубежных стран, провести исследования о числе и характере нелегальных мигрантов, оценить потребности рынка труда и понять, каковы будут «расходы» и «доходы» в случае амнистии нелегальных мигрантов.

Абсолютное большинство экспертов, поддерживаю-

щих амнистию как разовую акцию позволяет сделать вывод о том, что наше общество еще не готово к принятию миллионов нелегальных мигрантов в легальный сектор экономики.

Рисунок 7.

Следующий вопрос о видах амнистии подтверждает выше сказанное мнение экспертов о том, что в первую очередь, эта акция должна быть направлена на регулирование, четкий контроль и учет миграционных потоков.

55,6% экспертов ответили, что цель амнистии – фиксация миграционной ситуации, 33,3% считают, что в первую очередь амнистия должна быть направлена на соблюдение прав мигрантов, 11,1% затруднились ответить, скорее всего это связано в целом с неопределенностью необходимости проведения миграционной амнистии.

Рисунок 8.

И наконец, последний вопрос в этом блоке: «Какие виды амнистии, по Вашему мнению, должны осуществляться на территории РФ в зависимости от числа субъектов?». Большинство респондентов считает, что это должна быть индивидуальная амнистия (66,7%), о коллективной амнистии ответило 22,2% респондентов.

На наш взгляд, данные ответы коррелируются с вопросом № 6, где большинство экспертов посчитало правильным, если нелегальный мигрант сможет в любой момент обратиться за помощью, не дожидаясь объявления амнистии со

стороны федеральных органов власти.

На вопрос о целях миграционной амнистии половина (50,0%) опрошенных ответили «более эффективное использование потенциала трудовой миграции для экономического и демографического развития страны; в частности увеличение доходной части федерального и региональных бюджетов за счет легализации доходов трудовых мигрантов, урегулировавших свой правовой статус». 44,4% экспертов выбрали

вариант ответа «сокращение численности пребывающих и работающих в стране иностранных работников с неурегулированным правовым статусом».

Рисунок 9.

Далее ответы распределились примерно одинаково, эксперты выделили все варианты ответов как необходимые цели реализации миграционной амнистии. Защита национального сектора экономики от негативных последствий масштабных миграционных процессов – 33,3%; уменьшение негативного влияния нелегальной трудовой миграции на рынок труда, теневую занятость, другие сферы экономической и социальной жизни страны – 38,9%; уменьшение негативного влияния нелегальной трудовой миграции на криминогенную ситуацию и межнациональные отношения – 33,3%; обеспечение соблюдения прав мигрантов, находящихся на территории России на законном основании – 27,8%; созда-

ние условий для пополнения численности постоянного населения РФ за счет предоставления отдельным категориям трудовых мигрантов возможности получения статуса граж-

данина РФ, вида на жительство и временно проживающего – 27,8%; более эффективное использование потенциала трудовой миграции для экономического и – осуществление мер по предотвращению роста численности трудящихся-мигрантов с неурегулированным правовым статусом после проведения их легализации на основе принятия соответствующих нормативных правовых документов – 38,9%. (рисунок 10).

Рисунок 10

Основные цели миграционной амнистии

ГЛАВА III. РЕАЛИЗАЦИЯ ОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.

Важным, на наш взгляд, является мнение экспертов о критериях, на основании которых возможно осуществление амнистии для отдельных мигрантов.

Критерии миграционной амнистии

Для проведения легализации в России важными и центральными вопросами должны стать критерии ее проведения и требования к участникам. Решение о проведении амнистии должно быть изложено в виде закона. Возможность амнистии для нелегальных мигрантов на территории РФ необходимо установить в зависимости от:

1) Даты въезда в страну;
2) Длительности резиденции в стране;
3) Наличия и/или отсутствие рабочего контракта;
4) Наличия «хорошей» правовой истории, отсутствия правонарушений и/или посягательств на общественные интересы и проч.

Список требований, от которых зависит участие в программе легализации, должен быть четким, понятным, закрытым и единообразным на всей территории РФ.

Миграционное поле и вопросы легализации должны оставаться исключительной сферой правотворчества федерального законодателя.

Мнение экспертов о критериях, на основании которых возможно осуществление амнистии для отдельных мигрантов было единодушно в части приобретения мигрантом – отсутствие заболевания наркоманией, или одного из инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также отсутствие заболевания, вызванное вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции) – 61,1%. 44,4% обозначили как необходмый критерий отсутствие непогашеной или неснятой судимости за совершение преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами; 55,6% – законный въезд на территорию России; по 22,2% – въезд и нахождение на территории России до момента начала проведения легализации свыше 1 года

и отсутствие запрета на въезд в Россию в связи с админи-

стративным выдворением или депортацией, а также другими установленными законодательством и международными соглашениями причинами. Меньше всего эксперты выбрали вариант – гражданство одного из государств СНГ (16,7%). Это можно прокомментировать таким образом, что эксперты не ставят в основу гражданство мигранта и этот критерий, по мнению экспертов, не является основным.

В продолжение вопроса о критериях, позволяющих проведение миграционной амнистии, служат показатели (ответы) вопроса №12. Респонденты, определяя условия для миграционной амнистии, единодушно называют следующий вариант «мигранты, претендующие на получение законного статуса, не должны иметь существенных проблем с российским законодательством (судимость, серьезные административные правонарушения» – 77,1%, также значительная часть респондентов – 66,1% указывают на владением мигрантами русским языком, и это вполне объяснимо, т.к. русский язык является языком коммуникаций, и у мигранта, претендующего на легализацию, должны быть базовые знания русского языка. Далее ответы распределились следующим образом: мигранты должны иметь источник дохода – 44,4%; определение по продолжительности времени, в течение которого амнистируемое лицо должно находиться на территории страны (пребывать в РФ) – 11,1%; возможность применения различных льгот при проведении миграционной амнистии в зависимости от категории мигрантов – 44,4%; определение возможности не только приобретения законного статуса пребывания, но и возможности получения мигрантом гражданства РФ – 33,3%.

По мнению экспертов:

«1) владение русским языком, знание истории России и основ законодательства (может быть подтверждено после подачи заявления об амнистии, сертификатом, например);

2) отсутствие запрета на въезд в связи с депортацией либо в связи с административным выдворением, вынесенным на административное правонарушение, которое не является общественно опасным;

3) наличие несовершеннолетних детей, проживающих вместе с мигрантом на территории России».

Административно-правовой регламент миграционной амнистии

По существующим правовым правилам пребывания и проживания на территории РФ самостоятельное изменение иностранным гражданином своего правового статуса или незаконное его установление является нарушением миграционного законодательства и грозит применением мер административного воздействия вплоть до выдворения иммигранта из страны согласно ст. 18.8, 18.10, 18.11 и 18.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП).

Количество подобных нарушений велико, что не в последнюю очередь обусловлено наличием в РФ большого количества незаконных мигрантов. В связи с этим был определен во-

прос об административно-правовом регламенте миграционной

амнистии. Экспертам предлагалось определить некоторые по-

ложения регламента миграционной амнистии. Обязательным

условием эксперты считают процедуру получения мигрантом

законного статуса пребывания, проживания, гражданства РФ,

с этим мнением согласилось 72,2% респондентов, определение

реального (фактического) положения каждого отдельного не-

законного мигранта выбрали 61,1% респондентов, уточнение

и классификацию совершенных мигрантом правонарушений в

сфере миграционного законодательства – 38,9%; определение

дифференцированных размеров штрафов как вида администра-

тивного наказания по конкретным фактам совершенных право-

нарушений – 16,7%. Эксперты считают необходимым опреде-

лить размеры штрафа в сумме 5 тыс. рублей для погашения

расходов процедуры амнистии. Далее по схеме получение за-

конного патента и прочее (разрешение на въезд и выезд).

Структуры, участие которых необходимо при прове-

дении амнистии

Отвечая на данный вопрос, абсолютное большинство

экспертов отметило важность участия федеральных струк-

тур власти.

Рисунок 11

Структуры, участие которых необходимо при проведении амнистии

По мнению экспертов, «Многие миграционные вопросы связаны с национальной безопасностью, поэтому нужен строгий учет того, кто, когда и зачем прибыл в РФ, должны быть четкие правила по пребыванию иностранцев на тер-

ритории страны, они также должны соблюдать законы, такой контроль могут осуществлять только федеральные органы исполнительной власти».

Пожалуй, наиболее спорным является вопрос о том, должна ли миграционная амнистия быть платной. Некоторые эксперты считают, что амнистию обязательно нужно делать платной, поскольку это принесет в бюджет до 100 млрд. руб. Мнения наших экспертов разделились, только треть респондентов считает, что за легализацию надо платить, более половины отрицает необходимость платы.

Таблица 2

Варианты ответов	%
да, считаю, это принесет хороший доход в бюджет	38,9
нет, не считаю, легализовать мигрантов надо бесплатно	55,6
затрудняюсь ответить	5,6

Мнения экспертов: «считаю, что амнистия для людей, допустивших некие административные правонаруше-

ния, например, не уехавших из страны пребывания вовремя, должна быть платной. Чтобы получить легальный статус, они должны заплатить штраф. Пускай он будет 5000 или 10000 рублей. Бюджет может получить дополнительно до 100 млрд. рублей, сегодня мигранты платят, например, за разрешение на работу посредникам 30-40 тыс. рублей, и эти миллиарды растворяются в «теневом секторе»».

В целом, эксперты поддерживают мнение о том, что мигранты сами должны заплатить за легализацию, но в то же время эксперты подчеркивают, что это не должно быть ценой легализации. Мигранты, нарушившие закон страны, в которой они живут и работают, должны заплатить административный штраф, и только в этом должна заключаться оплата амнистии.

Рисунок 12

Учитывая, что в ходе проведения легализации потребуется отступление от действующего законодательства, необходимы разработка и принятие пакета нормативных правовых документов. В отличие от зарубежных стран, где подобные акции проводятся неоднократно (Италия, Испания, Греция, Франция, США и др.), в России предусматривается ее однократное проведение. В этих целях очень важным компонентом данной акции является работа по корректировке миграционной политики, направленная, в первую очередь, на совершенствование миграционного законодательства в

сторону его либерализации. Измененное законодательство должно быть введено по завершении данной акции с тем, чтобы на вновь прибывающих в Россию трудовых мигрантов распространялось уже усовершенствованное законодательство.

Рисунок 13

Основное назначение миграционной амнистии

Экспертам был задан вопрос: «В чем заключается правовое обеспечение миграционной амнистии?». По мнению экспертов, для реализации процедуры миграционной амнистии необходимо принять отдельный федеральный закон, так считает 55,6%, проведение мероприятий по определению полномочий субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования миграционных процессов на их территории – 38,9%, внесение поправок в ФЗ №115 «О пра-

вовом положении иностранных граждан в Российской Федерации – 22,2%; принятие соответствующих ведомственных нормативных правовых актов – 27,8%.

Как видим из диаграммы, по мнению экспертов, основное назначение миграционной амнистии заключается в возможности сократить количество нелегальных мигрантов на территории России, усилить контроль и учет за прибываю-

щими трудовыми мигрантами.

Ожидаемые результаты и риски от проведения миграционной амнистии

Завершающий блок вопросов в анкете был связан с ожидаемыми результатами от проведения миграционной амнистии. Мнения экспертов разделились следующим образом. Сокращение уровня бедности среди трудовых мигрантов и их семей – 11,1%; снижение уровня преступности среди мигрантов – 50,0%; расширение налогооблагаемой базы за счет увеличения числа легально работающей иностранной рабочей силы – 61,1%; сокращение до минимума числа нигде не зафиксированных (не зарегистрированных) иностранных граждан, что повышает уровень общественной безопасности – 61,1%; уменьшение численности занятых в теневом секторе экономики и вовлеченных в криминальные структуры – 50,0%; сокращение сферы демпинговой оплаты труда в отраслях экономики – 22,2%; улучшение социально-экономического положения легализованных трудовых мигрантов – 22,2%; уточнение численности населения страны, численности занятых, численности иностранных граждан, – 22,2%; увеличение численности постоянного населения России за счет предоставления гражданства и вида на жительства отдельным категориям нелегальных трудовых мигрантов – 33,3%.

Возможные риски проведения регуляризации тру-

довых мигрантов, занятых в неформальном секторе экономики

В заключение опроса экспертам предлагалось оценить возможные риски при проведении миграционной амнистии.

1. Не удастся урегулировать предусмотренную численность трудовых мигрантов, занятых в неформальном секторе экономики.

2. Расширение числа «посредников», торгующих поддельными документами по урегулированию правового статуса трудовых мигрантов.

3. Сложность в установлении срока пребывания на территории России нелегальных трудовых мигрантов из-за отсутствия у них подтверждающих документов.

Каких-либо определенных рисков эксперты не выделяют, в целом равномерно оценивая возможные последствия миграционной амнистии.

Рисунок 14

«Это, скорее, не правовой, а политический вопрос, и он будет решен положительно, если это будет отвечать государственным интересам, так как Россия нуждается в рабочей силе, в том числе в низкоквалифицированной».

Подобных рисков можно избежать, если: предусмотреть длительный срок проведения амнистии, не включать ника-

ких посредников в число участников проведения амнистии (предусмотреть простую процедуру подачи заявления, без посредников), проведение широкомасштабной информационной кампании и разъяснительной работы, одновременно внести изменения в законодательные акты, для того чтобы убрать системные ошибки, которые приводят к потере законного статуса мигрантом».

Проведенное исследование показало, что институт миграционной амнистии становится все более всеохватывающим. Суть данной процедуры ясна, поскольку в стране в настоящее время находится огромное количество нелегальных мигрантов. По различным экспертным оценкам цифры варьируются от 2 млн. человек до 3 млн. человек. Нелегальные мигранты – это теневая экономика, это ухудшение криминогенной обстановки, это недополученные государственные доходы, это обострение социальной напряженности и т.д.

При учете существующей громоздкости бюрократических процедур, становится понятным, почему проблема иммигрантов обострилась. Дополняют картину всем известные демографические проблемы в самой России – работать, особенно на низкоквалифицированных должностях, действительно некому.

Миграционная амнистия может стать выходом из данной ситуации. Предполагается, что в результате амнистии правовой статус большинства мигрантов будет урегулирован. Они должны получить право пребывания и работы в

России на законных основаниях. В выигрыше останутся и работодатели, которые после проведения амнистии будут легальными пользователями трудовых ресурсов. По мнению экспертов, мигранты, которые могли бы попасть под амнистию, должны: находиться на момент ее начала на территории России свыше 90 дней; работать у конкретного работодателя, получая зарплату, достаточную для содержания себя и своей семьи в Российской Федерации и т.д.

В общем, естественные требования, и не так много документов потребуется. По сути, предлагается реализовать заявительный принцип.

Будет и безусловный положительный эффект от амнистии. По мнению экспертов, амнистия, должна проводиться как разовое мероприятие. В противном случае амнистия может превратиться в свою противоположность, усугубляя имеющиеся проблемы. Действительно, если так легко легализоваться, то это является дополнительным стимулом к притоку новых нелегалов. Именно нелегалов, потому что они будут надеяться на скорое проведение новой амнистии. Таким образом, амнистия не решает проблему по существу. Она, как бы, ослабляет на некоторое время некоторые негативные последствия, не более того.

Возможно следующее решение проблемы. Надо поднять конкуренцию в сферах высококвалифицированного труда,

стимулируя приток соответствующих мигрантов именно туда. Должна действовать специальная программа господдержки высококвалифицированных мигрантов. В этом случае менее квалифицированные работники будут оставаться там, где они и должны быть, они будут вытесняться туда. Спрос на низкоквалифицированную рабочую силу снизится. Не будет спроса – не будет нового потока нелегалов – не будет необходимости в новой амнистии. Так решать проблему сложнее, но именно это – решение проблемы, а не временное ее разрешение.

3.5. Предложения и рекомендации по совершенствованию государственной миграционной политики Российской Федерации

Исследование показало, что имеется ряд проблем, связанных с необходимостью оптимизировать государственную миграционную политику и управление миграционными про-

цессами. К ним относятся: нелегальная миграция, увеличивающаяся нагрузка на социальную сферу (здравоохранение, образование, социальная защита), рост преступности и социальной напряженности среди населения, распространение социально опасных заболеваний, а также проблема соблюдения трудовых и иных прав самих иностранных работников. Для решения этих проблем, по нашему мнению, целесообразно использовать программно-целевой метод, который позволит направить финансовые ресурсы на управление

миграционными процессами, включая регулирование привлечения иностранных трудовых мигрантов, а также снижение социальной напряженности. К сожалению, за время реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики на федеральном уровне не было разработано, за исключением Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, ни одной другой программы в сфере миграции населения.

Проведенное исследование и результаты анкетирования о приоритетных направлениях реализации государственной миграционной политики дают основания предложить следующие обоснованные рекомендации по оптимизации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции:

1. Решение проблемных вопросов правового и финансового характера при выдворении незаконных мигрантов.
2. Искоренение проблемы коррупционного характера в федеральных органах исполнительной власти в сфере миграции (в частности в подразделениях по вопросам миграции МВД России, которые отвечают за миграционный учет) – 33,3%.
3. Совершенствование деятельности подразделений по вопросам миграции МВД России, что в свою очередь сможет повысить качество деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции.

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ СТРАТЕГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ.

4. Регламентация на законодательном уровне въезда иностранных граждан на территорию Российской Федерации в качестве трудовых мигрантов.

5. Разработка четких инструкций по единой реализации государственной политики в сфере миграции – 31,8%;

6. Подготовка программы по интеграции и адаптации мигрантов с рассмотрением вопросов о повышении толерантности со стороны местных жителей в отношении приезжих 36,4%.

7. О необходимости проведения политики кадровой ротации руководителей территориальных органов по вопросам миграции МВД России в целях устранения фактов коррупции – 26,1%.

8. Создать новый государственный орган в сфере миграции, который непосредственно будет подчинен Президенту Российской Федерации (например, Министерство по национальной и миграционной политике) – 34,8%.

9. Упростить процедуры получения РВП, ВНЖ и гражданства соотечественниками – гражданами государств СНГ, рожденными на территории СССР.

В части возможности проведения в России миграционная амнистии можно предложить:

1. Мигранты, претендующие на получение законного статуса, не должны иметь существенных проблем с российским законодательством: быть судимыми или находиться под след-

ствием, иметь серьезные административные правонарушения.

При этом не должно рассматриваться в качестве правонаруше-
ния нарушение правил регистрации по месту пребывания.
2. Определение: а) продолжительности времени, в течение которого амнистируемое лицо должно находиться на территории страны (пребывать в РФ); б) непосредственного срока (временного периода) проведения амнистии.
3. Возможность применения различных льгот при проведении миграционной амнистии: в зависимости от категории мигрантов (преимущество – молодым людям с

российским профессиональным образованием или перспективными квалификациями, знанием русского языка, близким к российскому менталитетом), ценза оседлости, страны прибытия и т. д.
4. Определение возможности не только приобретения законного статуса пребывания (проживания) мигранта в РФ, но и возможности получения мигрантом гражданства РФ.
В сфере адаптации и интеграции мигрантов, по нашему мнению, целесообразно:
Во-первых, разработать Федеральный закон «О социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации».
Во-вторых, разработать антидискриминационное законодательство в сфере трудовых отношений и строго контролировать его выполнение.
В-третьих, способствовать формированию доброжела-

тельной общественной атмосферы (в том числе с помощью СМИ).

В-четверых, создавать интеграционные программы, носящие адресный характер.

Такие программы необходимы именно потому, что иммигранты не представляют собой гомогенной общности, и существующие между ними различия должны быть учтены, иначе политика интеграции иммигрантов не может быть успешной. Среди предлагаемых мер до сих пор не реализуется еще одна – помощь в освоении языка принимающей страны, организация языковых курсов не только в самой России, но и в государствах-донорах, т. е. основных поставщиках трудовых ресурсов на рынок РФ.

По итогам проведенного социологического исследования были выработаны следующие рекомендации:

1. Изменить парадигму миграционной политики, сменив акценты с правового статуса мигранта на его активное участие в социально-экономическом развитии России. Миграционная политика не должна следовать ужесточению за-

конодательных норм, а должна стимулировать осуществление мигрантами работы в легальном поле и своевременный выезд с территории России по завершении трудовой деятельности.

2. Изменения миграционной политики должны быть

направлены на сведение к минимуму стихийности миграционных потоков, более тесному взаимодействию с государствами – основными поставщиками иностранной рабочей силы на российский рынок труда, проведения предвыездной подготовки трудовых мигрантов к работе в России, включая профессиональную подготовку и их трудоустройство к конкретным работодателям до их въезда в Россию.

3. Расширить гуманитарную составляющую миграционной политики, предусматривающую соблюдение прав трудовых мигрантов, расширение их доступа в суды.

4. Свести к минимуму численность нелегальных трудовых мигрантов, находящихся на территории России. Для чего необходимо провести работу по выводу из списка «запретников» трудовых мигрантов, совершивших административные правонарушения, не связанные с нарушением миграционного законодательства и рассмотреть возможность снятия запрета на въезд и для части трудовых мигрантов, нарушивших миграционное законодательство.

5. Провести регуляризацию отдельных категорий незаконно занятых трудовых мигрантов и членов их семей. Создать экономические и организационно-правовые условия для искоренения теневых посредников и коррупции в миграционной сфере. Разработать и заключить межгосударственные соглашения с государствами – основными поставщиками иностранной рабочей силы на российский рынок труда в части повышения их участия и ответственности в предвыездной подготовке, в том числе и профессиональной, трудовых мигрантов, намеревающихся трудиться в России.

В долгосрочной перспективе завершить изменения в миграционное законодательство, направленные на использование миграции как ресурса для развития и подготовить Миграционный кодекс.

6. Активизировать работу по координации деятельности с государствами – основными поставщиками иностранной рабочей силы на российский рынок труда по предвыездной и профессиональной подготовке трудовых мигрантов к работе в России.

7. Проводить ежегодные социологические исследования о том, чем мотивируется миграция со стороны мигрантов и работодателей, как они и чиновники, так или иначе вовлечённые в процессы регулирования миграции, её оценивают, как её оценивают жители регионов, городов и районов, в которые направлена миграция и которые являются источниками миграции (последнее, в первую очередь, на территории России).

8. Необходимы изменения миграционного законодательства, а также трансформация органов исполнительной власти, в России по-прежнему наблюдаются проблемы в деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции. Объяснением сложившейся ситуации является отсутствие эффективной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также отсутствие взаимодействия с заинтересованными

организациями и общественными объединениями по исполнению законодательства Российской Федерации в сфере миграции.

9. Несмотря на все многообразие нормативных правовых актов, регулирующих миграционные правоотношения в России, нельзя выделить ни одного федерального закона, выступающего в качестве систематизированного источника. Не сложилась пока и четко обособленная система миграционного законодательства, которая предполагает наличие таких качественных признаков, как объективность, структура

и дифференциация правовых актов при внутреннем единстве и согласованности правовых норм. Но если учитывать динамику развития миграционного законодательства, а также постепенную глобализацию общества, можно предположить, что в дальнейшем будет повышаться степень влияния международно-правовых регуляторов на национальное законодательство, в частности двусторонних и многосторонних соглашений в указанной сфере.

10. В долгосрочной перспективе завершить изменения в миграционное законодательство, направленные на использование миграции как ресурса для развития и подготовить Миграционный кодекс «Активизация работы по координации деятельности с государствами – основными поставщиками иностранной рабочей силы на российский рынок труда

по предвыездной и профессиональной подготовке трудовых мигрантов к работе в России».

Необходимо также отметить, что в рамках проведенного исследования эксперты были единодушны в своем мнении, что современная государственная миграционная политика не может успешно осуществляться без разработки стратегических подходов к пониманию и регулированию миграционных процессов в стране на уровне федеральной власти, с одной стороны, и без самостоятельного формирования и реализации субъектами Российской Федерации миграционной политики в своем регионе – с другой.

В целях эффективной реализации миграционной политики государству необходимо выработать оптимальные пути разрешения проблемных вопросов, возникающих в практической деятельности исполнительных органов. Сочетание согласованных между ведомствами подходов по единому регулированию миграционных процессов позволит выработать комплекс действенных мер, направленных на предупреждение негативных последствий от миграции. И в первую очередь этому поспособствует правовое и организационное закрепление в нормативных правовых

актах основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции.

Одной из характеристик миграционного законодательства выступает – степень согласованности законодательных и подзаконных актов в сфере миграционных отношений. Та-

кая проблема действительно наблюдается в миграционном законодательстве, зачастую нормы подзаконных актов противоречат федеральным законам, или отдельные вопросы регламентируются только подзаконными актами, в частности административными регламентами.

Проблема нарушения системного подхода при формировании миграционного законодательства проявляется и в том, что отдельные юридические нормы не встраиваются в единую систему правового регулирования. Они не дополняют систему правового регулирования, и это приводит к значительному «пересечению» в правовом регулировании различных правовых актов, относящихся к сфере миграционного законодательства

Результаты, полученные в ходе исследования, являются заслугой слаженной работы команды АНО «Института миграции и межнациональных отношений».

Положения и выводы данного исследования могут оказать практическую помощь органам государственной власти в процессе реализации государственной миграционной политики Российской Федерации и реализации стратегически значимых государственных интересов в данной сфере, могут быть рассмотрены в качестве рекомендаций по дальнейшему совершенствованию и развитию государственной миграционной политики Российской Федерации.

Материалы этого научного исследования также могут быть использованы при подготовке научных публикаций, учебной литературы по вопросам реализации государственной миграционной политики и национальной безопасности государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать вывод, что миграция населения является одним из феноменов социальной среды политической системы. При этом она оказывает непосредственное влияние, практически, на все сферы общественно-политической и экономической жизни, влияет на политические и государственные институты, инициирует процессы и технологии при формировании и реализации государственной миграционной политики.

В общественных науках имеются многочисленные исследования проблематики миграции населения, однако они не позволяют в полной мере осуществлять обоснованное прогнозирование государственной политики и государственного управления миграцией населения на среднесрочную и долгосрочную перспективу с точки зрения социально-экономического и демографического развития государства, социальной стабильности принимающего мигрантов общества, а также учета ряда угроз и рисков национальной безопасности. Соответственно встает вопрос о создании метатеории, позволяющей осуществлять научное сопровождение принимаемых правящей элитой решений в вопросах миграции населения.

Анализ миграционных процессов в контексте проблемы безопасности позволяет сделать, по крайней мере, несколько выводов:

Трансформация миграций в зависимости от политических, социально-экономических и иных условий и обстоятельств в России происходила более быстро и остро.

Многие из миграционных потоков по своей природе относятся либо к нелегальным, либо к экстремальным (из зон экологических катастроф, вооруженных конфликтов, межэтнической напряженности, из депрессивных районов Севера и т.п.).
За прошедшие годы существенно возросла доля внутреннего оборота вследствие сокращения масштабов внеш-

ней миграции. В этот же период сократились объемы и доля миграционного оборота со странами нового зарубежья и при сохранении количества эмигрантов увеличилась доля мигрирующих в старое зарубежье.
Появилась жизненно важная для государства необходимость вмешаться в процесс переселения людей:
• смягчить удары вынужденной миграции,
• повлиять на внутреннюю социально-экономическую миграцию, (чтобы не оголить огромные богатейшие территории),
• воспрепятствовать проникновению в страну криминальной миграции,
• способствовать в поиске заработков гражданам за пределами своей страны,
• использовать труд временных мигрантов,
• создавать условия для баланса спроса и предложения на внутреннем рынке труда.
Основным событием в миграционной сфере в 2012 году стало принятие Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Работа над указанным стратегическим документом велась с 2005 года в рамках выработки социально-экономической

стратегии России.

В итоговом документе отражены рекомендации и предложения палат парламента, Общественной палаты Российской Федерации, Общественного совета при ФМС России, учтены особенности регионального развития Российской Федерации.

Управление миграционными процессами осуществляют созданные государством профильные административные структуры (министерства, ведомства, федеральные службы и их региональные представительства). В реализации миграционной политики Российской Федерации в рамках своей компетенции принимают участие федеральные, муниципальные и местные органы исполнительной власти. 313

Несмотря на общую задачу, позволяющую объединить их в единую систему, имеются, тем не менее, существенные различия между названными субъектами миграционной политики, как по месту и роли в системе государственных органов, их компетенции, так и по функциональным свойствам.

Авторы считают необходимым обратить внимание на то, что до апреля 2016 года основным федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную миграционную политику в современный период, являлась Федеральная миграционная служба. Однако в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере мигра-

ции» Федеральная миграционная служба была упразднена. Функции и полномочия ФМС России были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации. В системе министерства создано Главное управление по вопросам миграции МВД России.

Острота проблемы институционального обеспечения в значительной мере связана с тем, что за весьма короткий период ФМС России претерпела целый ряд, часто необдуманных, реорганизаций. Институциональная противоречивость негативно отразилась на процессах реализации возложенных на службу задач и функций.

В этой связи в настоящее время перед Министерством внутренних дел стоят сложные задачи, прежде всего связанные с тем, что на ведомство возложены новые функции, не в полной мере свойственные «силовому ведомству», такие как адаптация и интеграция мигрантов (принято решение о передаче этой функции Федеральному Агентству по делам национальностей), реализация государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, управление процессами

внешней трудовой и внутренней миграциями. Иными словами, функции, связанные с социально-экономическим и демографическим развитием страны, а также участие в реализации национальной и внешней политики России в части миграции населения.

В монографии проанализирована работа общественных, неправительственных и международных организаций, которые оказывают необходимую помощь мигрантам, осу-

ществляют научно-исследовательскую деятельность в сфере миграции и многое другое. Общественные организации осуществляют проекты по мониторингу нарушений прав человека. Показательно, что в результате этой деятельности, по отзывам самих мигрантов, случаи нарушений прав человека в России сокращаются149.

Так, много лет на территории Российской Федерации успешно работают такие общественные, неправительственные и международные организации, как «Форум переселенческих организаций», Комитет помощи беженцам и вынужденным переселенцам «Гражданское содействие», «Сеть «Миграция и право», «Международная правозащитная ассамблея», Российское общество Красного Креста (РОКК), «Партнерство по миграции» и ряд других150.

Участие представителей гражданских институтов в работе государственных структур, занимающихся миграционной политикой, является залогом успешности и эффективности принимаемых мер в этой сфере деятельности. Опыт работы Общественного совета при упраздненной Федераль-

149 Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России // Права человека и правозащитная деятельность государства. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина . СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 298.

150 Волох В.А. Формирование и реализация государственной ми-

грационной политики Российской Федерации в сфере вынужденной ми-

грации и предоставления убежища. Монография. М.: Спутник+, 2009.

С. 162.

315

ной миграционной службе дает основания полагать, что данная

практика является конструктивным элементом развития институтов гражданского общества при формировании государственной миграционной политики Российской Федерации.

Как отмечалось ранее, к сожалению, несмотря на рекомендации ряда общественный организаций, при формировании в 2017 году нового Общественного совета при МВД России, в его состав, который состоит из 39 человек, не вошло ни одного специалиста, владеющего проблемами миграции населения.

Авторы подробно проанализировали результаты выполнения первого этапа Концепции государственной миграционной политики, рассмотрели возможности проведения в России амнистии на основе анализа зарубежного опыта и российской практики, исследовали последние изменения в нормативно-правовом обеспечении миграционной политики (в части трудовой миграции) и дали оценку эффективности этих изменений на основе правоприменительной практики.

Широко использованы в монографии также результаты экспертного опроса по выявлению возможности осуществления в России миграционной амнистии, проведенного заведующей кафедрой миграционной политики и демографической безопасности Института права и национальной

безопасности РАНХиГС, доктором социологических наук, профессором В.Ю. Леденевой по заказу Института миграции и межнациональных отношений.

Современная миграционная политика Российской Федерации проводится на фоне роста мифологизации миграционных процессов и существования мигрантофобии не только на уровне сознания обывателя, но и ряда государственных чиновников. Это определяет специфику проводимой миграционной политики, в которой преобладает жесткий миграционный контроль с ориентацией на силовые меры. Демографический кризис, порождающий дефицит трудовых ресурсов, обезлюживание отдельных регионов стра-

ны вынуждает государство использовать миграционный потенциал для решения этих проблем и корректировать сложившуюся миграционную политику, ставит его перед необходимостью отказа от только силовой политики в преодолении негативных последствий миграционных процессов, через регулирование миграционных потоков, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, обеспечение баланса этих прав и законных интересов между мигрантами и местными жителями. Очевидно, что все перечисленное касается также лиц, ищущих убежища на территории России. На наш взгляд, достигнув осознания, что массовая миграция – наша неизбежность, уже сегодня необходимо осуществить реорганизацию миграционной политики в стране в сторону ее оптимизации, чтобы, как отметил президент В.В.Путин, одновременно «на порядок повысить качество миграционной политики государства»151.

151 Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // URL: http://

www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html

317

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Большая советская энциклопедия. – М., 1978. Т.5. С.470.

2. Бонифаци К., Строцца С. Опыт легализации нелегальных мигрантов в Италии // Отечественные записки. – 2004.– № 4.

3. Ваше право // Юридическая газета. – 2016.– №10.

4. Владимир Путин. Россия: национальный вопрос // URL: http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html

5. Внутренняя миграция: учебное пособие / В.А. Волох, В.А. Суворова; М.: ГУУ, 2014.

6. Волков А.И., Павлов И.В. Правовое регулирование сельско-

хозяйственного переселения в СССР. – М.: Госюриздат, 1959.

7. Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография.—Самара: Издательский Дом «Бахран-М», 2015.– 192 с.

8. Волох В.А. Трудовая миграция: политико-правовые и социально–экономические аспекты привлечения и использования иностранной рабочей силы. Монография.– М.: Спутник+, 2010.

9. Волох В.А. Управление процессами внешней трудовой миграции: учебник для подготовки бакалавров по направлению 38.03.02 Менеджмент / В.А. Волох; Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ.– М.: Издательский дом ГУУ, 2015.– 275 с.

10. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. – М.: Спутник+, 2009.
11. Волох В.А., Омельченко Н.А. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации: история развития и проблемы реализации // Вестник университета (ГУУ). – 2012. – № 17. – С. 102-108.
12. Волох В.А. Миграционная амнистия: Италия-США-Россия // Миграция населения и Россия: материалы Международной научно-практической конференции / Государственный университет управления, Институт государственного управления и прав ГУУ, кафедра управления миграционны-

ми процессами и региональным развитием; [отв. ред.: В.А. Волох, В.А. Суворова]. М.: ГУУ, 2014. – С.105-119.
13. Воробьева О.Д. Методологические основы разработки миграционной политики // Миграция населения. Вып. 6: Миграционная политика. Приложение к журналу «Миграция в России». —2001.– С.23.
14. Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ): монография / Институт государства и права РАН. М.: Издательский дом ГУУ, 2015. – 303 с.
15. Воронина Н.А. Деятельность общественных организации России по защите прав мигрантов в России // Права человек и правозащитная деятельность государства. Сборник

материалов Всероссийской научно-практической конференции, 12 мая 2003 г. / Под ред. д.ю.н. В.Н. Лопатина. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
16. Гальцова Е.В. Государство, власть, управление и право: история и современность [Текст]: материалы 6-й Всероссийской научно-практической конференции. Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2015. – 420 с.
17. Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (в ред. Указа Президента от 25 февраля 2016 года № 82).
18. Грызлов Б. Иммиграция: перед кем открывать ворота? // Аргументы и факты.– 2003. – №35.
19. Декрет ВЦИК РСФСР №56 «О праве убежища» от 28 марта 1918 г.
20. Джоанна Апап, Филипп де Брюйкер, Катрин Шмиттер. Регуляризация иностранцев-нелегалов в Европейском союзе. Обзор регуляризации в семи исследованных странах // Специальные программы легализации иммигрантов: политика и практика западных стран. Сборник статей / Под ред. Г. Витковской, А. Рубцовой; Международная организация по миграции, Бюро МОМ в Москве, Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе. – М.: Пилот, 2006. – С. 51-63.

21. Доржиева Т.Г. Трудовая иммиграция в приграничных регионах России и ее социально-экономические последствия.

Дис. … канд. эконом. наук. М., 2003.
22. Захаров В.Н. Западноевропейские купцы в России: Эпоха Петра I. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). – 1996. С.95.
23. Зорин В.Ю. Государственная политика в России на современном этапе // В.Ю.Зорин. Этнополитика в современной России. Статьи, выступления, интервью. – Саратов, 2012. С.7, 22.
24. Зорин В.Ю., Аствацатурова М.А. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации: традиционные методы и инновационные подходы реализации на современном этапе // http://fond-sblizhenie.ru/strategiya-gosudarstvennoj-nacionalnoj-politiki-rf-tradicionnyemetody-i-innovacionnye-podxody-realizacii-na-sovremennom
25. Иммиграционная политика западных стран: альтернативы для России. Под редакцией Г. Витковской.– М.: Гендальф, 2002. – 264 с.
26. Итоговый доклад государств-членов Европейского союза (Германию, Бельгию, Испанию, Францию, Грецию, Италию, Нидерланды и Великобританию). Национальные доклады по Франции (Майтена Полеманс и Софи де Сез) и Италии (Бруно Нашимбене) опубликованы в номере European Journal of Migration and Law («Европейский журнал миграции и права»). Англоязычные варианты национальных докладов по Великобритании (Элспет Гилд), Нидерландам (Томас Спийкербур), Германии (Кай Хайльброннер), Испании (Кристина Гортазар), Греции (Ахиллес Скордас) и Дании (Йен Ведстед Хансен) опубликованы в Philippe de Bruycker (ed.):

Regularisations of Illegal Immigrants in the European Union, Bruylant, Bruxelles 2000.
27. К истории нашей закрытости: Законодательные основы сов. иммиграционной и эмиграционной политики / Ю.А. Фельштинский. Репринт. М.: Терра, 1990. – 184 с.
28. Кабузан В. Русские в мире.– СПб: БЛИЦ, 1996. – С.89.

29. Ключевский В.О. Русская история: полный курс лекций. Послесловие, комментарии. А.Ф. Смирнова. – М: ОЛМА-Пресс Образование, 2004. – 831с.
30. Конституция Российской Федерации (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Официальное издание. – М.: Юрид. лит., 2009. – 64 с.
31. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г.
32. Коробов А.А. Динамика государственной миграционной политики РФ, 2000-2006. / Саратовский госуд. соц-эконом. Университет. Саратов, 2007. – С.26-27.
33. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М.: Политиздат, 1953.– С.672-673.
34. Левинсон А. 1 сентября 2005 г. Статья опубликована в журнале «Migration Information Source» (журнал издается Институтом Миграционной Политики (Migration Policy Institute), США).
35. Маганья Л. Иммиграционная политика США: тенденции и рузультаты // Отечественные записки. – 2004. – № 4.

36. Миграция в России: проблемы правового обеспечения: сборник научных статей // Под ред. Н.В. Немытиной. Саратов: СЮИ МВД России, 2001.– С. 78-79.
37. Мониторинг реализации Государственной программы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://гувм.мвд.рф/about/compatriots/monitoring
38. Мукомель В.И. Миграционная политика России: Постсоветские контексты / Институт социологии РАН. М.; Диполь-Т, 2005. – С. 130.
39. Мулюкин А.С. Очерки по истории юридического положения иностранных купцов в Московском государстве. – Одесса, 1912.
40. О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://президент. рф/news/17165

41. Основной закон о социализации земли от 27 января (9 февраля) 1918 г. Декреты Советской власти. Т.I. – М.: Гос. изд-во полит. литературы, 1957.
42. Паскачев А.Б. Актуальные проблемы миграции в России и пути их решения // Вестник Российской нации. – 2016. – №2. – С.133-141.
43. Паскачев А.Б. Миграция в России: проблемы и возможные пути решения // Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в новых условиях». – М.: МНИ, 2016. – С.5-14.

44. Паскачев А.Б. Национальная политика России (от империи – к единой российской нации). – Москва; Ярославль: Литера., 2016. – 246 с.
45. Паскачев А.Б. Экономическое развитие Чеченцев (вторая половина XIX века – конец XX века). – Москва; Ярославль: Литера, 2016. 235 с.
46. Положение о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 321 (в ред. Постановлений Правительства РФ от 31.12.2004 №904, от 28.04.2006 № 254, от 13.03.2008 № 168, от 07.04.2008 № 248, от 02.06.2008 № 423, от 13.10.2008 № 753, от 07.11.2008 № 814, от 20.11.2008 № 870, от 29.12.2008 № 1052, от 29.12.2008 № 1059, от 27.01.2009 № 43, от 10.03.2009 № 216, от 17.03.2009 № 232, от 08.08.2009 № 651, от 12.08.2009 № 656, от 17.10.2009 № 812, от 31.10.2009 № 877, от 31.12.2009 № 1148, от 09.03.2010 № 137, от 09.06.2010 № 404, от 15.06.2010 № 438, от 26.07.2010 № 553, от 20.08.2010 № 650).
47. Положение о Министерстве иностранных дел Российской Федерации. Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 (в ред. Указов Президента РФ от 19.10.2005 № 1218, от 26.01.2007 № 70, от 06.09.2008 № 1315, от 23.10.2008 № 1517, от 28.12.2008 № 1870, от 07.11.2009 № 1255, от 05.02.2010 № 145, от 09.07.2010 № 854).
48. Полян П. Там же (с указанием источников: Зайончковская Ж.А. «Эмиграция в дальнее зарубежье»; Мелихов Г.В.

«Российская эмиграция в Китае. 1917-1924гг.); Пивовар Е.Ю., Герасимов Н.П. «Российская эмиграция в Турции, Юго-Восточной и Центральной. Европе 20-х годов»; Kuliser A. Kuliser E.M.,» Kriege und Wanderzuge», Struve N, Soixante – dix and cl emigration russe; Данные из приложения к докладу Комиссара по делам беженцев Ф.Нансена на 7-ой сессии Ассамблеи Лиги Наций.

49. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 607 «Об учреждении представительств Федеральной миграционной службы России при посольствах Российской Федерации за рубежом».

50. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324 «Об утверждении положения о Федеральной службе по труду и занятости» в ред. постановлений Правительства РФ от 05.09.2007 № 559; от 08.08.2009 № 649.

51. Постановление Правительства Российской Федерации от 6 марта 1998 г. № 274 «Об оказании государственной поддержки гражданам Российской Федерации, лишившимся жилья в результате осетино-ингушского конфликта в октябре – ноябре 1992 г.».

52. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2015 г. № 159 «О внесении изменений в Положение о Федеральной миграционной службе».

53. Правительство Российской Федерации // Под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2005.

54. Приказ Федеральной миграционной службы от 10 апреля 2006 г. №114 «Об Общественном совете при Федераль-

ной миграционной службе (в ред. приказа ФМС России от 31 июля 2008 г. № 203). // http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/480/114.pdf
55. Путин В.В. Россия: национальный вопрос [Электронный ресурс]. Режим доступа: terlegrad.ru/politics/22141-statyaputina.-
rossiya-nacionalnyy-vopros.html
56. Регент Т.М. Миграция в России: проблемы государственного управления.– М., 1998.– С.46.
57. Репин Н.Н. Русские и западноевропейские купцы в России XVII-XVIII вв. К вопросу о периодизации борьбы за ры-

нок // Торговля, промышленность и город в России XVII– начала XX вв. – М., 1987. – С.37.
58. Россия и США: Экономические отношения 1917-1933: сб. документов / РАН Институт всеобщей истории, отв. ред. Г.Н. Севостьянов; Е.А. Тюрина. – М: Наука, 1997. – С.69-70.
59. Рощин Ю.В. Миграция населения в судьбе России.– М.: Авангард, 2008. – С. 158.
60. Рощин Ю.В. Миграция населения и Россия. (Роль и значение миграционных процессов в миграционной политики в прошлом, настоящем и будущем Российского государства): учебное пособие. – М.: ГУУ, 2007. – С.196.
61. РТАСПИ Ф.19 Оп.1, Д.367, Л.3.
62. Рыбаковский Л.Л., Зайончковская Ж.А., Вишневский А.Г. и др. Население СССР за 70 лет. – М: Наука, 1988.
63. Сайт «Институт прав человека».
64. Сергей Васильев. Амнистия для гастарбайтеров // http://

www.klerk.ru/analytics/columns/342966/
65. СЗ РФ. 2003. – № 10. Ст. 923.
66. СЗ РФ. 2010. – № 21. Ст. 2524. (9 января, 22 июля, 28 декабря 2010 г.)
67. Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18.06.2010 (ред. от 08.05.2015) «О порядке перемещения физическими лицами товаров для личного пользования через таможенную границу таможенного союза и совершения таможенных операций, связанных с их выпуском» (вместе с «Порядком определения момента выпуска и объема двигателя авто-, мототранспортного средства»).
68. Социологическое исследование – экспертный опрос проведены заведующей кафедрой миграционной политики и демографической безопасности Института права и национальной безопасности РАНХиГС, доктором социологических наук, профессором Леденевой В.Ю. по заказу Института миграции и межнациональных отношений.
69. СУ РСФСР 1917. – №12. Ст.174.
70. СУ РСФСР 1919. Ст.361. Постановление НКВД «О регистрации иностранных граждан, проживающих на территории РСФСР», опубл. 22 июня 1919 г.

71. Суворова В.А. Интеграция мигрантов в сообщество как одна из составляющих иммиграционной политики // Вестник университета. Государственное и муниципальное управление. – М.: ГУУ, 2008. – № 2(10).

72. Суворова В.А. К вопросу об иммиграционной политики Российской Федерации // Вестник университета. Государствен-
ное и муниципальное управление. М.: ГУУ, 2008. – № 1(9).
73. Суворова В.А. Концепция государственной иммиграционной политики Российской Федерации как основа ее эффективной реализации // Власть. – 2008. – №12.
74. Суворова В.А. Факторы и специфика формирования иммиграционной политики России в постсоветский период / Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции «Реализация миграционной политики Российской Федерации в новых условиях». – М.: МНИ, 2016. – С.162-167.
75. Тарле Г.Я. Российское зарубежье и Родина. С.45; ДСВ. М., 1973. Т-VI. С.375-378.
76. Тюркин М.Л. Миграционная политика Российской Федерации. Опыт и перспективы развития. – М.: «Зимогляд», 2009. – С. 45-46.
77. Указ Президента Российской Федерации от 14.06.1992 г. № 626 «О Федеральной миграционной службе России» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. – №25.
Ст.1422.
78. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».
79. Указ Президента РФ от 14 сентября 2012 г. № 1289 «О

реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (с изменениями и дополнениями).
80. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

81. Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 467 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О вынужденных переселенцах».
82. Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62 ФЗ (ред. От 31.12.2014 г.) «О гражданстве Российской Федерации».
83. Шишков В. Основы национальной политики Российской Федерации: прошлое и современность // Общество и этнополитика. Материалы Седьмой Международной научно-практической Интернет-конференции. 1 мая – 1 июня 2014 г. Новосибирск, 2015. – С. 16-18.
84. Эмиграция в судьбе России / Рощин Ю.В., М.: Авангард, 2009.
85. Энциклопедия «История отечества», «Большая Российская энциклопедия», М., 1997 г.; Демографический энциклопедический словарь. М., 1985.
Интернет-источники
1. URL: http//constitution.garant.ru/DOC_85478htm
2. URL: http://ombudsmanbiz.ru/#
3. URL:http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/3623/
4. URL:http://www.gazeta.ru/business/2015/11/20/7904429.shtml

5. URL:https://versia.ru/dlya-nelegalnyx-migrantov-sobirayutsyaobyavit-
amnistiyu
326

ОБ АВТОРАХ

ПАСКАЧЕВ АСЛАМБЕК БОКЛУЕВИЧ

Доктор экономических наук, профессор, автор более 150 научных трудов, в том числе 25 монографий, учебников и учебных пособий по проблемам государственного управления и экономики, финансов и налогов, труда и занятости, национальной политики и миграции населения. Государственный советник налоговой службы РФ II ранга, почетный работник налоговой службы России. Главный редактор журнала «Налоговая политика и практика», Председатель Высшего Совета ООД «Российский Конгресс народов Кавказа», директор АНО «Институт миграции и межнациональных отношений». Председатель Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям, член Центрального штаба ООД ОНФ.

327

ВОЛОХ ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ

Профессор Государственного университета управления, доктор политических наук, действительный член (академик) Академии политической

науки и Академии изучения проблем национальной безопасности. Автор пяти монографий и более 180 учебников, учебных пособий, научных статей и публикаций по проблемам государственной политики и управления, миграции населения, труда, занятости, национальной безопасности. Действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса, почетный работник Федеральной миграционной службы. С 2015 г. первый заместитель директора АНО «Институт миграции и межнациональных отношений». Член Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

328

СУВОРОВА ВЕРА АЛЕКСАНДРОВНА

Кандидат политических наук, доцент, заместитель заведующего кафедрой государственного управления политических технологий Института государственного управления и права Государственного университета управления, с 2015 г. заместитель директора АНО «Институт миграции и межнациональных отношений».

Имеет ряд ведомственных наград и поощрений, в том числе медаль ФМС России «За заслуги», Почетную грамоту Федеральной миграционной службы и Благодарственное письмо Министерства труда и социальной защиты РФ. Лауреат Всероссийского конкурса на лучшую научную книгу 2014

года среди преподавателей высших учебных заведений и науч-
ных сотрудников научно-исследовательских учреждений. Автор ряда учебников, учебных пособий, программ, методических рекомендаций и более 50 научных статей по проблемам миграции населения. Принимает активное участие в учебной и научной работе, выступает с докладами на международных и российских форумах и конференциях. Член Комиссии по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям.

329

Паскачев Асламбек Боклуевич

Волох Владимир Александрович

Суворова Вера Александровна

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ
ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В НОВЫХ УСЛОВИЯХ

Монография

Подписано в печать 14.06.2017 г. Формат 60x90/16

Усл. п.л. 20,6. Заказ № 107. Издательство «Литера»

Тираж 500 экз.

Компьютерная верстка и дизайн

А.Думчев

Корректор

О.Листова

Отпечатано в ООО Агентство «Литера»

150040, г. Ярославль, ул. Володарского, 101.

Тел. 4852-30-55-40

e-mail: litera-yar@yandex.ru