

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Rahvusvaheliste suhete instituut
Kommunikatsiooni ja kultuuri õppetool

Yana Ulitina

**ИЗМЕНЕНИЯ РОССИЙСКОЙ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ РАЗНОНАПРАВЛЕННЫХ
КРИЗИСНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Assoc. Professor Natalja Nekrassova

Tallinn 2016

Olen koostanud töö iseseisvalt.

Töö koostamisel kasutatud kõikidele teiste autorite töödele,
olulistele seisukohtadele ja andmetele on viidatud.

Yana Ulitina

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: a122615

Üliõpilase e-posti aadress: yana.ulitina@gmail.com

Juhendaja : Natalja Nekrassova

Töö vastab bakalaureusetööle esitatud nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(ametikoht, nimi, allkiri, kuupäev)

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ.....	4
АННОТАЦИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ	6
1. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ.....	9
1.1. Понятие миграции и миграционной политики	9
1.2. Миграционная политика в России в историческом аспекте.....	10
1.3. Особенности миграционной политики в России	13
1.4. Анализ миграционных потоков	16
2. ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ.....	23
2.1. Правовая база миграционной политики	23
2.2. Специфика деятельности административных органов	29
2.3. Роль институтов гражданского общества в помощи мигрантам и формировании миграционной политики	32
3. ВЛИЯНИЕ КРИЗИСНЫХ ПРОЦЕССОВ НА СОВРЕМЕННУЮ МИГРАЦИОННУЮ ПОЛИТИКУ	37
3.1. Вызовы для России на фоне миграционного кризиса в Европе.....	37
3.2. Влияние на миграционную политику экономического кризиса в России	41
3.3. Пути совершенствования миграционной политики России и активизации российско- европейского диалога в сфере миграции.....	43
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	46
SUMMARY	48
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	50

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

Европейский союз – ЕС (*англ.* European Union (EU))

Европейское бюро статистики - Евростат (*англ.* Eurostat)

Министерство внутренних дел Российской Федерации – МВД РФ

Международная организация по миграции - МОМ (*англ.* International Organization for Migration (IOM))

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе – ОБСЕ (*англ.* Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE))

Организация Объединенных Наций – ООН (*англ.* United Nations (UN))

Российская Академия Наук – РАН

Российская Федерация - РФ

Содружество Независимых Государств - СНГ

Союз Советских Социалистических Республик - СССР

Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев - УВКБ ООН (*англ.* United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR))

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации - Росгвардия

Федеральная служба государственной статистики - Росстат

Федеральная миграционная служба Российской Федерации – ФМС России

АННОТАЦИЯ

Данное исследование представляет собой анализ изменений миграционной политики России на фоне двух разнонаправленных кризисных тенденций: с одной стороны - миграционный кризис в Европе, вызванный военными конфликтами в различных регионах мира, а с другой - глубокий социально-экономический кризис в самой России, обусловленный в том числе санкциями, которые поддерживает ЕС. Главная цель работы состоит в изучении особенностей и оценке изменений миграционной политики России под влиянием внешнеполитических, правовых, экономических и социальных факторов. В исследовании представлен обзор миграционной политики России в историческом, нормативно-правовом и институциональном аспектах. Проведен анализ миграционных потоков и особенностей проводимой миграционной политики России от распада Советского Союза до 2016 года; дана оценка правовой базе в данной сфере, деятельности государственных органов, ответственных за реализацию миграционной политики, а также влияния институтов гражданского общества на ее формирование; показаны возможные изменения российской миграционной политики в условиях миграционного кризиса в Европе и углубления социально-экономического кризиса в России.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, Россия, ЕС, административные органы, миграционный кризис, социально-экономический кризис, угрозы.

ВВЕДЕНИЕ

Данная работа посвящена анализу изменений российской миграционной политики России в современных кризисных условиях, обусловленных как внешними, так и внутренними факторами, в том числе оценке эффективности деятельности административных органов. В исследовании затронут также широкий круг вопросов миграционной политики, которые актуализировались после распада СССР в 1991 году.

До недавнего времени Россия занимала второе место в мире по числу мигрантов после США. (Доклад ООН: США и Россия - лидеры по числу мигрантов, 2013) Но миграционную политику страны нельзя назвать эффективной. За прошедшие 25 лет эта политика претерпела серьезные трансформации, полностью обновилась нормативно-правовая база, созданы административные органы, отвечающие за учет, контроль и регулирование миграционных потоков на территории страны. И хотя в настоящее время поток неконтролируемой миграции из бывших республик Советского Союза практически прекратился, остается немало хронических проблем с регулированием миграционных потоков, обустройством мигрантов, их адаптацией, оформлением документов, обеспечением им равных возможностей с коренным населением страны.

Обострение внешнеполитической ситуации с начала 2000-х гг., кризис политических режимов, затяжные военные конфликты, охватившие страны Азии, Африки и Ближнего Востока, в результате которых сформировались огромные неконтролируемые миграционные потоки, заполонившие ряд европейских государств, показали неготовность стран-членов ЕС к решению проблемы миграции, приему и адаптации сотен тысяч беженцев. Растущее социальное напряжение, рост протестных настроений в странах ЕС, изменения миграционной политики в сторону ее ужесточения (Австрия, Швеция, Чехия, Венгрия и др.), ставят на повестку дня необходимость изменений и в российской миграционной политике. Принимая во внимание те факты, что миграционный кризис в Европе принял затяжной характер, произошли террористические акты во Франции и Бельгии, сохраняются угрозы террористических актов в будущем, необходимо предусмотреть меры по ограничению возможных неконтролируемых миграционных потоков на территорию ЕС и

России; оценить угрозы национальной безопасности России в условиях санкций и экономического кризиса. Все это в совокупности обуславливает **актуальность темы** работы.

Анализ изменений российской миграционной политики ставит целью выяснить, каким образом она формировалась в условиях становления новой государственности, выявить наиболее проблемные области на фоне кризиса и вероятность появления новых угроз социальной нестабильности.

Объектом исследования является миграционная политика России.

Предмет исследования – изменения национальной миграционной политики в новых внешнеполитических, экономических и социальных условиях на фоне миграционного кризиса в Европе и социально-экономического кризиса в России.

Целью данного исследования является анализ изменений российской миграционной политики в условиях разнонаправленных кризисных тенденций.

Цель работы предопределила решение следующих **задач**:

- определить понятие миграции и миграционной политики;
- изучить проблему миграции и особенности российской миграционной политики в историческом контексте;
- проанализировать миграционные потоки;
- дать оценку нормативно-правовой базе в сфере миграции и деятельности административных органов, реализующих задачи национальной миграционной политики;
- показать роль институтов гражданского общества в защите прав мигрантов и процессе формирования миграционной политики;
- определить влияние разнонаправленных кризисных тенденций на российскую миграционную политику: миграционного кризиса в Европе и социально-экономического кризиса в России;
- предложить пути совершенствования миграционной политики России и активизации российско-европейского диалога в сфере миграции.

Ключевые проблемы исследования заключается в том, насколько проводимая российскими властями миграционная политика соответствует современной ситуации, как решаются проблемы мигрантов в России в условиях нарастающих кризисных процессов в экономике и миграционного кризиса в Европе, как эти проблемы будут решаться при нарастании миграционных потоков из нестабильных регионов мира.

В первой главе работы проводится анализ феномена миграции и особенности миграционной политики России, изучаются исторические факторы миграции, анализируется структура миграционных потоков.

Во второй главе исследуется правовая база, регулирующая миграционную политику, полномочия административных органов в сфере ее реализации, роль и значение институтов гражданского общества в защите прав мигрантов и влияние законодательства на динамику миграции.

Третья глава посвящена оценке влияния кризисных процессов на современную миграционную политику России, в том числе миграционного кризиса в Европе и экономического кризиса в России, а также определению путей совершенствования российской миграционной политики, в том числе в части активизации российско-европейского диалога в сфере миграции.

В заключении приводятся основные результаты, полученные в ходе работы, а также выводы по поставленным вопросам и задачам.

Методологической основой работы является системный подход, качественный и количественный методы исследования. В ходе работы были использованы метод комплексного анализа данных, графического анализа, методы обобщения, сравнения, наблюдения, метод анализа документов.

Теоретическую и информационную базу работы составили труды, посвященные проблемам миграции и миграционной политики, в том числе таких авторов, как В. Бердинских, Ж. Зайончковская, Л. Графова, А. Дмитриев, В. Мукомель, Д. Соколов-Митрич, публикации молодых ученых: Е. Бугаковой, М. Муравенковой, М. Сакунова, А. Солопенко, К. Щукиной и других. В работе также использованы нормативно-правовые акты Российской Федерации, статистические материалы Федеральной службы статистики России, Евростата, материалы докладов ООН, Международной организации по миграции, публикации средств массовой информации и другие источники.

1. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

1.1. Понятие миграции и миграционной политики

В самом широком смысле слова под миграцией (от лат. *migratio* - переселение) понимается совокупность всяких перемещений людей в пространстве. Разработкой концепции миграции занимаются международные и региональные организации. В 1989 г. на 59-й сессии Совета МОМ были даны определения понятий «миграция» и «мигрант». «Миграция – это часть процесса развития государств: тех, из которых лица уезжают, и тех, в которые пытаются попасть, а также государств, которые принадлежат к обеим категориям, независимо от причин перемещения. Мигрант - это лицо, перемещающееся из одного государства в другое и нуждающееся в международных миграционных услугах, которые предоставляются международными организациями». (Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges: Doc. MC/1631/).

В литературе миграция понимается как перемещение, переселение населения внутри страны - внутренняя миграция населения, из одной страны в другую; внешние миграции населения: эмиграция и иммиграция (Кахбулаева 2011, 48-51) Как правило, миграция классифицируется: по видам, по типам, формам и причинам. Выделяются две основные причины миграции: 1) добровольная миграция подразумевает перемещение людей, добровольно покидающих место своего постоянного проживания и переезжающих на новое место жительства в своем или другом государстве; 2) вынужденная миграция (перемещение людей с целью поиска убежища). (Алдашов, Куслина 2011, 7)

Анализ литературы показывает, что по решению вопросов миграционной политики у европейских, американских и российских авторов существуют разные подходы. Так, для американских и европейских исследователей, юристов и политиков один из главных вопросов: «Как максимально эффективно управлять миграционными потоками с целью оптимизации выгод государства от определенных видов миграции?» Для них основными яв-

ляются три темы: роль государства в управлении миграционными потоками, его безопасность и инкорпорирование мигрантов в общество. Для российских авторов основными темами являются: анализ причин миграции и разработка мер по регулированию миграционных потоков с помощью нормативных актов для противодействия факторам, вызывающим нежелательную миграцию, т.е. главным образом вопросы законодательного противодействия нежелательной миграции, а никак не адаптации мигрантов в общество.

Все авторы сходятся только в одном, что на современном этапе миграционная политика реализуется не только на уровне отдельного государства, но и на мировом уровне, между этими уровнями существует тесная взаимозависимость.

На мировом уровне миграционная политика осуществляется международными организациями: ООН, МОМ, МОТ и другими, которые создают универсальные механизмы регулирования миграции населения. Что же касается сути государственной миграционной политики на уровне отдельной страны, то она «заключается в соблюдении прав и свобод человека и гражданина, содействии социально-экономическому развитию государства и демографической составляющей, управлении миграционными процессами с целью предотвратить те из них, которые считаются нежелательными с точки зрения интересов страны» (Волох, Суворова 2013)

С учетом различных подходов, под миграционной политикой условимся понимать совокупность международных соглашений, национальных законодательных актов по регулированию миграционных потоков для противодействия факторам, вызывающим нежелательную миграцию, а также вопросы адаптации мигрантов в общество, соблюдения их прав и свобод. В качестве субъектов миграционной политики выступают международные организации, государства и их уполномоченные (административные) органы, а также институты гражданского общества (политические партии и общественные объединения).

1.2. Миграционная политика в России в историческом аспекте

История показывает, что с момента своего возникновения Российское государство постоянно вовлекало в зону своего культурного, экономического и политического влияния новые территории. Большие пространства на востоке и юге страны для сохранения и упрочения русского влияния требовалось «наполнить» людьми, превратив в составную часть государства. Отсюда проистекала и миграционная политика России - скорейшее заселение новых земель либо выходцами из центральных регионов страны, либо иностранными колонистами, если последние становились подданными Российской империи.

До XVII в. подданные Российской империи, кроме крепостных крестьян, могли свободно передвигаться по стране, но уже тогда были известны ограничения для иностранных граждан. Еще в древнерусском государстве было установлено требование «знатка» для каждого не принадлежащего к общине человека, т.е. требование поручительства за него перед общиной ее членом. В XIII веке существовали проезжие грамоты для иностранных граждан, которые являлись прообразом удостоверения личности, и в то же время позволяли местным властям контролировать их поведение (Желудкова 1977, 27-29).

В Соборном уложении 1649 года можно обнаружить первое законодательно закрепленное требование удостоверения личности в гл. VI «О проезжих грамотах в иные государства», а в гл. XVIII «О проезжих грамотах для служилых людей Сибири и Нижней Волги» требования о проезжих грамотах для иностранных граждан (ст.55) (Российское законодательство X - XX веков. В 9 т. Т. 1, 1985, 80,92, 199). В течение XIX века паспорт и прописка выступали как средства полицейского надзора и имели дискриминационный характер: «...В полицейском отношении - паспорта и прописка их представляются важными в деле наблюдения за передвижением населения» (Полицейское право 1917, 45).

Интересно, что основателем паспортной системы России принято считать Петра 1, который указом от 30 октября 1719 г. ввел «проезжие грамоты» и «пашпорта» в общее правило: «Его Царского Величества указами опубликовано, чтоб никто никуда без пашпортов или проезжих писем не ездили и не ходили, но каждый имел от своего начальника пашпорт или пропускное письмо» (Полное собрание законов Российской империи Т.V. № 3477). Одновременно формировалась система выдачи разрешений на въезд и выезд из Российской Империи, реализация которой осуществлялась министерством внутренних дел (Хоботова 1983).

После событий 1917 г. заметную роль в складывании советского миграционного законодательства сыграл Декрет от 1 апреля 1918 года «О приобретении прав российского гражданства» (Декрет ВЦИК РСФСР 1918). Им устанавливалось правило, по которому иностранцы, проживающие на территории России, принимались в гражданство местными Советами по месту жительства. Первым советским документом, удостоверяющим личность, стала «трудовая книжка», введенная Декретом ВЦИК и СНК от 25 июня 1919 года. Эти книжки давали право получения по месту работы продовольственных карточек, представляя собой средство прикрепления рабочих к месту жительства. (Лимонова 2001, 20).

На историческом отрезке 1930-1950-х гг. XX века советское политическое руководство предприняло беспрецедентное в мировой истории массовое принудительное переселение более 3 600 000 человек по национальному признаку. Огромными резервациями для высланных народов (спецпоселенцев) стали республики Средней Азии (Казахстан,

Узбекистан, Таджикистан, Киргизия, Туркмения), Русский Север, Урал и Сибирь (Бердинских 2005, 15). Среди «наказанных» этносов оказались: немцы, корейцы, крымские татары, греки, болгары, армяне, чеченцы, ингуши, карачаевцы, балкарцы, литовцы, латыши, эстонцы, поляки, турки, курды и другие, которые были лишены всех прав и имущества и сосланы далеко за пределы своей исторической родины. Часть спецпоселенцев составляли «кулаки», «власовцы» (где преобладали русские), представители националистических организаций и религиозных общин, словом все те, кто так или иначе был способен, по мнению советских руководителей, нанести ущерб интересам СССР. Под кампанию депортации попадали также колхозники за невыработку обязательного минимума трудодней и некоторые другие категории «неблагонадежных» граждан.

Статус и режим спецпоселенцев регулировались решениями высших органов власти СССР. С момента размещения в местах спецпоселений все депортированные граждане становились на спецучет в комендатурах. Никто не мог выехать за пределы своего города или села без ведома и санкции коменданта. В связи с участвовавшими случаями побега из мест поселений Президиум Верховного Совета СССР 26 ноября 1948 г. издал Указ «Об уголовной ответственности за побег из мест обязательного и постоянного поселения лиц, выселенных в отдаленные районы Советского Союза в период Отечественной войны», который гласил: «В целях укрепления режима поселения для выселенных Верховным органом СССР в период Отечественной войны чеченцев, карачаевцев, ингушей, балкарцев, калмыков, немцев, крымских татар и др., а также в связи с тем, что во время их переселения не были определены сроки их высылки, установить, что переселение в отдаленные районы Советского Союза указанных выше лиц проведено навечно, без права возврата их к прежним местам жительства». Указ был отменен только в 1953 г.

«Урожай» от посеянных сталинизмом зерен национальной вражды проявился в череде межнациональных конфликтов, погромов в национальных республиках, положивших начало массовому исходу русскоязычного населения из бывших советских республик. Сегодня не принято говорить о том, что при распаде СССР республиканские власти не проводили всенародных референдумов о выходе из состава СССР, нарушив тем самым действовавшую на тот момент Конституцию. Не принято говорить и о том, что большинство новых независимых государств впервые обрели свои государственные границы именно в составе СССР, и что часть их нынешних территорий исторически принадлежали России.

1.3. Особенности миграционной политики в России

Формировавшаяся на фоне распада СССР, миграционная политика России сразу приобрела кризисные черты. Мигранты появились сразу после националистических погромов армян в 1988 г. в Сумгаите и в 1990 г. в Баку (Азербайджан). Геноциду по национальному признаку подверглись турки-месхетинцы в 1989 г. в Узбекистане: тысячи были убиты, подверглись насилию, десятки тысяч - изгнаны из своих домов, лишены имущества. Армяне и турки-месхетинцы стали первыми беженцами после распада СССР и направились на территорию России, где после образования Российской Федерации они фактически оказались вне правового поля.

Регистрация беженцев в России началась только с 1 июля 1992 г., с момента создания Федеральной миграционной службы (ФМС) (Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. № 173) (Постановление Правительства РФ от 1 марта 1993 г. № 173). Закон о беженцах начал действовать только с февраля 1993 г. (Закон Российской Федерации от 19.02.93 г. № 4528-1) Если в начале 1993 г. насчитывалось 160,3 тыс. чел., то в 1997 г. - 1147,4 тыс. чел., получивших официальный статус беженца. В 1995 г. статус беженца получили только 69,4% лиц, претендовавших на него (Зайончковская 1998, 55-60). По официальным данным с 2000 гг. количество удовлетворяемых ходатайств о признании беженцем в РФ составляет не более 10% от всех обращений, даже если человек прибывает из «горячих точек», где была угроза его жизни.

Таким образом, в конце 80-х гг. XX века в условиях отсутствия уполномоченных административных органов мигранты даже не могли заявить о себе, а после принятия законодательных актов и создания ФМС миграционная политика была направлена только на поощрение трудовой миграции в ущерб миграции соотечественников, для которых закон не предусматривал никаких преференций и не учитывал, что мигранты подвергались дискриминации по национальному и религиозному признаку.

Несмотря на то, что в 90-х гг. законодательные акты в сфере миграции принимались в большом количестве, их качество было далеко от общепринятых гуманитарных норм миграционного права. Социально ориентированной миграционной политики в России и других государствах СНГ просто не было. В России нелегально проживали миллионы мигрантов и беженцев с паспортами СССР, т.е. государства, которого уже не существовало.

Миграционная политика первой половины 2000-х гг. еще больше ограничила возможности легализации и права мигрантов-выходцев из стран СНГ. Десятки нормативных актов, регулирующих миграцию, поставили практически непреодолимую бюрократическую преграду на пути сотен тысяч мигрантов-соотечественников. Особенно тяжелый удар правам мигрантов нанесли Закон «О гражданстве Российской Федерации» (Федеральный закон от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ) и Закон об иностранцах (Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ), принятые при Президенте В. Путине. По нормам закона о гражданстве оно было окончательно увязано с институтом регистрации (прописки), а сама процедура получения гражданства РФ превратилась для сотен тысяч соотечественников в настоящее «хождение по мукам». Люди были вынуждены в судах доказывать свое многолетнее пребывание на территории России с целью получения сначала гражданства, а потом паспорта РФ. К вынужденным мигрантам административные органы и суды стали автоматически применять Закон об иностранцах и в массовом порядке изымать «как необоснованно выданные» паспорта граждан Российской Федерации у переселенцев из стран СНГ, которые не имели документального подтверждения принадлежности к российскому гражданству. (Вершинина 2011, 12-17)

Причин не эффективной миграционной политики в 90-х гг. XX века и начале 2000-х в России было несколько.

Во-первых, на постсоветской территории наряду с новыми законами действовали нормативные акты СССР, которые не содержали механизма решения вопросов миграции, отсутствовали акты, закреплявшие основы межгосударственного взаимодействия по вопросам миграции и гражданства, не были определены организационные аспекты перемещения мигрантов через границы новых независимых государств, в одночасье превратившихся в «иностранцев».

Также заслуживает внимания ситуация в странах Прибалтики. Создание института «негражданства» (или по сути «полугражданства») является новым явлением в международном праве и сегодня даже ООН не в состоянии дать ему правовую оценку. В 2014 г. Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев заявило, что в течение 10 лет собирается решить проблему лиц без гражданства, но статус «негражданин» не комментируется, хотя в странах Прибалтики некоторые являются «негражданами» (Солопенко 2013, 50-52).

По оценкам ООН, в мире проживает более 10 млн человек без гражданства или паспортов. Но юридически в той же Латвии неграждане не рассматриваются апатридами (лицами без гражданства). И если в статистике ООН различий между статусами нет, то по латвийским законам существует градация, согласно которой число апатридов в стране из-

меряется десятками, тогда как число неграждан исчисляется тремя сотнями тысяч. Неграждане не имеют права голосовать на выборах в парламент, быть избранными в него. Голосовать и быть избранными на выборах Европарламента. На неграждан распространяются многочисленные ограничения на профессию, приобретение недвижимости и ряд других (Ермолаева 2015). В результате отсутствия двусторонних договоров Россией со странами Прибалтики, содержащих действенные механизмы урегулирования этих коллизий, отсутствия соответствующих рамочных конвенций ООН, ситуация с негражданами пока конструктивно не решается.

Во-вторых, в 90-х Россия находилась в крайне сложной экономической ситуации, на фоне гиперинфляции шла полукриминальная приватизация государственной собственности, разрушалась промышленность, сельское хозяйство, росла безработица, месяцами не выплачивались пенсии и заработные платы, катастрофически росла смертность населения и криминализация общества. Страна просто не могла брать на себя дополнительные социальные обязательства, связанные с обустройством миллионов мигрантов. Но в целом политическое руководство страны старалось просто «не замечать» масштаб проблемы.

В-третьих, долгие годы происходило активное противоборство многих российских законодателей институту репатриации соотечественников. 21 июня 2000 года Государственная Дума России включила в повестку дня вопрос о проекте Постановления «О правах русского народа на самоопределение, суверенитет на всей территории России и воссоединение в едином государстве», предложенный депутатами фракции «Либерально-демократической партии». Текст документа был подготовлен еще в 1996 году, но депутаты его не поддержали. В 2005 году депутаты от партии «Родина» А.Н. Савельев и А.В. Чуев внесли на обсуждение в парламент законопроект «О репатриации в Россию русских и представителей других коренных народов России». Но и этот Законопроект поддержки не получил. До настоящего времени данный закон так и не принят в России.

Во второй половине 2000-х гг. ввиду массовых нарушений прав человека и жалоб со стороны вынужденных переселенцев, миграционная политика стала смягчаться. Это преобразование было отчасти связано с осознанием экономических и демографических проблем, дефицитом дешевой рабочей силы, а также с необходимостью преодолеть негативные последствия предыдущего периода миграционной политики, который привел к появлению нескольких миллионов недокументированных мигрантов, массовым нарушениям работодателями экономических и социальных прав мигрантов-нелегалов поневоле, массовому распространению коррупции среди контролирующих органов.

В июне 2006 году Президент России подписал Указ «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, прожи-

вающих за рубежом» (Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637). Тем самым был сделан первый шаг на пути формирования нового подхода к политике возвращения (репатриации) соотечественников. С 2007 г. в России стала реализовываться государственная Программа добровольного возвращения соотечественников, предполагающая небольшую помощь репатриантам, но буксовавшая до последнего времени ввиду отсутствия полноценного финансирования, неготовности регионов к реализации Программы и сложных бюрократических процедур.

Между тем, зарубежный опыт (Израиль, Германия) ясно показал, как социально ответственное правовое государство должно относиться к соотечественникам. В частности, в Израиле с 50-х гг. XX века создано и успешно работает Министерство Абсорбции, которое занимается широким кругом вопросов по репатриации на всех уровнях управления. Руководство Министерства сотрудничает с органами местной власти и общественными организациями, занимающимися абсорбцией.

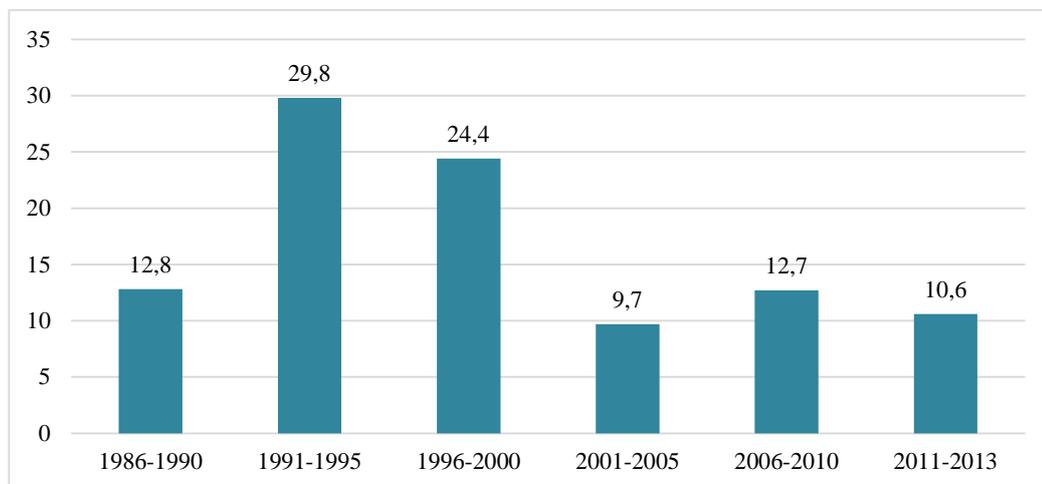
В России до сих пор нет достоверных сведений о том, как обустроились миллионы мигрантов, покинув места своего постоянного проживания в бывших республиках Советского Союза. Также остается открытым вопрос о массовом нарушении прав человека на территории некоторых новых независимых государств, который не получил правовой ни со стороны России, ни со стороны международных организаций, включая ОБСЕ, МОМ, УВКБ ООН.

1.4. Анализ миграционных потоков

В наибольшей мере население России в 90-е годы пополняли русскоязычные выходцы из Средней Азии и Закавказья. Масштабы репатриации русских значительно сократились только в последние годы, причем не столько потому, что в странах нового зарубежья сократился миграционный потенциал, сколько потому, что Россия вплоть до 2012 года проводила жесткую миграционную политику.

По данным сектора изучения миграционных и интеграционных проблем Института социологии РАН (Мукомель 2015), в пиковые годы (1992-1995 гг.) в Россию ежегодно прибывало около 1 млн. мигрантов из стран СНГ и Балтии, преимущественно из Средней Азии и Закавказья. Миграционный прирост России за последние 30 лет был обеспечен в основном миграцией первых пятнадцати (рисунок 1).

Рисунок 1. Миграционный прирост в России 1985-2013 гг., %



Источник: Росстат, Институт социологии РАН.

Как показывает диаграмма, «пик» миграции пришелся на 1991-1995 гг. (нарастание межнациональных конфликтов в странах СНГ), а наибольшее снижение произошло в 2001-2005 гг. (ужесточение миграционной политики, когда все прибывающие мигранты записывались в «иностранцы», невзирая на этнокультурную принадлежность, владение русским языком и т.д.).

В конце 1980-х - начале 1990-х в потоках из стран СНГ и Балтии доминировали русские: в 1989-1992 гг. их доля в миграционном приросте составила 81%, в последующие годы первой половины 1990-х русские составляли около 2/3 мигрантов. Во второй половине 1990-х приток мигрантов постепенно уменьшается, политические мотивы постепенно сходят на нет, вынужденный характер миграции уходит в прошлое. Сокращение притока мигрантов было вызвано относительной стабилизацией в зонах этнополитических конфликтов, сокращением числа потенциальных мигрантов, трудностями, с которыми сталкивались переселенцы в России, относительной стабилизацией социально-политической ситуации в новых независимых государствах. Приток мигрантов из отдельных государств снизился к 1999 г. на порядок по сравнению с пиковыми значениями 1992-1993 гг.: миграция из Эстонии уменьшилась в 29 раз, из Литвы - в 20 раз, из Киргизии - в 9 раз. В 2000-х годах произошла стабилизация масштабов миграции на среднегодовом уровне, примерно вдвое меньшем, чем в 1990-е годы.

Благодаря вынужденной миграции только с 1989 по 2002 г. численность русских в России увеличилась на 3,4 млн. человек (Рязанцев, Письменная 2006, 165) Однако, реаль-

ное количество мигрантов значительно превышало официальные данные. О масштабах неучтенной миграции можно судить по данным Всероссийской переписи населения 2002 г. Согласно данным Росстата, численность постоянного населения России, родившегося за пределами страны, составила 12 млн человек, однако в абсолютном большинстве оно родилось в бывших республиках СССР, и только 466,2 тыс. являлись уроженцами других стран. По существующим критериям эти люди являются международными мигрантами, однако реально переселение большей их части происходило во время существования единой страны в бытность СССР, без пересечения государственных границ, поэтому отнесение их к международным мигрантам условно и с юридической точки зрения неправомерно.

Только в 2014 г., спустя 7 лет после выхода Указа Президента о содействии добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, произошел определенный прорыв: по Программе переселения в Россию прибыло свыше ста тысяч человек – втрое больше, чем в 2013-м. При этом за все время массового исхода из бывших республик СССР за свой счет в Россию прибыло около 11 млн. мигрантов.

Россия крайне неохотно предоставляла мигрантам статус беженцев и вынужденных переселенцев. Такая же практика продолжается и сейчас. По данным Росстата на начало 2016 г. статус беженца в России имели всего 790 человек, за последние 10 лет численность беженцев ни разу не превышала 1000 чел. (таблица 1)

Таблица 1. Численность беженцев в России, 2006-2015 гг., чел.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего	458	405	475	713	779	801	802	763	632	790
из них ранее постоянно проживали на территории:										
Азербайджана	18	18	18	18	15	11	11	9	7	7
Армении	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Афганистана	277	240	-	445	514	539	584	581	475	414
Беларуси	-	-	266	1	1	1	2	-	-	-
Грузии	114	100	140	185	181	152	112	87	65	65
Казахстана	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Киргизии	1	-	-	1	2	7	5	4	4	4
Латвии	-	-	1	1	2	2	2	2	1	1
Литвы	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Республики Молдова	1	1	1	2	2	2	1	1	1	4
Сирии	-	-	-	-	2	2	1	1	2	2
Таджикистана	10	10	8	5	8	10	8	12	11	11
Туркмении	-	-	1	1	1	2	2	1	-	-

Узбекистана	7	7	3	10	9	9	11	12	19	19
Украины	-	2	2	6	5	5	5	5	5	227
Эстонии	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
на другой территории или территория не ука- зана	30	27	35	38	37	59	58	48	41	34

Источник: Росстат.

Численность вынужденных мигрантов была значительно выше (таблица 2).

Таблица 2. Численность вынужденных переселенцев в России, 2006-2015 гг., чел.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Всего	168253	117711	84931	66488	57220	49474	44537	38370	30834	28292
из них ранее постоянно проживали на территории:										
Азербайджана	827	598	497	389	332	288	242	204	158	118
Армении	3322	2468	1688	1317	1023	819	668	509	375	303
Афганистана	295	215	122	81	58	47	43	26	16	18
Беларуси	7	7	4	2	-	-	-	-	-	-
Грузии	18041	16604	13522	12260	10651	9795	9352	7861	7377	6924
Казахстана	66020	42971	28798	23945	20452	17294	15169	12021	7741	6997
Киргизии	4265	2879	1636	1295	1049	858	740	600	466	446
Латвии	614	472	344	253	204	143	114	102	65	60
Литвы	109	82	65	47	37	33	23	16	13	12
Республики Молдова	1404	943	607	426	329	278	249	215	159	138
Сирии	36375	23827	20072	12781	11969	10481	9584	9937	9464	8562
Таджикистана	12158	9169	5616	4147	3173	2585	2297	1796	1308	1175
Туркмении	1376	1133	801	550	404	344	276	210	141	137
Узбекистана	22257	15575	10643	8606	7215	6240	5554	4691	3384	3010
Украины	821	517	353	277	236	202	167	141	93	182
Эстонии	339	244	157	106	82	61	57	39	30	28
на другой территории или территория не указана	...	...	...	...	...	...	...	...	...	120

Источник: Росстат.

Лиц, получивших в России временное убежище с момента военного конфликта на Донбассе не велико – 234 360 чел. Тогда как данные многих независимых экспертов говорят о том, что на территорию России после кризиса на Украине прибыло около 2-3 млн. чел.

Что касается эмиграции из России, то она всегда имела выраженный этнический характер: среди эмигрантов доминировали немцы, евреи, греки; русские выезжали, как правило, в составе смешанных семей. С 1991 года в России наблюдался значительный отток населения. В 1990-е годы Германия, Израиль и США были основными странами назначения российских эмигрантов, тогда как начиная с 2000 г. структура оттока диверсифицировалась по другим странам, и он значительно поубавился. Если в 1990-1992 гг. 97 % эмигрантов направлялись в Германию, Израиль, США или Грецию, то уже в 1999 г. 7 % эмигрантов выехали в другие государства, а в 2013 г. такие эмигранты составили 81% уехавших. В последние годы более серьезным стимулом для миграции стал поиск временной работы (MPC – Migration Profile Russia).

Наибольший вклад в «большую алию» в Израиле, в период с 1989 г. по 2002 г., внесла Украина: оттуда прибыло 33% выходцев из бывшего СССР. Из Российской Федерации приехали 32%, из Узбекистана - 9%, из Белоруссии - 8%, из Молдавии - 6%, из Азербайджана - 4%, из Грузии - 2%.

Не мало усилий для обустройства мигрантов – этнических немцев из России приложила Германия. Массовый исход немцев с территории СССР начался в 1989 г. (пик в 1994 г. - 213214 чел.). В общей сложности в конце XX в. в Германию переселилось 2 млн 300 тыс. российских немцев (Красинец 2007, 77). Все переселенцы получали обязательный набор социальных услуг от государства, в том числе материальную помощь, жилье, работу.

В конце XX века формировались и внутренние потоки миграции. Еще в 1987 г. под председательством А.А. Громыко начала работать Государственная комиссия по вопросам возвращения крымских татар в Крым, который находился на территории Республики Украины в составе СССР. Крымские татары возвращались в Крым в основном из Узбекистана. По оценкам независимых экспертов, в 1988 г. доля татар в Крыму составляла лишь 1% населения, но в дальнейшем их численность на полуострове стала нарастать быстрыми темпами - по 20-30 тыс. человек в год - и в настоящий момент достигла 150-170 тыс. (Степанов 2013) Многие из репатриантов годами не могли получить прописку, постоянно возникали конфликты с местным населением по поводу земли. Никаких льгот и преференций от властей крымские татары не получали и после обретения Украиной независимости в 1991 г.

Значительный миграционный поток русскоязычных граждан шел из республик Северного Кавказа, прежде всего, Чечни, где имел место геноцид нетитульных национальностей. Масштабы исхода до сих пор замалчиваются Правительством. По некоторым оценкам в период 1991-1996 гг. Чечню покинули 250 тыс. лиц из числа нечеченского населе-

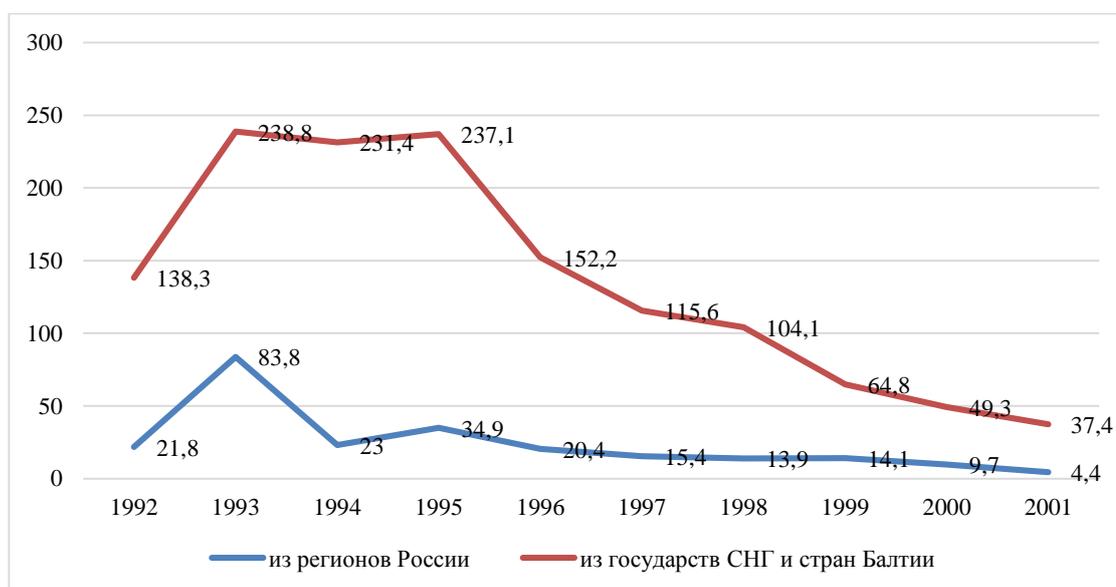
ния. Люди бежали от этнических чисток, насилия, похищения людей для выкупа, рабства, убийств (Соколов-Митрич 2007), но не получали в России ни материальной, ни моральной поддержки.

Следует подчеркнуть, что внешний миграционный поток в России в 90-е годы значительно превышал внутренний (рисунок 2). Как показывает диаграмма, особый всплеск наблюдался в период 1993-1995 гг.

Несмотря на многочисленные исследования миграционных потоков, проблема состоит в том, что оценить реальную картину по официальным данным в России сложно. По состоянию на 2012 г. численность мигрантов в России, по оценкам ФМС, составляла 3,5 млн. чел. Объемы нелегальной миграции, по оценкам той же ФМС, составляла примерно от 3 до 5 миллионов. Фактически, ежегодно в Россию приезжали 10-12 млн. иностранных граждан, 70-80% - из СНГ (Грицок 2012). Ужесточение законодательства и девальвация рубля в 2014 г. практически вдвое сократило число как нелегальных, так и легальных мигрантов.

По данным ФМС, в России на начало 2015 г. находились 10,9 млн иностранцев. Из них 240 тысяч немцев и 145 тысяч американцев. В 2013 году по данным ФМС из общего числа иностранцев 42 % находятся в России с целями, «не связанными с осуществлением трудовой деятельности» (Аслаханова, Ялмаев, Бексултанова 2015, 341-343). Миграционный поток в Россию в 2015 году сократился на 70 % по сравнению с 2014 годом. Однако, несмотря на это, в страну стали больше приезжать граждане Украины и Молдавии.

Рисунок 2. Число вынужденных переселенцев и беженцев, зарегистрированных в 1992-2001 гг., тыс. чел



Источник: Росстат.

Согласно данным статистики ФМС на апрель 2016 г., на территории Российской Федерации находились 1.755.781 гражданин Узбекистана (в том числе 1.428.167 мужчин и 327.614 женщин), 588.811 граждан Казахстана (в том числе 370.632 мужчины и 218.179 женщин), 574.194 гражданина Кыргызстана (351.121 мужчина и 223.073 женщины), 878.536 граждан Таджикистана (727.330 мужчин и 151.206 женщин) и 24.363 гражданина Туркменистана (15.450 мужчин и 8.913 женщин).

Из вышесказанного можно сделать вывод, что по решению вопросов миграционной политики у европейских, американских и российских авторов существуют разные подходы. Для большинства российских авторов главным вопросом считается законодательное противодействие нежелательной миграции, а никак не адаптации мигрантов в общество.

Миграция из России и за ее пределы в период 1988 г. по 2002 г. имела выраженный вынужденный характер по причине нарушения прав человека, геноцида, национальной розни и религиозной нетерпимости (в республиках Средней Азии), которые имели места в местах их прежнего проживания. Правительство России, даже невзирая на катастрофическое сокращение численности населения страны, не принимало реальных шагов для урегулирования проблемы вынужденной миграции, легализации и обустройства миллионов мигрантов-соотечественников, проводила осознанную политику «закрытых» дверей – «непринятия» бывших граждан советских республик на своей территории.

2. ПРАВОВЫЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

2.1. Правовая база миграционной политики

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (Концепция, 2012), разработанная с учетом российского и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и необходимости обозначения стратегических ориентиров миграционной политики, определила следующие виды миграции:

- временная миграция - международная или внутренняя миграция, которая совершается на определенный период времени без перемены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и тому подобного;

- долгосрочная миграция - международная или внутренняя миграция, которая совершается на длительный период (не менее одного года);

- квотирование привлечения иностранной рабочей силы - регулирование численности иностранных работников, привлекаемых к осуществлению трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

- краткосрочная миграция - международная или внутренняя миграция, которая совершается на непродолжительный срок (менее одного года);

- миграция на постоянное место жительства - международная или внутренняя миграция, которая предполагает смену постоянного места жительства;

- незаконная миграция - перемещения в РФ с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории РФ и (или) осуществления ими трудовой деятельности;

- образовательная (учебная) миграция - миграция с целью получения или продолжения образования;

- организованное привлечение иностранной рабочей силы (иностранцев) - деятельность государства или уполномоченных негосударственных структур по организации перемещений иностранных работников в РФ, включающая организованный набор необходимых работников в стране происхождения, их довыездную подготовку, прием и трудоустройство на законных основаниях на заранее выделенные рабочие места;

- сезонная трудовая миграция - вид трудовой миграции иностранных граждан, работа которых по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года;

- трудовая миграция - временная миграция с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг).

Примечательно, что Росстатом полная статистика по указанным видам миграции не ведется, предоставляются в основном обобщенные данные по миграционным потокам.

Разработчики Концепции признают, что миграционное законодательство не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития России, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов.

В Концепции также отмечается, что за исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом, отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество. Сложности в получении разрешения на временное проживание и вида на жительство затрудняют процесс получения гражданства для большинства законопослушных мигрантов.

Исходя из этого и ряда других факторов в Концепции определены три цели государственной миграционной политики: 1) обеспечение национальной безопасности РФ, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения страны; 2) стабиль-

лизация и увеличение численности постоянного населения РФ; 3) содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Таким образом, цели российской миграционной политики имеют весьма прагматичный характер. Такой подход негативно оценивают правозащитники. Заместитель председателя Совета по правам человека (СПЧ) при Президенте России Е. Бобров, в частности отметил: «Не выстроив нормально работающий механизм легализации соотечественников и привлечения в страну работяг, российская миграционная политика сейчас представляет собой скорее бизнес-проект, чем средство модернизации экономики и обеспечения благополучия населения». По мнению Боброва, для получения разрешительных документов на пребывание в России или российского гражданства мигранты вынуждены стоять в огромных очередях, так как сотрудники подразделений ФМС принимают по 20–30 человек в день, при этом отклоняя половину обращений. Рядом всегда имеется подразделение ФГУП «Паспортно-визовый сервис», в котором за 20–160 тыс. руб. предлагают быстро подготовить все документы без очередей». Правозащитник предлагает ликвидировать все подразделения этого ФГУП и передать полномочия по выдаче документов исключительно государственной миграционной службе, а за посредничество в сфере миграционных услуг установить уголовную ответственность в виде большого штрафа и обязательных работ. (Ъ: по следам спецзаседания Совета по правам человек 2016)

Успешный «бизнес» ФГУП «Паспортно-визовый сервис» основан на том, что в настоящее время существует множество нормативных актов (законов, постановлений правительства, административных регламентов, приказов, инструкций), определяющих порядок въезда, пребывания и работы иностранных граждан на территории России. Прежде всего, это Закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ), Закон «О Государственной границе Российской Федерации» (Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1), законы о беженцах и вынужденных переселенцах. Огромное число документов создает запутанную бюрократическую процедуру, пройти которую может далеко не каждый. Сотрудники ФМС используют любой формальный предлог для отказа в удовлетворении запроса мигранта на оформление разрешительных документов, в результате, мигрант «перенаправляется» за платной услугой и за деньги успешно решает свою проблему.

С 2015 г. вступили в силу поправки к Закону о выезде и въезде, которые предполагают следующее: наличие загранпаспорта; указание причины приезда с местом будущей работы; определенный срок на регистрацию; получение общего патента; обязательная

сдача экзаменов; оформление медицинского и социального страхования; упрощенная подача документов для студентов. Так, например, с января 2015 года граждане других стран уже не могут пользоваться на территории России обычным паспортом. Исключение теперь не делают ни для жителей Таджикистана, ни для Украины, ни для любых других государств. Котируется в России для иностранных граждан только загранпаспорт. Не коснутся такие поправки только выходцев из Евразийского экономического союза, в который входят Армения, Казахстан, Беларусь, Кыргызстан. Причем с 1 января 2016 г. завершено действие паспортов биометрического образца. Тем, кто этого не сделает, по российским законам грозит штраф и возможная депортация из России.

Иностранцы, которые приезжают в Россию с целью найти работу, должны указывать это в графе о намерениях приезда. В противном случае они не смогут потом получить официальную должность. Действует такая поправка и относительно безвизового режима. Если гражданин указывает целью приезда туризм, то в получение разрешения на трудовую деятельность или патента ему будет оказано.

Также по приезду в Россию с 2015 года на регистрацию дается 15 дней. В этот срок нужно успеть встать на учет. Изначально этот период должен был составлять неделю, но его явно было бы недостаточно при таком количестве мигрантов. Но если человек не успеет зарегистрироваться, то его пребывание в стране является незаконным.

Коснулись перемены и патентов. Без этого документа устроиться на официальную работу мигранту невозможно. Начиная с 2015 года для участников безвизового режима стирается грань между таким документом для юридического и физического лица. Достаточно одной общей бумаги для всех видов деятельности. Каждый, кто хочет работать в РФ (из стран с безвизовым режимом), должен оформить патент, а после его получения ежемесячно авансом платить по нему НДФЛ (налог на доход физических лиц), который каждый год устанавливается государством. Базовая ставка НДФЛ, предусмотренная Налоговым кодексом РФ, в 2016 году осталась неизменной - 1200 рублей. Но это только база. К этому Минэкономразвития России применяет свой коэффициент - дефлятор, а его в октябре 2015 года увеличили на 15%. Таким образом, теперь федеральная (минимальная) стоимость патента с 1307 рублей в 2015 году увеличилась до 1514 рублей в 2016 году. Наконец, третья часть итоговой цены патента на работу состоит из коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда, который каждый отдельно взятый субъект РФ устанавливает сам (также ежегодно). На 2016 год, например, Москва, куда на заработки приезжает основная часть трудовых мигрантов, уменьшила его до 2,312 (в прошлом году было 2,55). Но из-за увеличения федерального коэффициента конечная цена все равно стала выше - 4200 рублей (против 4000 рублей в 2015 году).

Еще одна новация законодательства - мигранты должны сдать экзамены по языку, истории и основам права. Экзамены проходят в виде тестов, и действительно бывали случаи, когда из-за низкой оценки человеку не давали разрешение на работу. Чтобы их сдать, нужно уплатить пошлину (3000 руб.).

Работники-иностранцы должны выплачивать из своих зарплат 1.8% на страхование. Это гарантирует им не только обеспечение медицинской помощи, но и возможность стать на учет в Центр занятости и получать компенсацию за потерю работы. Чтобы оформить компенсацию, необходимо делать взносы минимум 6 месяцев. Если у будущего работника нет медицинского полиса, то его не имеют права брать на работу. Полис оформляется минимум на один год.

В 2016 году украинскими трудовыми мигрантами для работы на территории России также предписано оформлять трудовой патент (или иной статус, с которым можно работать, например, разрешение на временное проживание (РВП)). Порядок въезда в Россию для граждан Украины с 1 января 2016 г. не изменился, они по-прежнему могут въезжать по внутренним паспортам. Однако, для оформления патента предпочтительней иметь заграничный паспорт - в некоторых миграционных центрах его наличие является обязательным условием. Это же правило действует и для граждан Украины, прибывших с Донбасса. Для них нет никаких специальных льгот, им так же нужен патент. Кроме того, российское Правительство в 2016 году постепенно отказывается от практики массового предоставления и продления статуса временного убежища беженцам с Донбасса, а также ограничивает сроки их пребывания в пунктах временного пребывания.

С 1 января 2016 г. работодателям запрещено принимать на работу граждан Турции, что связано с разрывом дипломатических отношений между Россией и Турцией.

О повышенном внимании государства к вопросам миграции говорит факт появления Приказа Генпрокуратуры России от 01.07.2015 № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» (Приказ Генпрокуратуры России от 01.07.2015 № 343).

Важным фактом, характеризующим растущее напряжение в сфере миграционного законодательства в 2016 г., являются разногласия в Конституционном суде (КС) России. Судьи КС раскритиковали постановление КС о внесении в Кодекс об административных правонарушениях (КоАП) РФ поправок, позволяющих не всегда выдворять мигрантов с видом на жительство за нарушение миграционного учета в Москве, Подмосковье, Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Судья А.Кокотов считает выдворение чрезмерным, а судья К.Арановский настаивает на его обязательности. По мнению Арановского, решение КС о признании неконституционным возможность произвольно выдворять мигрантов

за любые правонарушения (переход улицы в неположенном месте, неподачу уведомления, нарушение режима регистрации, обязанность встать на учет, невзирая на семьи, детей, болезни, войны, опасность в стране исхода, длительное проживание в РФ, инвестиции в нее) не правильным. С его точки зрения государство не вправе вести себя «великодушно и жертвенно» в ущерб «службе, на которую поставила его Конституция». (Пушкарская 2016)

В этой связи стоит заметить, что Европейский суд по правам человека неоднократно признавал выдворение за единичные нарушения миграционного учета нарушением ст. 8 Конвенции по правам человека. Но разногласия между судьями КС не помешали Федеральной миграционной службе подготовить жесткий вариант поправок к ч. 3 ст. 18.8 КоАП РФ.

Давая оценку правовой базе в сфере миграции, подчеркнем, что за последние годы миграционное законодательство полностью обновилось, вопросы миграции регулируются несколькими отраслями права: международным, государственным, административным, гражданским, в том числе семейным, трудовым, уголовным, что не могло не вызвать несогласованности, а также сложности в толковании и применении рассматриваемой группы норм. В контексте правового обеспечения долгие годы были не определены приоритеты государственной миграционной и тесно связанной с ним демографической и социальной политики. В стране до сих пор не существует института подготовки кадров для работы с мигрантами, что является наглядным подтверждением факта игнорирования важности адаптации мигрантов.

Вызывает неприятие «непрозрачный» характер применения правовых норм, регулирующих вопросы миграции и гражданства со стороны правоохранительных органов, субъективизм сотрудников ФМС в процессе принятия решений о предоставлении вида на жительство или гражданства России, имеются многочисленные факты нарушения прав и свобод иностранных граждан сотрудниками российских дипломатических представительств за пределами Российской Федерации. Достаточно очевиден дискриминационный подтекст многих норм действующего российского законодательства о миграции и гражданстве.

В целом следует также отметить нестабильность и жесткость российского миграционного законодательства, высокую коррупционную емкость правовых норм (чиновники имеют огромные возможности решать один и тот же вопрос в пользу мигранта или наоборот), их сложность (забюрократизированность) и явно ограничительный характер, который вряд ли способствует реализации заявленных в Концепции миграционной политики России целей и задач. Наблюдается явная несогласованность заявленных приоритетов в

основных правовых актах, регулирующих сферу миграции с нормами, закрепленными в подзаконных актах министерств и ведомств.

2.2. Специфика деятельности административных органов

Специфика деятельности административных органов в сфере миграции верна сложившимся традициям и десятки лет действует по принципу «паспортно-визовой системы». В дальнейшем хотя и была образована ФМС, суть этой системы никуда не исчезла, а приобрела более сложные и завуалированные формы.

На протяжении всей советско-российской истории в основу учета и упорядочения миграции населения положен принцип обязательности прописки граждан по прибытии на новое место жительства. Прописка стала необходимым условием вселения и санкционировала право на постоянное или временное проживание в данном населенном пункте. Со временем институт прописки превратился в мощное средство регулирования расселения граждан по территории страны. Разрешая прописку или отказывая в ней, можно было эффективно влиять на выбор гражданами места жительства. После формального упразднения «института прописки» в 1995 году произошла его фактическая замена на «институт регистрации» с сохранением того же жесткого механизма, находящегося в ведении Министерства внутренних дел.

В 90-х гг. в условиях значительного роста миграционных потоков из стран СНГ, при малочисленных штатах и низкой технической оснащенности паспортно-визовых подразделений России в ряде мест стали создаваться огромные очереди, нарушаться сроки рассмотрения заявлений (особенно в крупных городах). Улучшить ситуацию было призвано Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 15 февраля 1993 г. «О реорганизации подразделений виз, регистраций и паспортной работы милиции в паспортно-визовую службу органов внутренних дел» обязанности по выдаче паспортов, осуществлению прописки и выписки граждан, адресно-справочной работы; регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территорию России, выдаче им документов на право проживания, оформлению документов и разрешений на въезд в и выезд за границу; исполнению законодательства по вопросам гражданства было возложено на паспортно-визовую службу органов внутренних дел. Тем самым фактически было образовано функциональное подразделение - Паспортно-визовая служба органов внутренних дел, которое впоследствии стало подразделением ФМС - Федеральное государственное унитарное предприятие «Паспортно-визовый сервис».

До 5 апреля 2016 г. главным административным органом России, на который были возложены функции по контролю и надзору за мигрантами, являлась Федеральная миграционная служба. В настоящее время эта система продолжает действовать, но находится в стадии реорганизации согласно Указа Президента РФ «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» (Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157) до вступления в силу специального федерального закона.

Незадолго до подписания Указа о Росгвардии ФМС была вновь передана в МВД (одно время ФМС была самостоятельной структурой) и в ее систему входили:

- Федеральное казенное учреждение «Главный центр обеспечения деятельности ФМС России»;
- Центры временного размещения иммигрантов;
- Центры временного размещения вынужденных переселенцев и беженцев;
- Центры временного размещения вынужденных переселенцев;
- Центры медико-психологической реабилитации вынужденных переселенцев;
- Базы материально-технических ресурсов;
- Учебно-методический и реадмиссионный центр «Болшево»;
- Центры временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии;
- Федеральное государственное унитарное предприятие «Паспортно-визовый сервис».

Структура ФМС включает центральный аппарат управления и 9 территориальных подразделений по федеральным округам: Центральный, Южный, Северо-Западный, Дальневосточный, Сибирский, Уральский, Приволжский, Северо-Кавказский и Крымский.

Указом № 157 образована Росгвардия, которая будет напрямую подчиняться Президенту В. Путину. Новая силовая структура является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии РФ, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны. В распоряжение Росгвардии была передана и ФМС, которая опять превращена в подразделение силового блока.

В п. 11 Указа установлено, что Федеральная служба войск национальной гвардии является правопреемником МВД РФ в отношении передаваемых ей органов управления, объединений, соединений, воинских частей, военных образовательных организаций высшего образования и иных организаций внутренних войск МВД, а также в отношении ор-

ганов управления, подразделений, специальных отрядов, отрядов мобильных особого назначения, Центра специального назначения и авиационных подразделений, названных в пункте 4 настоящего Указа, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

Создание Росгвардии, безусловно, имеет важное значение, поскольку показывает, что отныне вопросы миграции будут считаться исключительно вопросами национальной безопасности России. Следовательно, в сфере миграции будет существенно ужесточен контроль и надзор за мигрантами, усовершенствован репрессивный аппарат в отношении нарушителей закона. Уже сейчас абсолютно понятно, что гуманитарная область миграционной политики существенно пострадает. Как известно, с 2016 г. ФМС России снимает отпечатки пальцев у всех въезжающих в Россию иностранцев. В настоящее время идет установка специальных комплексов для сканирования отпечатков пальцев иностранцев во всех пунктах въезда иностранных граждан на территорию России.

Таким образом, ФМС в России эволюционировала, но всегда оставалась верна институту «прописки», что несвойственно европейской практике. ФМС постоянно то передавали в структуру МВД, то выделяли в отдельное ведомство. Как отмечено выше, в начале 90-х гг. Правительство не уделяло вопросу администрирования миграционных потоков должного внимания и считало, что миграция – это дело силовых структур. Гуманитарных проблем миграции для властей, словно не существовало. Изначально на территории страны функционировали единицы центров временного убежища, не был организован должный учет и контроль мигрантов, им не оказывалась материальная, медицинская и юридическая помощь. Небольшие выплаты предусматривались только лицам, получившим официальный статус беженца или переселенца. Однако, его получение было искусственно затруднено, административные органы требовали с беженцев массу документов, которые они не могли предоставить по причине невозможности их получить от властей в местах своего прежнего проживания. Из-за отсутствия у мигрантов нового российского паспорта и постоянной регистрации по месту жительства («штампа» в паспорте) эти лица не могли найти легальную работу, получить пособия по безработице, на детей, пенсию по старости и пользоваться другими правами, предусмотренными законодательством.

Примечательно, что ситуация за 25 лет принципиально не поменялась. Можно привести лишь один характерный пример. На портале государственных услуг Подмосковья 1 февраля 2016 года появилась форма записи детей в первый класс. В форме указано, что для записи в школу ребенок обязательно должен иметь постоянную или временную регистрацию на территории Московской области. Это прямое нарушение Конституции РФ и

ФЗ «Об образовании», где сказано, что отсутствие регистрации не может быть основанием для отказа в приеме.

Все эти факты, с одной стороны, беззакония со стороны чиновников, а с другой, – постоянного ужесточения законодательства породили огромный коррупционный потенциал органов ФМС, российских судов, иных органов власти и управления, сформировали практически легальный рынок по продаже документов на получение гражданства, регистрации по месту жительства, других разрешительных документов для пребывания на территории России, без которых в России невозможно получение пособий, образования, медицинских услуг. Появилась масса фирм, печатающих липовые документы для мигрантов, которые нередко тесно «сотрудничают» с официальными органами контроля и надзора. Сфера миграции в России – это целая коррупционная империя выкачивания денег из мигрантов. При этом гуманитарная составляющая миграционной политики в России остается одним из самых сложных аспектов, о чем свидетельствует многолетняя практика деятельности институтов гражданского общества в России, действующих в сфере защиты прав мигрантов.

2.3. Роль институтов гражданского общества в помощи мигрантам и формировании миграционной политики

Роль институтов гражданского общества в помощи мигрантам в России переоценить трудно. Однако именно эти институты испытывают огромные проблемы при взаимодействии с органами исполнительной власти по вопросам миграции.

В годы массового исхода мигрантов-соотечественников первыми в защиту их прав выступили Правозащитный Центр «Мемориал», в рамках которого реализовывалась Программа создания Сети «Миграция и Право», Комитет «Гражданское содействие» под руководством С. Ганнушкиной (в 2010 году лидером норвежской Консервативной партии Эрной Сольберг С. Ганнушкина была выдвинута на Нобелевскую премию мира) и «Форум переселенческих организаций» под руководством Л. Графовой (опубликовала более 500 статей в защиту мигрантов. 2009-2012 гг. - создатель и главный редактор независимого информационно-аналитического журнала «Миграция XXI век» (в 2007 г. была удостоена высшей журналистской награды - «Золотое перо России»).

В 2016 году была издана книга Л. Графовой «Разнесенные ветром» (Графова 2016) о тех, кто приехал на свою историческую Родину, кто не побоялся испытаний и трудностей, кто готов был, не жалея сил, строить новую жизнь для себя, своих детей, любимой

России. Со временем стало очевидно, что делать это более эффективно лучше вместе и, как образно сказала об этом автор книги, «стали сбиваться в стаи, как птицы». А уже после множество таких стай объединились в большую, которую назвали Международное общественное движение (МОД) «Форум переселенческих организаций». Именно сейчас эта книга стала как никогда актуальной в связи с вооруженным конфликтом на юго-востоке Украины, откуда в Россию хлынул новый поток беженцев. И - цепь описываемых в книге событий замкнулась. Когда читаешь про судьбу армянских беженцев и сравниваешь с судьбой украинских, испытываешь дежавю: поражает, как все повторяется, хотя прошло более четверти века. Та же история про пресловутые 100 рублей для особо нуждающихся, которые практически невозможно получить, та же проблема с пропиской (регистрацией) и многое другое. В этой книге - истории людей, которые оказались брошенными, никому не нужными, преданными. Как они выкарабкались из ада бакинской или ферганской резни, как мучительно ехали из Душанбе, как были опрокинуты и вычеркнуты из жизни чеченской войной. В этой книге - история становления российской миграционной политики и правозащитного движения помощи беженцам и переселенцам. История современной России - очень страшная и одновременно бестолковая, в которой власть принимает непродуманные решения, а журналисты, математики, врачи или учителя, от отчаяния превратившись в правозащитников, на ходу и на коленке придумывают, как спасти людей (Яновская 2016).

По мнению Л. Графовой, никакая общественная организация в России не может ни смягчить, ни тем более переломить государственную политику, и если власть хочет сделать из миграционной политики непрозрачный коррупционный инструмент управления, то так и будет. «За многие годы я убедилась, что смысл той паутины, в которую попадает каждый соискатель гражданства РФ, вполне прагматичен. Человека хотят загнать в лабиринт, из которого он без взятки не выберется».

Несмотря на значительные заслуги перед обществом и многолетнюю общественную деятельность, вокруг организаций, занимающихся правами мигрантов с недавних пор сложилась противоестественная, если не сказать абсурдная ситуация. В 2015 г. Правозащитный центр «Мемориал», «Агора», «Женщины Дона», Ассоциация «Голос», «Голос Беслана», Комитет против Пыток, Комитет солдатских матерей Санкт-Петербурга и другие общественные организации, несогласные с политикой властей, были включены в реестр «иностранных агентов» и многие были оштрафованы на сумму от 100 до 300 тысяч рублей (от 1500 до 6000 евро).

Более того, так называемый Закон об иностранных агентах вместе с новыми законопроектами о «нежелательных организациях» и о «введении мер защиты национальной

экономики России и ограничении деятельности юридических лиц и граждан стран-агрессоров на территории Российской Федерации» (Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014)) утверждает, что НКО угрожают гражданскому обществу. Введена уголовная ответственность сроком до восьми лет тюремного заключения за работу на организации и граждан «стран-агрессоров», а также за любую помощь им - даже за юридическую или консультационную.

Стоит заметить, что вышеуказанные изменения в законы были утверждены Государственной Думой России, т.е. правящая элита «от имени народа» полностью их поддерживает. Примечательно, что направил в Генеральную прокуратуру список из 12 НКО Совет Федерации. Верхняя палата парламента России порекомендовала «проверить на соответствие критериям нежелательных организаций». Список поддержали единогласно 156 голосовавших сенаторов, трансляция заседания велась на официальном сайте Совета Федерации.

Организации, признанные «нежелательными», вносятся в специальный реестр. При этом решение о включении или исключении из списка принимается Генеральным прокурором или его заместителями при участии МИД - то есть, во внесудебном порядке. После включения в реестр организации ее деятельность в РФ будет запрещена, а финансовым компаниям запретят проводить с ней какие-либо операции. Кроме того, будет запрещено распространение информационных материалов таких организаций.

Таким образом, если ранее власть просто не реагировала на просьбы и пожелания со стороны представителей институтов гражданского общества, касающиеся защиты прав беженцев и мигрантов, то в настоящее время за любую критику в адрес чиновников или действия в защиту прав мигранта на территории России можно получить вполне реальный срок уголовного наказания. Очевидно, что при таком подходе со стороны всех ветвей власти: исполнительной, законодательной и судебной (суды в 90% случаев встают на сторону ФМС, а не защиты прав мигрантов) говорить о гуманитарном содержании российской миграционной политики невозможно в принципе.

Но защитники прав беженцев и мигрантов пока не сдаются и стараются преодолеть сопротивление властей и их глумление над нормами гуманитарного права. В апреле 2016 г. эксперты предложили отменить институт разрешения на временное проживание для соотечественников, переезжающих жить в Россию, а также изменить для них требования по регистрации по месту жительства. Есть мнение, что необходимо провести иммиграционную амнистию для тех, кто уже живет в России, но не смог получить гражданство. Об этом шла речь на «круглом столе», предваряющем заседание Совета по правам человека при президенте России, которое приурочено к 20-летию юбилею «Форума переселен-

ческих организаций». Но так случилось, что 20-летие переселенческого движения совпало с реорганизацией ФМС и передачей функций этой службы в МВД.

На «круглом столе» было отмечено, что существующие механизмы привлечения в Россию соотечественников до бессмысленности негуманны и неэффективны: основная их часть вынуждена наравне с мигрантами из дальнего зарубежья проходить многоступенчатый более чем семилетний путь к российскому гражданству. Тогда как еще в феврале 2010 года и в декабре 2012 года президент России обратил внимание на то, что процесс получения гражданства соотечественниками забюрократизирован, процедуры получения разрешения на временное проживание и вида на жительство дублируют друг друга. Было решено: отменить разрешение на временное проживание, а также разработать ускоренный порядок предоставления российского гражданства желающим переехать в Россию духовно и культурно близким нам соотечественникам - носителям русского языка, прямым потомкам уроженцев Российской империи и Советского Союза. Однако прошло уже шесть лет, а это так и не сделано. По словам Л. Графовой, «Госпрограмма содействия добровольному переселению соотечественников скорее похожа на оргнабор трудовых мигрантов, чем на программу возвращения соотечественников». Неэффективность госпрограммы подтверждается количеством участвующих в ней переселенцев. Оно в 10 раз меньше тех, кто переселяется самостоятельно. (Гусенко 2016).

Завершая вторую главу исследования, отметим, что эволюция формирования административных органов России по контролю и надзору за миграцией традиционно основывалась исключительно на репрессивных принципах деятельности и институте прописки (регистрации). Трансформация этих органов из паспортно-визовых подразделений МВД, в ФМС при МВД, а теперь в подразделение Росгвардии, которое будет наделено, по сути, неограниченными полномочиями, – очевидное тому доказательство.

2014 год в России стал своего рода рубежом начала новой миграционной политики в сторону ее тотального ужесточения. Учитывая, что известные НКО превращены в «иностранных агентов», а вновь созданной Президентом России Росгвардии с особым статусом предоставлены огромные ресурсы и полномочия, которых до этого не имело ни одно силовое ведомство в стране (за исключением армии и некоторых спецподразделений) в части применения боевого оружия против гражданского населения, не сложно предположить, что это оружие по приказу может быть применено и против нелегальных мигрантов или любых иных групп населения, создающих настоящую (или мнимую) угрозу национальной безопасности.

Главное противоречие создавшейся ситуации в сфере миграции состоит в том, что политическая элита России публично продвигает идею «Русского мира», которая наряду с

прочими идеями, содержит тезисы о всесторонней поддержке соотечественников. Лично Президент России В. Путин неоднократно касался этой темы в своих публичных выступлениях. Он говорил, что для него не имеет значения, что написано в паспорте того или иного гражданина, так как если человек считает себя русским, то таковым он и является, и о нем нужно заботиться, а формальное гражданство роли не играет.

К сожалению, по факту власть на протяжении многих лет блокирует любые попытки принять закон о репатриации, постоянно ужесточает нормы получения российского гражданства, не дифференцирует мигрантов по признаку репатриации, ни разу не проводила амнистии мигрантов, и т.д.

3. ВЛИЯНИЕ КРИЗИСНЫХ ПРОЦЕССОВ НА СОВРЕМЕННУЮ МИГРАЦИОННУЮ ПОЛИТИКУ

3.1. Вызовы для России на фоне миграционного кризиса в Европе

Влияние разнонаправленных кризисных процессов на современную миграционную политику России сомнений не вызывает. Эти процессы локализуются в двух направлениях: миграционный кризис в Европе и социально-экономический кризис в самой России.

Термин кризис, в переводе с греческого, поворотный пункт, исход - резкий, крутой перелом, тяжелое переходное состояние (Дидье 2013, 1-4).

Экономический кризис рассматривают, как тяжелое переходное состояние на пути к определенной цели, а при отсутствии таковой - более уместно квалифицировать происходящее как тенденции устойчивого упадка хозяйства. Некоторые авторы предлагают нестандартную трактовку, сравнивая экономический кризис с социально-экономическим тупиком. В этом понимании экономический кризис представляет собой не органический порок, а функциональное расстройство или временное нарушение внутренних связей, возникновение диспропорций и разрывов в еще работоспособной системе, что, хотя и приводит к срыву ее функционирования, к спаду производства, однако требует вовсе не ломки, а переналадки расстроившейся, еще жизнеспособной системы (Абушахманова 2014, 441-446).

Миграционный кризис – это расстройство или временное нарушение, прежде всего, в административной системе, оказавшейся неспособной принять, обустроить и оказать самую необходимую помощь тем, кто был вынужден покинуть свое постоянное место жительства.

Сегодня Европа переживает один из наиболее значительных миграционных кризисов в своей истории. Сотни тысяч людей, вытесняемые из своих домов войной и террором и привлеченные обещаниями лучшей жизни, покинули Ближний Восток и Африку, рискуя своими жизнями по пути. Согласно данным Международной организации по миграции, символический рубеж был преодолен 21 декабря 2015 г., когда общее число людей, переправившихся по морю и суше в Европу, достигло более чем 1 млн. человек. В это

число входят те, кто пересек границу ЕС в Греции, Болгарии, Италии, Испании, Мальте и Кипре. Начавшийся 2016 г. не обещает снижения наплыва мигрантов: за первые шесть недель года 70 тысяч человек прибыли в Европу по морю (Бугакова 2016, 571-573).

Причинами такого количества беженцев и мигрантов в ЕС является продолжающийся конфликт в Сирии, действия ИГИЛ в регионе Ближнего Востока, вооруженные столкновения в Афганистане, насилие в Эритрее, бедность в Косово, Македонии и других странах даже в пределах Европы. Указанные регионы являются основными «поставщиками» мигрантов в ЕС. Согласно данным Евростата, большинство из прибывших в Европу запросили статус беженца - 942 тыс. 400 человек. Из них наибольшее количество заявлений получила Германия (более 315 тысяч к концу октября 2015). На втором месте - Венгрия (174 тыс. 55 заявлений за тот же период). Хотя эти страны и лидируют по общему количеству заявлений, соотношение ходатайств с населением страны наиболее высокое в Швеции: более 1575 на сто тысяч шведских граждан в 2015 г. По этому показателю Венгрия занимает вторую позицию (почти 1508 заявлений на сто тысяч граждан). Для Германии это соотношение равно 520 к ста тысячам граждан (Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics 2016).

Страны Южной Европы, через которые пролегают маршруты беженцев, первые ощутили на себе бремя крупномасштабной миграции. Не получив поддержки из Брюсселя на раннем этапе кризиса, они вынуждены были решать проблему в одиночку: возводить проволочные заборы, проводить морские операции по отлову судов с мигрантами, просить другие страны ЕС принять часть мигрантов.

В другую группу можно выделить страны Восточной Европы, новых членов ЕС, таких как Чехия, Польша, Словакия. Они планомерно выступают против выделенных на них квот мигрантов, идя лишь на минимальные уступки. Такая позиция стран Восточной Европы еще раз продемонстрировала раскол внутри ЕС между Востоком и Западом Европы. Но и в западноевропейских странах нет единства по вопросу миграции.

Переломным моментом стали события в Париже 13 ноября, когда в совершении терактов участвовали лица с поддельными сирийскими паспортами. С тех пор во Франции преобладающей стала точка зрения правых сил, выступающих за ограничение действия Шенгенских соглашений и отказ от приема мигрантов. В Германии подобным переломным моментом стали события в Кельне в январе 2016 г. Однако официальная политика этих стран, а также стран Северной Европы все еще согласуется с позицией Брюсселя.

По данным агентства Frontex, число нелегальных пересечений границ ЕС только за первое полугодие 2015 года превысило 130000, что в пять раз больше, чем за тот же период предыдущего года. Сирийцы и афганцы составили большую долю мигрантов, направ-

ляющихся из Турции в Грецию (в первую очередь на греческие острова Кос, Хиос, Лесбос, Самос). Всплеск числа мигрантов в стране совпал с финансовым кризисом, что сказалось на экономической и политической ситуации в стране.

Традиционно популярным маршрутом для мигрантов в Европу является Центральный Средиземноморский пролив связывающий Ливию и Италию. В 2014 году Frontex сообщило о более чем 170000 незаконных пересечениях границы с Италией. В то время как число незаконных пересечений границы в Италию в первой половине 2015 года оставался высоким, рост погибших (по оценкам МОМ, что более 2000 человек погибли на этом пути в 2015 г.) и ухудшение ситуации с безопасностью в Ливии подтолкнули многих мигрантов искать альтернативные пути в Европу через Грецию и Балканы. Девяносто процентов мигрантов, использующих этот маршрут в первой половине 2015 г. были из Эритреи, Нигерии и других африканских стран. С начала 2016 года Frontex зафиксировало 140 тысяч незаконных переходов внешней границы ЕС, что на 600% превышает прошлогодние показатели за аналогичный период. В целом, ожидает Frontex, количество мигрантов в 2016 году превысит миллионный рубеж.

Центры временного содержания мигрантов функционируют по всему континенту, в том числе во Франции, Греции, Италии, Сербии. Многие утверждают, что некоторые из этих центров содержания нарушают статью III Европейской конвенции по правам человека, которая запрещает бесчеловечное или унижающее достоинство обращение. Некоторые страны испытывают дефицит бюджета, связанный с затратами на содержание мигрантов, поэтому в августе 2015 года, Европейская Комиссия утвердила 2,4 млрд евро (\$ 2,6 млрд) экстренного пакета помощи, из них 560 млн евро (\$ 616 млн), предназначенных для Италии и 473 млн евро (\$ 520 млн) для Греции, чтобы субсидировать их деятельность в отношении мигрантов на следующие шесть лет. Тем не менее, многие политики говорят, что эти средства не перекроют нарастающий кризис. (Сакунов, Кондауров 2016, 556-559).

Страны ЕС, с целью снижения привлекательности страны, создают запреты и ограничения для беженцев. Например, Австрия пошла на нарушение законов ЕС и объявила, что будет принимать в сутки не более 80 заявлений на предоставление убежища. В Дании с февраля 2016 г. вступил в силу закон, предоставляющий полиции право обыскивать и изымать у иммигрантов деньги и ценные вещи на сумму более 10 тыс. датских крон (примерно \$1,5 тысячи). Такие меры уже были введены Швейцарией и некоторыми землями Германии. Формально отобранные средства пойдут на покрытие расходов на прием и содержание беженцев. В Дании также действует запрет для некоторых беженцев на перевозку своих семей в страну в течение трех лет после получения убежища. Германия ввела положение о высылке на родину беженцев из тех стран, которые признаны безопасными -

Албании, Косово, Черногории, Марокко, Алжира и Туниса. В стране стали действовать ограничения на расселение беженцев, требуется прохождение курсов профессиональной подготовки для молодых иммигрантов, часть расходов на которые должны взять на себя сами беженцы. Швеция ввела временную проверку документов на границе с Данией, то есть все прибывающие на автобусах, поездах и судах с юга не смогут попасть без соответствующих разрешений.

К «опасным» странам причисляют те, в которых ведутся непосредственные боевые действия - Сирия, Ирак, Афганистан и т. д. Таким образом, появилась возможность различать настоящих беженцев и экономических мигрантов, выдающих себя за первых. Правозащитники же утверждают, что подобные списки нарушают права беженцев, и задаются вопросом о критериях, по которым будет вычисляться безопасность. Кроме того, встает вопрос о том, как различать мигрантов, которые не имеют документов.

Общеизвестно, что помимо вооруженных конфликтов на Ближнем Востоке масштабные миграционные потоки образуются и по социально-экономическим причинам. Миллионы людей покидают родные места и устремляются в другие страны в поисках материального достатка и избавления от неравенства. В отличие от развитых стран, переживших миграционный бум и не связанных с постоянной иммиграцией, Россия столкнулась с интенсивными миграционными потоками в условиях, когда ее экономическая база оказалась в кризисном состоянии. Приобретая в последние годы ярко выраженный этносоциальный и этнополитический характер, миграция вносит коррективы в жизнь местных социумов, влияет на проводимую суверенными государствами политику, а главное - изменяет личностные характеристики тех, кто вынужден перемещаться на другие территории в поисках спокойной жизни и лучшего будущего (Щукина 2015, 149-152).

В сложившихся условиях отсутствие скоординированного и пропорционального решения ЕС по поводу нелегальной миграции в ближайшее время может подтолкнуть отдельные страны к самостоятельному обеспечению национальной безопасности и международной защиты. Это может сделать закрытые границы, проволочные заборы и «стены отчуждения» скорее нормой, чем исключением, а может и развернуть миграционные потоки в сторону России.

Первым таким риском, закономерно проистекающим из обозначенной тенденции, является криминогенный потенциал миграции. Совершенно очевидна связь между отчаянным сознанием переселенца и его преступным мотивом, если мигрант попадает в типовую ситуацию, которая его, скорее всего, ждет в России: нет документов – нет прописки – нет работы – нет денег.

Вторым значимым риском являются возможные конфликты между мигрантами и местными криминальными группами из-за сфер влияния на криминальных рынках (протитуция, торговля наркотиками и т.п.). Первый подобный масштабный конфликт между этническими криминальными группировками (в их состав входят нелегальные мигранты из Средней Азии) уже произошел в Москве на Хованском кладбище 14 мая 2016 г. В качестве «обороняющихся» были уроженцы Таджикистана и Узбекистана, работающие обслуживающим персоналом на кладбище, а «нападавшими» были граждане России - уроженцы Дагестана и Чечни. В результате передела сфер влияния произошла массовая драка, было убито 3 человека, пострадали десятки людей (Названы новые причины драки на Хованском кладбище 2016)

Мировая практика показала, что мигранты создают базу для формирования общеуголовных, террористических и религиозных экстремистских организаций, являющихся угрозой безопасности прежде всего для страны пребывания, дестабилизируют криминогенную обстановку во многих регионах. Именно активизация различных националистических и преступных сообществ, организованных по этническому признаку, продолжает оставаться существенной угрозой политической стабильности и в России. Их деятельность становится все более дерзкой и вызывает значительный общественный резонанс. Само существование этнических групп преступников - показатель социальной неустроенности граждан на своей родине, безработицы, полулегального положения в местах временного проживания (Муравенкова 2015, 655-660).

Третий риск – экономическая неготовность России к принятию мигрантов, отсутствие ресурсов для их размещения и адаптации. Административный аппарат России не приспособлен к такого рода массовым переселениям и размещению сотен тысяч мигрантов на длительный срок.

Четвертый риск – на фоне углубляющегося социально-экономического кризиса высока вероятность массовых акций коренного населения против мигрантов.

3.2. Влияние на миграционную политику экономического кризиса в России

Кризис российской экономики, первые проявления которого стали заметны еще в 2012 году, после введения санкций в отношении России и девальвации рубля развернулся в полную силу. В период с 2011 по 2014 годы наблюдалось падение роста ВВП с 4,5 % до

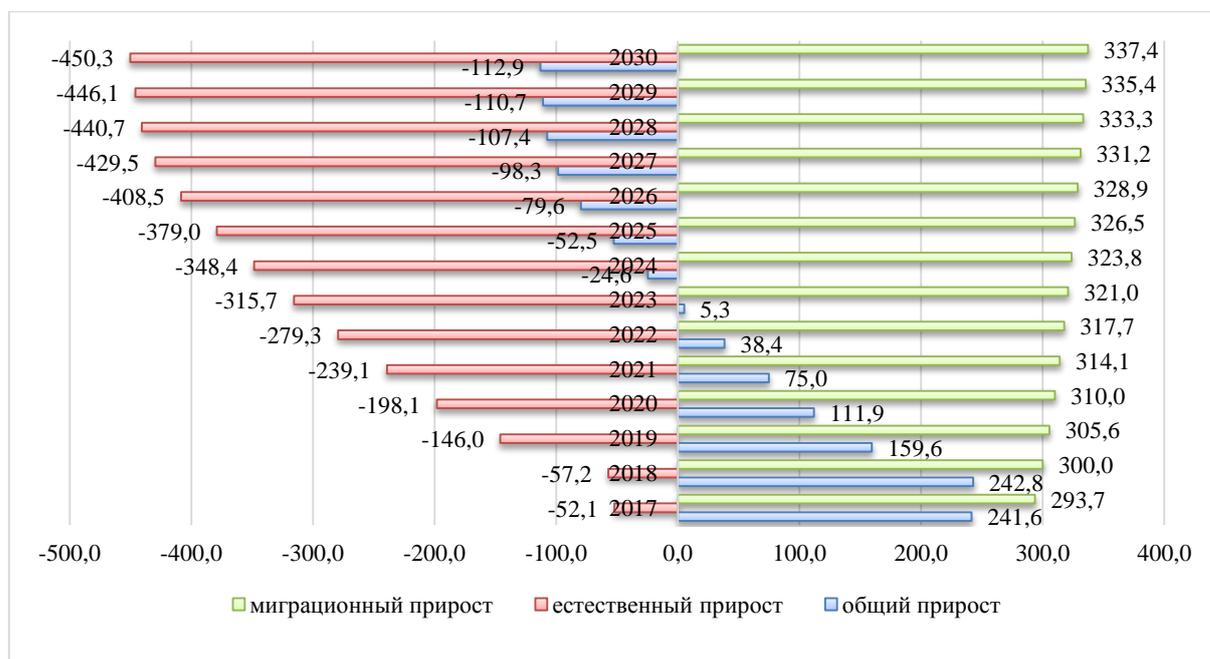
0,6 %. После начала полномасштабного экономического кризиса началось падение ВВП до 3-5 % в 2015 году. Промышленное производство за 2015 год снизилось на 3-4 %. При этом в базовых отраслях, кроме сельского хозяйства и добывающих производств, падение за год составило 4,6 %. Обрабатывающая промышленность упала на 5,1 % по отношению к 2014 г. Девальвация рубля Центральным банком России, как метод борьбы с кризисом, привела к росту инфляции до 11,4 % в 2014 году и 12,7 % к концу 2015 года. (Ширяков 2016, 559-563).

Особенно тяжелый удар кризис наносит по социальной сфере: на фоне роста цен на продукты питания падает платежеспособный спрос населения, растет число бедных, безработица, особенно среди молодежи. Непосредственно с безработицей и увеличением числа банкротств предприятий связано сокращение размера квоты для оформления разрешений на временное проживание для мигрантов в 2016 году. Правительство установило квоту для оформления РВП в размере всего 125 900 единиц (на всю Россию). В прошлом году квота составляла 151 175 разрешений. В Москве и Санкт-Петербурге размер квоты по сравнению с 2015 годом не изменился - 2000 и 1500 соответственно. Крымский федеральный округ получил 1900 квот, из них 400 предназначены для Севастополя. Больше всего квот выделено Московской области - 8000. По 4000 квот получили Белгородская, Калининградская, Ростовская, Нижегородская и Новосибирская области. У Приморского края - 4200. Меньше всего квот получили Ненецкий автономный округ - 80, Еврейская автономная область, Республика Тыва, Республика Марий Эл - по 100 квот каждому субъекту. У Ленинградской области в 2016 году - всего 400 квот на РВП.

Хотя нынешняя политика квотирования связана с углублением экономического кризиса и ожиданием властей сжатия рынка труда, роста безработицы, такие квоты мало соотносятся с заявленными целями миграционной политики. По прогнозам Росстата, численность населения России в 2017-2030 гг. возрастет на 0,9 млн. человек (с 146,8 млн. до 147,2 млн. чел.), но население в трудоспособном возрасте сократится на 5 млн. человек (при том, что в прогнозе уже заложено сальдо миграции в 4,9 млн. человек – рисунок 3). Предполагается, что важнейшим источником компенсации сокращения трудовых ресурсов на ближайшие десятилетия станет именно миграция.

Таким образом, миграция оказывает значительное влияние на демографическую картину России и других стран, независимо от того является ли государство принимающей стороной или служит источником миграционных потоков. Массовая миграция стала носителем потенциальной конфликтности, создавая противоречия между переселенцами и постоянными жителями принимающих стран в силу исторически сложившихся различных ценностей, стилей жизни, норм поведения.

Рисунок 3. Изменение численности населения России по прогнозу Росстата, 2017-2030 гг., тыс. чел.



Источник: Росстат.

Мобильность людских ресурсов становится не только значительной по масштабам, но и стала носить более сложный характер, что в немалой степени обуславливает беспокойство общественности в связи с возрастающими проявлениями международного терроризма и национального экстремизма. Новым критерием эффективного государства становится то, что оно правомочно определять свою национально-государственную миграционную политику, но оно также обязано предоставлять мигрантам возможности реализации фундаментальных прав человека и их защиту, принимать активные меры, гарантирующие всем членам общества - гражданам и мигрантам - возможность равноправного участия в жизни страны проживания. Однако, в российской миграционной политике этого пока не наблюдается.

3.3. Пути совершенствования миграционной политики России и активизации российско-европейского диалога в сфере миграции

Учитывая кризисные процессы, протекающие в Европе и России, а также грядущие преобразования в административных органах РФ, реализующих миграционную политику, необходимо принимать срочные меры по ее гуманизации и налаживанию конструктивно-

го диалога между ЕС и Россией по этому важнейшему направлению обеспечения безопасности и гуманного разрешения миграционного кризиса.

К сожалению, миграционный кризис в Европе, обострившийся в 2015 году, стал настоящим испытанием как для Европейского союза, так и для российско-европейских отношений. В первом случае заговорили о провале политики мультикультурализма и толерантности, угрозе для европейской цивилизации и дестабилизации общественной безопасности. Во втором - еще больше убедили Европу в том, что Россия подрывает мировой порядок, усугубляет миграционный кризис в Европе посредством военной операции в Сирии.

Миграционный кризис в Европе стал примером сбоя Европейской системы безопасности. Предполагалось сдерживать потоки беженцев у границ зон конфликта. Специальный орган ООН УВКБ по правам беженцев должен был спонсировать и поддерживать лагеря в развивающихся странах. Государства мира жертвовали взносы на содержание лагерей, которые по факту выступали заградотрядами для массового наплыва беженцев в страны, притягательные своим уровнем экономического развития. Однако система дала сбой - условия в лагерях стали недопустимыми, контрабандисты наладили нелегальные маршруты отправки мигрантов, а сама Европа в первые месяцы проявила мягкость, спровоцировав ситуацию массового наплыва беженцев. Дошло до того, что в Германии канцлер предлагала жителям страны приютить у себя в доме обездоленных мигрантов.

Пока миграционный кризис Россию затрагивает весьма опосредованно, однако в будущем не исключено, что Россию попросят принять на себя беженцев, тем более, что Евросоюз одним из пяти руководящих принципов отношений с Россией назвал избирательное взаимодействие с Россией по миграции и противодействию терроризму.

Кроме того, для России в целях ее демократического развития представляется особенно важным содействовать взаимодействию гражданского общества и частного сектора с государственными органами, осуществляющими миграционный контроль. Усилия должны базироваться на понимании тесной взаимосвязи между мигрантами и развитием самого общества, включая политическую стабильность, экономические отношения, государственную безопасность, личную безопасность и права человека (Муравенкова 2015, 655-660).

Особое внимание необходимо обратить на положение мигрантов-соотечественников как в России, так и за рубежом.

Подводя итоги третьей главе, сформулируем следующие выводы.

Европа стала центром притяжения беженцев от войны на Ближнем Востоке, других вооруженных конфликтов в Азии и Африке, а также экономических мигрантов, поскольку

внутри ЕС не существовало пограничного контроля на внутренних границах согласно Шенгенскому соглашению. Иными словами, достаточно было попасть в любую страну ЕС, чтобы затем перемещаться свободно по Евросоюзу. Стимулирующим фактором стала и политика предоставления социальных пособий, возможности устроиться на работу.

Все это привело к ряду факторов, которые и спровоцировали кризис. Во-первых, между членами ЕС не было солидарности в принятии совместных правил решения проблемы расселения беженцев, что привело к чрезмерной нагрузке на миграционные службы отдельных стран.

Во-вторых, Европа экономически не была готова к такому наплыву: совокупная первоначальная квота на беженцев составляла около 66 тысяч человек, но никак не 1,2 млн! В отличие от Ближнего Востока, где за жилье идут палатки в лагерях в силу мягкого климата, Европе приходится предоставлять отапливаемое жилье.

В-третьих, несмотря на большой риск разворота мигрантов в сторону России, она пока точно не является притягательной для беженцев. В отличие от Европы с ее ежемесячными пособиями от 100 евро в России беженцам полагается единовременная выплата в размере...100 рублей! То есть, сумма, которая и государственную пошлину на подачу документов о статусе беженца не покрывает. Поэтому весь миграционный поток, который проникает в Россию из ближневосточного региона, нацелен на одно - напрямик из России попасть в страну - член ЕС, а там уже открыты возможности передвижения. Пока восточная граница по линии Сербии ужесточалась, беженцы пытались проложить альтернативный маршрут - из России в Финляндию и Норвегию. Но эти попытки пресекаются.

Если не принимать никаких мер по налаживанию российско-европейского диалога по этим вопросам, и не отказаться от взаимных санкций и претензий, Россия и Европа не смогут серьезно продвинуть решение столь значимых сегодня проблем.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Главная цель работы состояла в изучении особенностей и оценке изменений миграционной политики России под влиянием внешнеполитических, правовых, экономических и социальных факторов.

Завершая исследование изменений миграционной политики России на фоне двух разнонаправленных кризисных тенденций: с одной стороны - миграционный кризис в Европе, вызванный военными конфликтами в различных регионах мира, а с другой - глубокий социально-экономический кризис в самой России, можно сделать следующие выводы.

1. Миграционная политика - это совокупность международных соглашений, национальных законодательных актов по регулированию миграционных потоков для противодействия факторам, вызывающим нежелательную миграцию, а также вопросы адаптации мигрантов в общество, соблюдения их прав и свобод.

2. Исторический анализ позволяет говорить, что миграция в России из бывших республик СССР в Россию в период 1988 г. по 2002 г. имела выраженный вынужденный характер по причине нарушения прав человека, национальной розни и религиозной нетерпимости. Правительство России, невзирая на катастрофическое сокращение численности населения страны, проводила осознанную политику «закрытых» дверей – «непринятия» бывших граждан советских республик на своей территории.

3. В XXI веке первое существенное ужесточение миграционной политики произошло в 2002 году, когда законодательство не стало предусматривать никаких преференций для соотечественников. Со второй половины 2000-х гг. миграционная политика стала меняться. Однако, к этому времени около 12 млн. человек переселились и обустроились в России за свой счет. В 2014 г. произошло резкое снижение числа мигрантов, что было обусловлено как резким ухудшением социально-экономического положения в России, девальвацией национальной валюты, так и нововведениями в законодательстве.

4. Эволюция формирования административных органов России по контролю и надзору за миграцией традиционно основывалась исключительно на репрессивных принципах деятельности и институте прописки (регистрации). Трансформация этих органов из паспортно-визовых подразделений МВД, в ФМС при МВД, а теперь в подразделение

Росгвардии, которое будет наделено, по сути, неограниченными полномочиями, – наглядное тому доказательство. 2014 год в России стал своего рода рубежом начала новой миграционной политики. Если ранее власть просто не реагировала на просьбы и пожелания со стороны представителей институтов гражданского общества, то в настоящее время за действия в защиту прав мигранта можно получить вполне реальный уголовный срок. При этом сфера миграции в России остается коррупционной империей выкачивания денег из мигрантов.

5. В целом следует отметить нестабильность и жесткость российского миграционного законодательства, высокую коррупционную емкость правовых норм (чиновники имеют огромные возможности решать один и тот же вопрос в пользу мигранта или наоборот), их сложность (забюрократизированность) и явно ограничительный характер, который вряд ли способствует реализации заявленных в Концепции миграционной политики России целей и задач. Наблюдается явная несогласованность заявленных приоритетов в основных правовых актах, регулирующих сферу миграции с нормами, закрепленными в подзаконных актах министерств и ведомств.

6. В результате обострения внешнеполитической ситуации Европа стала центром притяжения беженцев от войны и экономических мигрантов. В результате масштабного миграционного потока в Европе разразился миграционный кризис, который показал, что между членами ЕС не было солидарности в принятии совместных правил решения проблемы расселения беженцев.

7. Несмотря на большой риск разворота мигрантов в сторону России, она не является притягательной для беженцев. В отличие от Европы с ее ежемесячными пособиями от 100 евро в России беженцам полагается единовременная выплата в размере всего 100 рублей, на которые выжить в современных условиях просто невозможно.

8. Если не принимать никаких мер по налаживанию российско-европейского диалога по этим вопросам, и не отказаться от взаимных санкций и претензий, Россия и ЕС не смогут серьезно продвинуть решение столь значимой сегодня проблемы, как миграция.

Таким образом, российская миграционная политика претерпевает сегодня существенные изменения и демонстрирует ограничительный характер за последние 25 лет. Однако, чтобы не спровоцировать социальный кризис в стране, надо полагать, что приоритеты российского руководства изменятся в сторону гуманизации миграционной политики в России.

SUMMARY

CHANGES IN THE RUSSIAN MIGRATION POLICY IN CONDITIONS OF MIXED CRISES

Yana Ulitina

This work presents an analysis of changes in migration policy of Russia on the background of a crisis of two opposing trends: on the one hand the immigration crisis in Europe, caused by military conflicts in various regions of the world, and with another - a deep socio-economic crisis in Russia, because of EU sanctions. Until recently, Russia was ranked second in the world in the number of migrants after the United States. However, the migration policy of the country cannot be called effective. Over the past 25 years the migration policy of Russia has undergone a serious transformation, fully updated legal framework created a number of administrative bodies responsible for the registration, control and regulation of migration flows. Although now virtually dried up the flow of uncontrolled migration from the former republics of the Soviet Union, there are many chronic problems with regulation of migration flows, settlement of migrants, their adaptation, provide them with equal opportunities with the native population of the country.

The main goal of this work is to study the features and the evaluation of changes in migration policy of Russia under the influence of foreign political, legal, economic and social factors.

Historical analysis allows to make propositions that migration in Russia from former Soviet republics to Russia in the period 1988 to 2002, had expressed forced due to the violation of human rights, genocide, ethnic hatred and religious intolerance. The Russian government, despite the catastrophic reduction of the population of the country, pursued a conscious policy of "closed" doors – "rejection" of former citizens of Soviet republics on its territory. The evolution of the formation of the administrative bodies of the Russian Federation for control and supervision over migration has traditionally been based exclusively on the principles of repressive activity and the propiska (registration).

The main contradiction of the situation is that the political elite of Russia publicly promotes the idea of "Russian world", which, along with other ideas, contains abstracts about the full support of his compatriots. But in fact the authorities for many years does the exact opposite and makes every efforts to prevent family reunification of compatriots and return them to their historical Homeland.

Nowadays , as a result of deteriorating foreign policy situation, Europe has become the center of attraction of war refugees and economic migrants. Despite the great risk of a reversal of migrants to Russia, while she is not exactly attractive to refugees. Unlike Europe with its monthly benefit (s) from 100 euros in Russia, the refugees rely a lump sum payment in the amount of only \$ 100 which survive in modern conditions is simply impossible. Thus, the Russian migration policy today is undergoing significant changes and shows the great est tightening over the past 25 years. In terms of sanctions, crisis, a significant decline in living standards could hardly be expected to humanize immigration laws. Meanwhile, the impending "demographic pit" will sooner or later have to change the priorities of the Russian leadership, not to provoke a full-scale social crisis in the country.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Continued effectiveness of the Organization in view of the new challenges: Doc. MC/1631 / Intergovernmental Committee for Migration. Geneva, 1989. P. 12-14.

Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics // BBC News.

URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

MPC – Migration Profile. Russia. Report written by the MPC Team on the basis of CARIM East database and publications. June, 2013.
http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Russia.pdf.

Абушахманова Ю. В. Экономический кризис: эволюция, действительность, прогнозы // Молодой ученый. - 2014. - № 4. - С. 441-446.

Алдашов Б.А., Куслина Т.В. Социально-правовой анализ мировых миграционных процессов. Монография – Алматы: Фалым, 2011. - 164 с.; С.7.

Аслаханова С. А., Ялмаев Р. А., Бексултанова А. И. Анализ состояния миграционных процессов в России на современном этапе // Молодой ученый. - 2015. - № 21. - С. 341-343.

Бердинских В. Спецпоселенцы: Политическая ссылка народов Советской России – М.: Новое литературное обозрение, 2005. – 768 с.; С.15.

Бугакова Е. А. Миграционный кризис в Европе и попытки ЕС найти его разрешение // Молодой ученый. - 2016. - № 5. - С. 571-573.

Вершинина, И.Ф. О проблемах осуществления права на гражданство в субъектах

Российской Федерации, специфика проблем в Калининградской области / И.Ф. Вершинина // Право на гражданство: сб. материалов. – М.: Новая юстиция, 2010. – 144 с.; С. 12-17.

Волох В.А., Суворова В.А. Концепция государственной миграционной политики России – основа миграционной безопасности страны // НВ: Национальная безопасность. – 2013. – № 3.

Графова Л. Разнесенные ветром. - М., 2016 г.

Грицюк, М. ФМС посчитала нелегалов // Российская газета. 15.10.2012.

Громан Ш., Котлярский М. Показатели алии.
30.03.2002. - http://pogrom.org.il/rus_articles.php?art_id=38&ckattempt=1.

Гусенко М. Гости без будущего // Российская газета. 18.04.2016.

Декрет ВЦИК РСФСР от 1 апреля 1918 г. «О приобретении права российского гражданства». //СУ РСФСР. 1918. № 31. Ст. 405.

Дидье Д. М. Анализ теоретических подходов к понятию кризиса в социально-экономической системе / Д. М. Дидье // Экономическая наука и практика: материалы II междунар. науч. конф. (г. Чита, февраль 2013 г.). – Чита: Издательство Молодой ученый, 2013. - С. 1-4.

Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение. – Изд. 2-е, испр. и перераб. - М. : Альфа-М, 2007. - 416 с.

Доклад ООН: США и Россия - лидеры по числу мигрантов [Электронный ресурс]
// ВВС
http://www.bbc.com/russian/russia/2013/09/130912_un_migration_statistics.shtml
(дата обращения 01.04.2016).

Ермолаева, Н. Совет Европы призвал Эстонию не штрафовать русских за незнание языка.

// Российская газета. 21.10.2016.

Желудкова Т.И. Основные направления деятельности полиции дореволюционной России по охране феодального и буржуазного общественного порядка: Лекция. - М.: Академия МВД СССР, 1977, С.27-29.

Зайончковская Ж.А. Вынужденные мигранты из стран СНГ и Балтии. //Социологические исследования. - 1998. - № 6. - С. 55-60.

Закон Российской Федерации от 19.02.93 г. № 4528-1 «О беженцах». //Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст.425.

Закон РФ от 01.04.1993 № 4730-1 (ред. от 30.12.2015) «О Государственной границе Российской Федерации» // Российская газета, № 84, 04.05.1993.

Кахбулаева Э. Х. Взаимосвязь нелегальной и криминальной миграции и преступности / Э.Х. Кахбулаева // Молодой ученый. - 2011. - № 6. Т.2. - С. 48-51.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // «Консультант Плюс» - <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131046;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.40978823974728584>.

Красинец, Е.С. Современная миграция этнических немцев из России в Германию / Е.С. Красинец // Народнонаселение. - 2007. - № 2. – С. 77.

Лимонова Н.А. Право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Учеб.пос. - М.: Книжный мир, 2001, С.20.

Мукомель В. Миграционные процессы в России (1985-2015). 2015. [Электронный ресурс] // Институт социологии РАН - <http://last30.ru/issue/migration/research/> (дата обращения 04.04.2016).

Муравенкова М. В. Административно-правовое регулирование в сфере миграции:

сравнительная характеристика государственного регулирования в США, странах Западной Европы и РФ // Молодой ученый. - 2015. - № 3. - С. 655-660.

Неграждане в Прибалтике: 10 лет на решение вопроса? [Электронный ресурс] 04.11.2014.
// BBC; Режим доступа –

http://www.bbc.com/russian/international/2014/11/141104_statelessness_issue_baltic_states
(дата обращения 20.04.2016).

Полицейское право: Пособие для студентов / Дерюжинский В.Ф., проф. С.-Петербур. ун-та.
– 4-е изд. – Петроград: Сенат. Тип., 1917. – 522 с.

Полное собрание законов (ПСЗ). Т. V. № 3477. Постановление Совета Министров –
Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. № 173 «Положение о
Федеральной миграционной службе России». //Собрание актов Президента и
Правительства Российской Федерации. 1993. № 10. Ст.836.

Российское законодательство X - XX веков. В 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси /
Отв. ред. В. Л. Янин; Т. 3. Акты Земских соборов / Отв. ред. А. Г. Маньков. –
М.: Юрид. лит., 1985. – 511 с.

Рязанцев С.В., Письменная Е.Е. Роль международной миграции в демографическом и
социально-экономическом развитии России. // «Social Policy: Expertise,
Recommendations, Overviews». - 2006. - № 5.

Сакунов М. Е., Кондауров Я. А. Миграционный кризис в Европе в современных условиях
// Молодой ученый. - 2016. - №1. - С. 556-559.

Соколов-Митрич, Д. Не таджикские девочки. Не чеченские мальчики. – М., 2007. – 320 с.

Солопенко А. Неграждане Латвии: актуальная проблема настоящего и будущего //
Балтийский мир. - 2013. - № 4. - С. 50-52.

Степанов В.В. Возвращение крымских татар: велика ли вероятность этноконфликта?
2013. [Электронный ресурс] // <http://avdet.org/node/7295>.

Указ Президента РФ от 22.06.2006 № 637 (ред. от 25.02.2016) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (вместе с «Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом») // Собрание законодательства РФ, 26.06.2006, N 26, ст. 2820.

Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 11.04.2016, № 15, ст. 2072.

Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ, 19.08.1996, N 34, ст. 4029.

Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 31.12.2014) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.06.2002, № 22, ст. 2031.

Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016) // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

Федеральный закон от 20.07.2012 № 121-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента» // Собрание законодательства РФ, 23.07.2012, N 30, ст. 4172.

Хоботова А.Н. Организационные правовые основы развития паспортной системы СССР (1917-1980)// Автореф. дисс...канд.юрид. наук. - М., 1983.

Ширяков Д. В. Влияние социально-экономического кризиса 2014–2015 года на выборы в Государственную Думу РФ в 2016 году // Молодой ученый. - 2016. - № 1. –

С. 559-563.

Щукина К. В. Влияние миграционных процессов на экономическую безопасность России // Экономика, управление, финансы: материалы IV междунар. науч. конф. (г. Пермь, апрель 2015 г.). - Пермь: Зебра, 2015. - С. 149-152.

Яновская М. Лишние, чужие, ненужные. Вышла новая книга Лидии Графовой о переселенцах // Международное общественное движение содействия мигрантам и их объединениям «Форум переселенческих организаций» - <http://migrant.ru/lishnie-chuzhie-nenuzhnye-vyshla-novaya-kniga-lidii-grafovoj-o-pereselencax/>.

Росстат . Федеральная служба государственной статистики - <http://www.gks.ru/>