Миграция XXI ВЕК

независимый информационно-аналитический журнал № 2 (11), март — апрель 2012

главная тема:

ЗАЧЕМ НУЖНА В РОССИИ ИММИГРАЦИОННАЯ АМНИСТИЯ



Михаил Тюркин,

начальник Департамента информационных технологий, связи и защиты информации МВД России, генерал-лейтенант внутренней службы:

«ИТ-технологии помогут реально оценить масштабы миграции и дадут возможность эффективней ею управлять»

МИРПАЛ (MIRPAL – Migration and Remittances Peer-Assisted Learning) – международная сеть практиков и экспертов в области миграции и денежных переводов.



ТРЕТЬЯ РЕГИОНАЛЬНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ МИРПАЛ

21 — 23 мая 2012 г.
Душанбе (Таджикистан)

Сеть МИРПАЛ, созданная по инициативе и при поддержке Всемирного банка совместно с Департаментом международного развития Великобритании (ДФИД/DFID), объединяет ведущих специалистов и ученых, занимающихся миграцией и денежными переводами в 9-ти странах: Армении, Беларуси, Казахстане, Киргизии, Молдове, России, Таджикистане, Узбекистане и Украине

Главные темы конференции:

1. Определение роли государства в управлении программами трудовой миграции

2. Подготовка трудовых мигрантов к работе за рубежом: роль направляющих и принимающих стран

Материалы конференции будут размещены в следующем номере журнала и на сайте: **http://www.mirpal.org**



Чтобы узнать подробнее о делах МИРПАЛ, посетите наш обновленный сайт: ***www.mirpal.org***

Координаты секретариата МИРПАЛ:

Адрес: 115093, Москва, 3-й Павловский пер., д.1, стр.57, оф.211

Тел. ***(495) 781-20-26***

migr21@mail.ru

Учредители журнала:
Общественный фонд «Миграция XXI век»
Союз журналистов России

Общественный редакционный совет журнала «Миграция XXI век»

БОГДАНОВ Всеволод Леонидович — председатель Союза журналистов России

ВИШНЕВСКИЙ Анатолий Григорьевич — директор Института демографии ГУ Высшей школы экономики

ВОРОБЬЕВА Ольга Дмитриевна — доктор экономических наук, зав. кафедры РГСУ

ГОНТМАХЕР Евгений Шлемович — заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений РАН

ЗАЙОНЧКОВСКАЯ Жанна Антоновна — зав. лаборатории миграции населения Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

ИВАХНЮК Ирина Валентиновна — доктор экономических наук, зам. заведующего кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

КОРТУНОВ Андрей Вадимович — президент фонда «Новая Евразия»

ПОСТАВНИН Вячеслав Александрович — президент фонда «Миграция XXI век», председатель Общественного редакционного совета

САДОВСКАЯ Елена Юрьевна — кандидат философских наук, участник Международной сети МИРПАЛ (Казахстан)

ТИШКОВ Валерий Александрович — академик РАН, директор Института этнологии и антропологии РАН

ТЮРЮКАНОВА Елена Владимировна — директор Центра миграционных исследований

ЮФЕРОВА Ядвига Бронеславовна — зам. главного редактора «Российской газеты»

Главный редактор — **ГРАФОВА Лидия Ивановна**, председатель исполкома «Форума переселенческих организаций», член Правительственной комиссии по миграционной политике *l.grafova@mail.ru*

Ответственный секретарь и верстка — **Вероника Цоцко**
Дизайн — **Кирилл Быков**
Корректура — **Маргарита Ульянова**

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследства ПИ № ФС77-40377 от 09 июня 2010 г.

При использовании материалов ссылка обязательна. Мнение авторов не обязательно совпадает с мнением редакционного совета. Редакция не несет ответственности за содержание рекламных материалов.

Тираж 1000 экз.
Отпечатано в типографии ООО «АМА-ПРЕСС»
111116, Москва, Энергетический пр., дом 30, строение 1
Заказ 1020

Адрес редакции: 105037, г. Москва, ул. Никитинская, д. 8, корп. 1
Тел. (факс): +7 (495) 781-20-26
Тел.: +7 (916) 653-85-61

СОДЕРЖАНИЕ

Новости миграционной политики
2 Совбез одобрил проект Концепции

Миграция и информатизация
4 Информационные технологии оптимизируют работу ФМС • *Михаил Тюркин*
8 Что такое «электронное правительство» • *Наталья Храмцовская*

Миграционная практика в России
10 Прогресс или видимость? • *Вячеслав Поставнин*
45 Патенты вывели «из тени» больше миллиона мигрантов • *Сергей Рязанцев*
48 Манипуляции с квотами умножают число нелегалов • *Наталья Тагильцева*

МИРПАЛ в действии
12 Беларусь: Миграционный климат после кризиса • *Рита Супрунович*
14 Молдова: Создать условия для возвращения мигрантов домой • *Екатерина Бурачек*

Послание Президенту РФ
16 Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему «Нерешенные проблемы миграционной политики»
18 Неотданные долги наши • *Сергей Ягодин*
21 Программа переселения — для всех репатриантов • *Галина Рагозина*

Новые идеи, проекты, мечты
23 Сибирь — спасительный ковчег России • *Виктор Аренс*
51 России необходим музей миграции • *Дмитрий Полетаев*
54 Культурное пространство и миграция • *Ольга Почекина*

Семинары, конференции, круглые столы
26 Форум мигрантов в «Президент-Отеле» • *Светлана Телятникова-Никабадзе*

ЗАЧЕМ НУЖНА В РОССИИ ИММИГРАЦИОННАЯ АМНИСТИЯ — главная тема
27 Зачем нужна в России иммиграционная амнистия • *Лидия Графова*
28 Вызовы современной миграции, с которыми столкнулась Россия • *Вячеслав Поставнин*
32 Легализация нелегалов: актуальность и риски • *Наталия Власова*
34 Надоела риторика • *Ольга Воробьева*
37 О тех, кто первый на очереди • *Никита Мкртчян*
37 Правовой беспредел должен быть остановлен указом президента • *Людмила Жирова*
38 Изучая чужой опыт, выбирать свой путь • *Наталья Хофманн*
40 Основные вопросы разработки «Программы иммиграционной амнистии в России»: использование опыта принимающих стран

Невосполнимая утрата
41 Елена Тюрюканова (5 июля 1959 — 7 апреля 2012) • *Дмитрий Полетаев*
43 Душа отказывается признать утрату • *Надежда Ажгихина*
44 Спасибо, Лена • *Лидия Графова*

Поздравляем депутата
50 С мечтой о городе Солнца • *Лидия Графова*

Миграция в мире
56 Миграционная политика США: уроки для России • *Андрей Коробков*

Как остановить ненависть
60 Добрососедство — под угрозой • *Елена Кублицкая*
63 Давайте похороним слово «толерантность» • *Алексей Авганов*

Что говорит о мигрантах Библия
66 Чужеземец одно, пришелец — другое • *Ольга Сушкова*

Издание журнала финансируется по проекту Всемирного банка

Редакция выражает благодарность члену-корреспонденту Российской Академии художеств Игорю СМИРНОВУ-САРДАНОВСКОМУ за предоставленные в дар рисунки

Совбез одобрил проект Концепции

27 апреля с. г. в подмосковных Горках состоялось заседание Совета Безопасности, посвящённое обсуждению Концепции государственной миграционной политики России и мерам по её реализации. На заседании выступил президент РФ Д. А. МЕДВЕДЕВ:

...Тема миграции является чрезвычайно резонансным вопросом в нашей жизни. Об этом говорят, спорят. Вопросы миграции являются предметом достаточно серьёзной дискуссии, которая проходит в обществе. Поэтому нам нужно определить ключевые задачи на ближайшую и на долгосрочную перспективу. Причём определять мы её должны с учётом мирового опыта. Потому что и наш опыт, и зарубежный опыт показывают, что в мире миграционные процессы приобрели системный характер, количество мигрантов год от года увеличивается, а сам процесс миграции становится всё более сложным и трудноуправляемым. Причём я имею в виду не только миграцию в нашей стране, а вообще мировую миграцию.

Мир становится более прозрачным, и перемещение больших потоков людей — это данность. Во всём мире также пытаются найти ключи к решению основных проблем мигрантов. Имею в виду прежде всего использование их трудового потенциала и, что ещё более трудно и требует больших затрат, их социокультурную адаптацию.

В нашей стране от решения вопросов, связанных с миграцией, во многом зависит и формирование цивилизованного рынка труда, и обеспечение занятости, а также укрепление позитивных тенденций в российской экономике и развитие интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

По официальным данным — подчёркиваю, по официальным данным, — начиная с 2000-го года в Россию приехали около семи миллионов человек. Во многом благодаря этому притоку была компенсирована естественная убыль населения, произошла стабилизация рынка труда в некоторых сферах. Имею в виду стройку, услуги, в ряде случаев — торговлю, обрабатывающее производство и в некоторых ситуациях — сельское хозяйство.

Как прогнозируют эксперты, за ближайшее десятилетие за счёт мигрантов может быть сведён на нет и целый ряд неприятных социально-экономических тенденций. К примеру, таких, как увеличение дефицита рабочей силы и структурные диспропорции на рынке труда.

Вместе с тем отсутствие эффективной системы контроля за миграционными потоками (это, к сожалению, факт), а также погоня предпринимателей за дешёвой рабочей силой (это тоже, к сожалению, факт) ведёт к росту количества тех мигрантов, которые трудятся нелегально. Это серьёзная питательная среда для теневого сектора экономики, для коррупции и для совершения самых различных преступлений. Соответственно, всё это провоцирует всплески ксенофобии и межнациональных конфликтов, что крайне опасно для судьбы нашего государства. По-прежнему очень много проблем с адаптацией мигрантов, с защитой, с другой стороны, их прав и свобод.

Очевидно, что наша миграционная политика должна полностью отвечать реалиям сегодняшнего дня и тем изменениям, которые происходят в стране и в мире. Главная цель этой миграционной политики остаётся прежней — это обеспечение потребностей экономики в соответствующей рабочей силе, прежде всего — за счёт расширения возможностей для переселения в Россию на постоянное жительство наших соотечественников. В этом контексте хотел бы обратить внимание на несколько принципиальных моментов.

Первый момент. Нам необходимо завершить формирование системы, которая бы эффективно решала весь спектр вопросов, относящихся к миграционной политике. К примеру, до сих пор ни одна из государственных структур не располагает полной информацией о количестве нелегальных мигрантов. И методики подсчёта, естественно, очень разные. Соответственно, прыгают цифры, масштаб проблемы до конца непонятен. Требуют уточнения механизмы определения потребности государства в иностранной рабочей силе. Возможно, стоит рассмотреть и вопрос об упро-

щении порядка получения целого ряда документов.

Второе. Нам следует создавать условия для экономической мобильности населения, особенно из регионов с так называемой избыточной рабочей силой. Этому должны содействовать как государство, так и частные компании.

Третье. Более решительной, существенно более решительной должна быть борьба с незаконной миграцией. В нашей стране находится весьма значительное, я бы сказал, просто очень большое количество иностранцев с неопределённым правовым статусом и, конечно, с нарушением правил пребывания. Многие из них — а если говорить об иностранцах с неопределённым правовым статусом или с нарушением правил пребывания, то практически все — не платят налоги. Естественно, в результате этого находятся вне зоны контроля государства, скатываются на самое дно социальной структуры, пополняют ряды криминальных структур.

Четвёртое. Серьёзные нарекания вызывают нерешённые проблемы, о чём я уже сказал в начале, с социокультурной адаптацией мигрантов. К сожалению, надо признать, что эффект от реализации специальных программ, которые способствуют интеграции иностранцев в российское общество, пока остаётся невысоким. Да, это не только наша проблема. Таких проблем много и в других странах: в европейских странах, других государствах, но это не значит, что мы должны просто умыть руки и сказать, что проблема с социокультурной адаптацией есть не только у нас, но и в государствах с более высоким уровнем жизни и с более высоким уровнем правопорядка. Наоборот, мы должны действовать в этом плане более наступательно и более жёстко, с учётом того, что у нас неблагополучно по другим вопросам.

И наконец, **пятое.** Более активной должна стать международная составляющая — сотрудничество в сфере миграции со странами СНГ и другими государствами. Как показывает практика, сообща гораздо легче решать вопросы, которые связаны с противодействием незаконной миграции, оптимизацией механизмов депортации, оптимизацией механизмов реадмиссии и, конечно, унификацией миграционного законодательства. Далеко не все наши соседи с удовольствием по этой теме с нами сотрудничают, но это не означает, что мы не должны их к этому побуждать как морально — призывами, так и другими средствами, которые у нашей страны есть. И вы все понимаете, о чём я говорю.

Они должны соблюдать наше законодательство, и в этом смысле, даже при понимании того, что у нас есть большое количество своих собственных проблем, Россия остаётся привлекательным местом для труда огромного количества людей. Они должны вести себя у нас по-человечески и жить по-человечески.

Уважаемые коллеги! Я обозначил некоторые проблемы, их больше в миграционной сфере, но в любом случае хотел бы сказать, что нам нужна действенная и эффективная миграционная политика.

(Сайт Президента РФ kremlin.ru)

Ученые сомневаются в реалистичности Концепции

26 апреля с. г. в Институте государства и права Российской Академии Наук состоялось расширенное заседание Ученого совета, на котором обсуждался последний вариант проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, размещенный на официальном сайте Федеральной миграционной службы (ФМС) России. С основным докладом выступила старший научный сотрудник сектора прав человека ИГП РАН, к. ю. н. Воронина Наталья Александровна.

В работе Совета участвовали представители Администрации президента РФ, Государственной Думы ФС РФ и общественности.

Представителями научного сообщества и другими участниками заседания была высказана обеспокоенность о том, что в России до сих пор нет добротной, реалистической Концепции государственной миграционной политики РФ, которая отвечала бы современным реалиям. Представленные варианты проекта Концепции не отвечают в значительной мере предъявляемым требованиям к такого рода документам. Они отражают, главным образом, как было отмечено выступающими, ведомственный подход к разрешению проблем миграционной политики, в рамках которого основное внимание уделено вопросам стимулирования трудовой иммиграции, без постановки задач по изменению сложившихся негативных тенденций социально-экономического, демографического и иного характера.

(Сайт Института государства и права Российской Академии Наук)

Миграция сегодня достигла таких масштабов, что ни управлять ею, ни даже просто оценить её объемы без привлечения современных технологий невозможно. В мире стремительно развивается спрос на услуги через интернет. Электронные (в первую очередь «онлайн») технологии вытесняют практику личных визитов в разные инстанции, ручного заполнения документов, позволяют иначе — быстрее, разумнее, эффективнее — организовать работу с огромным массивом информации, который находится в постоянном движении и востребован многими пользователями. Миграционные процессы, происходящие в России и мире, масштабы легальной и нелегальной миграции, интеграция нашей страны в мировое сообщество — все это заставляет нас активнее переходить на современные информационные технологии, давно и с успехом применяемые во всех развитых странах.

Информационные технологии оптимизируют работу ФМС

Михаил Тюркин,
начальник Департамента информационных технологий, связи и защиты информации МВД России, генерал-лейтенант внутренней службы



Правоохранительные органы являются полноценной частью формируемого электронного правительства. Внедрение автоматизированных информационных систем обеспечения оперативно-служебной деятельности напрямую влияет на рост раскрываемости преступлений и повышение уровня общественной безопасности.

Указом президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации создан Департамент информационных технологий, связи и защиты информации МВД России. Основная задача Департамента — сформировать необходимые условия для повышения результативности оперативно-служебной деятельности подразделений МВД России за счет создания единой системы информационно-аналитического обеспечения повседневной работы сотрудников МВД России на местах.

Система миграционного учета как полигон

Для решения этой задачи Департамент обеспечивает координацию работ по модернизации ведомственной телекоммуникационной и информационно-технологической инфраструктуры, а также созданию новых и развитию действующих информационных систем в интересах подразделений и организаций МВД России, а также подведомственной ФМС России. На основе формирования единой технической политики Департаментом осуществляется взаимная увязка выполняемых работ, гарантируется совместимость информационных систем и эффективность использования собираемых данных.

При планировании и проведении работ по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России широко применяются подходы ФМС России, успешно зарекомендовавшие

себя в рамках создания государственной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ).

Работа по созданию ГИСМУ начиналась ФМС России в условиях, подобных сложившимся сегодня в МВД. Так, в начале работ по созданию ГИСМУ в ФМС России эксплуатировалось большое количество разрозненных, не связанных между собой и несовместимых, локально установленных программно-технических решений поддержки выполнения отдельных частных задач в сфере миграционного учета и контроля, связанных с регистрационным учетом, оформлением и выдачей документов, удостоверяющих личность, разрешительных документов и др. В ФМС России отсутствовали общие централизованные базы данных, содержащие полную непротиворечивую информацию об объектах учета, сведения дублировались в разных локальных базах данных и не отличались достоверностью, что, конечно, отрицательно отражалось на деятельности Службы в целом.

За последние шесть-семь лет ФМС России далеко продвинулась в сфере использования информационных технологий. Так, сделан значительный прорыв в развитии ведомственной информационно-технологической инфраструктуры, реализован центральный банк данных по учету иностранных граждан и лиц без гражданства, временно или постоянно проживающих на территории России, создаются центральные базы данных, содержащие сведения о документах, удостоверяющих личность, разработано и внедряется типовое программное обеспечение поддержки работы сотрудников. Проведена модернизация интернет-портала ФМС России, осуществлен переход на электронное взаимодействие в рамках предоставления государственных услуг и налажен в этой сфере эффективный межведомственный обмен. Одним словом, была проведена полная информатизация Службы.

Путь к единому информационному пространству

В МВД России в течение последних нескольких лет в этой сфере также сформирован серьезный задел. Однако основные достижения касаются прежде всего создания ведомственной информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры. В результате выполнения программы создания единой информационно-телекоммуникационной системы МВД России обеспечен базовый уровень технического оснащения подразделений органов внутренних дел Российской Федерации. Около 6,2 тысяч подразделений системы МВД России подключены к единой ведомственной телекоммуникационной сети (53,4% от общего количества).

Вместе с тем все это время недостаточное внимание уделялось развитию прикладных систем поддержки деятельности отдельных подразделений и формированию единого информационного пространства ведомства. Данные работы финансировались по остаточному принципу в условиях отсутствия общего облика системы, единого замысла и плана работ.

Централизованное создание прикладных систем в основном завершалось на стадии опытно-конструкторской разработки.

При этом в территориальных органах МВД России внедрялись информационные системы поддержки отдельных направлений деятельности — в основном за счет финансирования, выделяемого из бюджетов субъектов Российской Федерации. Централизованные базы данных по целому ряду важнейших направлений работы не формировались и в настоящее время отсутствуют.

Итак, при создании единого информационного пространства МВД столкнулось с теми же проблемами, что и ФМС. Единственная разница — для решения данной задачи, которая в несколько раз сложнее и масштабней, отводится не так много времени. В соответствии с планом мероприятий, утвержденным президиумом Совета при президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации 15 декабря 2011-го года, создание единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (ИСОД МВД России) должно быть завершено к концу 2014-го года, а это сравнительно небольшой отрезок времени.

За оставшиеся три года Министерству предстоит обеспечить на территории всей страны внедрение унифицированных прикладных решений по основным направлениям оперативно-служебной деятельности. Организовать по каждому из направлений формирование соответствующих централизованных баз данных. Создать единую инфраструктуру дата-центров для размещения этих баз данных и прикладных приложений на принципах «ведомственного облака», а также реализовать единую технологию регламентированного доступа к ним.

Уже сегодня Министерством проделана серьезная подготовительная работа в этом направлении. Назначен Главный конструктор по созданию ИСОД МВД России, распоряжением президента Российской Федерации определен единственный исполнитель работ по созданию единой информационной системы централизованной обработки данных. Подготовлен детальный план мероприятий по созданию ИСОД МВД России с указанием объемов финансирования из бюджета на каждое мероприятие. Утверждены концептуальные документы по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения МВД России в 2012 — 2014 годах, документы об обеспечении информационной безопасности в органах внутренних дел до 2020-го года, а также о радиоэлектронной борьбе в системе МВД России до 2020-го года.

В целях выработки общей стратегии под руководством заместителя министра внутренних дел Российской Федерации С. А. Герасимова образован Совет по созданию единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД →

России. В его состав вошли представители не только заинтересованных подразделений министерства, но и федеральных органов исполнительной власти.

Электронное взаимодействие должно расширяться

Важная роль в развитии и реализации ИСОД МВД России отводится также ФМС России. Прежде всего необходимо наладить между ведомствами более тесное и оперативное информационное взаимодействие. В настоящее время доступ к данным, содержащимся в ГИСМУ и других информационных системах ФМС, организован всего с нескольких рабочих мест. При этом у сотрудников в регионах и на местах отсутствует возможность оперативно получить информацию о выданных документах, удостоверяющих личность, и другие необходимые идентификационные сведения, собираемые ФМС. Существенно облегчит реализацию такого взаимодействия создание ФМС России единого регистра всех идентификационных документов, содержащего информацию о всех типах документов, удостоверяющих личность, с возможностью оперативного доступа к этому регистру.

Тем более что опыт успешного оперативного информационного взаимодействия между ведомствами уже существует — при оказании государственных услуг населению на принципах «одного окна» с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Так, МВД России в электронном виде обрабатывает запросы и предоставляет сведения о наличии (отсутствии) судимости или факта уголовного преследования, а также сведений о нахождении в розыске. Более 80 процентов подобных запросов поступает от ФМС России. Так, с 1 октября 2011-го года информационными подразделениями МВД отработано более 139 тыс. таких межведомственных электронных запросов от ФМС. Подразделения МВД в свою очередь направляют (с использованием СМЭВ) в Федеральную миграционную службу запросы о сведениях, необходимых для предоставления госуслуг отдельным гражданам и организациям. С момента запуска СМЭВ в ФМС направлено порядка 98 тыс. запросов. Этот опыт свидетельствует о технической возможности организовать получение информации в электронной форме по более широкому кругу оперативно-служебных задач, решаемых МВД России.

Паспорта нового поколения — близкая реальность

Необходимо также и дальше совместно развивать государственную систему изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения (ГС ПВДНП). В настоящее время практически завершен первый этап создания этой системы, предусматривающей обеспечение технической возможности получения российскими гражданами на всей территории страны заграничных паспортов нового поколения.

Тем не менее создание Системы еще не завершено.

В настоящее время МВД России, как государственным заказчиком-координатором всех работ по созданию ГС ПВДНП, особое внимание уделяется вопросу внесения в заграничные паспорта нового поколения в качестве дополнительного биометрического параметра изображения отпечатков пальцев. Реализация этих мер позволит усилить позиции Российской Федерации при обсуждении условий введения безвизового режима посещения гражданами России стран Европейского союза.

В большинстве стран Европейского союза уже завершен комплекс организационных мероприятий по введению биометрических паспортов следующего поколения, которые в обязательном порядке должны содержать не только цифровую фотографию, но и оцифрованное изображение отпечатков пальцев в формате, рекомендованном Международной организацией гражданской авиации.

Принимая во внимание, что международные нормативные правовые акты Европейского сообщества в части, касающейся использования указанных биометрических идентификаторов, носят рекомендательный характер и введены не во всех европейских странах, руководством нашей страны принято решение о внесении отпечатков пальцев в первую очередь в документы, выдаваемые иностранным гражданам и лицам без гражданства, а именно — в документ о виде на жительство и в проездной документ беженца. Работа с ограниченным контингентом таких граждан позволит в самые короткие сроки апробировать на практике весь технологический цикл. Так, в декабре 2011-го года успешно проведены испытания разработанных программно-технических реше-



ний, а также персонализированы образцы бланков указанных документов. Аналогичные решения в дальнейшем планируется применять для оформления заграничных паспортов следующего поколения.

Внедрение в заграничные паспорта нового поколения информации об отпечатках пальцев позволит исключить возможность использования такого документа лицом, не являющимся его владельцем, при этом не приведет к повышению госпошлины и не увеличит сроки изготовления документа.

На сегодняшний день техническая составляющая проекта в целом реализована. В случае принятия руководством страны политического решения обеспечить полномасштабное введение в обращение документов с отпечатками пальцев можно будет уже в самое короткое время.

Ради экономии средств и времени

Хочется также отдельно отметить возможность в рамках ГС ПВДНП введения паспорта гражданина Российской Федерации нового образца, основанного на использовании защищенной пластиковой карты и электронной цифровой подписи. Тема замены внутренних паспортов защищенной пластиковой картой с чипом уже несколько лет активно обсуждается общественностью и в целом достаточна интересна. Ведь карта, помимо дополнительных возможностей проверки ее подлинности и принадлежности, может стать универсальным идентификатором гражданина при получении им государственных услуг в электронном виде, предусматривающих обеспечение юридической значимости дистанционного взаимодействия.

В то же время надо понимать, что ввод пластиковой карты — достаточно сложный вопрос, требующий всесторонней проработки не только с организационно-правовой точки зрения, но и с технической.



ИТАР-ТАСС

Оптимальный вариант решения организационного вопроса — возложить ответственность за внедрение пластиковой карты на межведомственную рабочую группу по подготовке введения паспортно-визовых документов нового поколения. Эта рабочая группа уже создана, имеет успешный многолетний опыт и состоит из ответственных руководителей 14 министерств и ведомств, представителей Администрации президента, правительства и Государственной Думы.

Что касается технических и технологических вопросов, то тут тоже уже созданы существенные предпосылки. Речь идет об успешно функционирующей в рамках ГС ПВДНП информационно-технологической инфраструктуре, охватывающей 1 270 объектов, из которых 863 объекта являются подразделениями ФМС России. Кроме того, следует учитывать межведомственный сегмент системы, резервирование до конца 2012-го года основных ее центров, что будет отвечать самым современным требованиям по катастрофоустойчивости.

Одновременно ФМС России сможет использовать для решения собственных задач информационно-технологическую инфраструктуру, формируемую при создании ИСОД МВД России. Таким образом, подключение подразделений ФМС России в развивающуюся интегрированную мультисервисную телекоммуникационную систему органов внутренних дел (ИМТС) позволит получить значимую экономию бюджетных средств. Использование создаваемых центров обработки позволит также обеспечить дополнительное резервирование и сохранность обрабатываемых в системе ФМС России данных.

Михаил Леонидович Тюркин *до перехода в МВД (2011 г.) был первым заместителем директора ФМС России, где он проработал 10 лет. Под его руководством была проведена полная информатизация ФМС, выстроена работа информационных систем, полностью перестроен интернет-портал ведомства. Наиболее сложная задача, которую удалось решить службе — межведомственный информационный обмен, о котором не раз говорил президент РФ, поднимая тему перехода к электронному правительству. В 2004 г. защитил докторскую диссертацию по миграционной тематике. В 2005 г. ему присвоено ученое звание профессора. Имеет более 100 публикаций. Является председателем Совместной комиссии государств — участников СНГ по борьбе с незаконной миграцией, членом нескольких правительственных комиссий. В 2007-м году ему присвоено почетное звание «Заслуженный юрист РФ». Генерал-лейтенант внутренней службы. Увлекается хоккеем. С апреля 2010 г. — президент хоккейного клуба «Динамо» (Москва).*

В конце XX века политические и социально-экономические потрясения и колоссальное влияние информационных технологий заставили ведущие страны мира обратить внимание на модернизацию своих систем государственного управления, с тем чтобы они, с одной стороны, обеспечивали социально-политическую стабильность в изменившихся условиях, а с другой — способствовали развитию экономики и получению определенных преимуществ в конкуренции на мировой арене. Важной частью этого процесса реформирования государственного управления стала идея «электронного правительства». За прошедшие годы представление об электронном правительстве существенно изменилось. Если первоначально речь шла об использовании веб-сайтов для оказания некоторых государственных услуг, то сейчас под электронным правительством понимается не только оказание электронных государственных услуг, но и широкомасштабное внедрение ИКТ во внутреннюю деятельность государственных органов.

Что такое «электронное правительство»



Наталья Храмцовская,
ведущий эксперт по управлению документацией в компании «Электронные офисные системы», член Международной ассоциации специалистов по управлению документами и информацией ARMA International, кандидат исторических наук

На прошедшем в Новосибирске 17 февраля 2012-го года совещании о повышении эффективности государственного управления с помощью информационных технологий В. В. Путин подчеркнул, что информатизация государственных органов — это, прежде всего:

- *серьёзный ресурс для укрепления национальной экономики, повышения инвестиционной привлекательности;*
- *эффективная модернизация социальной сферы, качественные изменения в здравоохранении, образовании, системе социальной защиты;*
- *более простое и прозрачное общение граждан с властью;*
- *реальная и очень эффективная антикоррупционная мера.*

В. В. Путин также отметил, что «в целом речь идёт о построении эффективного, современного государственного механизма управления, ориентированного на запросы граждан, на интересы общества и национальной экономики».

Кроме того, руководство страны стало наконец осознавать, что «оказание госуслуг населению — это значимая, но все же лишь часть потенциала информационных технологий в сфере госуправления. Речь идет о дальнейшей оптимизации рабочих процессов в органах власти, о сокращении сроков принятия решений и о повышении их качества, об использовании IT-технологий при проведении торгов, конкурсов и государственных закупок».

Деятельность по построению «электронного правительств» отчасти пересекается и поддерживает другое направлению реформы государственного управления, известное как «правительство 2.0», «большое» или «открытое» правительство. Если суть электронного правительства заключается в переводе в электронный вид, ускорении и автоматизации деловых процессов государственного управления и «электронизации» взаимодействия государственных органов друг с другом, с организациями и гражданами, то «открытое правительство», опираясь на технические решения, созданные в рамках электронного правительства, решает задачи повышения открытости и подотчетности государственного управления, вовлечения граждан в государственное управление, а также открытия доступа к государственной информации и её широкого повторного использования.

В очень большой степени электронное правительство — это переход на электронный обмен информацией и документацией, т. е.

на электронный документооборот. Сейчас в России завершается этап первичной автоматизации процессов государственного управления. В ближайшее время стране предстоит новый этап развития, связанный с окончательным переходом на применение Федерального закона «Об электронной подписи», разработанного на основе аналогичного европейского законодательства. В июле 2012-го года утрачивает силу закон «Об электронной цифровой подписи», и государственным органам в спешном порядке придется перерабатывать свою нормативную базу и дорабатывать свои деловые процессы таким образом, чтобы в дальнейшем использовать новые виды подписей.

Очень важным фактором развития электронного правительства является поддержка этого направления высшим руководством страны. Учитывая, что уже стала видна отдача от этой работы, можно ожидать, что совершенствование электронного правительства в ближайшие годы будет продолжаться не меньшими темпами. Более того, сейчас уже приходится порой вставать на защиту бумажных документов там, где их замена электронными пока ещё преждевременна.

Большим достижением стало создание систем межведомственного электронного документооборота (МЭДО) и электронного межведомственного взаимодействия (СМЭВ). Здесь даже более важно то, что был сломан старый менталитет государственных органов — боязнь использования новых технологий, особенно в высших органах власти. Оказалось, что ничего страшного в электронных документах нет.

Что нас ждет в ближайшем будущем? Прямо сейчас начинают вводиться электронные счета-фактуры, которые окажут очень большое влияние не только на деловую активность, но и на взаимоотношения с контролирующими органами. В ближайшее время может появиться электронный нотариат, который способен кардинальным образом изменить наиболее ответственные деловые процессы, связанные с правами собственности, недвижимостью и т. д.

Существует ещё несколько моментов, которые приходится учитывать при реализации программы электронного правительства:

- *Задачи, стоящие перед программой электронного правительства, требуют выхода за рамки организационно-распорядительной, бухгалтерской и налоговой документации. Использование других видов электронных документов также должно быть законодательно урегулировано.*
- *Существующее в настоящее время законодательство в отношении электронных документов делает основной упор на применение ЭЦП/усиленных электронных подписей. Судебные же органы, опираясь на Гражданский кодекс, занимают более гибкую позицию, принимая в качестве доказательств электронные документы и без подобных подписей. К этому вопросу необходимо подходить диалектически: для менее значимых трансакций нужно разрешить применение «облегченных» способов подписания, прежде всего — простой электронной подписи.*
- *Особое внимание придется уделить правовому статусу государственных баз данных и содержащейся в них информации. Это желательно сделать как можно скорее, поскольку уже сейчас на основании сведений из баз данных осуществляются юридически значимые действия.*
- *Многие документы, создаваемые в процессе государственной деятельности, фиксируют «долговременные» права и обязанности государства, организаций и граждан. Без обеспечения надежной сохранности таких документов применять и хранить их только в электронном виде рискованно.*
- *Электронные документы — удовольствие не из дешёвых. При широком использовании их внедрение может окупиться, но на первоначальном этапе придется вложить немалые средства.*
- *Нельзя также не учитывать, что уже действующие законы «О персональных данных» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» вносят значительные изменения в существующую систему государственного управления. Масштабность этих перемен ещё только предстоит ощутить нашему государству и обществу (но они хорошо видны на примере тех стран, которые опережают Россию на пути преобразований лет на 5-10). Для того чтобы в полной мере выполнить требования этих законов, предстоит перестроить как архитектуру, так и методику использования многих информационных систем, применяемых в государственном управлении.*

Таким образом, с моей точки зрения, электронное правительство в России, наконец, «пустило корни», и в ближайшее время можно ожидать его дальнейшего ускоренного развития. Это, безусловно, создает дополнительную нагрузку и дополнительные сложности для государственных органов; однако вместе с тем открывается возможность перехода государственных органов на совершенно иные, современные методы работы, когда у государственного служащего основная часть рабочего времени будет занята интеллектуальной деятельностью, а объёмы рутинной технической работы сильно сократятся. Соответственно, появятся большие возможности для профессионального роста государственных служащих, для повышения их статуса и оплаты труда.



Прогресс или видимость?

Вячеслав Поставнин,
президент фонда «Миграция XXI век», экс-зам. директора ФМС России (2005 — 2008 гг.)

Регистрация населения как самостоятельный институт была введена в СССР в 1935 г., одновременно с паспортизацией. Регистрация в СССР официально называлась «пропиской», да и по сей день в быту ее так называют. Это слово не переводится на иностранные языки и вызывает недоумение у иностранцев, когда они узнают, как именно этот институт у нас действует.

Посредством прописки, имеющей строго разрешительный характер, государство решало три главных задачи:

- *содействие правоохранительным органам и спецслужбам в проведении оперативно-поисковых операций;*
- *учет движения населения (т. е. контроль за внутренней миграцией);*
- *выдача справок о наличии жилья.*

Основной целью создания адресных бюро — ключевых звеньев регистрационной системы — была организация розыска и наблюдение за лицами из числа так называемого «оперативного контингента» (Приказ НКВД от 1938 г.). Такая система перешла в наследство к новой России и просуществовала практически в неизменном виде вплоть до середины 90-х годов. Это был, безусловно, мощный инструмент, позволивший эффективно бороться с преступностью и шпионско-диверсионной деятельностью спецслужб иностранных государств.

Одновременно институт регистрации составлял основу национальной системы учета перемещения населения. И это весьма позитивный момент. Дело в том, что статистика внутренней и внешней миграции считается одним из самых сложных разделов статистики населения. Такие события, как рождение и смерть, достаточно легко учитываются. Они уникальны в жизни каждого человека, их учет прост и однозначен: число событий точно равно числу лиц, с которыми они произошли. А вот миграцию измерить и проконтролировать значительно сложнее. Перемещения людей различаются по направлениям (выбытие или прибытие), времени отсутствия и пребывания человека в том или ином месте, расстояниям, целям (причинам) и т. д.

Таким образом, так называемый текущий учет населения, выполняемый посредством регистрации, не позволяет достаточно эффективно решить задачи, связанные с миграцией.

Правда, в советские времена реализовать такой учет все-таки удавалось: миграция в СССР не составляла особой проблемы. На тогдашнюю эффективность учета также влияли такие факторы, как надежно закрытая государственная граница, достаточно мощный агентурно-оперативный аппарат, созданный правоохранительными органами и спецслужбами.

Одновременно сложилась практика, по которой социально-экономическая инфраструктура строилась на базе того же института регистрации. Ее численные показатели служили основой бюджетных трансфертов в регионе. Планировались и строились детские сады, школы, транспортная инфраструктура, медучреждения и т. п. На регистрации завязывался учет жилья, личного автотранспорта, воинский учет, медицинское обслуживание и т. д. Избирательная система также (по сей день) имеет в своей организационной основе регистрацию по месту жительства.

Таким образом, институт регистрации по сути превратился из прикладных инструментов в один из основных элементов конструкции жизнедеятельности государства. Поэтому когда чиновники слышат призывы правозащитников: «Надо наконец отменить прописку, в соответствии с Конституцией!» — многие из них искренне пугаются. Ведь это же, по их мнению, приведет к развалу государства.

Но кто бы там чего ни боялся, а факт тот, что с середины 90-х годов и практически по настоящее время ситуацию в области учета населения специалисты оценивают как критическую. Практически не собираются сведения о мигрантах, имеющих временную регистрацию по месту пребывания. С 2002-го по 2007-й годы в стране отсутствовала правовая база статистического учета мигрантов-иностранцев. Сведения, собиравшиеся органами МВД, были весьма неполными, их качество не контролировалось и вообще никак не оценивалось. Более того, со свободным въездом в страну и несовершенной системой учета и регистрации появилось огромное количество нелегальных мигрантов.

В связи с распространением коррупции в правоохранительных органах функция учета мигрантов — как

внутренних, так и внешних — превратилась в щедрую кормушку для чиновников и милиции (полиции).

Ситуация в кардинально изменившейся стране с самого начала требовала, конечно, совершенно иных подходов к вопросу учета населения. Демократические стандарты жизни современного общества просто уже не позволяют действовать жесткой контрольно-надзорной системе. Однако, несмотря на принятый еще в 1993 г. Закон РФ «О праве граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства», за прошедшие почти 20 лет распрощаться с принципами пресловутой «прописки» нам так и не удалось. Взять и разом отменить действующий регистрационный учет без создания нового порядка действительно опасно: мы рискуем нанести ущерб национальной безопасности страны.

В последние 20 лет стремительно развиваются информационные технологии, в том числе в области ведения актов записей гражданского состояния, которые содержат «миграционную» информацию (о месте рождения, гражданстве и месте проживания людей).

В этот период в России дважды предпринимались попытки создать централизованные системы на основе современных технологий. Это государственный регистр населения в 90-х годах и система персонального учета населения (СПУН) в начале 2000-х. Однако обе они закончились ничем. Создать подобные системы можно лишь при условии наличия минимальных основ электронного правительства. Программа же «Электронная Россия» (2002 — 2010 гг.), призванная это обеспечить, несмотря на гигантские ресурсы (было запланировано потратить 77,2 млрд руб.), поставленных целей не достигла.

Без создания регистра населения введение биометрических паспортов — не более чем популизм и «распил» бюджета

В последнее время отмечаются позитивные тенденции в решении указанных проблем. Была создана новая нормативная база для регистрации иностранцев, что должно устранить недоучет международных мигрантов. Запущен центральный банк данных по учету иностранных граждан (ЦБДУИГ), который должен выполнять роль регистра иностранцев.

Однако при этом недопустимо медленно идет формирование автоматизированных систем персонального учета граждан РФ, нет контроля за исполнением процедур регистрационного учета, имеет место недопонимание (а возможно, корыстный умысел) со стороны сотрудников ведомств государственного значения этих важных процедур.

Проблема обмена данными между ведомственными базами данных так и не была решена. И причины здесь не технические и не технологические, а институциональные и даже политические. Поясню, в чем дело. Ведомства рассматривают свои базы данных как некий ресурс, позволяющий снимать дополнительную ренту за предоставление содержащихся в этих базах данных. Разумеется, наличие некой эксклюзивной информации повышает статус ее держателей и делает их более востребованными. Кроме того — и это, пожалуй, главное — сложившаяся система позволяет получать огромные бюджетные деньги на поддержку и сопровождение ведомственных информационных систем (сотни миллионов руб. ежегодно на каждую систему).

Очевидно, что только четко артикулированная воля высшего руководства может заставить ведомства работать по-иному. Необходимо в конце концов понять, что системы персонального учета населения, актов его состояния, фактов вступления граждан в какие-либо правоотношения с государством — это не только ведомственное дело, а прежде всего дело государственное.

В заключение отметим, что системы учета населения существуют практически во всех ведущих западных странах (США, ФРГ и т. д.). Ключевым моментом наличия такой системы учета являются действующие в данных странах регистры населения. В нашей же ситуации, когда такой регистр фактически отсутствует и система учета не досчитывается порой миллионов населения (вспомним казусы с последней переписью населения), введение в обращение биометрических заграничных паспортов может остаться всего лишь красивой пиаровской акцией: мы, мол, идем в ногу с Западом и скоро добьемся безвизового режима с Европой. Увы, биометрический иностранный паспорт будет выдаваться не на основе внутреннего, который, как известно, можно подделать и даже, как у нас порой водится, купить, а только при наличии в электронной базе всех необходимых данных об этом гражданине. Иначе тот же Запад в нашу «биометрию» вряд ли поверит.

Так что ж, значит, нас ждет? На что уйдут миллионы, скорее даже миллиарды народных денег, запрашиваемые для массового обмена внутренних паспортов на пластиковые карточки с чипами? Многолетний опыт государственной службы, непосредственно связанной с данной проблемой, дает мне право с тревогой заявить: без создания регистра населения эта очередная модная «новелла» — не более чем популизм и «распил» бюджета.

Беларусь: Миграционный климат после кризиса



Рита Супрунович,
участник сети МИРПАЛ,
научный сотрудник Отдела динамики социально-экономических систем Института экономики НАН Беларуси

«Перспективы трудовой миграции и денежных переводов в Европе и Центральной Азии на 2012-й год» — под таким названием в конце января в Минске состоялся Международный семинар и видеоконференция авторитетного проекта МИРПАЛ. В офисе Представительства Всемирного банка собрались ведущие специалисты из 8-ми различных организаций — Исполкома СНГ, Представительства МОМ в Республике Беларусь, Представительства Всемирного банка в Республике Беларусь, Национального банка, Департамента по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, Белорусского экономического исследовательско-образовательного центра BEROC, Института экономики НАН Беларуси, Белорусского торгово-экономического университета потребительской кооперации (БТЭУ, г. Гомель), а также обозреватель «Экономической газеты».

Дискуссия началась с обсуждения вопроса: «Каковы уроки последнего глобального финансового кризиса с точки зрения его влияния на трудовую миграцию и денежные переводы?» Общеизвестно, что снижение количества достаточно оплачиваемых рабочих мест в странах-экспортерах и в странах-импортерах трудовых ресурсов увеличивает миграционные риски и снижает уровни



Во время заседания белорусской площадки экспертов сети МИРПАЛ

пересылаемых денежных переводов. Те же специфические особенности были присущи и Республике Беларусь.

Так, сальдо денежных переводов страны сократилось с 400-500 млн долл. США в докризисные годы до 200,4 млн долл. в 2010 г., оставаясь приблизительно на том же уровне в 2011 г. Реальные чистые финансовые поступления в республику многократно превышают легально пересылаемые суммы денежных переводов из-за рубежа, но и они в геометрической прогрессии подверглись тем же влияниям.

Официальная статистика по динамике экспорта труда выявляет, что спад миграционного оттока трудовых ресурсов пришелся на 2009 г. и кривая роста постепенно была восстановлена в 2010-2011 гг. (2007 г. — 7335 чел., 2008 г. — 6204 чел., 2009-й — 4178 чел., 2010 г. — 5066 чел. и 2011 г. — 5522 чел.). Вместе с тем официальные статистические данные не являются репрезентативными для заключений о воздействии финансового кризиса на миграционную интенсивность, так как отражают сотые доли реальных объемов внешнего трудоустройства.

Так, по оценкам экспертов, в России трудится от 300 тыс. до 1 млн белорусов ежегодно. Причиной массового самостоятельного трудоустройства граждан РБ в РФ является недостаточная внутренняя инфраструктурная готовность международных рекрутинговых агентств предоставить требуемый диапазон услуг по приемлемой цене (широкий профессионально-страновой охват, желаемый уровень заработных плат, доступная стоимость посреднических услуг).

Официальной статистикой зафиксирован практически двукратный рост официального импорта труда с 4178 чел. в 2009 г. до 8433 чел.

в 2011 г. Он был обусловлен развертыванием ряда инвестиционных проектов и привлечением иностранных специалистов. Наиболее ярким и крупным успешным примером инвестиционного сотрудничества в настоящее время является реализация проекта «Создание инфраструктуры государственного оператора сотовой подвижной связи стандарта GSM 900/1800» ЗАО «БеСТ», стоимостью более 230 млн долларов в рамках кредитной линии КНР.

Помимо этого, подписаны во время визита Председателя Постоянного комитета Всекитайского собрания народных представителей У. Банго 18.09.2011 г. двусторонние соглашения «о совместном создании Китайско-Белорусского индустриального парка», «О финансовом сотрудничестве в приватизации и привлечении китайских инвестиций в Республику Беларусь в 2011-2013 гг.», «О сотрудничестве по вопросам приватизации белорусских предприятий». Вышеуказанные договоренности отразятся на существенном увеличении общего объема импорта труда в ближайшие годы. Одновременно стоит ожидать нехватки специалистов в строительном сегменте рынка труда.

Это обусловлено тем, что девальвация белорусского рубля по отношению к доллару в апреле-сентябре 2011 г. сказалась на миграционной привлекательности Беларуси, которая резко понизилась, так как уменьшилась заработная плата в долларовом эквиваленте. Если в марте 2011 г. средняя заработная плата работника строительной специальности составляла 700 долл., то в мае-сентябре 2011 г. — 250 долл. Уровень заработных плат в долларовом выражении сильно повлияет в 2012 г. на миграционные намерения въезда в Беларусь с целью работы в сектор строительства.

На видеоконференции был также рассмотрен вопрос о наиболее эффективных мерах упреждения и преодоления проблем в сфере миграции и денежных переводов, которые могут быть вызваны негативными тенденциями в мировой экономике. Белорусские участники предложили ряд значимых рекомендаций по снижению рисков в сфере международной трудовой миграции, вызванных финансовыми пертурбациями в мировой экономике.

В частности, предложено создать интернет-портал стран СНГ по примеру Европейской инфраструктуры трудового посредничества EURES (European Employment Services), развивать инфраструктуру международного рекрутинга, объединять агентства в сети на пространстве стран-партнеров по миграционным процессам в формате ЕЭП (впоследствии — СНГ), расширять ассортимент профессионального и странового охвата, снижать стоимость услуг и многое другое.

Рекомендовано создавать образовательно-методические курсы предвыездной подготовки трудовых мигрантов (опыт Филиппин). Политика эффективной адаптации трудовых мигрантов к требованиям национального и международного рынков труда должна стать неотъемлемым элементом планирования и комплексного подхода к управлению, поскольку это существенно для повышения профессионального статуса и защиты прав трудящегося. Образовательно-методические центры (курсы) трудовых мигрантов должны предоставлять услуги, включающие на платной основе как программы предвыездной подготовки, так и изучение иностранных языков.

Создание благоприятного миграционного климата требует снижения издержек в области транспорта и телекоммуникаций. Для управления международной трудовой миграцией и денежными переводами эксперты предлагают многоуровневый подход к регулированию. Так, сеть практиков МИРПАЛ реализует многоуровневый подход, заключающийся в вовлеченности компетентных структур 9 стран СНГ, профессионалов Всемирного банка, международных экспертов, а также в достаточно широком разработанном мандате, охватывающем управление внешними миграционными потоками, содействие развитию инфраструктуры внешней трудовой миграции, совершенствование, стандартизацию и унификацию систем статистического учета мигрантов и денежных переводов.

Для снижения рисков в сфере денежных переводов, вызванных кризисными явлениями в мировой экономике, белорусские эксперты рекомендуют оптимальный формат «платежных мостов», позволяющий отразить в платежном балансе переводимые суммы денег, включая переход на 6-е руководство по составлению платежного баланса и внедрение Smart-услуги мобильной телефонии по опыту Филиппин, а также специальные накопительные счета мигрантов.



Работа белорусской площадки экспертов сети МИРПАЛ

Екатерина Бурачек, участник сети МИРПАЛ,
магистрант по специальности «Международная миграция и социальная сплоченность»

Молдова: Создать условия для возвращения мигрантов домой

Феномен трудовой миграции глубоко затронул Молдову, и становится все более очевидно, что от эффективных и своевременных мер в данной области во многом зависит экономическое и социальное благополучие населения. Республика Молдова, как страна происхождения мигрантов, сталкивается с характерными трудностями, сопутствующими регулированию миграционных процессов. Главным условием преодоления этих препятствий является выработка собственного подхода к решению миграционных вопросов, при одновременном привлечении опыта других стран.

Законодательство

В 2008-м году был принят Закон о трудовой миграции, положения которого призваны обеспечить регулирование процессов как эмиграции, так и иммиграции с целью трудоустройства. Закон предусматривает процедуры документирования иностранцев, желающих работать в Молдове, условия лицензирования частных агентств занятости, правила учета трудовых мигрантов и ряд других аспектов. В приложении к закону указаны условия индивидуального трудового договора.

Несмотря на свой комплексный характер, закон, как показала практика, нуждается в усовершенствовании. Так, представляется целесообразным исключить из него положения о трудовой квоте, которая в настоящее время не оправдывает своего предназначения.

Двусторонние соглашения

Практика Республики Молдова показывает, что механизм двусторонних соглашений может быть по-настоящему действенным для защиты прав трудовых мигрантов. Правда, далеко не во всех случаях. Молдова подписала 5 таких двусторонних соглашений: с Россией (1993 г.), Украиной (1994 г.), Беларусью (1994 г.), Азербайджаном (2005 г.) и Италией (2011 г.). Заключенное в 2011-м году соглашение с Италией заменило собой аналогичный договор, подписанный с этой страной в 2003-м году.

Соглашение с Россией, на которую приходится 61% мигрантов из Молдовы, подписанное почти 20 лет назад, утратило сегодня свою актуальность, и в ближайшем будущем можно ожидать подписания нового договора.

Соглашение с Италией от 2003-го года было, пожалуй, наиболее результативным из всех двусторонних соглашений. На его основе было организовано трудоустройство тысяч молдавских работников, а также установлено плодотворное сотрудничество с компетентными итальянскими органами на центральном и региональном уровнях. Ярким свидетельством эффективности этого сотрудничества является годовая иммиграционная квота, выделяемая молдавским мигрантам; они также подпадают под преференциальный режим, применяемый к гражданам стран, с которыми Италия подписала двусторонние соглашения. Так, квота на 2011-й год для молдаван составила 5200 въездов с целью трудоустройства, уступив по величине только квоте для граждан Египта.

Соглашение с Италией, заключенное в 2011-м году, должно придать новый импульс молдово-итальянским отношениям в сфере трудовой миграции. Например, предусматривается содействие в возвращении и реинтеграции, а также тесное взаимодействие с ассоциациями молдаван в Италии.

Политика возвращения и реинтеграции

Масштабы трудовой миграции привели не только к дисбалансу на рынке труда, но и к тревожной демографической ситуации: СОКРАЩАЕТСЯ население Молдовы. В 2008 г. был принят План по стимулированию возвращения трудовых мигрантов из-за рубежа. Документ включает в себя разнообразные меры: от организации курсов по переквалификации возвратившихся мигрантов до развития у них предпринимательской деятельности. Основное внимание уделяется информированию о возможностях возвращения и реинтеграции. Уже был проведен ряд мероприятий, как в Молдове, так и за рубежом. Например, были подготовлены брошюры и буклеты по открытию собственного бизнеса, использованию услуг Национального агентства занятости, возможностях профессиональной подготовки. В

Молдове открыт Центр информирования о рынке труда, а также созданы информационные центры при дипломатических миссиях республики за рубежом.

Значительная часть действий по возвращению и реинтеграции осуществляется посредством проектов и при активном участии международных организаций. В рамках одного из таких проектов были организованы ярмарки рабочих мест за рубежом, в частности в Германии и Италии. Желающие открыть свой бизнес могли ознакомиться с материалами по предпринимательству. В ярмарках участвовали и работодатели, они предлагали мигрантам конкретные рабочие места в Молдове.

Безусловно, пока рано судить об эффективности мер по возвращению. Сегодня вопросы возвращения и реинтеграции решаются в основном государством и международными организациями, а вот потенциал молдавской диаспоры и неправительственных организаций используется в недостаточной мере.

Программа ПАРЕ 1+1

Одним из методов максимизации положительных эффектов миграции является продуктивное использование денежных переводов. Для Республики Молдова данный вопрос особенно актуален, учитывая объем переводимых мигрантами средств. В рамках этого направления в 2010-м году была разработана и начала внедряться Пилотная Программа ПАРЕ 1+1, которая нацелена на мобилизацию человеческих и финансовых ресурсов в контексте экономического развития Молдовы. Особенность Программы в том, что в ней могут принимать участие как сами мигранты, так и их ближайшие родственники.

Название программы происходит от ее главного принципа, по которому к каждому лею из денежных переводов мигрантов добавляется лей от государства. Сама программа построена на четырех основных компонентах: информирование, подготовка и обучение, финансирование и мониторинг. Хотя программа носит пилотный характер, ее успешное осуществление может способствовать достижению сразу нескольких важнейших целей: поможет развитию малого и среднего бизнеса, созданию рабочих мест, а также будет содействовать возвращению.

Для успешного регулирования трудовой миграции чрезвычайно важно динамичное сотрудничество стран исхода со странами приема мигрантов

Партнерство с Европейским Союзом

Особую роль в развитии взаимодействия Молдовы с другими государствами играет Партнерство Мобильности между Республикой Молдова и Европейским Союзом. Партнерство было инициировано в 2008-м году и на данный момент включает в себя 15 стран — членов ЕС. Важно отметить, что в число этих стран входят и основные страны назначения для молдавских мигрантов: Италия, Португалия, Кипр, Германия.

Партнерство базируется не только на проектах в области трудовой миграции, но также и предусматривает сотрудничество в рамках визового диалога, развитие связей с диаспорой, контроль на границе и вопросы убежища. Помимо государств, активное содействие Партнерству оказывают агентства Европейского Союза — такие, как ФРОНТЕКС и Европейский Фонд Образования.

Всего в рамках Партнерства осуществляется около 70 инициатив по различным направлениям в области миграции. Самый крупный проект, в реализации которого принимают участие 12 из 15 стран, входящих в партнерство, носит название «Укрепление потенциала Молдовы в области управления рынком труда и возвращения мигрантов». Его элементы направлены на содействие реинтеграции возвратившихся мигрантов, а также на улучшение услуг, предоставляемых на национальном рынке труда. Именно благодаря этому проекту стало возможно проведение многих мероприятий по возвращению, в том числе организация уже упомянутых ярмарок рабочих мест за рубежом.

В заключение хочется отметить, что успешное регулирование трудовой миграции зависит не только от самих предпринимаемых мер, но и от их своевременности. Несмотря на относительно небольшой опыт Молдовы в качестве страны-донора, республика демонстрирует осознание приоритетов в решении проблем миграции, а также чрезвычайно важное при этом динамичное сотрудничество со странами приема мигрантов. Эти факторы позволяют предположить открытость и готовность Республики Молдова реализовать эффективную миграционную политику, которая учитывала бы как интересы самих мигрантов, так и обоюдную выгоду государств, участвующих с противоположных сторон в процессе миграции.

Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам специального заседания на тему

(заседание Совета состоялось 22 марта 2012 г.)

«Нерешенные проблемы миграционной политики»

Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, заслушав доклад директора Федеральной миграционной службы России К. О. Ромодановского, представителей других федеральных органов исполнительной власти, правозащитных и иных общественных организаций, а также экспертов, отмечает ощутимый прогресс в развитии основных положений миграционной политики Российской Федерации. Совет также отмечает активное участие в этом процессе структур гражданского общества. Полагая важным дальнейшее развитие и реализацию позитивной и эффективной миграционной политики, Совет принимает настоящие Рекомендации.

1. О СИСТЕМЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УБЕЖИЩА ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ И ЛИЦАМ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

По мнению Совета, ФМС России следует обеспечить лицам, ищущим убежища, полный доступ к процедуре решения их вопроса и легальность их пребывания на территории РФ в этот период, включая время обжалования отказа в предоставлении убежища. Совет обращает внимание Минздравсоцразвития РФ на необходимость обеспечения социальных прав лицам, обратившимся за убежищем и получившим временное убежище, независимо от наличия у них миграционного учета по месту пребывания или регистрации по месту жительства.

Совет рекомендует, чтобы МИД и ФМС России проработали возможность выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства, ищущим убежища и получившим согласие третьих стран на предоставление им убежища, документа, дающего право легально находиться на территории Российской Федерации на период оформления документов, а также выезжать за пределы нашей страны.

Совет полагает, что Государственной Думе Федерального Собрания РФ следовало бы внести изменения в перечни документов для получения разрешения на временное проживание и вида на жительство, содержащиеся в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые учитывали бы специфику значительного числа иностранных граждан, имеющих статус беженца или временное убежище, а именно:

— невозможность предоставить национальный паспорт, выданный государством гражданской принадлежности, свидетельства о рождении несовершеннолетних детей, свидетельства о заключении брака, справку об отсутствии судимости;

— невозможность подтверждения доходов за весь период проживания в России.

По мнению Совета, ФМС России должна разработать правовые механизмы легализации иностранных граждан, прибывших в Россию до того, как система предоставления убежища смогла обеспечить им эффективную защиту, и находящихся длительное время на территории нашей страны.

2. ЛИЦА БЕЗ ГРАЖДАНСТВА: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА УРЕГУЛИРОВАНИЕ СИТУАЦИЙ С ЛИЦАМИ, ЧЕЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ НЕ ОПРЕДЕЛЕН, А ТАКЖЕ С ЛИЦАМИ, НЕОБОСНОВАННО ДОКУМЕНТИРОВАННЫМИ РОССИЙСКИМИ ПАСПОРТАМИ.

Для исправления этой ситуации Совет полагает необходимым, чтобы Государственная Дума ускорила принятие законопроектов, в том числе подготовленных ФМС России совместно с Советом, направленных на легализацию бывших граждан СССР и их потомков, длительное время проживающих на территории России.

Совет предлагает вернуться к упрощенному получению гражданства для бывших граждан СССР, восстановив в Федеральном законе от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» часть 4 статьи 14 в следующей редакции: «Иностранные граждане и лица без гражданства, имевшие гражданство СССР, или их прямые потомки, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и постоянно проживающие на территории Российской Федерации в течение пяти и более лет, либо получившие разрешение на временное проживание в Российской Федерации или вид на жительство, принимаются в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке без соблюдения

условий, предусмотренных пунктами «а», «в» и «д» части первой статьи 13 настоящего Федерального закона, если они заявят о своем желании приобрести гражданство Российской Федерации».

Не меньшее значение, по мнению Совета, имеет налаживание эффективного взаимодействия между МИД России, Минюстом России и ФМС России, с одной стороны, и соответствующими государственными органами стран СНГ, с другой, с целью получения документов, необходимых бывшим гражданам СССР для обращения в России за разрешением на временное проживание, видом на жительство, гражданством РФ, а также оформлением пенсий, актов гражданского состояния и т. д.

Совет предлагает также:

— внести изменения в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», исключив дискриминационные ограничения в отношении ВИЧ-инфицированных лиц без гражданства и имеющих непогашенную или неснятую судимость;

— разработать инструкцию ФМС России по определению порядка действий сотрудников по установлению личности лица без гражданства, не имеющего документов, удостоверяющих личность;

— рассмотреть с участием МИД России, Минюста России и ФМС России возможность присоединения Российской Федерации к Конвенции ООН 1961 г. «О сокращении безгражданства».

3. О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАХ ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ ЖИЛИЩНОГО ОБУСТРОЙСТВА ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ И ВНУТРИПЕРЕМЕЩЕННЫХ ЛИЦ, ПЛАНИРУЕМЫЕ СРОКИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ.

Совет рекомендует, чтобы Минрегионразвития, Минфин интенсифицировали выработку решений относительно форм государственной помощи жилищному обеспечению граждан, покинувших Чеченскую Республику и имеющих намерение обосноваться в других регионах России. Одновременно необходимо разработать нормативный акт, гарантирующий выделение бюджетных средств на решение проблемы жилищного обустройства вынужденных переселенцев и лиц, утративших жилье в результате вооруженных конфликтов немеждународного характера.

Гарантии социальных прав вынужденных переселенцев должны получить закрепление также в процессе реализации федеральных целевых программ «Социально-экономическое развитие Пригородного района Республики Северная Осетия — Алания» и «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010-2016 годы».

Совет убежден, что Правительство РФ должно к 2016-му году завершить все мероприятия по жилищному обустройству вынужденных переселенцев.

При этом совершенно необходимо, чтобы постановка вынужденных переселенцев на жилищный учет производилась по месту проживания, которое может подтверждаться регистрацией по месту жительства или месту пребывания, а также судебным решением.

4. О РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ ПО ОКАЗАНИЮ СОДЕЙСТВИЯ ДОБРОВОЛЬНОМУ ПЕРЕСЕЛЕНИЮ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ.

По мнению Совета, Правительственная комиссия по миграционной политике совместно с властями субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы, должны принять меры к обеспечению жилищного обустройства соотечественников и членов их семей в первоначальный после переселения период. Это может быть сделано путем создания в регионах центров временного размещения соотечественников, выделения маневренного фонда жилья. Важным подспорьем могли бы стать специальные меры по обеспечению доступа участников Государственной программы к ипотечному кредитованию, а также региональные программы строительства доступного жилья с привлечением средств переселившихся соотечественников, местных жителей и работодателей.

Все эти предложения должны быть учтены в новой редакции Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, реализация которой планируется после 2012-го года.

В целом, Совет подчеркивает настоятельную необходимость скорейшего принятия Концепции миграционной политики, которая должна составить основу для развития законодательства и правоприменительной практики, совершенствования миграционных процессов, преодоления ксенофобии, разъяснения ценности трудовой и замещающей убыль населения миграции в Российскую Федерацию.

Настоящие Рекомендации приняты на специальном заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 22 марта 2012 г. и одобрены путем заочного голосования.

Председатель Совета
Михаил Федотов



Неотданные долги наши*



Сергей Ягодин,
заместитель начальника Аналитического управления аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ

Ключевой причиной многих нерешенных либо не до конца решенных проблем в области миграции, с которыми столкнулась Россия в новейшей истории, является наше отношение к советскому наследию, с которым Российская Федерация до сих пор не смогла в полной мере определиться.

Не все, кто хотел, переехали

Последствия роспуска СССР коснулись практически каждой семьи, поскольку на тот момент более 50 млн человек проживали в СССР за пределами «своих» национально-государственных образований. К сожалению, Россия не смогла по-хозяйски рачительно распорядиться возникшим богатством — переселившимися соотечественниками, а речь может идти о ресурсе в 15 миллионов человек. До сих пор весьма значительная часть переселенцев не смогла до конца легализоваться на территории России. Это касается регистрации по месту жительства и пребывания и возможности приобретения российского гражданства. Более того, государство не выполнило свои обязательства перед 45 тыс. вынужденных переселенцев, то есть российскими гражданами, находящимися в России в поисках убежища. В очереди на получение жилья стоят 15,2 тыс. семей вынужденных переселенцев, а объем средств, запланированных программой «Жилище на 2011-2015 гг.», позволяет обустроиться только 6,4 тыс. таких семей.

В России уже двадцать с лишним лет продолжается дискуссия и нет устоявшейся позиции, как относиться к русскоязычным гражданам бывшего СССР. Считать их гражданами иностранных государств без каких-либо обязательств со стороны России или своими соотечественниками, волею судеб оказавшимися за границей и не получившими российского гражданства по недоразумению и по техническим причинам.

Не секрет, что русскоязычное население в подавляющем большинстве не смогло полностью адаптироваться в социально-экономических условиях бывших республик Союза ССР. Причем это относится не только к тем, кто жил там в период существования СССР, но и к их потомкам, родившимся после его роспуска.

Проблемы возникают и с так называемыми «смешанными браками». Трагедия разнонациональных членов одной семьи состоит в том, что для каждого из двух своих этнических сообществ они и их близкие остаются чужими.

Все эти люди представляют собой естественный резерв для переселения в Российскую Федерацию. Они ассоциируют себя и свою дальнейшую жизнь с Россией, рассматривая свое проживание в других государствах как ожидание удобного момента для переезда.

Ошибочность тезиса о том, что «все, кто хотел, уже переехали», очевидна. Потенциал для переселения в Россию сохраняется на уровне 2 — 2,5 миллиона человек. Динамика численности потенциальных переселенцев зависит от возможности самореализации в социально-экономических условиях государств гражданской принадлежности — с одной стороны, а с другой — от степени либерализации миграционной политики Российской Федерации. Они ожидают сигнала, что их готовы принять в России, что здесь есть внятная миграционная политика и льготные условия их приема и адаптации.

Концепция благих намерений?

Год назад был подготовлен проект Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. По сути, проект представляет собой набор намерений в сфере миграции. В определенной степени такая форма проекта Концепции защищает его от критики. Ну как можно критиковать добрые пожелания?

Вся определенность и конкретика вынесена за рамки проекта Концепции. В проекте отсутствует даже определение словосочетания «государственная миграционная политика Российской Федерации». Поэтому решать, что собой представляет миграционная политика России,

---

** Мысли и предложения, изложенные в этой статье, были высказаны автором на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека 22 марта 2012 г.*

каково ее правовое, экономическое и социальное наполнение, каждому предстоит самостоятельно. Нет ответа и на главный вопрос — об отношении к русскоязычным гражданам бывшего СССР. Кто они для России с позиции Концепции — потенциальные новые российские граждане или резерв временных трудовых мигрантов? Оптимальным было бы определенно обозначить заинтересованность России в создании условий для привлечения и той, и другой категории мигрантов, поскольку это отвечает как инновационной, так и экстенсивной модели развития Российской Федерации.

Вместо этого Проект предусматривает постепенную разработку и реализацию законодательства и отдельных программ на протяжении трех этапов… до 2025-го года. Судя по всему, авторы Концепции не предполагают разработки долгосрочных документов в сфере миграции, а всю миграционную политику сводят к разовым ситуативным решениям, в зависимости от текущих политических тенденций и социально-экономических показателей очередного года.

Селективная «добровольность»

При анализе содержания трех этапов реализации проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации возникает ассоциация, определенное сходство с тремя этапами реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Не секрет, что государство практически не влияет на переселение или трудовую миграцию в Россию из бывших республик СССР и переезд на российскую территорию происходит «явочным порядком». Сложно рассматривать Программу переселения соотечественников как альтернативу «дикому переселению». На деле добровольное переселение трансформировалось в оргнабор рабочих профессий на строгих условиях поднайма. Участником программы мог стать не каждый соотечественник, выразивший желание переселиться, а лишь тот, кто отвечает требованиям конкретного работодателя. За все время действия Программы, с 2006-го года, ее участниками стали 86 тыс. человек, а не 300 тысяч, как планировалось.

Необходимо отказаться от селективного подхода к переселению и вернуться к первоначальной цели Программы: «стимулирование и организация процесса добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников». Реанимировать Программу возможно только при создании единого государственного стандарта содействия переселенцам в адаптации на новом месте жительства и полного финансирования этой Программы за счет федерального бюджета, поскольку региональные бюджеты субъектов Российской Федерации самостоятельно справиться с такого рода расходами просто не в состоянии.

Исходя из общественно-политической обстановки в России, необходима активная информационная кампания, направленная на поддержку программ переселения соотечественников, включая повышение уровня толерантности местного населения. Успешная реализация переселенческих программ возможна только в случае соблюдения устойчивого баланса интересов местных жителей, переселенцев, работодателей и государства.

Упрощенный порядок необходим

Мы неоднократно выступали за сохранение упрощенного порядка приема в гражданство Российской Федерации для бывших граждан СССР, родившихся на территории СССР в период его существования и впоследствии избравших Россию местом своего постоянного проживания. Эта норма (часть четвертая статьи 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации») действовала до 1 июля 2009-го года. Востребованность этой нормы совершенно очевидна: за время ее действия, с 2003-го года, российское гражданство в упрощенном порядке получили более 65% соискателей от общего числа принятых в гражданство РФ.

По нашему мнению, правовой статус России как единственного продолжателя СССР налагает на нашу страну особые моральные обязательства перед теми, кто не по своей воле оказался за ее нынешними границами. Одним из таких обязательств государства как раз и мог бы стать прием бывших граждан СССР в российское гражданство в упрощенном порядке. И то, что Государственная Дума в феврале этого года отклонила очередной законопроект по этой теме, вызывает сожаление.

Вернуться к прежней разумной норме

Представляется, что мы по-прежнему находимся под прессом старых правил и стереотипов. Примером может служить законодательно установленная в 2002-м году необходимость отказаться от другого гражданства при приеме в российское гражданство.

В письмах, которые получает аппарат Уполномоченного от наших соотечественников, постоянно проживающих за рубежом, регулярно ставится вопрос: в чем же целесообразность этой процедуры? Люди напоминают, нам в укор: вот почему-то при приеме в гражданство в странах их нового проживания никто не требует отказа от российского гражданства!

Причем в обращениях подчеркивается, что бывшие граждане СССР с большой охотой просто восстановили бы гражданство России. Возможность приобретения российского гражданства при сохранении прежнего гражданства существенно увеличит число потенциальных переселенцев в Россию, поскольку не каждый способен сразу порвать все →

связи со страной, где прожито много лет, где имеешь друзей, свое жилье и где остаются родные могилы.

Учитывая общественную значимость, мы считаем, что этот вопрос требует дополнительной проработки. Вместе с тем надо же признать, что на самом деле реализуемая в России форма отказа от прежнего гражданства юридически весьма сомнительна и на практике сводится к отправке в дипломатическое учреждение страны гражданской принадлежности нотариально заверенного письма с заявлением о выходе из гражданства той или иной республики. Нужно ли говорить, что юридическая значимость такого письма весьма ничтожна? Отказ от гражданства и выход из гражданства не являются тождественными процедурами. В каждом государстве существует особый порядок выхода из гражданства, предусматривающий оплату госпошлины и заканчивающийся изданием соответствующего государственного акта, например — указа президента. Односторонний отказ от гражданства не несет правовых последствий. То есть получается, что ничто не помешает другому государству по-прежнему считать своим гражданином человека, который уже получил гражданство России.

Не очень понятно, что же мы хотим получить в результате такой практики: мнимую лояльность или реальный приток новых мигрантов? Так нужно ли продолжать себя обманывать, требуя, чтобы при приеме в российское гражданство человек отказывался от другого гражданства, или же будет куда разумнее вернуться к норме, закрепленной в законе «О гражданстве Российской Федерации» в редакции 1991-го года, когда отказ от другого гражданства просто не требовался?

Квота, живущая сама по себе

Россия является страной догоняющего развития и относится к государствам, аккумулирующим масштабные миграционные потоки.

Необходимость соблюдения трудовых прав граждан России и защита национального рынка труда не вызывает сомнений. Первоочередной задачей государства является поддержка своих собственных граждан, обеспечение их занятости и приоритетного права на труд. Вместе с тем эта защита, как правило, строится на основе административных запретов, без использования экономических рычагов.

В этой связи закономерно встает вопрос о квотах для трудоых мигрантов. Реальность масштабов миграционных потоков и квотная легальная трудовая миграция имеют между собой мало общего. На территорию Российской Федерации ежегодно въезжают 10-13 млн иностранных граждан.

Масштабы легальной (квотной) трудовой миграции в Россию в течение последнего десятилетия совсем иные. Вообще эта квота живет как бы собственной жизнью (в 2007-м году она составила 6 миллионов человек, в 2008-м году — 1,8 миллиона, в 2009-м году — 3,9 млн, на 2010-й год была определена в 1,9 миллиона человек, а в 2011-м и 2012-м годах — 1,7 млн чел.).

На самом же деле общее количество мигрантов, получающих разрешение на работу, все эти годы оставалось практически неизменным, составляя порядка 2 миллионов человек в год. То есть можно сказать, что в 2007-м году мы жили без квот, поскольку из 6 миллионов выбрано было 2,1 миллиона. И — ничего, рынок труда не обвалился и не взорвался.

Необходимость сокращения квот, как одна из форм защиты национального рынка труда, многим кажется бесспорной. Так ли это на самом деле — вопрос дискуссионный. Не означает ли это, что сокращение квот для легальных трудовых мигрантов приведет к пропорциональному увеличению армии нелегальных? Тем более что именно нелегальные трудовые мигранты, как самые низкооплачиваемые и бесправные, неизменно оказываются самыми востребованными в современных условиях развития экономики. Если так, то прежде чем сокращать квоты для легальных трудовых мигрантов, не следует ли подумать о наведении большего порядка в сфере нелегальной трудовой миграции?

Подавляющее большинство нелегалов — это граждане стран СНГ, прибывшие на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке. Документы на право заниматься трудовой деятельностью в Российской Федерации они получают, прибыв в выбранный самостоятельно российский регион. Причем нахождение на территории Российской Федерации, работа и наличие разрешающих эту работу документов между собой никак не связаны. Единственное опасение — перспектива привлечения к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства. Но, как показывает практика, эффективность административных мер явно недостаточна.

Тревожное равнодушие

В связи со стремительным развитием коммуникационных сетей миграция становится доступной для тех групп и слоев населения, которые раньше не могли себе этого позволить из-за отсутствия информации и средств: бедных, выходцев из небольших городов и поселков. К сожалению, золотое время, когда в Россию из бывших республик СССР приезжали трудовые мигранты с сохранившимся советским менталитетом, безвозвратно ушло. Как ушли и единые стандарты в образовательной и профессиональной сфере. Привычными становятся языковые трудности, увеличивается этнокультурная дистанция. Нельзя сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что в трудоспособный возраст вошло поколение 90-х, чье детство и юность прошли в период становления государственности в бывших союзных республиках, а Россия в тот

период воспринималась ими, мягко говоря, не всегда положительно.

Как свидетельствует почта Уполномоченного, угрожающие размеры приобретает откровенная эксплуатация трудовых мигрантов, вплоть до принудительного труда. В отсутствии решительных мер по пресечению такого рода противоправных действий со стороны органов государственной власти это уродливое явление становится все более распространенным.

Не может не тревожить формирующееся терпимое, а скорее даже равнодушное отношение российского общества и власти к различным (в том числе крайне жестоким) формам эксплуатации трудовых мигрантов. Пока еще можно констатировать, что общественное мнение окончательно не сложилось и мы не имеем дело ни с устойчивой позицией, ни, тем более, с установкой или стереотипом. Поэтому именно сегодня так остро стоит вопрос о формировании правовой и политической культуры, иначе мы будем поставлены перед необходимостью решать сложнейшие задачи по исправлению негативных установок и стереотипов массового сознания.

***Ягодин Сергей Борисович** — с момента образования ФМС России возглавлял Правовое управление. Один из авторов законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». В качестве эксперта с 1991 года побывал во всех «горячих точках» бывшего Союза. С 1996 г. по 2000 г., до перехода в Аппарат Уполномоченного, работал заместителем начальника Правового управления аппарата Совета Федерации. Доцент кафедры управления миграционными процессами Государственного Университета управления. Имеет более 50 публикаций. В разное время был членом комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ, правительственной комиссии по миграционной политике. Действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса.*

Программа переселения — для всех репатриантов



Галина Рагозина,
член исполкома «Форума переселенческих организаций»

Мне выпала честь представлять «Форум переселенческих организаций» на заседании президентского Совета по развитию гражданского общества и правам человека, когда там обсуждались вопросы миграции. При подготовке к этому заседанию я побывала у руководства УФМС и в Управлении занятости населения по Воронежской области, беседовала с рядовыми работниками этих структур, со многими руководителями НПО и, конечно, с мигрантами. В общем, изучала различные точки зрения и собирала предложения по тем вопросам, которые выносились на заседание.

Представительство на Совете было очень серьезное, особенно со стороны ФМС России. Во главе с директором К. О. Ромодановским присутствовали руководители, кажется, всех управлений ФМС. Участвовали депутаты Государственной Думы, сотрудники Минрегионразвития, аппарата Уполномоченного по правам человека, МИДа РФ, Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в РФ.

Несмотря на то что заседание длилось целый день, из запланированных вопросов удалось обсудить далеко не все. Иные вообще было предложено перенести на специальные заседания. Было очевидно, что какой бы вопрос ни обсуждался, сразу обозначался огромный круг проблем, многие из которых не решаются годами.

Возможно, потому что я сама прошла через горнило миграции, а теперь уже много лет оказываю юридическую помощь таким же, как я, переселенцам, для меня особенно важным был вопрос о соотечественниках.

К сожалению, очень мало времени было уделено на заседании проблемам и перспективам реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом. Эта программа несовершенна, ее не критиковал только ленивый, однако известно же, что в последний год резко увеличилось количество желающих переехать в Россию именно по госпрограмме.

Когда у нас в Воронежской области разрабатывалась наша региональная программа, мне, как и всем руководителям переселенческих организаций, довелось принимать участие в →

рабочих совещаниях. И теперь стало очевидным, что все высказанные нами ранее предположения и сомнения по реализации программы подтвердились полностью.

Во-первых, мы говорили о том, что соотечественников нельзя делить по принципу «этого возьмем, а вот этот нам не нужен». Это все равно, что матери разделить своих детей на успешных и убогих. А ведь всем известно, что хорошая мать гордится успешными детьми, а душа болит и больше хочется помочь горемыкам.

Во-вторых, мы предрекали, что нереально определять основным условием переезда привязку к конкретному рабочему месту. Согласования и подготовка к выезду длятся месяцами. Работодатель не может ждать работника длительное время.

В-третьих, мы обозначили в качестве самой большой проблемы постановку на миграционный учет, регистрацию участников программы по месту жительства.

В-четвертых, мы предупреждали, что если будет большой поток переселенцев, то образуются огромные очереди, нагрузка на работников ФМС и служб занятости значительно увеличится, что отразится на качестве подготовки документов и времени рассмотрения анкет. Уже сейчас, даже при незначительном потоке мигрантов, стало ясно, что не справляются с работой ни зарубежные представительства и рабочие группы, ни УФМС в регионах.

В-пятых, мы предлагали, чтобы заявления и документы сразу направлялись в регионы, т. к. поездки по нескольку раз в представительства и рабочие группы обойдутся переселенцам дороже, чем они потом получат денежные компенсации за переезд.

В-шестых, мы предлагали использовать программу для легализации соотечественников, длительное время живущих с неурегулированным правовым статусом.

Актуальность нашего последнего, 6-го предложения была подтверждена тем, что в прошлом году вышел указ президента РФ № 60, на который мы возлагали большие надежды. К сожалению, далеко не все из давно переселившихся и не сумевших получить гражданство попали под действие этого важного указа. Основным требованием к претенденту является необходимость подтвердить наличие законных источников доходов ИГ или ЛБГ. Но ведь лица с неурегулированным правовым статусом в течение длительного периода практически не могли работать легально и не могут теперь выполнить это требование.

Тем не менее Программа переселения, даже со всеми ее недостатками, очень нужна, так как у наших соотечественников просто нет иной возможности быстро приобрести гражданство РФ. Приходится сожалеть, что при разработке ее новой редакции по-прежнему мало используется опыт переселенческих организаций.

редакционная почта

Из письма редактору журнала «Миграция XXI век»

…Посылаю Вам стихотворение. Мне принесла его на прием семья, которая уже много лет не может легализоваться. Автор по национальности армянин (жена — русская). Раньше они жили в Абхазии. Теперь автора уже нет в живых.

Меня попросили найти возможность опубликовать этот стих. Пусть там не всегда правильная рифма, но все, кто читает, не могут удержаться от слез.

Галина Рагозина,
юрист общественной приемной некоммерческой организации «Мигрант — партнер»

Крикор Мазлумян

В Россию русских не пускают

В Россию русских не пускают,
хоть верь такому, хоть не верь.
Ни слов, ни слез понимают.
Да, в отчий дом закрыта дверь:
в Россию русских не пускают.

Когда деревни вымирают,
стоят без пахаря поля,
и, тяжелея от росы,
здесь травы сохнут без косы
по всей печальнице Руси,
и ждет хозяина земля,
леса с надеждою вздыхают —
в Россию русских не пускают.

Когда снега под солнцем тают,
цветут роскошные сады,
и некому снимать плоды,
и рушатся вокруг заводы…
Какие на земле народы
так неразумно поступают?
В Россию русских не пускают!

Но всех вас, двадцать миллионов —
а может, даже двадцать пять! —
я, вопреки всем лжезаконам,
всем сердцем всех хочу обнять,
чтоб вам хоть капельку согреться,
хотя б с одним в России сердцем…

Стою… Едва-едва светает,
даль неоглядна и пуста…
Солдат границу закрывает,
как бы последний гвоздь вбивает
в ладонь распятого Христа.
О, что с тобою, Русь святая?! —
В Россию русских не пускают…



Назвать нашу страну стабильной и благополучной довольно трудно. Уж очень велика территория и мало население, процветают коррупция и преступность. Сегодняшний мировой кризис Россию может разрушить. Что делать, чтобы этого не случилось?

Сибирь — спасительный ковчег России

Виктор Аренс,
доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники РСФСР, вице-президент РАЕН

Вероятно, есть несколько путей выхода из современного состояния. Мне хотелось бы предложить для обсуждения и развития мысль (ее, конечно, необходимо воплотить в проекты) об активном привлечении инвесторов и мигрантов в восточные регионы страны. Будущее России, на мой взгляд, прежде всего, связано с технологиями рационального природопользования, с эффективной переработкой минерального сырья, а для этого необходимо освоение ее богатств в районах, где нет развитой инфраструктуры, нет дорог, суровый климат, и только масштабный приток инвестиций и населения может гарантировать развитие таких зон.

Ещё в XVIII веке М. В. Ломоносов писал, что богатство России будет прирастать богатствами Сибирской Земли: её чернозёмами, реками, лесами и громадными минеральными ресурсами. Но взять их мы сегодня экономически не в состоянии: нет инвестиций, нет технологий, нет людей.

Сегодня эта часть России, несмотря на её стратегическое значение, год от года всё больше пустеет. Восточная Сибирь и Дальний Восток по территории на 95% находятся за границей комфортного проживания людей, жители стремятся мигрировать в европейскую часть страны. Это вызвано тем, что государство не интересуется ими и людям ничего не остаётся, кроме как «голосовать ногами», покидая этот суровый край. А земля без населения — это не государство, и если ничего кардинального не будет предпринято уже сейчас, то эти территории мы просто потеряем, государство ждёт вырождение и распад.

Цель современного государства должна состоять в продвижении к высокому качеству жизни своих граждан. Но, к сожалению, по уровню комфортности жилья, продолжительности и безопасности жизни, качеству здравоохранения Россия не входит даже в первую сотню стран. Сегодня в развитых странах производится 35-45 тыс. долл. ВВП на душу населения, у нас же — едва половина.

В «Заветных мыслях» Д. И. Менделеева читаем: «…в стране с неразвитой … промышленностью и неповоротливой правительственной машиной нет спроса на истинное образование, особенно высшее, а там, где господствуют вялость и формализм, самостоятельные люди не находят себе места в общественных и государственных сферах деятельности». И такова сейчас ситуация в России. Видимо, поэтому многие молодые люди сейчас стремятся покинуть страну. По данным председателя Счётной палаты В. Степашина, за последние три года Россию покинуло 1 млн 250 тысяч экономически активных людей. Это — удар по генофонду, это — противоестественный отбор, это — духовное обнищание России.

Стране необходима не эмиграция, а иммиграция активных людей, желающих работать и учиться. Создание условий для удержания молодёжи — одна из самых актуальных задач государства. Необходимо готовить смену поколений специалистов для народного хозяйства и науки, без которых не может развиваться страна. Масштабная государственная поддержка требуется науке, образованию, культуре и здравоохранению, без их развития государство становится «колоссом на глиняных ногах».

К сожалению, этому мешает захват власти во всех областях жизнедеятельности страны людьми, не стремящимися отдать все силы на благо народа. В этом плане формирование правящей элиты по принципу личной преданности не позволяет выдвигать к управлению компетентных специалистов, готовых соблюдать законы и не путать государственный карман со своим. Только моральное общество имеет будущее. Повторяя Сократа, скажем руководителям страны, взявшимся быть «пастухами стада», убавляя и ухудшая его количество и →

качество: они не сознают, что они плохие пастухи. Без масштабной поддержки государства обездолены наука, образование, здравоохранение — нищи и сиротливы они. Руководство страны не понимает, что это их «ахиллесова пята».

Материально-техническая база страны — устаревшая и отсталая, многие промышленные объекты эксплуатируются второй и третий срок отпущенной им жизни. Необходимо их массовое технологическое обновление. Отток капитала за три последних года составил 223 млрд долларов, приток инвестиций составляет едва ли половину от желаемых 35% от ВВП. При такой ситуации, по прогнозам Г. Грефа, инфляция в 12% будет продолжаться и в будущем.

У России недостаточно собственных капиталов и трудовых ресурсов, чтобы сегодня освоить принадлежащие ей богатства, которые остаются фактически виртуальными. Действительными богатствами они станут, если их, как делают многие страны мира, сдать «на корню» в концессию или осваивать по договорам о совместной разработке.

Сегодня фактически разрушенное хозяйство надо вновь отстраивать, но не по пути «догнать Америку», а по пути «обогнать, не догоняя». А для этого надо привлечь инвесторов и специалистов экстра-класса из зарубежных стран, но чтобы исправить ситуацию, экономическая политика России должна, конечно, вызывать у инвесторов и внешних мигрантов интерес, а не страх. А для этого необходимо предложить странам-партнёрам самые выгодные условия сотрудничества.

Социально-экономическое развитие, геополитическое положение и роль России в мировом сообществе и сегодня, и в перспективе в значительной мере определяется её минерально-сырьевым потенциалом и стратегией освоения. Предложение о совместном использовании ресурсов Сибири не означает передачу их под контроль глобального мира; это, прежде всего, защита национальных интересов России. Опираться при сотрудничестве надо на основные законы, которые, кроме экономических и демографических выгод, должны соблюдать партнёры:

- *закон рынка — работа и жизнь предприятия должна давать прибыль;*
- *закон развития — каждая технология должна совершенствоваться, значит, необходимы ресурсы на его будущее развитие;*
- *закон технологии — новые природные ресурсы требуют новых технологий, т. е. затрат на их разработку и освоение;*
- *закон комплексного освоения — максимальное извлечение полезных компонентов;*
- *закон утилизации отходов;*
- *и наконец, закон Мальтуса — в конкретное время месторождение окажется исчерпанным, а это значит, что надо искать новое.*

Обращаясь к прошлому, можно увидеть, что «приглашение варягов», как правило, давало положительный эффект в жизнеустройстве государства.

Известно, что ещё в 1555 г. Иван Грозный учредил на севере страны, в районе Архангельска, в современном понятии — особую экономическую зону, дающую привилегии англичанам.

Два с половиной века тому назад Екатерина Великая своим указом пригласила немцев жить в России. Потом Александр I и Николай I делали то же самое. Немцы прижились в России, обрусели и, сохраняя свои национальные черты, стали русскими немцами, которые оставили заметный след в истории страны, став знаменитыми военными, учёными, деятелями культуры. Думаю, то же можно сказать о татарах, евреях и многих других нациях.

В 20-е годы XX века для восстановления страны активно привлекали иностранных специалистов, которые помогали строить современные заводы, ГЭС, фабрики. В Поволжье была создана немецкая республика на правах автономии (АССР НП). Во время войны она была ликвидирована, а русские немцы отправлены в трудовые лагеря и рассеяны по Сибири и Дальнему Востоку. После реабилитации кавказских народов и крымских татар до воссоздания автономной республики немцев дело не дошло, а жаль. Огромное число русских немцев уехало из России.



В 30-е годы XX века на Дальнем Востоке была создана Еврейская автономная область, которая существует до сих пор, но, к сожалению, постоянно теряет свой человеческий потенциал.

«Оживление» Дальнего Востока — вообще одна из первоочередных задач. Это задача не только хозяйственная, географическая, но и, по существу, демографическая, связанная с культурой и психологией людей. К сожалению, даже то, что мы получаем за своё сырьё, утекает за границу. Поэтому только масштабный приток населения, инвестиций может гарантировать развитие восточных районов страны.

Думаю, следует осуществить на востоке страны строительство ряда промышленных комплексов,



ИТАР-ТАСС

направленных на разработку месторождений полезных ископаемых с привлечением иностранных государств-инвесторов, способных осуществить это на уровне новейших технических решений. Видимо, понадобится организовать с их участием автономные регионы (может быть, на правах самостоятельных субъектов). Они должны жить по экономическим законам своей родины и не бояться отъёма собственности. На наших условиях страны-партнёры должны построить вокруг своих предприятий современную инфраструктуру.

Создать такие автономии можно предложить японцам, корейцам, европейцам и, может быть, американцам. Все эти люди законопослушны, энергичны и талантливы. Они сумеют привлечь инвестиции, а своим трудом вдохнут жизнь в умирающую без людей землю.

Начать можно с воссоздания Автономной республики (области, района) немцев. Уверен, что многие уехавшие вернутся в Россию и сделают её лучше во многих смыслах. Целесообразно предложить Израилю воссоздать к жизни Еврейскую автономную область, которая обладает огромными природными ресурсами. На пустующих землях России необходимо создавать сельскохозяйственные производства, привлекая корейцев, японцев, голландцев (нечего возить цветы из Голландии!).

Что мы сегодня поставляем за границу? Сырьё, нефть, газ, а не готовую продукцию. Так, например, вывозим лес-кругляк в Китай, а оттуда получаем продукты его переработки. Может быть, стоило бы дать, например, финнам возможность работать в Сибири. По их технологиям заготовлять лес, его восстанавливать, производить товары и поставлять их на наш внутренний и международный рынки.

Приглашенные новые жители России не будут балластом. Их энергия и трудолюбие со временем сделают из них русских японцев, русских корейцев, русских американцев, голландцев, шведов и многих других, и они будут развивать Россию, которая станет для них родиной.

Итак, чтобы Россия «восстала из пепла», страна прежде всего должна заняться наращиванием своего населения, дать людям образование, работу, привлечь мигрантов-иностранцев, способных проявить себя на русской земле. (Пример уже есть — «Сколково». Это фактически государство в государстве. Для его жизнедеятельности созданы особые таможенные и налоговые режимы, да и управление этим «островом» будет специфическим.)

Государство должно дать своим гражданам идею, которая стала бы стимулом к возрождению, преодолела бы инертность народа. Нужно заинтересовать людей общим делом и совместным трудом, постепенно устраняя последствия совершённых ошибок, подстраиваясь под мировые изменения и находя нетрадиционные решения.

Мысли, озвученные в этой статье, могут вызвать возражения и протесты, но плюрализм «по умолчанию» может плохо кончиться. Известно, что глобальные изменения и экономические обстоятельства потребуют пересмотреть политические установки. Великорусская гордость и поиск Россией «своего пути» может незаметно убить страну так же, как радиоактивность убивает человека.

Известно, что «единомыслие невозможно». Мы можем и должны спорить, искать, находить возможные варианты будущего жизнеустройства, решение локальных проблем развития регионов России.

Хотелось бы, чтобы высказанные предложения подтолкнули исследователей, политологов и экономистов на поиск и обоснование нетрадиционного пути развития страны, который позволит ей не только выжить, сохранить территорию, избежать риска распада и самоуничтожения, но и стремительно развиваться. Творческий поиск, обоснования и опыт, уверен, дадут интересные результаты.

Виктор Жанович АРЕНС *— действительный член РАЕН, доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки и техники РСФСР, лауреат Государственной премии Туркменской ССР, вице-президент РАЕН. Научные интересы: геотехнологические методы добычи полезных ископаемых; постановка исследований в горном деле.*

4 апреля 2012 г. в «Президент-Отеле» произошло два события: съезд Федерации мигрантов России, где был избран президентом на второй срок Маджумдер Мухаммад Амин, и IV международный форум «Миграция в России: сотрудничество и безопасность», посвященный 5-й годовщине Федерации мигрантов России (ФМР).

Форум мигрантов в «Президент-Отеле»

За прошедшие годы работающие в сорока регионах России организации ФМР провели не меньше сотни семинаров и круглых столов в защиту мигрантов. В Москве регулярно созываются пресс-конференции по самым острым вопросам и по поводу самых актуальных событий, происходящих в миграции. Федерация ведет большую информационную и консультативную работу среди мигрантов. Ежегодно ФМР организует благотворительные мероприятия для детей из десятка детских домов Москвы и Московской области. Устраивает для мигрантов (в том числе для прибывших из ближнего зарубежья) праздники Навруз (в марте), а для выходцев из стран Юго-Восточной Азии —празднование Нового года (в апреле).

Серьезную поддержку Федерации во всех ее мероприятиях оказывает Общественная палата России. На Форумах ФМР обычно присутствуют и ведут секции уважаемые ученые, лидеры правозащитных и переселенческих организаций из разных российских регионов. И даже каждый раз приходят и выступают сотрудники Администрации президента РФ. А вот руководители Федеральной миграционной службы ни разу не сочли возможным откликнуться на приглашение, хотя ФМР прилагает множество усилий к тому, чтобы установить с ними сотрудничество.

Федерация выпустила уже 10 номеров общественно-политического журнала «MIGRATION 007». Редактор этого журнала **Светлана Телятникова** взяла интервью у президента ФМР **Маджумдера Мухаммада Амина.**

— Как вы оцениваете, г-н Амин, результаты очередного Международного форума?



— Мы надеемся, конечно, что принятые на Форуме решения хоть как-то изменят к лучшему положение мигрантов в России. Во-первых, нужно как можно скорее провести иммиграционную амнистию, что станет первым реальным шагом в борьбе с нелегальной миграцией. Во-вторых, считаем, что крайне необходим институт миграционных судов (по типу третейских). Миграционное законодательство в России весьма сложное, обычные судьи при их огромной загрузке не имеют времени разбираться в во всех тонкостях и часто выносят неправовые решения.

— По-моему, вы поднимаете эти проблемы не в первый раз.

— Однако по-прежнему миллионы мигрантов нигде не могут зарегистрироваться, никак не могут получить квоту для работы. Мы хотим вытащить этих людей из тени, все они должны войти в электронную базу данных. Не секрет, что в российских органах власти много коррупции. Это дает простор нелегалам и дальше находиться на территории России при помощи взяток. Наша задача — прервать эту коррупционную схему.

— Слово «коррупция» в переводе с латинского означает «тление, разложение». Современное толкование «подкуп, продажность» звучит мягче. Что реально может сделать ФМР для борьбы с коррупцией?

— Наша заветная мечта — создание многофункционального адаптационного центра для мигрантов, где они смогут получить консультативную и правовую помощь, изучать русский язык и русскую культуру. Финансировать эти программы должно, как во всех цивилизованных странах, государство, но организовать дело общественные организации смогут лучше, чем чиновники. Скоро мы подадим заявление в Правительство Москвы о предоставлении помещения для такого центра. Он очень нужен в столице, где больше всего мигрантов.

— На Форуме особый интерес вызвала идея ФМР о создании бизнес-клуба.

— Этот бизнес-клуб должен объединить иностранных бизнесменов, живущих в России. Он станет мостом между иностранными инвесторами и российской властью, будет содействовать российским производителям и распространять их товары на мировом рынке.

— Успех организации зависит от личности ее лидера. Трудно вам дается эта роль?

— Еще на родине, в Бангладеш, я активно участвовал в студенческом движении. Потом, когда учился в России, тоже был, как говорят, на переднем крае. Семь лет руководил Международной исламской представительской организацией. С 2007-го года я возглавляю ФМР, и я благодарю Аллаха за то, что вместе со мною в правлении работают образованные, успешные в бизнесе люди — и все они, кстати сказать, граждане РФ.

Беседовала
Светлана Телятникова-Никабадзе

Мнение рядового участника форума в «Президент-Отеле» читайте на стр. 63—65

Зачем нужна в России иммиграционная амнистия

Миграция в России, да и во всей Европе, становится страшилкой не хуже атомной бомбы. Мир «после Брейвика» сдвинулся в сторону безумия. Не будь этого «борца» за европейскую идентичность, не посмел бы наш «российский герой» заявить в отместку, что мусульмане, если не признавать их прав, могут залить кровью Москву. Эпидемия человеконенавистничества заражает души по закону физики: всякое действие встречает равное противодействие.

Отменить глобализацию?! Приказать, что ли, «шарику», на котором все мы, такие разные, не по своей воле в этот мир пришедшие, все вместе живем и одним воздухом дышим, так вот, крикнуть Земле: «Остановись, хватит вертеться!»

Интеграция! Слово, звучащее похоже на разных языках, обретает сегодня новые смыслы. Взаимная интеграция — вот «живая вода», вот спасательный круг. Только недавно европейцы вдруг начали осознавать, что в чём-то заблудились. И знаменитая европейская толерантность порой кажется обветшалой одёжкой, которую пора сбросить, чтобы выжить. А ведь у них давно действуют дорогостоящие программы интеграции. У нашей же ФМС только в прошлом году появилось Управление по интеграции, у которого совсем нет денег — просят на проекты средства у фонда «Русский мир».

Впрочем, жизнь показала, что деньги не властны изменить к лучшему общественную нравственность, даже наоборот — развращают. И ещё жизнь давно доказала, что в смутную пору, когда общество готово взорваться, легче всего разжечь пожар через межнациональную ненависть.

А нам предстоит интегрировать миллионы. Про то, какие требуются неистовые усилия и сколько надо проявить мудрости, чтобы остановить ненависть в экстремальных российских условиях, наш журнал пишет постоянно. В ряде статей этого номера тоже идёт речь об интеграции «понаехавших».

Но сейчас, представляя главную тему номера, я должна, казалось бы, писать о другом. Ну какое отношение имеет интеграция к иммиграционной амнистии? А вот же, если вдуматься — самое прямое и главное. О какой, простите, интеграции, о какой борьбе с нелегальной миграцией можно мечтать, если подавляющее большинство приезжающих к нам трудиться не могут получить законное право на труд и становятся здесь у нас изгоями?! Уже некоторые официальные лица спокойно, как факт, признают, что да, в нашей стране существует рабство.

Что же делать? Ввести визы? Отгородиться от наших вчерашних советских сограждан «великой российской стеной»? Но известно же, что даже у продвинутых в вопросах миграции американцев с подобной акцией вышел конфуз.

Лучший способ борьбы с нелегальной миграцией — это легализация. До чего ж надоело эту аксиому повторять!

Ещё в 2002-м году памятно громкий Чрезвычайный съезд в защиту мигрантов (он проходил накануне принятия ужесточающих законов о гражданстве и правовом положении иностранных граждан) принял резолюцию с требованием срочно провести иммиграционную амнистию. Нас больше всего волновала судьба соотечественников-репатриантов, которые вернулись домой в Россию и не смогли, из-за своей нерасторопности, правового нигилизма, а в основном — из-за отсутствия каких-то справок, получить российские паспорта. Тогда их было около трёх миллионов, выброшенных за пределы правового поля. Сегодня, правдами и неправдами, основная часть бедолаг получила гражданство, но по-прежнему за бортом остаются, по мнению экспертов, сотни тысяч.

И с каким же садистским наслаждением терзают их резвые миграционные чиновники! Закон всегда толкуется против человека. И ведь никто из этих «блюстителей закона» не наказан хотя бы за выдворение из России хотя бы тех русских, которых, благодаря вмешательству прессы и общественности, удалось вернуть домой. Значит, можно было не выгонять? Закон позволял?

А за позорную акцию по изъятию более чем 65 тысяч паспортов у фактических россиян кто из руководства ФМС ответил?!

Невыносимо столько лет подряд писать и говорить об одном и том же. До чего ж бессмысленно пробиваться к совести, просить о гуманности чиновников, которые страдающего человека в упор не видят, а заботятся только о сохранении своего кресла! Чувствуешь себя жалкой нищенкой у парадного подъезда.

Пожалуй, всё, что можно было сказать в защиту «нелегалов поневоле», я уже сказала с разных трибун. И написала в «РГ». Больше слов нет.

Читайте далее статьи экспертов об иммиграционной амнистии.

Лидия Графова,
главный редактор журнала
«Миграция XXI век»



Вячеслав Поставнин,
Президент фонда «Миграция XXI век», экс-зам. директора ФМС России (2005 — 2008 гг.)

Вызовы современной миграции, с которыми столкнулась Россия

Миграционная ситуация в России складывается сегодня по весьма пессимистичному сценарию. Это, в частности, обусловлено утвердившимся в обществе представлением, что все мигранты у нас — люди временные. Такая установка, собственно, и поддерживает устаревшие институты и механизмы полувековой давности, которые направлены на решение в основном полицейских задач. Мигранты не рассматриваются как потенциальные граждане России, за исключением участников государственной программы переселения. По нашему мнению, это заблуждение о временности мигрантов и послужило основой для жесткого закона о гражданстве 2002-го года, а также дало старт известной возмутительной кампании по изъятию паспортов у граждан — репатриантов.

Из-за отсутствия четко сформулированной государством позиции о том, что при нынешнем демографическом кризисе мигранты жизненно необходимы России (и в особенности нужны новые постоянные жители), периодически предпринимаемые попытки совершенствования миграционной политики не приводят к ожидаемым результатам. Либеральные изменения, принимаемые на законодательном уровне, не находят воплощения в механизмах их реализации.

Россия может потерять мигрантов

Безвизовый режим со странами СНГ, «открытость» российских границ на фоне переизбытка рабочей силы в соседних государствах, отсутствие действенных регуляторов миграционных процессов, несогласованность миграционной политики с экономической и региональной политикой на практике во многом сводят на нет предпринимаемые миграционные реформы.

Нельзя не замечать и тот очевидный факт, что миграционная привлекательность России снижается, а это не соответствует стратегическим интересам государства с точки зрения среднесрочного и долгосрочного развития. Вызвано это этнокультурным отдалением большинства постсоветских стран в результате сужения сферы русского языка, усиления различий в системах образования, все большим вовлечением трудовых мигрантов из СНГ в орбиту Евросоюза, Ближнего Востока и азиатско-тихоокеанского региона. Работа в рамках проекта МИРПАЛ показала, что, например, Южная Корея успешно занимается организованным привлечением трудовых мигрантов из числа наших бывших советских сограждан, живущих в центральноазиатских республиках. В свою очередь Израиль, Испания, Португалия и Италия активно привлекают в качестве сиделок, медперсонала, домашней прислуги жителей Молдовы и Украины.

Институциональное несовершенство миграционной сферы, правовая незащищенность иностранных работников на территории нашей страны, разгул коррупции, приводящий к бесконечным поборам с трудовых мигрантов, пробелы в российском миграционном законодательстве — все это приводит к тому, что Россия проигрывает другим государствам в конкурентной борьбе за трудовых мигрантов, теряет огромные денежные средств из-за занятости мигрантов в теневом секторе экономики.

Ограничительные меры в виде необоснованно устанавливаемых квот по сути ничего не регулиру-



Игорь СМИРНОВ-САРДАНОВСКИЙ

ют, наоборот — стимулируют нелегальную занятость трудовых мигрантов.

К сожалению, за 20 лет нам так и не удалось создать систему, способную адекватно реагировать на изменения рынка труда, оперативно обеспечивать потребности российской экономики необходимой иностранной рабочей силой при одновременном обеспечении защиты национального рынка труда. В результате многие предприятия не могут восполнить дефицит рабочей силы и несут убытки, а для населения ограничиваются возможности получения легальных и качественных услуг.

Со всей серьезностью следует признать, что в нынешнем виде стихийная миграция, варварские способы ее использования и разгорающаяся в ответ на всю эту неуправляемость ксенофобия местного населения суть мина замедленного действия для будущего России и ее последующих поколений. Прямой долг государства — признать миграционную политику одним из главных приоритетов и в неотложном порядке сформировать эффективные механизмы регулирования в этой сфере.

Непринятие таких важных шагов приведет к тому, что дестабилизирующее воздействие неуправляемых миграционных лавин поставит под угрозу не только социально-экономическую стабильность и благополучие государства, но и саму его геополитическую целостность.

Миграционная политика — национальный приоритет

В условиях глобального характера миграционных процессов, а также возрастающего дефицита трудовых ресурсов и давления со стороны соседних государств, имеющих высокие темпы прироста трудоспособного населения и граничащих с малозаселенными территориями России, экономическое развитие России и ее геополитическая безопасность в ближайшее двадцатилетие невозможны без привлечения иностранной рабочей силы и иммигрантов на постоянное жительство для стабилизации/увеличения численности нашего населения. Миграционная политика становится долговременным и стратегически значимым для России фактором.

В целях оптимизации миграционной сферы необходимы:

- *включение миграционной политики в число национальных приоритетов;*
- *пристальное внимание к проблеме межнациональных и межэтнических отношений;*
- *проведение регуляризации положения незаконно находящихся в стране трудовых мигрантов;*
- *усиление координации миграционной политики с государствами — донорами рабочей силы в части создания общего рынка труда и единого миграционного пространства;*
- *институциональные изменения в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы, в том числе на основе частно-государственного партнерства;*
- *совершенствование правового обеспечения миграционной политики, особенно на уровне подзаконных актов;*
- *информационное обеспечение привлечения и использования иностранной рабочей силы;*

- *совершенствование государственной статистики по учету трудовых мигрантов и их денежных переводов;*
- *активизация работы по адаптации и интеграции мигрантов в российское общество.*

Неадекватность существующих юридических и институциональных подходов к управлению миграционными потоками для экономического развития страны и стабилизации/роста численности населения обуславливает необходимость разработки и принятия стратегии миграционной политики, выражающей волю государства в отношении привлечения и использования иностранной рабочей силы и создания благоприятных условий для переселения в Россию граждан на постоянное жительство.

Настало время пересмотреть место миграционной политики в политической системе России. Миграционная политика должна стать неотъемлемой частью макроэкономической политики страны и стратегии ее пространственного развития и войти в число приоритетных направлений развития страны.

Одобренный недавно Советом безопасности проект Концепции миграционной политики России, безусловно, является серьезным шагом вперед в нужном направлении, однако правильная по сути Концепция все-таки не в полной мере отвечает важности миграционной проблематики в жизни российского общества и не содержит ряда принципиальных положений, о которых говорилось выше.

Начинать нужно с регуляризации

В настоящее время, по экспертным оценкам, численность нелегальных трудовых мигрантов в России составляет от 5 до 10 млн человек. Отсутствует информация о продолжительности их пребывания на территории нашей страны, сферах приложения труда и местонахождении.

Реализация новой миграционной политики, ее либерализация делают необходимым проведение регуляризации нелегальных трудовых мигрантов, многие из которых находятся на территории нашей страны в течение значительного периода времени.

Регуляризация данной категории трудовых мигрантов позволит узаконить их правовой статус, ввести в правовое поле, обеспечить их легальное привлечение и использование, уменьшить занятость в теневом секторе экономики и увеличить пополнение бюджета за счет соответствующих отчислений за выдачу им разрешительных документов, а также отчислений с их доходов, а кроме того — получить более достоверные данные о количестве данной категории иностранных граждан на территории России.

Экспертные оценки, проведенные нами, свидетельствуют о потере российским бюджетом ежегодно порядка 60 млрд. рублей. Эта огромная сумма складывается из недособранных налоговых отчислений от заработной платы нелегальных трудовых мигрантов и недополученных госпошлин на оформление разрешительных документов.

Интеграция требует взаимодействия стран

Развитие интеграции в миграционной сфере, в первую очередь — с государствами-участниками СНГ, должно быть направлено на создание общего рынка труда этих государств и единого миграционного пространства между ними. Этот вопрос имеет не только политическое, экономическое, но и цивилизационное значение. Аналогичные процессы мы наблюдаем практически между всеми развитыми государствами, имеющими схожую базовую культурную общность: это относится к процессам глобализации и объединения в Западной Европе, между государствам арабского Востока, государствами североамериканского континента. Перспективы развития нашей страны и исторически связанных с ней государств напрямую зависят от того, насколько быстро и эффективно мы сможем интегрироваться в единое сообщество на постсоветском пространстве.

Все это уже в ближайшей перспективе предполагает более активное взаимодействие с государствами — донорами рабочей силы на российский рынок труда, создание оперативного обмена информацией о ситуации на рынках труда стран СНГ, содействие трудовым мигрантам в подборе подходящей работы в государстве трудоустройства, упрощение порядка оформления разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности, унификацию нормативных правовых документов в сфере привлечения и использования иностранной рабочей силы и заключение новых двусторонних и многосторонних межгосударственных соглашений (при этом акцент необходимо делать на заключение многосторонних соглашений).

Создание общего рынка труда и единого миграционного пространства предусматривает внесение существенных изменений в миграционную политику не только России, но и государств — доноров рабочей силы. Интеграция невозможна без серьезной предвыездной подготовки мигрантов, которая должна включать не только овладение элементарными знаниями русского языка, но и профессиональную подготовку трудовых мигрантов на основе разработки единых квалификационных требований к профессиям, специальностям и должностям. Необходимо также введение системы сертификации их профес-

сиональных навыков, развитие страховых принципов реализации их социальных прав — и, конечно же, нужно создавать и развивать в России доступный для трудовых мигрантов рынок жилья.

Информационное обеспечение миграции

Средства массовой информации наперебой рассказывают о мигрантах скандальные истории. В сознании местного населения создается негативный имидж мигранта, что зачастую и провоцирует межнациональные конфликты. Социально ответственная пресса должна компетентно освещать проблемы миграционной политики, а также пути их решения, в том числе на примере отдельных субъектов Российской Федерации. Особенно возрастает роль СМИ в формировании толерантного отношения российского общества к трудовым мигрантам. Для подготовки материалов в СМИ следует больше привлекать ведущих российских экспертов, рассказывать о деятельности госструктур, бизнес-структур и НПО по решению проблем мигрантов. Надо убедительно информировать российское население о вкладе, который вносят мигранты в развитие российской экономики, брать интервью у российских граждан, которые, используя труд мигрантов, смогли решить ряд своих проблем.

О жизни мигрантов и их пользе для России должны регулярно появляться интересные, внятные, с участием авторитетных медийных лиц передачи на радио и телевидении, рубрики на страницах газет, предназначенные в том числе и для самих мигрантов. Необходимо широко информировать мигрантов об изменениях в российском миграционном законодательстве, разъяснять действие отдельных его норм, сообщать, куда иностранные граждане могут обратиться в случае возникновении тех или иных проблем.

Роль статистики в управлении миграцией

Оценивать положительные и отрицательные последствия миграции, разрабатывать меры миграционной политики можно только опираясь на достоверные, адекватные данные.

Несмотря на развитие различных систем денежных переводов, достоверная информация об объемах денежных переводов и объемах трудовой миграции на сегодняшний день отсутствует. По-прежнему значительная часть заработанных мигрантами денег отправляется на родину нелегально, а объемы нелегальной трудовой миграции на пространстве СНГ в разы превышают ее легальную составляющую.

В связи с этим необходимо предпринять меры по совершенствованию методологии определения объемов трудовой миграции и денежных переводов трудовых мигрантов как на территории России, так и на территории государств — основных поставщиков иностранной рабочей силы на российский рынок труда. Необходимо также внедрить в практику работы национальных статистических агентств и национальных банков регулярные специализированные обследования по проблемам миграции и денежных переводов мигрантов.

Это позволит проводить достоверный анализ данных, разрабатывать обоснованную политику по рационализации потоков трудовой миграции — и даст возможность более эффективно использовать денежные переводы для социально-экономического развития России и стран исхода мигрантов.

Правосудие на страже национального равенства

Отсутствие эффективной государственной политики управления международной миграцией в условиях антимигрантских настроений у значительной части российского населения сопровождается таким негативным явлением, как рост ксенофобии, приводящий к расправам над мигрантами и к протестным действиям против приезжих, что опасно повышает социальную напряженность в обществе.

В условиях, когда привлечение иностранных работников становится одним из факторов обеспечения устойчивого развития российской экономики, когда происходит и будет дальше происходить расширение перечня государств — доноров рабочей силы, неизбежно последует изменение национального состава населения Российской Федерации.

В нынешней ситуации на первый план выходит необходимость добиваться высокого уровня солидарности между всеми акторами межнациональных и межконфессиональных отношений.

Считаем, что в первую очередь необходимо создать условия реального равенства перед законом всех людей, независимо от того, местные они или приезжие. Доступ к правосудию должны иметь и нелегальные мигранты. Пора прекратить практику стыдливого «перекрашивания» межнациональных стычек и столкновений в бытовые, начать привлекать к уголовной ответственности действительных виновников конфликтов. Этнокоррупцию необходимо считать государственным преступлением. Ввести уголовную ответственность для глав городов, районов и муниципальных образований за непредотвращение подобных эксцессов, происходящих на их территории.

Для решения всех этих задач требуется, конечно, политическая воля высшего руководства страны, но необходимо также осознание всем обществом того факта, что мир XXI века изменился и все мы должны учиться жить в новой реальности.

Легализация нелегалов: актуальность и риски



Наталия Власова,
вице-президент Фонда «Миграция XXI век»

Особенностью миграционной ситуации в России является то, что свыше 75% трудовых мигрантов — это «безвизовики» из стран СНГ, и подавляющее большинство из них работают в теневом секторе экономики. По данным ФМС России, нелегально трудится сегодня порядка 5 млн иностранных граждан, а по данным Минздравсоцразвития — 8 млн. По оценкам, которые провел наш Фонд, эта цифра еще выше: порядка 10 млн, то есть 12-13% от численности всего занятого населения страны.

Подтверждением роста нелегальной занятости трудовых мигрантов является рост их денежных переводов.

Основной причиной увеличения нелегальной занятости является несовершенство правоприменительной практики, проявляющееся прежде всего в жесткости механизма квотирования и в низком уровне устанавливаемых квот на выдачу разрешений на работу, а также отсутствие достоверной информации о потребности в иностранной рабочей силе.

В то же время российское законодательство позволяет довольно гибко использовать механизм квотирования, предусматривая возможность, а не обязательность установления квот по отдельным регионам, видам деятельности и государствам исхода мигрантов.

С 2008-го года по 2012-й год размер квоты сократился с 3,38 млн разрешений на работу до 1,75 млн разрешений, т. е. практически в два раза.

Сложность, а зачастую и невозможность для работодателей получить квоту вынуждает их массово принимать работников без законного оформления.

Введение патентов в 2010 г., конечно, способствовало выводу из тени части трудовых мигрантов. Однако до сих пор ФМС ведет лишь общий учет количества оформленных патентов, а сколько мигрантов действительно работает у частных лиц и сколько из них, приобретая патенты, трудятся у юридических, что противоречит закону, — неизвестно. Существующие препоны в продлении разрешений на работу свыше 3 месяцев приводят к тому, что в некоторых субъектах РФ количество выданных патентов приближается к количеству выданных разрешений на работу или превышает его.

Столь значительная численность работников, занятых в теневом секторе, сопровождается эксплуатацией их труда, низким уровнем заработной платы, нарушением их прав и свобод, негативным отношением к ним местного населения, к тому же налоги не идут в бюджет. По самым скромным подсчетам, российская казна ежегодно теряет порядка 300-400 млрд рублей от непоступления налоговых отчислений с заработной платы «теневых» мигрантов и неоформленных ими разрешительных документов! Помимо экономических потерь, присутствие такой массы невидимых для государства мигрантов создает угрозу национальной безопасности России.

Во многих странах мира (США, Греция, Италия, Испания, Франция, Бельгия и др.), когда там скапливается большое количество нелегальных мигрантов, в целях упорядочения их правового статуса проводятся акции легализации по упрощенной процедуре, часто называемые «иммиграционными амнистиями».

В России также были предприняты попытки проведения подобной акции.

По инициативе «Форума переселенческих организаций» в 2004 г. при Уполномоченном по правам человека в РФ была создана рабочая группа из числа ведущих российских экспертов в области миграции — для разработки проекта Концепции проведения упрощенной легализации мигрантов, не имеющих правового статуса. Проект делился на две части: первая касалась соотечественников, давно переселившихся на ПМЖ в Россию, но не сумевших в силу разных причин (чаще всего — бюрократического свойства) получить гражданство РФ, вторая часть была посвящена трудовым мигрантам из государств СНГ — самой многочисленной группе «нелегалов».

Проект реализовался при поддержке посольства Швейцарии в России. В мае 2005 г. на заседании Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений Уполномоченный В. П. Лукин выступил с докладом о проекте Концепции,





разработанной экспертами. Председательствовал на том заседании вице-премьер А. Жуков, выступали многие министры. Решением РТК были одобрены подходы к проведению иммиграционной амнистии и предложено доработать проект с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти, объединений работодателей и профсоюзов.

Почти в это же время началась разработка законопроекта по либерализации законодательства, касающегося трудовых мигрантов, а также разработка Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом.

Не дожидаясь принятия упомянутых новаций, ФМС России решила проверить их эффективность на практике: в 10 субъектах РФ в сентябре-ноябре 2005 г. был проведен эксперимент по легализации трудовых мигрантов. Были созданы межведомственные группы из числа работников миграционной службы, милиции, службы занятости и здравоохранения. Эти группы выезжали на стройки и разные производства и прямо на месте проводили необходимые процедуры по легализации мигрантов. Этот эксперимент позволил за короткий срок урегулировать правовой статус более чем 4,5 тыс. человек.

Полученные результаты дали сотрудникам ФМС возможность подготовить методические рекомендации, которые в 2007 г. были апробированы в ряде субъектов РФ. По итогам апробации были подготовлены Правила организации работы территориальных органов ФМС России по оформлению разрешений на работу иностранных граждан, прибывших в РФ в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности и находящихся в РФ более 90 дней. Документы были согласованы с Генпрокуратурой России, был даже подготовлен проект распоряжения директора ФМС России по их введению в действие. Однако после ухода из ФМС в начале 2008 г. заместителя директора Поставнина В. А., курировавшего всю эту работу, готовые документы так и не были приняты.

В настоящее время проведение легализации незаконных трудовых мигрантов стало для России еще более актуальным. Так, 27 апреля с. г. президент Д. А. Медведев, выступая на заседании Совета Безопасности, отметил важность задачи снижения численности незаконных мигрантов.

Так совпало, что буквально на следующий день, 28 апреля, Фонд «Миграция XXI век» проводил намеченный заранее круглый стол, где обсуждался именно вопрос о наилучших способах борьбы с нелегальной миграцией. И главной темой снова была иммиграционная амнистия. Возможности и методы ее проведения в современных условиях будут изучены в рамках проекта, который начинает сейчас фонд «Миграция XXI век». Финансовую помощь этому важному делу опять оказывает посольство Швейцарии. В работе круглого →

стола приняли участие ведущие эксперты в области миграции, представители работодателей, профсоюзов, российских НПО и международных организаций.

Обсуждались такие ключевые вопросы:

- *в отношении каких категорий мигрантов целесообразно проведение процедур по урегулированию их правового статуса;*
- *какие структуры должны принимать участие в процедуре легализации незаконных мигрантов;*
- *роль работодателей в проведении легализации незаконных трудовых мигрантов;*
- *какие изменения должно претерпеть российское миграционное законодательство в целях недопущения роста нелегальной миграции после завершения урегулирования правового статуса мигрантов.*

В ходе бурной дискуссии участники круглого стола пришли к следующим основным выводам:

- *Легализацию правового статуса необходимо проводить не только в отношении нелегальных трудовых мигрантов, но прежде всего — для наших соотечественников, давно переселившихся в Россию, а также для граждан Афганистана, выехавших из этой страны еще в 80-е годы прошлого века после ухода советских войск.*
- *Желательно, чтобы мигранты, принимающие участие в процессе урегулирования их правового статуса, обращались не только в территориальные органы ФМС, но и в другие структуры. Это могут быть органы службы занятости и неправительственные организации, работающие с мигрантами. Дело в том, что загруженные текущей работой, имеющие небольшой штат территориальные органы ФМС просто не справятся с этой массовой акцией. Если даже только одна треть нелегалов изъявит желание урегулировать свой правовой статус, это может быть поток от 1,5 до 4 млн человек! Для службы занятости это тоже будет огромная дополнительная работа. Логичнее всего, чтобы мигранты обращались в НПО для помощи в оформлении необходимых документов, а те передавали уже заполненные документы в органы ФМС, полицию, службу занятости. Но это потребует решения вопроса о финансировании деятельности НПО, показавших свою эффективность.*
- *Многие работодатели будут заинтересованы в выводе из тени работающих у них «нелегалов», поскольку устали от постоянных поборов со стороны силовых структур.*
- *При проведении урегулирования правового статуса мигрантов потребуется принятие пакета нормативных правовых актов, предусматривающих не только процедуру этого процесса, но и изменения в миграционное законодательство по завершении амнистии — в целях предотвращения нового наплыва нелегальных мигрантов.*

Особый интерес участников встречи вызвал доклад ведущего сотрудника московского представительства МОТ Натальи Хофманн о международном опыте проведения легализации незаконных мигрантов и возможностях его использования в России (*статью Н. Хофманн см. на стр. 38—39 этого номера*). Достигнута договоренность об объединении усилий Фонда «Миграция XXI век» и МОТ в работе над новым проектом Концепции проведения легализации правового статуса нелегальных мигрантов.

Мы будем информировать читателей нашего журнала о дальнейшей работе над этой важной для российского общества проблемой и будем благодарны за ваши предложения и предостережения о возможных рисках при проведении данной акции.



Ольга Воробьева,
доктор экономических наук, профессор, руководитель НИИЦ МПСУ РАО, экс-руководитель Департамента ФМС России (1992 — 2003 гг.)

Для того чтобы выработать меры по сокращению нелегальной трудовой миграции, необходимо выявить причины столь высокого ее уровня. В качестве «нелегалов» в России проживают и бывшие соотечественники, которые были вынуждены уехать в Россию в чрезвычайных обстоятельствах ещё в 90-е годы, и беженцы, и внутренние трудовые мигранты, которые нашли работу не в том регионе, где они постоянно проживают. Но больше всего «нелегалов» — среди безвизовиков из СНГ.

Первый проект иммиграционной амнистии в России относится к 2005-му году. По данным ФМС, количество официально используемой иностранной рабочей силы (ИРС) на протяжении 2003 — 2005 годов практически не менялось. На российском рынке труда использовалось, по разным оценкам, от 2 до 5 млн иностранных работников. Как же, каким образом образовалась такая армия «нелегалов», если легальная занятость эконо-

Надоела риторика

(начать «регуляризацию» надо бы не с мигрантов, а с работодателей)

мически выгодна и для государства, импортирующего рабочую силу, и для государства-донора, и для работника?

Для государства-импортера, т. е. для России, экономический интерес заключается в росте объемов легального использования иностранной рабочей силы — по двум причинам.

Во-первых, расчеты, основанные на данных Госкомстата, показывают, что общий годовой «фонд» оплаты труда ИРС должен был составить в 2003-м году 11 млрд 300 млн рублей. Расчеты основаны на данных о среднемесячной оплате труда работников по отраслям за 2003-й год, на данных о реальной отраслевой структуре занятых и о численности работающих мигрантов, а также на условии поддержания оплаты труда ИРС на уровне оплаты труда постоянного населения России. Нетрудно подсчитать уровень налоговых отчислений в бюджет, исходя из действующих налоговых ставок. Поэтому легальная, зарегистрированная работа ИРС дает гораздо больший эффект в виде налоговых отчислений в бюджет от заработной платы, чем плата за разрешение использования ИРС, которая вносится не более чем за 20% от фактически работающих трудовых мигрантов.

Во-вторых, немалый эффект дает работа ИРС для создания ВВП. По данным, которые относятся еще к 2001-му году, уровень производства ВВП на одного занятого в России был равен 5,0 тыс. долларов США в год. Следовательно, использование в экономике даже 2 млн иностранных работников дает производство ВВП в размере 10 млрд долларов в год. А сегодня у нас работает по крайней мере вдвое больше мигрантов.

Во всем мире трудовые мигранты являются самой заинтересованной в легализации стороной. Легальное положение на рынке труда сопряжено в первую очередь с правовой защищенностью, доступом к социальной инфраструктуре, возможностью рассчитывать на равную с постоянным населением страны оплату за равный труд.

Поэтому одной из причин нелегальной занятости в «доквотную эру» — причиной, связанной с самими работниками, — была, на наш взгляд, просто их неинформированность о российских законодательных нормах. Ведь они въезжают к нам беспрепятственно, и знание законов не является обязательным условием въезда.

Таким образом, стороной, которой в существующих условиях гораздо выгоднее и формально проще сохранять нелегальные взаимоотношения с работниками, являются работодатели.

Созданная и действующая система экономически неэффективна с точки зрения работодателя. Поэтому главной проблемой, которая должна быть решена для сокращения масштабов нелегальной трудовой миграции и легализации фактически используемой на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы, должно стать изменение порядка получения разрешений на работу для трудовых мигрантов.

Итак, очевидно, что легализации трудовой миграции препятствует действующая система разрешений. Не подвергая сомнению необходимость существования такой системы в принципе, нельзя не отметить те основные факторы, которые делают ее фактически провокатором нелегального трудоустройства мигрантов.

Количество переселенцев, давно живущих в России без регистрации и вообще без документов, а значит, лишенных элементарных человеческих прав, — никому толком не известно

Какие же основные условия действующей системы делают ее невыгодной для работодателя?

Основным недостатком действующих механизмов является громоздкий, многоступенчатый, длительный порядок оформления разрешений на работу. Оформление разрешений занимает от 3 до 6 месяцев, работодатели получают разрешение на срок от 3 месяцев до года. Для всех регионов, для всех отраслей и на любой срок установлен, как ни странно, единый размер пошлины за получение разрешения. Это делает просто нецелесообразной уплату пошлины в тех регионах и отраслях, где →

общий уровень рентабельности труда объективно ниже. Несопоставима, например, прибыльность в строительстве и в растениеводстве, в нефтедобыче и в коммунальном хозяйстве, на транспорте и на предприятиях городского хозяйства.

Так какой же смысл работодателям тратить время и средства на получение этих разрешений?

В 2002 г. были введены более жесткие, чем прежде, нормы контроля за соблюдением порядка использования работодателями ИРС. Однако в ответ быстро были найдены контрмеры, экономически обусловившие рост уровня коррупции и нелегальной трудовой миграции.

Оценки нелегальной миграции, основанные на сопоставлении различных источников информации, сделанные разными экспертами — из Центра миграционных исследований ИНХП РАН, а также из ИСЭПН РАН — сходятся на том, что общая численность мигрантов, незаконно находящихся на территории России, составляет 4 — 4,5 млн человек, при этом на нелегальных мигрантов из стран СНГ приходится 1,8 — 2,0 млн человек, или около 50%.

Так что же делать с нелегальной миграцией, которая стала головной болью России?

В своих выводах и рекомендациях мы исходим из того, что правовая система должна создавать преимущества и условия для развития легальных секторов экономики, система должна быть экономически выгодной для работодателя во всех отраслях реального сектора экономики. А для этого необходимо прежде всего:

- *ввести дифференциацию платы за привлечение и использование иностранной рабочей силы — региональную, отраслевую и сезонную;*
- *сократить сроки и упростить порядок получения разрешений.*

Таким образом, иммиграционная амнистия, по нашему мнению, должна прежде всего (да, в первую очередь!) касаться работодателей и затронуть систему выдачи разрешений на привлечение и использование иностранной рабочей силы из безвизовых с нами стран. Это автоматически повлечет за собой легализацию пребывания и занятости работников.

В свое время (еще 7 лет назад!) предлагалось провести кампанию выдачи работодателям разрешений на уже привлеченных и фактически используемых работников при соблюдении минимума условий. Их всего три:

1. наличие заключения службы занятости об отсутствии среди зарегистрированных на данной территории безработных россиян, желающих занять вакантные рабочие места, или — об отсутствии среди них работников необходимой профессии и квалификации;

2. предоставление письменных подтверждений выплаты мигрантам соответствующей заработной платы;

3. уплата пошлины за получение разрешения по вновь установленному тарифу, в зависимости от отрасли использования ИРС, региона и срока привлечения.

Механизмы, которые могли бы способствовать реализации данных условий, предлагались следующие:

1. Широкое информирование работодателей и работников о готовящейся кампании, сроках, месте проведения и необходимых процедурах. Исполнители: органы по труду и занятости, региональные управления по делам миграции, общественные и неправительственные организации мигрантов.

2. Подготовка работодателями необходимого пакета документов. Исполнители: работодатели и региональные (в т. ч. общественные) юридические службы.

3. Рассмотрение и принятие решения о возможности выдачи разрешения на основании представленных документов и определение размера пошлины. Исполнители: временные региональные комиссии (на уровне субъекта федерации), состоящие из представителей органов по труду и занятости и региональных управлений по делам миграции.

4. Оплата пошлины через отделение Сбербанка, с зачислением средств. Размер пошлины должен быть незначительный. Основной экономический эффект будет получен в виде налоговых поступлений.

5. Регистрация работников не по месту пребывания, а по месту трудоустройства. Для этого мигрант должен иметь на руках подтверждение того, что его работодатель уже получил разрешение на привлечение и использование ИРС на срок заключения трудового соглашения. Исполнители: паспортно-визовые отделения, региональные управления по делам миграции.

Экономический и политический эффект такой акции, по нашему мнению, совершенно очевиден:

- *расширение налогооблагаемой базы за счет увеличения числа легально работающей ИРС;*
- *сокращение до минимума числа нигде не зафиксированных (незарегистрированных) иностранных граждан, что повышает уровень общественной безопасности.*

Повторяю: все эти предложения относились к 2005-му году. Что же изменилось к лучшему за прошедшие 7 лет? Разве количество нелегалов уменьшилось? Сделаны ли хоть какие-то шаги, чтобы реально сбалансировать спрос и предложение на рынке труда и тем самым сократить приезд тех мигрантов, которые не очень-то нужны России? Все это — риторические вопросы. Масштабы нелегальной миграции (только трудовой) оцениваются сегодня в 5 и более млн человек. А количество мигрантов других категорий, давным-давно живущих в России без регистрации, без правового статуса, а порой вообще без документов, никому толком не известно — и установить это пока что практически невозможно.

Так сколько же еще лет мы будем лицемерить, задавая уже надоевший риторический вопрос: нужна или не нужна России иммиграционная амнистия?!

О тех, кто первый на очереди

Никита Мкртчян,

ведущий научный сотрудник Института демографии НИУ — Высшая Школа Экономики, заместитель главного редактора «Демоскоп Weekly»

Иммиграционная амнистия нужна была еще 10 лет назад, и прежде всего для русских и русскоязычных репатриантов, которые оказались «прихлопнутыми» жестким законом «О гражданстве» образца 2002 г. Так в ту пору государство, напуганное событиями 11 сентября в Америке, усиленными извечными страхами перед внешней угрозой, занималось борьбой с нелегальной миграцией.

Первой жертвой этой борьбы стали отнюдь не террористы, наркодилеры и прочая нечисть, а старики-переселенцы, посланные в молодости советскими властями из России поднимать народное хозяйство братских республик. Когда Союз рухнул, они, бросив почти все нажитое и перебравшись в 1990-е годы на историческую родину, оказались лицами без гражданства, или «иностранцами». Не все имели возможность по приезде получить гражданство, многие даже не понимали необходимости этого, а чаще всего не хватало каких-то справок, чтобы доказать свое право на Родину. В результате их дети и родственники обивали пороги приемных, чтобы упросить чиновников, например, решить вопрос о получении «нелегалами» миграционных карт без выезда в Узбекистан или Таджикистан. Целым семьям, не имеющим каких-то нужных справок, чиновники невозмутимо отвечали: «А вы выедьте, потом въедьте…» Чтоб было все по закону. Что, мол, вам стоит прокатиться… Образовалась еще категория беспаспортных людей, которых привезли в Россию детьми, но когда-то кто-то забыл их вписать в паспорта родителей и теперь, с наступлением совершеннолетия, у этих «нелегалов» нет ни единого документа. Аттестат об окончании школы не могут получить.

Никто толком не знает, сколько таких горемык живут без паспортов по малым городам и затерянным в глубинке поселкам. Вот им «амнистия» по-прежнему нужна. А что касается миллионов трудовых мигрантов, то для решения их проблем пора уж разработать адекватный механизм определения потребности в иностранных работниках и нормально работающую систему их привлечения.

Людмила Жирова,

юрист-правозащитник, общественный помощник Уполномоченного по правам человека в Калужской области

Правовой беспредел должен быть остановлен указом президента

Только что услышала по ТВ, что депортировали в Узбекистан Надежду Захарченко. В России остались трое ее дочерей и четверо внуков. Русская, родилась в Кирове и приехала год назад в Киров! Кому она нужна в Узбекистане?! Депутат ГД лепетала: «Так суд решил, теперь 5 лет не въедет. Это по закону. ФМС не может не исполнить решение суда…»

Я лично с 2003-го года защищаю в судах пострадавших от репрессий ФМС. Чиновники этой службы «кошмарят» переселенцев и местных, объявляя граждан России «неграждданами» при любом к ним обращении (обмен паспорта, оформление гражданства детям, смена фамилии по браку и т. д.). 65 тысяч изъятых паспортов! На самом деле куда больше ни в чем не повинных людей лишены по милости ФМС элементарных человеческих прав.

В 2008 г. Генпрокуратура РФ потребовала прекратить это беззаконие, но устранилась от контроля за исполнением своих указаний. А кошмар ведь усилится, когда начнется обещанная замена паспортов на пластиковые карты. Уже миллионы россиян могут стать «неграждданами» в связи с безграмотностью или злым умыслом миграционных чиновников. Известны единичные случаи, когда после шума в прессе удавалось вернуть на родину выдворенных соотечественников. Все помнят, как по личному указанию В. В. Путина было восстановлено право на гражданство одного из обратившихся по «прямой линии», через ТВ. Тот человек оказался Героем России.Но что делать остальным?

Суды завалены жалобами на ФМС, но судьи часто разрешают дело не в соответствии с Законом о гражданстве, а просто переписывают в решение доводы чиновников. Верховный Суд РФ в последнее время начал реагировать на это беззаконие, но он же не справится с грядущим количеством жалоб. К тому же ранее вступившие в силу решения судов уже никто не отменит. Кроме самого президента РФ, у которого есть такое право. Я опубликовала в Живом журнале письмо Д. А. Медведеву с призывом издать указ о немедленном (!) возвращении гражданства РФ всем пострадавшим от правового беспредела ФМС. Имею в виду тех, у кого отобрали паспорта, одновременно лишив гражданства, хотя ни миграционная служба, ни суд не установили никаких нарушений со стороны этих лиц при оформлении гражданства. Также под амнистию должны попасть родившиеся в России или длительно постоянно проживавшие в РФ в статусе гражданина РФ, что соответствует Закону о гражданстве. Причем нельзя прогонять всех этих людей через какую-либо бюрократическую процедуру, т.к. они уже достаточно пострадали.

Понимаю, что это скорей будет уже амнистия для виноватых чиновников. Но что ж тут поделать...



Изучая чужой опыт, выбирать свой путь

Наталья Хофманн,
координатор по вопросам трудовой миграции Бюро МОТ в Москве

Иммиграционная амнистия, или «регуляризация», это разовая акция, предусматривающая легализацию по упрощенной процедуре некоторых категорий мигрантов, которые энное количество времени (оно определяется условиями проведения акции) незаконно пребывают и/или незаконно работают на территории страны. Для тех, кто легализуется в рамках амнистии, будь то работники-мигранты или работодатели, нанимающие мигрантов без соответствующего разрешения, не предусмотрено никаких санкций за нарушение иммиграционного режима[1]. Участвующие в программе мигранты получают правовой статус, дающий возможность на законных основаниях находиться и работать на территории страны, а работодателям, применяющим их труд, дается право на легальное привлечение на работу этих трудовых мигрантов.

Проведение такой акции в Российской Федерации могло бы помочь решению следующих актуальных задач:

- *сокращение численности нелегальных мигрантов и их отрицательного влияния на экономическую и социально-политическую ситуацию, включая рынок труда, теневую занятость, криминогенную ситуацию, распространение коррупции и т. п.;*
- *обеспечение международных и конституционных обязательств РФ в отношении соблюдения прав человека для всех людей, находящихся на территории РФ, особенно в части обеспечения права на равную с гражданами России оплату за равный труд, а также расширение доступа трудовых мигрантов и членов их семей к социальным услугам и социальной инфраструктуре;*
- *более эффективное использование потенциала трудовой миграции для экономического и демографического развития страны, в частности — увеличение доходной части федерального и региональных бюджетов за счет легализации доходов «амнистированных» трудовых мигрантов;*
- *стимулирование принятия законодательных документов, расширяющих правовое обеспечение трудовой миграции после амнистии, и принятия антикоррупционной программы в области миграции.*

Важно заметить, что столь долгосрочные задачи, имеющие стратегический характер, нехарактерны для подобных акций в других странах: там они имеют, как правило, более прагматичный и локальный характер. А вот в России, возможно, такая широкая целеполагающая установка оправдана, поскольку акция регуляризации могла бы происходить на фоне совершенствования миграционного законодательства, параллельно с ним и, возможно, даже где-то опережая его.

Обычно иммиграционная амнистия сама по себе не означает ни расширения правовой базы трудовой миграции, ни либерализации миграционной политики. Амнистию также не следует воспринимать как попытку исправить совершенные ранее ошибки в отношении мигрантов. Опыт разных стран показал, что амнистия — скорее некая квазимера для снятия напряженности, вызванной большим количеством накопившихся нелегальных мигрантов; такая амнистия способствует оздоровлению внутренней экономической, социальной и политической ситуации в стране.

Анализируя опыт других стран, следует отметить, что он неоднозначен. Амнистия объявляется как разовая акция, но если сразу же после нее не проводится совершенствование миграционных механизмов, то через какое-то время акцию приходится повторять вновь. Эффективность акции оценивается прежде всего количеством легализованных мигрантов. Однако результаты, как

---

[1] В российском контексте более уместно применять к акции название «регуляризация», так как выражение «иммиграционная амнистия» не вполне адекватно ситуации, при которой подавляющее число трудовых мигрантов въезжают из стран СНГ, с которыми у России безвизовый режим, т. е. въезжают законно, а в нелегальное положение чаще всего попадают из-за искусственного занижения квот и несовершенства законодательства, фактически по вине принимающего государства.

показывает таблица *(см. ниже)*, обычно значительно меньше, чем были прогнозы.

Текущая ситуация в странах Европейского Союза характеризуется отходом от проведения миграционных амнистий. В 2008-м году, в период, когда Франция председательствовала в ЕС, ее основной программой была выработка основополагающего документа, определяющего общеевропейскую политику в сфере регулирования миграционных процессов, а также законодательных механизмов противодействия нарастающей нерегулируемой и незаконной миграции.

Страна	Оценка числа возможных заявителей	Реальное число заявлений
США (1987)	2,7 млн.	1768
Греция (1998)	450 тыс.	373 тыс.
Италия (1998)	1 млн.	338 тыс.
Австралия (1980)		14 тыс.
Франция (1981)	300 тыс.	149 тыс.
Венесуэла (1980)	1,2 млн.	301 тыс.
ЮАР (1996)	200 тыс.	105 тыс.

Результатом данных усилий стало принятие Пакта об иммиграции и убежище. В этом Пакте определены новые предложения и действия стран ЕС в сфере миграции. Как средство отхода от регуляризации были предложены Директивы ЕС по так называемым «синим воротничкам» (высококвалифицированным работникам), также были разработаны Основополагающие принципы в сфере интеграции. Кроме того, как способ борьбы с нерегулируемой миграцией были приняты Директивы о возвращении и о санкциях в отношении работодателей, а также Соглашения о реадмиссии и усилении сотрудничества со странами исхода мигрантов.

Однако некоторые страны ЕС (Испания, Бельгия) все же продолжили практику проведения акций регуляризации. Так, в 2009-м году Бельгия объявила программу регуляризации (с конечным результатом — получение вида на жительство).

Мигранты, имеющие легальный статус, могут получить вид на жительство, если соответствуют следующим критериям:

- *наличие трудового контракта;*
- *наличие регионального разрешения на работу;*
- *как минимум 2,5 года работы на территории страны;*
- *факты, подтверждающие интегрированность в бельгийское общество.*

Для мигрантов без документов, т. е. с неурегулированным статусом, были выдвинуты другие условия:

- *проживание не менее 5 лет;*
- *срок подачи заявки до 18 марта 2008 г.;*
- *хорошая интегрированность в общество.*

Другие факторы: знание языка, занятость, наличие детей, посещающих бельгийское образовательное учреждение, существенные социальные связи в месте проживания, предыдущие активные попытки получить легальный статус в Бельгии.

Для этой категории мигрантов был установлен период подачи заявок на участие в акции с 15 сентября 2009 г. по 15 декабря 2009 г.. Ведомством, ответственным за прием, был назначен Офис по делам иностранцев МВД Бельгии. Потом заявки проверялись Государственным секретариатом по вопросам миграции и беженцев (в соответствии с внутренними инструкциями, разработанными правительством Бельгии). Для этой категории было предусмотрено несколько положений, касающихся особых ситуаций.

Интересно, что перед началом регуляризации была предусмотрена выдача 50 000 индивидуальных разрешительных документов, и в результате Бельгия достигла заявленной цифры. Это можно считать безусловным успехом акции по легализации.

Но вернемся к делам российским. Начиная с 2004-го года Международная Организация Труда активно вовлечена в дискуссию, идущую в России относительно возможности проведения иммиграционной амнистии. В 2009-м году в рамках проекта, осуществляемого при финансовой поддержке Европейского Союза (проект назывался «Стабильное партнерство как средство обеспечения эффективного управления миграцией и рабочей силой в Российской Федерации, на Кавказе и в Средней Азии»), было проведено исследование «Регуляризация и санкции против работодателей как инструменты в деле эффективного управления трудовой миграцией. Российская Федерация и опыт зарубежных стран». В этом исследовании, текст которого можно прочитать на сайте Субрегионального Бюро МОТ в Москве, была дана общая оценка возможности проведения подобной акции в РФ. Был также проанализирован опыт Италии, Испании, Франции, Германии, Греции и даны общие рекомендации.

В последнее время проблема регуляризации в России опять все чаще возникает в ходе различных мероприятий. Поэтому проект, который начал сейчас Фонд «Миграция XXI век» при поддержке посольства Швейцарии в Москве, весьма актуален. Бюро МОТ в Москве сотрудничает с этим фондом с момента его создания. Совместно была подготовлена и выпущена «Памятка для работодателей, нанимающих иностранную рабочую силу» (по просьбе КСОРР/РСПП), проведен мониторинг НПО, работающих с трудовыми мигрантами, организовано множество совместных круглых столов и семинаров, посвященных различным аспектам трудовой миграции. Хочется надеяться, что новая инициатива Фонда по изучению современных условий, созревших для регуляризации в России, также будет иметь практическое продолжение в жизни.

Еще в 2005 г. Бюро МОТ в Москве организовало специальный семинар с приглашением зарубежных ученых и практиков, чтобы помочь России в проведении иммиграционной амнистии. На основе материалов семинара были написаны рекомендации, фрагмент из которых мы публикуем. Документ МОТ назывался так:

Основные вопросы разработки «Программы иммиграционной амнистии в России»: использование опыта принимающих стран

Глава 11. **Институциональное обеспечение Программы легализации**

Программа легализации может быть успешной, если в ее реализации примут участие как государственные, так и негосударственные структуры.

Государственные структуры. Учитывая негативное отношение трудовых мигрантов к органам внутренних дел, а также тот факт, что в ходе амнистии им предоставляется возможность легализовать не только свое пребывание, но одновременно и занятость, целесообразно, чтобы наряду с территориальными органами внутренних дел основными структурами, осуществляющими данную акцию, являлись также территориальные органы, ведающие вопросами занятости населения…

Для ускорения решения вопроса о легализации пребывания и трудовой деятельности незаконных трудовых мигрантов эффективным будет создание «Одного окна» при органах службы занятости. Помимо работников службы занятости, в работе «Одного окна» будут принимать участие работники миграционной службы и паспортно-визовой службы, которые будут взаимодействовать со всеми заинтересованными структурами.

Кроме того, в случае отказа работодателя, у которого трудится незаконный трудовой мигрант, легализовать его трудовую деятельность органы службы занятости могут оказать такому мигранту содействие в подборе нового работодателя, используя имеющийся в этой службе банк вакансий.

Неправительственные организации. Для успеха Программы легализации и обеспечения участия в ней как можно большего числа мигрантов, отвечающих установленным критериям, необходимо привлечь неправительственные организации (далее — НПО), имеющие опыт работы с мигрантами.

НПО станут партнерами государства практически на всех этапах реализации Программы легализации, что повысит степень доверия заявителей к Программе и массовость обращений мигрантов, обеспечит прозрачность, соблюдение прав мигрантов и работодателей, заказчиков работ (услуг) на всех этапах легализации, усилит антикоррупционную направленность Программы.

Важнейшие функции НПО в ходе их участия в Программе легализации мигрантов — роль посредника между властью и мигрантами в информационной и другой работе, а также осуществление социального контроля над действиями власти со стороны гражданского общества.

Особенно важна роль НПО на следующих этапах Программы легализации:

1. **Участие в подготовительном этапе** проведения иммиграционной амнистии в части выявления и анализа отношения незаконных трудовых мигрантов и работодателей, использующих их труд, к проведению иммиграционной амнистии, а также проведения оценки количества возможных заявителей по участию в процедуре урегулирования их правового статуса.

2. **Участие НПО в информационной кампании**:

— участие в популяризации идеи иммиграционной амнистии (организация и/или участие в проведении «круглых столов», семинаров, конференций, выступлений в СМИ);

— организация разъяснительной работы среди мигрантов о целях и процедурах Программы легализации (в том числе распространение информационных листков в местах традиционного нахождения мигрантов — стройки, рынки, вокзалы, транспорт и т. д.);

— правовое консультирование мигрантов.

3. **Участие НПО в работе по осуществлению легализации незаконных мигрантов:**

Предполагается участие НПО с первой стадии работы с заявителями. НПО оказывают помощь в сборе необходимых документов и составлении заявления о легализации. По желанию заявителя НПО совместно с мигрантом приносит заявление в соответствующий орган службы занятости.

Представители НПО принимают участие в рассмотрении апелляций в случае отказа трудовому мигранту в легализации.

Важная роль в проведении иммиграционной амнистии принадлежит **объединениям работодателей и профсоюзов,** которые должны принять активное участие, прежде всего, на подготовительной стадии этой акции. Их задача состоит в работе с работодателями, использующими труд незаконных мигрантов.

Целесообразно участие в проведении иммиграционной амнистии и **международных экспертов**, что будет способствовать большей прозрачности всей системы легализации мигрантов, а также противодействовать распространению коррупции.

Елена Тюрюканова
(5 июля 1959 — 7 апреля 2012)

Дмитрий Полетаев
(ИСЭПН РАН)



Елена Владимировна была уникальным профессионалом. Её научная карьера началась после окончания в 1981-м году экономического факультета МГУ им. Ломоносова. Во Всесоюзном научно-исследовательском институте конъюнктуры и спроса (ВНИИКС; ныне — ВНИИПРиМ, Институт потребительского рынка и маркетинга) она начала работу в должности экономиста и стала к 1991 г. старшим научным сотрудником.

В 1986 — 1989 гг., обучаясь в очной аспирантуре Института потребительского рынка и маркетинга Министерства экономики РФ, защитила кандидатскую диссертацию по проблемам экономической демографии семьи.

С 1991-го года Елена Владимировна перешла работать в Лабораторию миграционных исследований Института социально-экономических проблем народонаселения РАН (ИСЭПН РАН), откуда в начале 2012 г. перешла в Центр демографических исследований Института демографии Высшей школы экономики, но не успела, к сожалению, там поработать..

В 2008-м году она возглавила Центр миграционных исследований, основанный Жанной Антоновной Зайончковской на базе Независимого исследовательского совета по миграции стран СНГ и Балтии.

В последней версии резюме 2012 г. в пункте «сфера научных интересов» она указывала такие направления своей работы:

- ***международная миграция;***
- ***миграционный режим;***
- ***миграционный менеджмент;***
- ***трудовая, брачная, интеллектуальная миграция;***
- ***утечка умов;***
- ***права мигрантов;***
- ***миграционная политика;***
- ***женская миграция;***
- ***торговля людьми;***
- ***рабский труд;***
- ***секс-эксплуатация женщин-мигрантов;***
- ***глобальный секс-бизнес.***

За этими скупыми строчками — десятки исследований, многие из которых без всякого преувеличения можно назвать новаторскими, несколько интереснейших научных книг и множество статей, ссылки на которые встречаются во всех списках литературы в научных миграционных работах — от российских студенческих дипломов до западных монографий о миграции в России.

У Елены Тюрюкановой — общероссийская и международная →

известность ведущего миграционного эксперта.

Первые работы в области гендерных исследований и женской миграции она опубликовала в 1994-м году, в 1997-м году появились её публикации об утечке умов, а в 2000-м — о недокументированной миграции в России.

Она первой в России на исследовательском уровне занялась проблемой торговли людьми и выпустила по этой теме несколько интересных книг, которые стали событием в кругах миграционных исследователей.

В 2002 — 2004 гг. она была экспертом рабочей группы по разработке законопроекта против торговли людьми Комитета по законодательству Государственной Думы РФ и внесла серьёзнейший вклад в принятие нового законодательства о противодействии торговле людьми (127-я статья УК РФ).

В последнее время Е. В. Тюрюканова в основном сосредоточилась на трудовой миграции — правах мигрантов, их адаптации в России, в том числе на вопросах эксплуатации мигрантов, неправовых практиках их найма. Коллеги из МГУ к 50-летнему юбилею в «Демоскоп-weekly» писали о ней: «Работы в области изучения миграционных процессов проникнуты идеями защиты прав трудящихся-мигрантов, а исследования положения женщин-мигрантов стали хрестоматийными для Ваших коллег не только в России, но и далеко за её пределами».

Она увлеченно и плодотворно занималась качественной социологией, тонко и разнообразно используя метод фокус-групп и различные виды интервью, блестяще проводила сложнейшие исследования в жанре «экстремальной социологии», результы которых становились новым словом в науке. Именно поэтому российские и зарубежные структуры наперебой заказывали ей аналитические доклады, а ТВ и радио постоянно просили коментарии по поводу миграционных новостей. Самые солидные российские и зарубежные медиа брали у Тюрюкановой многочисленные интервью и цитировали ее в своих аналитических статьях.

Елена Владимировна выполняла исследования для Общественной Палаты РФ, Федеральной миграционной службы России, Минздравсоцразвития России, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Программы поддержки высшего образования Института «Открытое общество» и ЮНЕСКО в Москве, Независимого института социальной политики, Экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова, Московского центра гендерных исследований, Кавказского института СМИ. Её работы поддерживали: Российский фонд фундаментальных исследований, Московский общественный научный фонд, Фонд МакАртуров, МОМ, МОТ, ЮНИСЕФ, «Новая Евразия», «ООН-женщины» и ещё многие российские и иностранные организации.

Она была членом Международной социологической ассоциации и Европейской ассоциации по изучению населения.

Несмотря на свою сверхзанятость, Елена Владимировна была доступным, открытым, доброжелательным и отзывчивым человеком. Несмотря на свои очевидные заслуги перед наукой, она была абсолютно равнодушна к званиям, никогда не подчеркивала свои личные заслуги. Она так и не защитила докторскую диссертацию, хотя и без этого всем было ясно, что уровень доктора наук она давно переросла. Мнение её было очень весомым в любой научной дискуссии, при этом она никогда не навязывала свою точку зрения. Спокойная, рассудительная, ни с кем не споря, могла донести своё видение ситуации до человека с противоположным мнением и если не переубедить, то показать, что не всё так просто.

Ее интеллигентность и тактичность привлекала к ней людей, внушала глубокое уважение ее манера интерпретировать результаты проектов — разносторонне и глубоко. Да ещё по таким темам, которые, собственно-то говоря, никто в России до неё как следует и не исследовал. При этом самую сложную и ответственную работу она всегда брала на себя. Такая хрупкая на вид, она могла дать фору любому трудоголику. Говорила, что к постоянной и интенсивной загрузке она «адаптировалась». Непонятно было, как это у неё получалось — столько успевать?

Работать рядом с таким профессионалом и понимающим, душевным человеком — редкое счастье. Нам просто невозможно смириться с этой потерей. Казалось бы, такого горя не может, не должно быть, но так есть. Будем всегда помнить её.

Строки из Демоскопа…

Всех нас постигла неожиданная и невосполнимая утрата, масштабы которой пока непостижимы… Ее слово очень высоко ценилось в профессиональном сообществе, а деловая репутация была совершенно безупречной. Ее отличала безотказность, многим из нас она неоднократно подставляла свое плечо… У нее было много исследовательских планов, остались нереализованные проекты, ненаписанные книги и статьи, непрочитанные лекции… Любительница такс, поэзии серебряного века, французской музыки, бардовских песен, путешествий — жизнелюбивый человек и «современная женщина» в лучшем понимании этого слова. Она поддерживала и оберегала многих, но себя не уберегла…

Демоскоп, коллеги, друзья

Душа отказывается признать утрату

Надежда Ажгихина,
секретарь Союза журналистов России

Страшную новость о Лене Тюрюкановой я получила в Стокгольме, сразу как прилетела. По этому городу в начале 2000-х мы гуляли с Леной, шли в шведский университетский центр, в Оребру, где начинался исследовательский проект, потом вечером сидели в каком-то ресторане и говорили о самых разных вещах, радуясь, что есть возможность пару часов спокойно поболтать... Наверное, мы именно в командировках чаще всего говорили о жизни, а не в Москве, где не отпускают нескончаемые дела. В самых разных городах — в Варшаве, Женеве, Вене, Нью-Йорке… А на прошлой неделе мы с Леной были и, как всегда, о многом говорили в Алма-Ате… Результатом таких разговоров иногда становились новые проекты, вообще мы часто перескакивали с личных сюжетов на профессиональные, и наоборот, как будто подтверждая известный тезис феминисток о том, что личное и политическое неразрывны. И даже споры наши — о роли журналистики и роли исследований в быстро текущей действительности — помогали найти некие новые смыслы и подходы.

Не помню, какой была наша первая встреча. Мы познакомились в начале 90-х, когда я работала в «Огоньке» и собирала материал о гендерных исследованиях. Удивительная была пора: нам казалось, что свободный научный поиск и аргументы анализа помогут преобразовать социальную практику (точно так же казалось, что благотворным преобразованиям поможет и честная работа свободных журналистов). Никогда не забуду, какое ошеломляющее впечатление на меня произвела Лена, когда я впервые услышала ее доклад о гендерной составляющей миграции — образ скромной и интеллигентной исследовательницы с приятными манерами и негромким голосом контрастировал с революционным смыслом ее научных выводов. И с каким удовольствием я наблюдала потом, много раз, этот же самый эффект в самых разных аудиториях, будь то европейские или глобальные форумы, узкие экспертные встречи или открытые обсуждения проблем современного рабства и торговли людьми, трудовой миграции и ее последствий — самых больных тем современности.

Исследовательница она была какого-то невероятного мужества и принципиальности, отстаивала свою позицию неизменно интеллигентно, но несгибаемо, бралась за сложнейшие и противоречивые проблемы. Не будет преувеличением сказать, что работа Тюрюкановой и ее коллектива не только продвинула вперед научный поиск и представила анализ развивающихся в России и соседних странах процессов и тенденций, но и решительным образом способствовала разрушению опасных стереотипов в сознании людей, в том числе и журналистов.

Ее выступления в нашей журналистской среде всегда становились событием, была ли это презентация первой в России книги о торговле людьми — в Доме журналиста в Москве, или лекция для главных редакторов — на фестивале СМИ в Дагомысе, или дискуссия с преподавателями коммуникации в университете. Совсем недавно мы начали совместный проект при поддержке ОБСЕ — специальный курс для студентов факультета журналистики МГУ о противодействии торговле людьми и роли СМИ в этой работе. А проект «ООН Женщины» о трудовой миграции в России, Казахстане, Кыргызстане и Таджикистане вообще дал новую перспективу нашего профессионального взаимодействия. Мы собирались как раз о нем поговорить на этой неделе…

Двадцать лет нашей дружбы и работы — это была такая счастливая жизнь…

В этот страшный момент, когда душа отказывается признавать утрату, совершенно очевидно, что красивая интеллигентная женщина смогла сделать для страны, для людей во многих странах, объединенных драмой трансформации, куда больше, чем принято ожидать от ученого, пусть даже суперэксперта министерств и международных организаций. «Жар холодных цифр» беспристрастного анализа всегда в ее выступлениях сочетался с сочувствием к современнику, с верой в то, что здравый смысл и справедливость должны наконец восторжествовать...

Лена, прости, что мы многого не успели... Прости за все. Ты всегда будешь с нами.

Спасибо, Лена

Лидия Графова

Это так невероятно, что трудно найти слова, способные адекватно выразить боль, недоумение и даже возмущение судьбой. Ну почему она забирает самых талантливых, светлых, нужных людям?! Это слишком жестоко и чудовищно несправедливо.

Не так давно мы отмечали юбилей Лены. Было странно, что ей уже 50, а по виду — девочка. Тихая, скромная. Ученый с мировым авторитетом, держалась как-то в тени, выступая , говорила скороговоркой, будто сама не придавала значения своим словам. Но ее всегда было интересно слушать, потому что все было небанально, кратко и по существу.

Не успела защитить докторскую, хотя опубликованных работ по самым приоритетным областям миграции хватило бы на несколько докторских.

Работала взахлеб. Днем и ночью. Можно было хоть в три часа ночи написать ей какое-то заблудшее письмо — и тут же прилетал ответ.

Сейчас думаю, что она потому так спешила делать свое дело, что предчувствовала, что ей отведено не много времени. Как ярко, талантливо она писала свои научные статьи. В ней было явное моцартианское начало.

И все — так быстро, с такой веселой легкостью. У Бунина есть рассказ «Легкое дыхание». Это очень к ней подходит. И какой же горький парадокс: она, человек — «легкое дыхание»… задохнулась от приступа астмы. Разве в наше время умирают от астмы?! Невероятно.

А мама Лены прожила больше 90 лет.

И невольно приходит чувство вины: задохнулась потому, что слишком спешила, а мы ее не берегли, такое человеческое сокровище…

Многие ли ученые могут похвастать тем, что благодаря их научным исследованиям появился новый закон? Закон о торговле людьми, насколько я знаю, «пробивали» работы Лены.

И первоначальный текст Концепции миграционной политики, когда он еще не был испорчен и радовал нас уважительным отношение к мигрантам, тоже во многом — авторство Лены.

Она первой заговорила о потребительском отношении к мигрантам. Помню ее как всегда тихое, но на самом деле сенсационное выступление в МГУ, когда к нам (это было в 2009-м году) приехали сотрудники ПРООН с докладом о развитии человека. Лена тогда выступила против установки о «нужности» мигрантов. Мы привыкли уговаривать наши немилосердные власти аргументом о нужности мигрантов для экономики России. А ведь на самом деле это безнравственно, так вот Лена сказала, а потом написала в нашем журнале: «Избирательная миграция ориентируется исключительно на интересы государства, порождая в принимающем сообществе потребительское отношение к мигранту-человеку».

Боже мой, как изменилась жизнь за прошедшие три года. Теперь только об избирательной миграции толкуют наши власти. А мигрантское рабство в России стало обыденностью. Но ведь долго такое варварство продержаться не может. Скоро наша страна вообще останется без мигрантов, как предупреждают ученые.

Но кто у нас слышит ученых?

…Такая невосполнимая потеря уход Лены. Всем нам станет без нее пусто, но самое тяжкое сиротство упадет на плечи любимой Жанны Антоновны Зайончковской. Казалось: редкий счастливый случай — нашла она достойного преемника, есть кому «лиру передать». Что тут сказать в утешение? Разве что напомнить очевидное: миграция сейчас тонет в словоблудии, тупо и темно как никогда, и значит, Ваш ЦМИ очень нужен, и хорошо, что есть рядом Юля, Дима. Дай Бог всем Вам сил и вечная память нашей светлой Елене. Не напрасны были ее самоотверженные труды, неизбежно прорастут в жизнь ее добрые мысли. Только вот когда?

Строки из Демоскопа…

Пишу из Алма-Аты, чтобы выразить искренние соболезнования… 52 года — это время профессионального рассвета… Елена была ученым «по гамбургскому счету» — точная в выборе методологии, скрупулезная в проведении исследований, нетривиальная в выводах… Она оставила после себя целое наследие… Многим результатам ее исследований еще только предстоит быть воплощенными в жизнь.

Елена Садовская (Казахстан)

Не было такой проблемы, перед которой она бы отступила, такого проекта, который бы не смогла с блеском осуществить... В ее сутках было не 24 часа, а гораздо больше!.. И при такой жуткой загруженности — необыкновенный интерес к жизни… А какой радостью были совместные командировки: Лена мгновенно перевоплощалась из серьезной докладчицы в веселую девчонку!.. Никогда никто не видел ее сердитой: всегда с улыбкой, с шуткой… Мы потеряли друга, генератора идей, талантливого ученого. Это почти невозможно осознать. Но одно ясно: незаменимые люди есть…

Юлия Флоринская (ЦМИ)

Патенты вывели «из тени» больше миллиона мигрантов

(первые результаты и нерешенные проблемы революционного новшества)



Сергей Рязанцев,
член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра социальной демографии и экономической социологии Института социально-политических исследований РАН

Законодательство и практика регулирования трудовой миграции в России продолжают развиваться. С 1 июля 2010 г. вступили в силу поправки в закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые ввели правовую основу для легализации трудовых мигрантов, работающих у физических лиц. Иностранцы получили возможность получать специальный документ — патент, который легализовал их статус. Патент стал принципиально новым разрешительным документом для пребывания и работы иностранных граждан в России.

Забытая категория

Главная цель введения патента заключалась в том, чтобы урегулировать правовой статус многочисленных трудовых мигрантов, которые работали у частных лиц и в домохозяйствах, не имея возможности легализовать свое пребывание в стране. На протяжении многих лет эта категория мигрантов находилась в Российской Федерации фактически на нелегальном положении.

По инициативе Московского Бюро МОМ в ноябре 2011 г. — феврале 2012 г. было проведено эмпирическое исследование, целью которого было выявление особенностей и проблемных моментов использования патентов трудовыми мигрантами, работающими у частных лиц. Исследование включало несколько методов, основным из которых был социологический опрос экспертов из международных, неправительственных и правозащитных организаций, фирм по оформлению миграционных документов.

Главное — простота и доступность

Патенты практически сразу же завоевали популярность у трудовых мигрантов. Патент является достаточно доступным и простым для получения документом. Немаловажным преимуществом патента является его дешевизна, возможность внесения оплаты постепенно в течение года, а также простота продления регистрации по месту пребывания.

Технология получения патента имеет минимальную дистанцию между трудовым мигрантом и ФМС, что снижает коррупцию и число посредников. Мигранты получают патенты, как правило, не через посредников, а сами. Хотя посредники присутствуют на рынке патентов, их роль существенно ниже, чем в случае разрешений на работу. Существование посредников связано не столько с недоступностью патента и непонятностью процедур (как в случае с разрешением на работу), сколько с низким уровнем информированности, образованности и знания русского языка мигрантами.

Статистика показывает…

По данным статистики за полтора года (с 1 июля 2010 г. по конец 2011 г.), в территориальные структуры ФМС России за патентом обратились более 1 млн иностранных граждан. Большинству из них были оформлены (98%) и им были выданы патенты (91%). Это также свидетельствует о доступности процедуры получения патентов для трудовых мигрантов. География происхождения трудовых мигрантов, получивших патенты, представлена прежде всего странами Центральной →

Азии: Узбекистан (1-е место), Таджикистан (2-е место), Киргизия (4-е место). В число стран — лидеров по абсолютному количеству выданных патентов входят также Армения, Азербайджан, Молдова и Украина. Половина всех выданных патентов приходится на граждан Узбекистана, около четверти (22%) всех патентов получили граждане Таджикистана.

В абсолютном исчислении большинство трудовых мигрантов с патентами работают в крупных городах и их ближайшем окружении. Однако в относительном исчислении максимальная доля трудовых мигрантов с патентами отмечается на Северном Кавказе и в Сибири.

Секторы востребованности

Можно выделить несколько секторов экономики, где активно используется труд мигрантов с патентами.

Во-первых, это «дачный» сектор, массово представленный, например, в Московской области. А также сектор «загородных домов» (особняков), который возник с ростом количества обеспеченных людей в Москве и ряде крупных российских городов России. Здесь большое число мигрантов трудоустроено, особенно в летний период, в качестве садовников, дворников, сторожей, подсобных рабочих.

Во-вторых, это сфера ремонтных и строительных работ. Известно, что «ремонтно-строительный бум» 1990-2000-х гг. сопровождался ростом количества трудовых мигрантов, привлекаемых для ремонта и строительства частных домов и квартир.

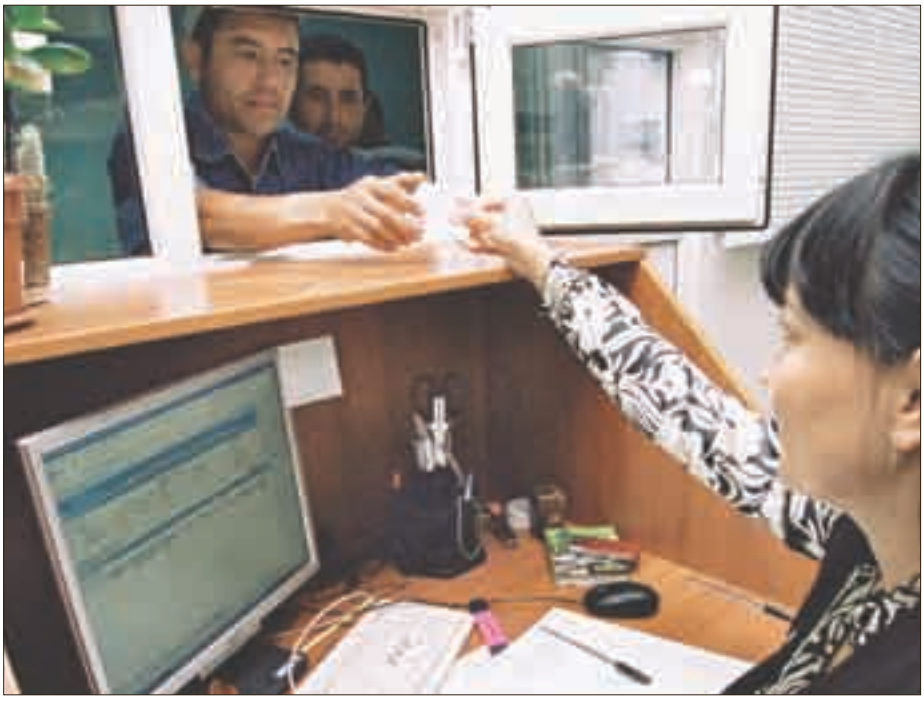
В-третьих, это сфера домашнего обслуживания, включающая довольно широкий спектр направлений трудовой деятельности, требующих особых навыков, подготовки, квалификации. Сюда следует отнести водителей, нянь, сиделок, медицинский персонал, гувернанток и пр. Четко прослеживается гендерная специфика, которая выражается в концентрации женщин в «гуманитарном» секторе частной экономики (уход за престарелыми, больными, воспитание детей, помощь семье и т. п.).

В-четвертых, это самозанятость или работа у юридических лиц. Например, многие мигранты работают таксистами, рабочими на стройках, официантами и поварами в ресторанах и кафе, уборщиками и обслуживающим персоналом в офисах фирм. Это нарушение закона, поскольку нельзя работать с патентом в качестве частного предпринимателя или у юридического лица. Почему это, тем не менее, происходит в настоящее время? Значительная часть трудовых мигрантов, к сожалению, не понимает различий между патентом и разрешением на работу. Плохо информированные трудовые мигранты рассматривают патент как документ, идентичный разрешению на работу. А некоторые мигранты идут по пути «наименьшего сопротивления» умышленно. Они получают патент, потому что получить его проще, быстрее и дешевле, чем разрешение на работу.

В настоящее время в российской практике регулирования трудовой миграции сложилась значительная дифференциация между процедурами получения патентов и разрешений на работу. Это означает, что необходимо делать более прозрачной процедуру получения разрешения на работу, по аналогии с патентами. В этом заключается одна из главных проблем использования патентов.

Что сегодня мешает

Исследование показало, что информированность трудовых мигрантов относительно патентов растет, но значительные категории трудовых мигрантов еще мало знают о патентах. Наиболее проблемными группами являются мигранты с низким уровнем образования и слабо владеющие русским языком. Основным каналом получения информации остаются социальные сети и каналы личной коммуникации мигрантов. Значительная часть мигрантов получает информацию также от неправительственных организаций, консультационных центров, юристов, правозащитников. Хотя официальная информация в принципе доступна через интернет-ресурсы и в территориальных структурах ФМС, мигранты к ней обращаются реже, масштабы ее воздействия на мигрантов менее значительны.



ИТАР-ТАСС

Выдача патентов для трудойстройства иностранным гражданам в отделе трудовой миграции УФМС

Развитию хорошего новшества прежде всего мешают сложности поиска работы, недостоверная информация относительно рабочих мест в газетах, прямой обман мигрантов со стороны посредников, которые предлагают им работу.

Второй существенный недостаток — отсутствие трудовых договоров у мигрантов, которые работают у физических лиц. Это явление, к сожалению, повсеместно. Оно связано с недостаточной юридической компетентностью и отсутствием правовой культуры как у местного населения, так и у трудовых мигрантов. Кроме того, большую роль играет нежелание работодателей брать на себя лишние обязательства. И в результате подавляющая часть трудовых мигрантов, получивших патенты, работает без письменных договоров, а только на основе устной договоренности.

Третьим тормозом служат проблемы, связанные с регистрацией по месту пребывания мигранта. Хотя сама процедура продления регистрации для владельцев патентов очень проста (достаточно только оплатить пошлину в банке), юридическая непросвещенность порождает ряд сложностей. Прежде всего, не все мигранты знают, что достаточно оплатить госпошлину за следующий срок и это не требует дополнительной регистрации в ФМС. Не зная этого, мигранты часто делают параллельно регистрацию по месту пребывания, обращаются к посредникам, платят за это немалые деньги. Кроме того, эксперты отмечают также случаи, когда со стороны милиции возникали претензии к держателям патентов относительно отсутствия регистрации по месту пребывания, несмотря на наличие оплаты за патент. Заблуждаются не только мигранты: даже некоторые эксперты уверены, что требуется информировать дополнительно ФМС относительно продления патента.

Четвертая трудность: в секторе частной экономики, как и у юридических лиц, существует проблема невыплаты заработной платы и трудовой эксплуатации, которая, правда, проявляется здесь в меньшей степени. При этом эксперты отмечают, что от частных лиц добиться выплаты зарплаты все-таки легче, чем от юридических лиц. Специфические проблемы, связанные с эксплуатацией труда, характерны для женщин. Они могут попадать в рабство, подвергаться сексуальному насилию, дискриминации по половому признаку.

В-пятых, в настоящее время в законодательстве отсутствует требование прохождения медицинского обследования трудовыми мигрантами, работающими по патентам. Как следствие, у них отсутствуют медицинские страховки, которые могли бы гарантировать им получение патента. С одной стороны, отсутствие обязательного требования медицинского обследования «облегчает» процедуру, с другой стороны, это повышает риски распространения различных заболеваний. Эксперты отмечают, что сейчас ответственность за состояние здоровья мигрантов, работающих у физических лиц, находится полностью на работодателях. В этой ситуации мигранты вынуждены заниматься самолечением, искать знакомых докторов, обращаться в платные клиники.

Вопрос медицинского обслуживания мигрантов, в том числе работающих по патентам, можно считать полностью «провальным» моментом миграционного законодательства России. Особенно остро данные проблемы отражаются на женщинах. Например, эксперты фиксируют проблемы с обслуживанием беременных женщин — мигранток. Этот вопрос актуализировался в связи с отказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от обслуживания иностранных граждан в медицинских учреждениях России. Вопросы медицинского обследования мигрантов, работающих у физических лиц, важны не только для работодателей и местного населения, но, конечно же, и для самих мигрантов. Они приезжают в другие климатические и социально-бытовые условия и могут сами не знать, что имеют те или иные болезни. А ведь их организм может по-разному реагировать на новые условия. Не вызывает сомнений то, что медицинское обследование мигрантов, в том числе работающих по патентам, должно быть обязательным элементом системы оформления и использования иностранной рабочей силы.

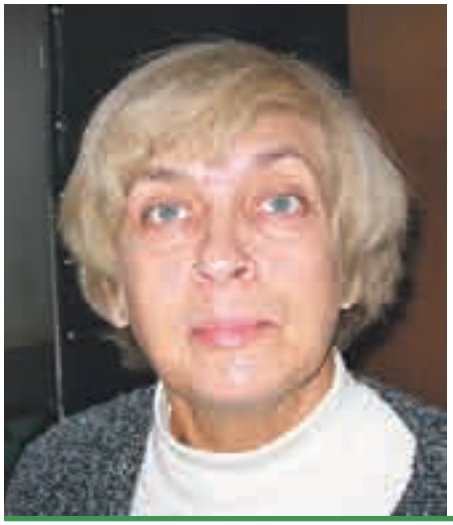
Итак, исследование показало высокую степень эффективности патента как инструмента регулирования отношений между трудовыми мигрантами и работодателями. Однако уже стало понятно, что за этим «внешним эффектом» скрывается довольно значительное количество проблем, которые нужно срочно решать. А в целом введение этого новшества можно считать прогрессивным шагом и даже революционной мерой в системе регулирования миграции, поскольку она моментально вывела «на свет» около миллиона (!) трудовых мигрантов, ранее работавших в частном секторе экономики незаконно.

*Сфера научных интересов **Сергея Рязанцева** — социально-экономические и демографические аспекты миграционных процессов в России и зарубежных странах. Автор более 300 научных публикаций, в том числе 5 монографий. Руководитель и участник исследовательских проектов, выполненных для Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Министерства образования и науки РФ, МОТ, МОМ, ЮНФПА и других организаций. Член экспертного совета при Совете при президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, общественного совета ФМС России, научного совета ФМС России.*

В Свердловской области — небывалый всплеск нелегальной миграции. Об этой опасности еще в начале года предупреждал губернатора и других руководителей области Общественно-консультативный совет при УФМС Свердловской области. Открытое письмо совета было опубликовано в журнале «Миграция XXI век» № 1(10) 2012 г.

Продолжаем следить, как обещали, за ходом борьбы уральских общественных организаций за нормализацию миграционной ситуации в своей области.

Манипуляции с квотами умножают число нелегалов



Наталья Тагильцева,
член Общественно-консультативного совета при УФМС России по Свердловской области, член исполкома «Форума переселенческих организаций»

Странные новшества

Наступление на легальную миграцию проходило в три этапа: в конце прошлого года областное УФМС последовало рекомендациям председателя правительства области о жесткой привязке выдачи разрешений на работу только к работодателю, получившему квоту, что на самом-то деле противоречит действующему законодательству для граждан с безвизовым въездом. Затем произошло необоснованное сокращение квот на 2012 г., а в завершение сбор заявок на квоты отняли у Департамента по труду и занятости, уже имеющего опыт в этом запутанном деле и широкую сеть своих центров по области, и передали Минэкономики области.

Минэкономики поручило вести заявочную кампанию Единому миграционному центру (ЕМЦ), который раньше назывался по-другому и снискал себе недобрую славу. Две трети периода, отведенного на сбор заявок от работодателей, пришлось на время реорганизации этого центра, и неудивительно, что информационная кампания по квотам была в области полностью провалена. В результате многие работодатели, особенно из отдаленных населенных пунктов, не смогли принять в ней участие.

Про дату рассмотрения заявок на корректировку и говорить не приходится: такое впечатление, что эта информация засекречена. Известно только, что у нас корректировки еще не было, а вот другие регионы ее уже провели в январе-феврале и сейчас готовятся ко второй.

После нашего обращения к губернатору и жалоб предпринимателей следственный комитет Свердловской области возбудил, как сообщали СМИ, уголовное дело против сотрудников министерства экономики, которое в лице его министра Софрыгина было инициатором всех этих странных новшеств. Официального ответа на свое обращение от губернатора мы так и не получили, хотя прошло уже более трех месяцев и весна, самое горячее время трудового сезона, заканчивается. Независимо от того, чем завершится разбирательство того уголовного дела, стопор с квотами, приносящий вред не только мигрантам, но и ряду производств области, должен быть, по нашему мнению, КАК МОЖНО СКОРЕЕ ЛИКВИДИРОВАН.

Иди туда, незнамо куда

Спокойно ждать, пока ситуация дойдет до предела, Общественно-консультативный совет счел невозможным, и мы, совместно с Уполномоченным по правам человека Свердловской области и нашими партнерами, решили провести круглый стол с участием сотрудников разных ведомств, которые конкретно работают с мигрантами и каждый день сталкиваются с творящимся абсурдом. Посоветоваться с ними, какие оперативные меры можно предпринять, чтоб разрядить ситуацию.

К сожалению, попытка установить диалог с властями оказалась неудачной. За несколько дней до намеченного мероприятия произошла внезапная отставка председателя правительства области. Руководителям ведомств, приглашенным на круглый стол, из-за этого события в одночасье стало не до нашего мероприятия.

А в день, когда мы проводили круглый стол, новый председатель областного правительства Владимир Власов неожиданно назначил совещание с членами Межведомственной комиссии по вопросам привлечения иностранной рабочей силы. Поэтому некоторые предполагаемые участники вместо круглого стола пошли на совещание, и там Татьяна Мерзлякова, Уполномоченный по правам человека, сказала, что квота на иностранцев в Свердловской области не должна быть ниже 40 тысяч. Сегодня же она — только 27,93 тыс. человек.

Замкнутый круг

Итак, мигрантам, прибывшим в нашу область по безвизовому режиму, не выдают разрешений на работу на период временного пребывания, как это предписано законом. К этому наши власти добавили еще жесткую привязку получения разрешения только к работодателю с квотой, и рынок труда для иностранных граждан, стремящихся легально работать, оказался практически закрытым. Поменяв произвольно правила трудоустройства, власти и не подумали создать механизм реализации этих правил. Все проблемы легли на плечи самого мигранта, причем по принципу: «иди туда незнамо куда, ищи того неизвестно кого». То есть, не имея информации о работодателях, получивших квоты, мигрант должен найти кого-то из них, заключить (заранее!) трудовой договор и только после этого обращаться в УФМС за разрешением на работу.

Образовался порочный круг: работодатели, следуя правилам предыдущих лет и действующему законодательству, отказываются давать договор без разрешения на работу, а УФМС не дает разрешений без этого договора. Можно ли после этого удивляться, что из областной квоты, хоть и урезанной, выбрана лишь пятая часть? Что, не нужны мигрантам квоты? Но известно же, что в это время тысячи мигрантов мечутся по области в поисках легального трудоустройства. Этой неразберихой пользуются предприимчивые посредники, продавая квоты и поднимая их цену по мере роста спроса. Ну а те, кто не может купить квоту, рано или поздно все-таки устраиваются на работу, но уже в качестве нелегалов.

Труд мигрантов на Урале востребован, что обусловлено экономическим ростом региона. Поражает, что все это происходит именно в нашей области, которой разрешено до 5-ти раз в 2012 г. корректировать квоту. Да, нам оказана такая честь: Свердловская область, наряду с Московской областью, Москвой и Санкт-Петербургом, включена в эксперимент по отработке методики оргнабора.

Штучный оргнабор

Что касается оргнабора, то нашей области есть чем гордиться. Несколько лет назад переселенческая организация «Уральский дом» разработала модель так называемых «миграционных мостов» и уже привлекла по этой методе в уральскую глубинку более двухсот самых востребованных там специалистов — учителей и врачей. «Миграционные мосты» — это и есть, по сути, оргнабор, но штучный. Уникальность его в том, что заботы по подбору нужных мигрантов в странах исхода и хлопоты по их доброжелательному приему здесь, в России, берут на себя общественные организации. «Уральский дом» имеет уже целую сеть таких партнерских организаций в странах СНГ, работа могла бы широко развернуться по всей Свердловской области, и возникла идея (которая, к счастью, сейчас поддержана партнерами и осуществляется в других областях) передать апробированный опыт тем регионам, которые им заинтересовались. Но загвоздка в том, что наши власти так и не предоставили обещанных квот для проведения эксперимента с распространением опыта по области. Хотя в конце прошлого года их щедро обещали, даже текст многостороннего соглашения был составлен. Но потом все оборвалось. Не нужны, получается, ни областным властям, ни миграционной службе эффективные партнеры.

Например, при подготовке круглого стола мы пытались выяснить в УФМС, почему, вопреки закону, безвизовым гражданам не оформляют разрешение на работу на срок временного пребывания. Получили озадачивающий ответ: оказывается, УФМС руководствуется в своей работе не только законами, но и рекомендациями Федеральной миграционной службы. Что это за рекомендации — узнать не удалось.

Ночной патруль

Одной из главных рекомендаций ФМС в последнее время стали, как известно, патенты. Из Москвы поступила установка: выдавать как можно больше патентов, сокращая нелегальную составляющую иностранцев, работающих у частных лиц. Свердловская область скорей всего выйдет в этом соревновании в число передовиков. Но радости от этого мало. Дело в том, что обилие «запатентованных» мигрантов у нас в области — это их фиктивная легализация. На самом деле у частников подавляющее большинство из них не работает. Получив патенты как охранную грамоту, идут в основном на стройки и другие производства, где требуются их рабочие руки. То есть происходит обман, о котором все знают, но смотрят на него сквозь пальцы.

На круглом столе был показан снятый нами видеосюжет о том, с какими муками добываются в Екатеринбурге эти заветные патенты. Уже с вечера перед миграционной службой стоит толпа человек в сто пятьдесят. Те, кто пришли первыми, составили список, в который записывались вновь прибывшие. Каждые три часа устраивалась перекличка. Тех, кто не откликнулся, тут же вычеркивали. Под утро очередь выросла примерно до 250 человек. Из всей очереди не больше 10 человек были записаны на сдачу документов для разрешения на работу (это те счастливчики, которым удалось найти имеющего квоту работодателя и принести заранее копию договора), остальные — на патенты. Примерно две трети опрошенных даже не знали, что с патентом нельзя работать ни на предприятии, ни у индивидуального предпринимателя.

Перед началом приема вышла зам. начальника отдела по трудовой миграции и на основе списка, составленного очередью, переписала первых 100 человек. Те, кто →

не вошел в эту сотню, были перенесены в новый список, по которому будут принимать уже в следующий раз. А приемных дней — всего четыре в неделю.

Сюжет вызвал бурное обсуждение на круглом столе. Многих обеспокоило, что миграционная служба, понимая незаконность происходящего, не только не препятствует этой мнимой легализации, а наоборот, ставит ажиотаж вокруг патентов себе в заслугу. При этом мигрантам ничего толком не объясняют. На сегодняшний день число выданных патентов в разы превышает число полученных мигрантами разрешений на работу. А ведь это и рост числа мигрантов, не прошедших медицинского освидетельствования! Трудно понять, почему закон не предусмотрел эту норму для получателей патентов. Представитель Минздрава выступил с призывом обратиться во все инстанции с требованием немедленного принятия мер для исправления этой ситуации.

Участники встречи отметили, что пока федеральное законодательство не позволяет отказаться от квот, необходимо оперативно вернуть полномочия по сбору заявок Департаменту по труду, размер квоты следует увеличить до реальной потребности, а корректировку проводить не менее 5 раз в год — это возможно благодаря участию области в программе оргнабора. Следует также привести порядок выдачи патентов в соответствие с их назначением.

В заключение хочу заметить, что в течение четырех месяцев непрерывного общения с трудовыми мигрантами я твердо убедилась, что большинство из них хотят пребывать в России законно, работать легально и стараются сделать для этого максимум возможного. Так что не мигранты виноваты, что у нас так бурно растет нелегальная миграция.

поздравляем депутата

С мечтой о городе Солнца

На нашей улице праздник. Первая победа «Форума переселенческих организаций» на политическом фронте: Борис Михайлович Краснов, зам. председателя исполкома «Форума...», избран депутатом городского собрания города Борисоглебск (Воронежская обл.) Больше 20-ти лет назад в этот древний городок, который славился на Руси своим церковным зодчеством, вдруг нагрянул десант «захватчиков» из государства Таджикистан. Там в ту пору шла гражданская война. По русским кварталам Душанбе на грузовиках с зелёными флагами носились одурманенные наркотой «революционеры» с криками: «Чемодан — вокзал — Россия!» (в переводе на сегодняшний язык: «Таджикистан — для таджиков!»).

Всё, что происходит в жизни отдельного человека, общины и даже страны, не бывает случайным. У событий всегда есть своя детерминанта, неумолимость которой осознаётся только на расстоянии. И то далеко не всегда и не всеми.

«Захватчики» оказались группой дизайнеров, создавших ещё в советские времена свой кооператив при Душанбинской ВДНХ. Деловые люди. До Борисоглебска они объездили много городов в поисках места для компактного поселения, куда можно было бы перевезти целый кагал сотрудников, родственников и друзей, собравшихся вокруг волевого Анатолия Балашова, бессменного лидера ХОКО (так загадочно назывался их кооператив, а теперь и созданное ими ЗАО тоже — ХОКО). Борисоглебск, ясное дело, привлёк их, дизайнеров, обилием церквей, которые нуждались в срочной реставрации. С этого и начали.



Если будет когда-нибудь создан в России музей миграции, то для зала репатриации у «Форума...» уже есть уникальный экспонат. Хотя это было 20 лет назад, хорошо помню, как принесли они в «Литгазету» огромный стенд с ярко раскрашенным планом города Солнца... В России тогда и гвоздь было трудно купить, но от их мечты будто раздвинулись стены моего маленького редакционного кабинета, и стал виден светлый горизонт.

ФМС тогда ещё и в помине не было. Но Россия, хоть и была почти нищей, любила тогда переселенцев.

Им выделили целый микрорайон в черте города. Аж на 20 тысяч жителей. Но на дарёной земле не было ни воды, ни света, ни газа — чистое поле. Создали 12 своих строительных производств. Как терпко (и — вдохновенно!) пахло свежей древесиной в их новых чистеньких цехах... Вскоре их идея «натурального хозяйства» в строительстве не выдержала конкуренции, рухнула. Сколько они пережили других крушений — страшно вспомнить. Город Солнца, конечно, не построили, но 18 новых улиц с красивыми названиями (Вишнёвая, Жасминная, Сиреневая...) в Борисоглебске прибавилось. В добротных «ХОКОвских» домах живут как переселенцы, так и местные. Но больше 30 переселенческих семей ещё остаются в бараках и вагончиках. И винят, конечно, руководителей ХОКО, что те так долго не могут обеспечить их жильём.

Тяжелейшее из испытаний — неблагодарность людей, ради которых «гробишься». Бывает, что Балашов хмуреет, а у других ХОКОвцев опускаются от отчаянии руки, и вот тут всех спасает неистребимый оптимизм Бориса Краснова. Он, кстати, не только в руководстве «Форума...», но и в «ХОКО» — второе лицо: зам. генерального директора. Был раньше секретарём Душанбинского горкома партии (тоже — вторым). Верность компартии сохраняет по сей день. Радостно смеётся, когда ему говорят, что внешне он похож... на Ленина. Всю жизнь так говорили.

Но жители города Борисоглебска выбрали Краснова в депутаты, конечно, не за это.

Лидия Графова,
председатель исполкома Международного общественного движения содействия мигрантам и их объединениям «Форум переселенческих организаций»

России необходим музей миграции

В 2012-м году наметился некоторый разворот музейной политики по отношению к мигрантам: по инициативе Департамента культуры Москвы и её руководителя Сергея Капкова предполагается осуществить программу «Музеи для мигрантов». По мнению Сергея Капкова, это поможет в адаптации иностранных рабочих в столице. Создание Музея миграции видится шагом в этом же направлении — действовать через сферу культуры на оздоровление общественной обстановки и создание условий для добрососедства.



Дмитрий Полетаев,
ведущий научный сотрудник Института прогнозирования населения РАН

Роль миграции в развитии России

Развитие России всегда было связано с миграцией. Так, основы русской иконописи заложили мигранты из распадающейся Византийской империи, на архитектуру оказали серьёзное влияние приглашаемые из Италии мастера, приращение Сибирью происходило через переселение в неё жителей центральных регионов Российской империи. Таких примеров в истории России не счесть. Расширяясь в своих границах, Российская империя с помощью миграции и переселения стремилась укрепиться на вновь присоединяемых территориях.

Не были исключением и времена СССР. В рамках огромного государства люди перемещались достаточно интенсивно — как добровольно, так и, увы, недобровольно. Был ГУЛАГ, когда миллионы людей были насильно согнаны со своих привычных мест жительства в степь, тайгу и самые холодные регионы, была Гражданская война и Вторая мировая война, когда сотни тысяч граждан перемещались по необъятным просторам нашей страны как беженцы и в результате эвакуации. После войны было и движение на заработки «на севера», и освоение целины, и плановое «распределение» получивших высшее образование специалистов по всему СССР. Существовавшие в Советском Союзе ограничения на перемещения, связанные с пропиской, никогда не были непреодолимыми для мигрантов. Так, даже во времена, когда переселение в Москву было строго ограничено, мигранты всё равно прибывали в Москву и город быстро рос и развивался. Да и вообще урбанизация всегда имела и имеет самые серьёзные последствия как для российских городов, так и для сельской местности, деревень России, откуда шёл миграционный поток в города.

После распада СССР снова сформировались огромные миграционные потоки по всей территории бывшего большого государства. Беженцев и вынужденных переселенцев, которых согнали с мест их обычного проживания изменившиеся условия, со временем сменили экономические мигранты. С открытием возможности для миграции в страны, отграниченные во времена СССР «железным занавесом», квалифицированные специалисты, люди, желающие воссоединиться со своими родственниками, да и просто все ищущие новых возможностей для жизни начали выезжать из России.

Как видим, формирование Российской империи, СССР и Российской Федерации как государств всегда сопровождалось мощными миграционными перемещениями. Удивительно в этой связи как то, что до сих пор в России нет музея миграции, так и то, что российские музеи до сих пор слабо артикулируют различные миграционные феномены или вообще игнорируют их. Своеобразные исключения составляют лишь музеи, посвященные массовым недобровольным перемещениям населения в сталинский период СССР, но их экспозиции концентрируются скорее на жертвах таких перемещений, имеют мемориальный контекст, а феномен перемещения огромных масс населения и изменения как демографической структуры страны, так и социокультурного ландшафта всех её регионов остаются обычно за рамками внимания музейщиков.

Именно в последние 20 лет, когда преград на пути миграции в России становится всё меньше, хотя процесс этот очень сложен и неоднозначен, на наших глазах творится история современной миграции. Сохранить эту историю в памяти нашего и следующих поколений очень важно.

Уроки зарубежного опыта

Нельзя сказать, что во всех странах, кроме России, музеи миграции есть. Однако же это факт, что их число в мире постоянно увеличивается. Причём появляются они именно в тех странах, куда едут иммигранты. Удалось насчитать не менее 35 музеев миграции — в Аргентине, Австралии, Бразилии, Великобритании, Германии, Нидерландах, Дании, Израиле, Ирландии, Испании, Италии, Канаде, Португалии, Сан-Марино, Сербии, США, Франции, Швеции, Швейцарии и ЮАР.

Можно выделить *три принципиальных сложности, существующих сейчас в мировой практике при организации миграционных экспозиций*:

- *недооценка непрофессионалами исторического диапазона действия миграции;*
- *жизнеспособность устаревших профессиональных музейных концепций;*
- *неподготовленность к освещению специфики миграционных тем.*

Сложилось стереотипное мнение, что мобильность населения резко возросла в последнее столетие, а миграции в прошлом играли роль незначительную. Но, например, связь различных регионов разраставшейся Российской империи говорит об обратном: зачастую стабильность коммерческого успеха, а иногда и необходимого для жизни самообеспечения напрямую зависели от высокой мобильности человека. Особенно это касалось работников с непостоянными доходами и обладающих профессией, требующей использования легко перемещаемых инструментов труда, не привязанных к одному месту. Это работники лесозаготовок, сельскохозяйственные работники, портные и проч. Именно поэтому важно создавать новый музей, взяв в качестве приоритета научное познание, применяя знания из области социальных и исторических наук, истории искусства и т. д.

Полупрофессионалы не могут быть в курсе современных дискуссий и тенденций, и, возможно, именно поэтому в России достаточно много музеев, выстроенных по устаревшим музейным концепциям, собравших коллекцию вокруг знакового события, выдающейся персоны, типичного местного уклада жизни: в экспозиции это бесконечные ручные орудия труда, охоты и рыболовства и т. д., и т. п. Другая старая и очень живучая концепция — рассказ о регионе с точки зрения местного жителя: экспозиция на основе генеалогической истории древних и известных семей коренных жителей региона.

Современные музеи стараются избегать такого одностороннего подхода, игнорирующего роль простого населения или мигрантов, а также привносимые ими свидетельства о своём времени. Кроме того, даже история известных семей также бывает фрагментарной, если, например, игнорируется жизнь прислуги в такой семье. В общем, этот подход отражает скорее историю настоящего в прошлом, с акцентом на поиск истоков современности, и встречается как у музейщиков-дилетантов, так и при попытке наложить идеологическое понимание истории или классификацию эпохи на историю региона, без учета его специфики и особенностей развития (так называемое искусственное моделирование прошлого). Поэтому неудивительно, что в российских краеведческих музеях различного уровня совсем не отражаются научные исследования миграционных процессов, а миграция, как самостоятельная тема, почти не представлена.

Три части экспозиции

По-видимому, это должен быть музей, отражающий миграционное прошлое, настоящее и наступающее будущее России как неразрывную цепь событий.

Тематически экспозиция такого музея логически разделяется на три части:



Прибывшие в США иммигранты ожидают освидетельствования в иммиграционной службе «Эллис Айленд» — фото из экспозиции музея миграции в США

- *миграции в Российской империи до 1917 г. (свобода перемещения до и после введения паспортной системы, бродяжничество и нищенство, отходничество, образование казачества из-за бегства крепостных крестьян, столыпинское переселение в Сибирь и на Дальний Восток и т. д.);*
- *миграции в СССР с 1917 по 1991 гг. (беженцы во время Гражданской войны, массовый исход за границу, недобровольные миграции при Сталине (ГУЛАГ и депортации), эвакуация и беженцы во Вторую* →

мировую войну, освоение целины, урбанизация и набор «по лимиту», распределение после обучения в вузах и учебная миграция, шабашничество, выезд «на севера» и вахтовые работы, высылка из СССР диссидентов и еврейская эмиграция и проч.);

- *миграции в современной России (репатриация — возвращение соотечественников после распада Союза, массовые потоки беженцев и вынужденных переселенцев, трудовая и учебная миграция в Россию, утечка умов и экономическая миграция из России, внутренняя миграция и др.).*

Основной упор, безусловно, стоит сделать на 3-й части, касающейся миграционых потоков в постсоветской России (исход русскоязычных из бывших республик, беженцы от военных конфликтов на территории бывшего СССР и основной на сегодняшний день поток трудовой миграции). В новом музее описание феномена трудовой миграции, как видится, должно быть связано не только с местами исхода трудовых мигрантов, но и с местами их временного пребывания. Характерным примером может служить вахтовая сезонная работа нефтедобытчиков из Украинской ССР в Западной Сибири, до сих пор имеющая влияние на формирование миграционных потоков с Украины в российскую Западную Сибирь. Также до сих пор не вызвали должного научного осмысления и музеефикации передвижение и адаптация в России внутренних перемещённых лиц (как называют беженцев из горячих точек бывшего СССР) и мигрантов-«челноков», а ведь по своему значению они не уступают современной массовой трудовой миграции.

Сначала — «виртуальный музей»

Думаем, что первым шагом должно стать создание «виртуального музея» на сайте, который со временем может стать официальным сайтом музея, существующего в реальности. Формированию виртуальной коллекции в виртуальном музее будет сопутствовать собрание ссылок на самые интересные культурные проекты в сфере миграции, равно как и актуальные документальные фильмы, фотографии, документы, исследования и артефакты, касающиеся миграционной темы.

Такой музей изначально должен ориентироваться на всю страну. Этот проект будет включать в себя как реальные, так и виртуальные «модули», которые могут «мигрировать» и выставляться в различных музеях России. Он будет посвящён не только теме иммиграции в Россию, но и оттоку эмигрантов из неё на протяжении советской, постсоветской и имперской истории.

Музей будет предлагать зрителям несколько точек зрения на культуру миграции и миграционные процессы, ставшие привычной частью российской действительности. Современное российское общество несет на себе серьезный отпечаток миграционной эстетики. Так, культура любого российского города-миллионника — это синтез традиций, привычек и языков. Именно поэтому актуализируется отражение миграционной культуры не только как социологического, но и как эстетического феномена. Облик России всегда определялся миграционными перемещениями. Пересечение границ из демографической и экономической категорий переходит в культурную; осмысливая такой переход, можно увидеть знакомые вещи в новом свете.

Экспозиция расскажет и о реалиях и перспективах развития миграции с точки зрения прав человека, о повседневных миграционных практиках, в том числе уже ставших историей.

Успеть остановить мгновенья

К сожалению, на сегодняшний день мы наблюдаем печальную тенденцию: экспонаты и архивы, уже собранные частным образом в этнических диаспорах в России или зарубежными эмигрантскими сообществами, либо исчезают вместе со смертью их хранителей (выбрасываются или распродаются родственниками), либо их перемещение в Россию затруднено, приводит к потере доступа к экспонатам рядовых граждан. Так, например, до сих пор не улажены таможенные препоны при передаче в Россию экспонатов для музеев, взимаются таможенные пошлины. Такое положение дел может усложнить формирование исторической части коллекции Музея миграции.

Несомненным остается то, что равноправное присутствие иммигрантов на культурной и политической сцене — это дело будущего. Но если сейчас не задаться целью создания Музея миграции, то те немногие части собраний, которые принадлежат первому поколению иммигрантов в Россию, могут быть безвозвратно утеряны. Тенденция к увеличению числа специализированных выставок на миграционные темы во многом является реакцией на недостаточную представленность миграционной темы в российских краеведческих и исторических музеях и отсутствие Музея миграции. На наш взгляд, Музей миграции способен стать социокультурным посредником в вопросах интеграции. И такая интеграционная деятельность Музея миграции может принести плоды уже в недалеком будущем.

Статья написана с использованием материалов, подготовленных автором специально для семинара «Оценка потребностей российской экономики в иностранной рабочей силе на период до 2025 года», проведённого 5 марта 2012 г. Российским советом по международным делам (http://russiancouncil.ru/)



Культурное пространство и миграция

Ольга Почекина, зав. методическим отделом Федерального музея профессионального образования, член исполкома «Форума переселенческих организаций»

Меня очень радует, что журнал начинает разговор (хотелось бы, чтоб это была акция) о необходимости для России Музея миграции. Члены «Форума переселенческих организаций» знают, как давно мы, переселенцы, мечтаем об этом. И не просто мечтаем. В апреле прошлого года, на юбилейной конференции, посвященной 15-летию нашего переселенческого движения, была принята резолюция о том, что «Форум…» выступит инициатором создания Музея репатриации.

Автор статьи ставит вопрос шире, и он прав. Это начало серьезного разговора о важности культурной составляющей в миграционной политике. В миграции, как в зеркале, отражаются все надежды и пороки нашего общества, его прошлое, настоящее и будущее, нравственная «прочность» государства. Последние десятилетия расставили лишь новые акценты в вечном для России процессе переселения народов, выдвинув его на уровень самых агрессивно обсуждаемых обществом тем. Опошленность общественного сознания в отношении всего иностранного, ложные тезисы про «вставание с колен» и отстаивание особенности пути России — вся эта пахнущая нафталином музейная атрибутика мешает взглянуть трезво на глобальную миграционную проблему.

Хотелось бы напомнить, что столь любимый большинством россиян Петр I, пожалуй, лучше всех правителей осознавал важность привлечения иностранной рабочей силы и многие достижения петровской эпохи совершались с помощью чужеземных специалистов. В скором времени «понаехавшие» по зову Петра превратились из наемной рабочей силы в добропорядочных российских граждан, верой и правдой служивших новой родине. Не умаляя достижений россиян, стоит признаться, что во многом благодаря иноземцам в России были заложены основы профессиональной архитектуры, музыки, театра, создавались новые рабочие профессии и целые отрасли.

В начале 21-го века появился мощный поток отнюдь не высококвалифицированных мигрантов, которые меньше всего заботятся о будущем России (но в итоге они ведь работают на наше будущее). При этом они, с одной стороны, становятся раздражителем коренного населения, а с другой — обрекают себя на муки рабского существования.

Власти же, от неумения и неумности, на протяжении последнего 20-летия, каждый раз словно расписываясь в своем непрофессионализме, продолжают плодить мертворожденные идеи, наживаются на болезненной проблеме общества, что, несомненно, приводит к деградации общественного культурного пространства. Но ведь люди — не игрушечные солдатики. Истинную интеграцию могут обеспечить только духовные смыслы. Это касается не только миграционной сферы — вся наша теперешняя жизнь пронизана фальшью и духом стяжательства, что уже дало свои ядовитые плоды: полное отсутствие жизненного комфорта, протестный отток несогласных из России и постоянное выяснение отношений с «понаехавшими».

В такой ситуации можно только приветствовать инициативу нового руководителя Департамента культуры г. Москвы С. Капкова по созданию программы «Музеи для мигрантов». Это свидетельствует об осознании властями важности культуры в интеграции мигрантов.

О роли музеев в жизни мигрантов несколько лет назад задумалисьв Санкт-Петербурге: вышло постановление Правительства города № 1256 от 23 сентября 2010-го года «О Программе гармонизации межкультурных, межэтнических и межконфессиональных отношений, воспитании культуры толерантности в Санкт-Петербурге на 2011 — 2015 годы (программа «Толерантность»)». Городские власти организовали разработку масштабных циклов музейных образовательных программ «Познаем народы России и мира — познаем себя» и «Мой Петербург». Там были предусмотрены регулярные практические занятия для учащихся, детские программы и праздники в музеях города, экспозиции, посвященные позитивному опыту диалога культур в Санкт-Петербурге. В программе есть и специальные мероприятия,

ориентированные на взрослых мигрантов. Например, курсы изучения истории и культуры города, семейные экскурсионные программы с посещением музеев и театров.

Недавно с профессиональными целями мне довелось побывать в Санкт-Петербурге, посетила много разных музеев. Спрашивала у сотрудников: посещают ли музеи мигранты, нет ли у мигрантов каких-то особых проблем с восприятием, выделяют ли их музейщики в особую группу посетителей? Мои вопросы не стали чем-то неожиданным. Мне ответили, что мигранты часто бывают в музеях и проявляют искренний интерес, а дети мигрантов посещают музейно-педагогические программы и с радостью проводят здесь время вместе со своими петербургскими сверстниками.

Хотелось бы, чтобы Москва учла положительный опыт питерских коллег и не превратила свою программу в «специфический» маршрут для «специфических» посетителей. Тут велосипед не надо изобретать, главное — чтобы всем, вне зависимости от страны происхождения, было комфортно и интересно в музейном пространстве.

Думаю, что давно пора принять на всероссийском уровне культурную программу с учетом большого числа находящихся в стране мигрантов. Но вот что может и должна сделать именно Москва, так это открыть в столице такой музей, которого еще нет в нашей стране, — Музей миграции. В этом я целиком и полностью поддерживаю замечательную идею Д. Полетаева.

И в этом музее самое почетное место должна занять экспозиция, посвященная репатриации. Уверена, что москвичи и другие россияне, при всей кипящей сегодня в нашем обществе неприязни к мигрантам, к трагедии репатриантов не смогут отнестись равнодушно.

Если говорить уже о практическом воплощении этой дорогой идеи, то хочу сообщить, что у нашего «Форума…», имеющего опорные организации во многих российских регионах, накоплен большой фактологический материал, фотодокументы и артефакты, которые могли бы стать основой экспозиции, рассказывающей об исходе русских и русскоязычных из бывших советских республик и Чечни.

Исповедь миллионов наших соотечественников, бежавших с национальных окраин начиная с начала 90-х годов, свидетельства об ужасах бегства из-под бомб в Чеченскую войну, наконец история афганских беженцев, турков-месхетинцев — все эти страницы новейшей истории России может представить как «Форум…», так и комитет «Гражданское содействие» — те основные общественные структуры, которые первыми приняли на себя удар человеческих трагедий, разделив с ФМС России бремя ответственности за решение серьезных государственных проблем, с которыми впервые столкнулось наше государство.

Итак, спасибо Дмитрию Полетаеву, что он, как ученый, доказательно обосновал идею создания Музея миграции и даже предложил в общих очертаниях, каким может быть этот музей. Позволю себе лишь немного добавить. Прежде всего, это должен быть Национальный музей миграции, созданный при поддержке государства и с участием общественных организаций, владеющих бесценными документами по данной теме. Учитывая точно отмеченную Д. Полетаевым проблему незнания музейными сотрудниками этой сложной проблемы миграции, думаю, должен быть создан Консультативный совет по разработке концепции Музея, куда могли бы войти ученые и практики в области миграции и демографии, историки, правоведы, представители крупнейших исторических музеев России, специалисты по музейному проектированию, представители общественных организаций, работающих с мигрантами, национальных центров и диаспор, в том числе и Союз музеев России.

Разработка проекта программы по созданию Музея миграции может стать как инициативой Министерства культуры РФ, так и еще одним добрым делом Департамента культуры г. Москвы. Главное — «озадачить» идеей создания Музея миграции те сообщества, от которых зависит рождение такого музея.

Считаю, что такой важный исторический пласт, как отражение интернациональных связей в сфере профессионального образования, тоже должен присутствовать в экспозиции будущего Музея. Ведь долгие десятилетия в нашей стране обучались, т. е. были временными мигрантами, студенты из Китая, Азии, Африки, Кубы и других стран. Могу заверить, что в фондах Федерального музея профессионального образования найдется по этой теме немало интересных материалов. Но это уже частности, главное сейчас — сделать первые шаги к реализации проекта, а для этого надо организовать его публичное обсуждение, и тут хочется пожелать упорства и успеха журналу «Миграция XXI век».

ОТ РЕДАКЦИИ

Мы принимаем предложение Ольги Почекиной, бывшей переселенки из Чечни, профессионального музейщика, об организации публичной дискуссии о необходимости для России Музея миграции. Мы постараемся привлечь к этой идее своих коллег из других изданий, тиражи которых больше, чем у нашего журнала. Пока что, кроме самой этой прекрасной идеи и архивов «Форума переселенческих организаций» (из-за отсутствия средств на аренду офиса эти уникальные человеческие документы вот уже седьмой год путешествуют по чужим подвалам), у нас ничего нет. Но недаром же сказано: « В начале было Слово…»

Ждем откликов и самых неожиданных предложений от наших читателей.

Заранее благодарим.

Миграционная политика США: уроки для России

Ежегодно границы США пересекают около 500 миллионов человек…

Америка, как и Россия, сталкивается сегодня с массовым наплывом незаконных мигрантов, что приводит к росту социальной напряжённости и рассматривается многими в качестве угрозы как безопасности страны, так и культурной идентичности американского населения. В связи с этим весьма интересно рассмотреть те ответы, которые находят государство и общество в стране, созданной иммигрантами, на новые вызовы иммиграции.



Андрей Коробков,
профессор Университета штата Теннесси

Население США сегодня превышает 312 млн человек. Ежегодно число жителей США возрастает примерно на два миллиона человек за счёт естественного прироста и на один миллион — вследствие иммиграции; это единственная высокоразвитая страна мира, где население продолжает расти. Число иммигрантов в стране оценивается сейчас в 39,6 млн человек — примерно 1/8 населения США. При этом более 21 млн из них вовлечены в экономическую деятельность.

Основанные в качестве переселенческой колонии, США привлекали иммигрантов со всего света как страна политической свободы и широких экономических возможностей. Это, однако, не означает, что иммиграция в США проходила без конфликтов и противоречий.

Истоки американской миграционной модели

Современная модель американской миграционной политики была сформирована в 60-е годы XX в. в рамках общей политической либерализации и борьбы за гражданские права. Акт об Иммиграционной Реформе 1965 г. признал незаконными и ликвидировал существовавшие ранее региональные и расовые иммиграционные квоты. Годовой иммиграционный лимит был значительно увеличен, однако число людей, въезжающих из одной и той же страны, было ограничено 20 тыс. человек. Приоритет отдавался работникам высокой квалификации и родственникам граждан США. Следствием этого нового подхода и фактической отмены дискриминационных квот было стремительное изменение региональной и этнической структуры иммиграционных потоков и, следовательно, населения Америки: среди иммигрантов доля европейцев с более чем 90% в период до 1965 г. снизилась до 10% за двадцать лет. В результате большинство иммигрантов теперь прибывают в США из развивающихся стран. В настоящее время половина родившихся за границей жителей США приехали из Латинской Америки, а четверть — из Азии. Численность так называемых «испаноязычных» возросла с 500 тыс. в 1900 г. до более чем 50 млн в настоящее время.

Миграционная система получила дальнейшее развитие с принятием Конгрессом в 1986 г. Акта об иммиграционной реформе и контроле. Он был ориентирован прежде всего на решение проблемы незаконной трудовой иммиграции, достигшей колоссального масштаба. По сути, это был компромисс, направленный одновременно на легализацию иммигрантов, уже находившихся в США, и на создание препятствий для нелегальной иммиграции в будущем. Нелегалы, доказавшие, что они постоянно жили в США с 1 января 1982 г. или ранее, могли получить амнистию и легализоваться с перспективой получения права на постоянное жительство.

Таким образом, администрация Рональда Рейгана — консервативного президента, который, тем не менее, признал необходимость выведения иммигрантов из «серой зоны», — выступила инициатором широкомасштабной миграционной амнистии. В результате легализовать удалось 2,7 млн из приблизительно 6 млн нелегалов, находившихся в тот момент в США.

Одновременно работодателям, сознательно нанимающим нелегальных мигрантов, с этого времени грозили штрафы, а в случае повторных нарушений — и тюремное заключение.

Кардинально изменился и сам порядок оформления разрешения

на работу. Теперь его нужно было получать до начала трудовой деятельности иностранного работника. Любопытно, что одновременно отказ от принятия на работу легальных мигрантов по причине их национальной, религиозной или расовой принадлежности считался незаконным и также мог повлечь за собой штрафы и судебные иски. Аналогичная реформа была проведена и в 1990 г. Иммиграционные квоты вновь были увеличены, особенно в отношении членов семей, с тем чтобы сократить нелегальную иммиграцию и усилить контроль правоохранительных органов.

К началу этого века число нелегальных мигрантов в США составляло, по разным оценкам, от 5 до 20 миллионов человек. Наиболее часто называется цифра в 11,2 миллиона, что составляет около 4% населения страны и около 30% от общего числа иммигрантов.

Проблемы и вызовы миграционной политики

Причины низкой эффективности мер, направленных на ограничение иммиграции, очевидны. Это — фактическая прозрачность границ; относительная слабость защитных механизмов правоохранительных органов, ограниченных жёсткими конституционными рамками; высокий уровень доходов населения США и политические гарантии, предоставляемые американским законодательством.

Можно выделить шесть доминирующих типов мигрантов: трудовые мигранты; мигранты-профессионалы и студенты; беженцы; мигранты, прибывающие по линии воссоединения семей; лица, въезжающие в страну по программе иммиграционной лотереи; незаконные мигранты.

После окончания «холодной войны» и особенно после террористических актов в сентябре 2001 г. главное внимание уделяется аспектам иммиграции, связанным с возможностями проникновения в страну террористов и членов организованных преступных групп и с контролем международных финансовых потоков, в том числе и переводов мигрантов.

В начале 2004 г. президент Буш выступил с законодательной инициативой, направленной на частичное решение проблемы нелегальной иммиграции: незаконные иммигранты, находящиеся в США, при поддержке работодателя могли бы получить разрешение на работу в стране сроком на 3 года. В течение этого периода они получали возможность, уплатив определённые налоги и штраф, обратиться за получением постоянного статуса. Либо выехать из страны и вывезти свои сбережения на законных основаниях.

Сторонники этой идеи утверждали, что она позволит установить контроль за нелегалами, обеспечив их гражданские права и гарантируя уплату ими налогов. Противники возражали, что подобная мера лишь создаст дополнительные стимулы для нелегальной иммиграции.

В 2006 г. Конгресс США выступил с более консервативным предложением, согласно которому нелегалы должны были бы выехать из США и запрашивать новую рабочую визу у себя в стране. Незаконный переход границы переводился в разряд уголовных преступлений. Упор делался на запретительные и административные меры: быстрое расширение пограничной службы, создание иммиграционных тюрем и строительство заградительной стены вдоль части границы США с Мексикой. Сенат, однако, отказался одобрить этот законопроект.

Даже эта провалившаяся инициатива имела своеобразные последствия: нелегальные иммигранты стали объединяться и проводить акции протеста. Цель была достигнута: американское общество осознало, что иммигрантское сообщество стало серьезным экономическим и социальным фактором. Однако в ответ началась консолидация противников иммиграции, которые стали создавать свои собственные движения, включая и добровольческие отряды для патрулирования границы, где увеличилось и присутствие правительственных войск. Активизировалась и законодательная деятельность: число принятых законопроектов в сфере миграции возросло в 2007 г. в 3 раза по сравнению с 2006 г.

В 2007 г. Палата представителей начала рассматривать новую законодательную инициативу, значительно либеральнее прежней. На этот раз Буш поставил на карту свою репутацию, лично приехав в Конгресс, чтобы поддержать законопроект. Но и эта, компромиссная по сути инициатива была отвергнута. Таким образом, иммиграционная реформа Джорджа Буша — политического консерватора, осознавшего необходимость либеральных реформ в миграционной сфере, — фактически провалилась.

С приходом в Белый Дом в январе 2009 г. администрации демократа Барака Обамы проведение иммиграционной реформы вновь оказалось в числе наиболее важных из ожидаемых начинаний. Однако Обаме пришлось потратить время и политический капитал на борьбу с рецессией, проведение масштабной реформы системы здравоохранения. В результате очередь иммиграционной реформы подошла к моменту начала избирательной кампании, и президент может надеяться на ее проведение только в случае внушительной победы и на президентских выборах, и на выборах в Конгресс в ноябре 2012 г.

В чем же состоит иммиграционная концепция Обамы? Она включает как либеральные, так и достаточно жесткие ограничительные элементы. Президент уже в начале своего срока значительно увеличил расходы на охрану границы. При нем значительно возросло количество задержаний и депортаций нелегальных мигрантов. В течение первого года его президентства депортировано было на 50% →

больше нелегалов, чем в последний год правления Джорджа Буша (отметим, однако, что политика депортаций весьма противоречива в принципе — в 2010 г. 6 из 10 депортированных заявили, что они постараются вернуться в США в течение недели; лишь 2 из 10 сказали, что не будут предпринимать таких попыток). Обама также выступает за серьезное ужесточение санкций против работодателей, нанимающих нелегальных мигрантов, и дальнейшее развитие системы электронного контроля данных трудовых мигрантов E-Verify.

Одновременно президент предложил принять так называемый "Акт мечты" ("Развитие, помощь и образование для малолетних мигрантов"), что облегчило бы получение гражданства теми детьми нелегальных мигрантов, которые учатся в университетах или служат в американской армии.

Министерство юстиции США резко выступило против жестких антииммигрантских законов, принятых в последние годы в ряде штатов, и оспорило их в судебном порядке.

С точки зрения президента, главной целью иммиграционной реформы должна стать «ликвидация массивной подпольной экономики, которая эксплуатирует дешевый труд, снижая заработную плату для всех». Решение этой проблемы связывается также с реформой визовой системы, включая либерализацию визового режима для высококвалифицированных работников, предпринимателей, готовых вкладывать средства в американскую экономику, и сельскохозяйственных работников.

Эволюция иммиграционной службы

Первоначально вопросами миграции занималось Бюро иммиграции, созданное в 1891 г. в качестве подразделения Министерства финансов. В 1933 г. в задачи этой организации была включена и натурализация. В 1940 г. Служба иммиграции и натурализации стала подразделением Министерства юстиции и оставалась им до 2003г.

События 2001г. вынудили власти США пересмотреть функции и цели многих правительственных структур. В рамках этой стратегии было создано Министерство внутренней безопасности, которое включило 22 федеральных агентства, ранее самостоятельных или входивших в состав других министерств. Таким образом, 1марта 2003 г. Служба иммиграции и натурализации стала частью этого «суперминистерства» под новым названием — Бюро гражданства и иммиграционных служб.

В состав Министерства входят ещё три подразделения: Управление иммиграционного и таможенного обеспечения, Управление таможни и охраны границы и офис Омбудсмена по вопросам гражданства и иммиграционных служб. Нельзя не упомянуть и систему федеральных иммиграционных судов, способных отвергнуть или пересмотреть практически любое решение иммиграционных подразделений исполнительной власти.

Плюсы и минусы иммиграции

Объём продукта, производимого иммигрантами, составляет более 1,5 триллиона долларов. Совокупный доход только нелегальных иммигрантов оценивается в 350 миллиардов долларов.

В целом можно выделить три основные сферы, в которых влияние иммиграции особенно сильно:

- *приток высококвалифицированных специалистов, облегчающий нагрузку на образовательную систему США;*
- *приток низкоквалифицированной и низкооплачиваемой рабочей силы, обеспечивающий заполнение рабочих мест, непривлекательных для американцев, и позволяющий снизить производственные издержки и цены, особенно в строительстве, сельском хозяйстве и сфере услуг;*
- *широкомасштабная подготовка иностранных студентов в американских вузах, позволяющая отобрать лучшие кадры для США и стимулировать формирование проамериканских групп, способных быть носителями новой политической культуры и идеологии, — из тех, кто в последующем вернётся в свои страны.*

Последний аспект особенно важен, поскольку это обеспечивает расширение американского влияния в странах эмиграции. Начиная с послевоенного времени прошло несколько волн интеллектуальной миграции из различных европейских и азиатских стран. Таким образом была обеспечена непрерывная подпитка американской интеллектуальной элиты. Сегодня студенты-иностранцы и сотрудники-иммигранты составляют около половины академического персонала в сфере естественных наук. Между тем в России этот важный положительный аспект иммиграции почти полностью игнорируется.

Иммиграция из Латинской Америки способствует и экономической стабилизации в государствах к югу от США, снижая давление на рынок труда в этих странах и обеспечивая поток денежных переводов (до начала кризиса общий годовой объем переводов мигрантов из США составлял 42 млрд долларов, из которых 25 млрд приходились на Мексику).

Несмотря на многие положительные аспекты иммиграции, она вызывает все больше противоречий в американском обществе.

Особую проблему сегодня представляет трудовая иммиграция — и легальная, и нелегальная. Готовность иммигрантов работать за небольшие деньги при отсутствии социальных гарантий приводит к торможению роста оплаты труда. Хотя предприниматели заинтересованы в притоке подобных иммигрантов, многие американцы

выступают категорически против. Опросы показывают, что почти половина населения выступает в защиту мер, направленных на ограничение иммиграции.

Противостояние иммиграции имеет и этнополитическую подоплёку, так как она изменяет внутреннюю структуру населения. Так, «испаноязычные» уже обошли афроамериканцев, став крупнейшим меньшинством США и обеспечивая примерно половину прироста населения страны. Эти перемены могут привести к изменению результатов голосования, перераспределению социальных благ между отдельными группами населения и переориентации внешней политики.

Между тем новейшие данные весьма неожиданно указали на замедление притока нелегальных испаноязычных иммигрантов — в 2011 г., например, численность мексиканцев-нелегалов в США составила 6,1 млн по сравнению с 7 млн в 2007 г. (мексиканцы составляют примерно 58% от числа нелегальных иммигрантов). В период 2005 — 2010 гг. около 1,4 млн человек вернулись из США в Мексику; это в 2 раза больше, чем за предыдущие 5 лет.

Причины этого нового тренда, видимо, многолики — они включают высокий уровень безработицы, особенно в строительной индустрии, повышение эффективности контроля границы, а также снижение темпов рождаемости в Мексике.

В целом очевидно, что иммиграция выступает и как важный фактор роста населения, помогая США сохранить позицию одной из самых населённых стран мира, и как стимулятор экономической активности.

С другой стороны, правая оппозиция, хоть и не афишируя этого открыто, воспринимает иммиграцию, особенно из Мексики и Латинской Америки, как угрозу существующей этнической, расовой, религиозной и языковой структуре и единству американского общества.

«Плавильный котел» все же работает

В дискуссиях по проблемам иммиграции особое значение приобрел языковой фактор. Дело в том, что большинство иммигрантов из Латинской Америки сохраняют свою языковую идентичность и живут этническими анклавами. Не случайно во многих пограничных штатах предлагалось законодательно ужесточить иммиграционный режим и официально провозгласить английский государственным языком.

Особые опасения вызывает возможность перехода американского общества от традиционной модели «плавильного котла» к «мозаичной» модели, т. е. от ситуации, когда иммигранты быстро становились американцами не только формально, но и «по духу», — к положению, когда американское общество может распасться на достаточно обособленные этнические, религиозные, культурные и языковые сообщества. Что парадоксально — этому способствуют глобализация и научно-техническая революция, облегчающие мигрантам сохранение связей с родиной.

Оппоненты этого подхода указывают, напротив, что вышеозначенные процессы стимулируют интерес к изучению английского языка и принятию иммигрантами идеи ассимиляции. Согласно данным исследований в США, 60% иммигрантов, приехавших в эту страну в 80-х гг. XX в., к настоящему времени хорошо говорят по-английски. Недавний опрос 2500 латиноамериканцев показал, что 90% из них считали необходимым как можно быстрее и эффективнее адаптироваться к американской культуре. Однако те же 90% высказывались и за сохранение связи со своей национальной культурой. В целом же результаты опросов показывают, что интеграция мигрантов в американское общество по-прежнему проходит успешно.

Глобализация диктует свои законы

В миграционной политике США проявляется ряд черт и проблем, а некоторые из политических инноваций создают противоречия и вызывают опасения, которые аналогичны тем, что высказываются определёнными политическими силами в России. В частности — опасность утраты национального единства и развития этнических конфликтов, тревога относительно возможности бесконтрольного усиления, под предлогом борьбы с терроризмом и нелегальной иммиграцией, власти федерального правительства.

В то же время американский опыт последних лет указывает на необходимость поиска новых форм иммиграционной политики в ситуации, когда, с одной стороны, иммиграция несёт в себе значительный положительный заряд, а с другой — остановить нелегальную иммиграцию демократическим путём оказывается практически невозможно, особенно в условиях, когда относительно благополучная страна граничит с гораздо более бедными и трудоизбыточными государствами (интересно, что разрыв между США и Мексикой в производстве ВВП на душу населения составляет 5,5 раз, что примерно соответствует разрыву между Россией и средним показателям по пяти беднейшим из постсоветских стран).

Как писал известный политолог Джозеф Най, современный нам мир характеризуется «размыванием границ». По сути дела, в рамках процесса глобализации, стимулируемого как рыночными, так и технологическими факторами, формируется мировой рынок рабочей силы. Ни США, ни Россия не могут игнорировать эту реальность при осуществлении своей миграционной политики.

Добрососедство — под угрозой

(мониторинговые исследования миграционных процессов и межнациональной напряженности в полиэтнических регионах РФ)



Елена Кублицкая,
ведущий научный сотрудник ИСПИ РАН,
кандидат философских наук

Межнациональный климат, как известно, зависит от целого комплекса проблем, имеющих под собой различные основания: исторические, социальные, культурные и др. Но один из главных факторов — изменение структуры исторически сложившегося этнического баланса.
Добрососедские отношения и национальная терпимость неизбежно утрачиваются при осознании коренной национальностью того, что ее этнический статус резко снижается.

Исследования, проведенные Институтом социально-политических исследований Российской Академии Наук (ИСПИ РАН), фиксируют постоянный рост уровня межнациональной напряженности в тех полиэтнических регионах России, где ассимиляционные возможности находятся на пределе.

Проанализируем разные варианты межнациональных отношений в полиэтнических регионах на примере трех субъектов Российской Федерации: одной из республик Северного Кавказа (Северной Осетии-Алании), одной из республик Центральной России (Мордовии) и мегаполиса (Москвы). Выбранные регионы достаточно велики по территории и численности населения, неоднородны по социально-экономическому статусу, по этническому, конфессиональному и социокультурному составу населения.

Последние опросы показали, что состояние межнациональных отношений в этих трех регионах обладает конфликтным потенциалом, но с разной степенью напряженности.

Высокая эмиграция — низкая напряженность

СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ — АЛАНИЯ — один из самых урбанизированных субъектов Северо-Кавказского федерального округа: городские жители составляют 64,3%, причём во Владикавказе сосредоточено 48% всего населения. В республике проживают представители 95 национальностей. Доминирующей этнической группой являются осетины.

Анализ этнодемографической ситуации показывает, что в течение многих лет, вплоть до 2002-го года, из Северной Осетии эмигрировали представители практически всех живущих там этнических групп, но в силу ряда экономических и этнополитических причин активнее всего уезжали из республики русские и разнонациональная молодежь. Поступая в высшие учебные заведения за пределами Северной Осетии, они чаще всего уже не возвращаются в республику. 51,5% всего миграционного оборота населения Северной Осетии приходится на Южный федеральный округ. Более 45% уезжают в Москву и Московскую область.

По официальным данным, доля русских среди отъезжающих из северокавказских республик к 2002-му году составила примерно 73%, а общая численность русского населения в этих республиках за полвека сократилась с 40% до 15%. Однако активное переселение русских с Северного Кавказа — не столько проблема сегодняшнего дня, сколько продолжение достаточно долгосрочной тенденции.

Конкретно в Северной Осетии, согласно переписи населения, доля русских не превышает 23%. В настоящее время (декабрь 2011 — январь 2012 гг.) в республике фиксируется в целом средний уровень межнациональной напряженности. За шесть лет он снизился более чем на 30% и составил 35% среди населения в целом. С учетом постоянного роста отрицательного сальдо миграции это вполне закономерно.

Республика МОРДОВИЯ — полиэтнический регион Центральной России, в котором на протяжении десятилетий общий уровень межнациональной напряженности остаётся низким. К 2012-му году он составил 17%. Этот показатель складывается из двух индикато-

ров: «имеется межнациональная напряженность» (14%) и «сильная межнациональная напряженность, возможны конфликты» (3%). Миграционный отток из Мордовии также во многом носит социально-экономический характер: закрыты многие промышленные предприятия, не хватает «профильных» рабочих мест. Молодые специалисты уезжают в крупные промышленные центры, в основном в мегаполисы. Учащаяся молодежь также отдает предпочтение столичным вузам и зачастую остается в городах.

Тем не менее следует отметить, что в республике ведется грамотная региональная политика в отношении иммигрантов. Несмотря на малое число привлекаемых гастарбайтеров, их чётко контролируют соответствующие организации: регистрация, место проживания, рабочие места и т. п. С учетом толерантных отношений верующих традиционных конфессий (исторически они давно «притерлись» друг к другу), результаты социологических опросов населения в целом не вызывают сомнений.

Отметим также, что здесь стараются возродить интернациональные традиции народов России. Широко освещается и активно пропагандируется в СМИ планируемое в 2012-м году празднование 1000-летия вхождения мордовского народа в состав России.

Неузнаваемая столица

В Москве проблематика межнациональных отношений получила максимальный за последние годы общественный резонанс в связи с событиями в декабре 2010 г., когда произошло убийство русского парня, совершенное после футбольного матча приезжими с Кавказа, причем последние были отпущены милицией после первоначального задержания. Это обстоятельство оказалось по существу катализатором нарастания массовых конфликтных процессов.

Риски и угрозы межнациональных отношений в Москве, как показывают мониторинговые исследования (2007, 2008, 2010 гг.), очень велики. Они свидетельствуют, что за последние годы этническая структура мегаполиса серьезно усложнилась. В настоящее время в Москве проживает до 150 наций и народностей. Резко увеличивается приток переселенцев при одновременном естественном сокращении численности коренных жителей.

По оценке экспертов, в Москве и Московской области находится более половины всех иммигрантов (на Центральный федеральный округ приходится примерно 68%). По сравнению с советским периодом, например, численность представителей кавказских народов в Москве выросла в 20 раз.

Изменение национального состава за счет мигрантов, по большей части нелегальных, нельзя рассматривать как «успех» национальной политики Москвы. Несмотря на то что Москва — традиционно интернациональный российский город, демографическая проблема с увеличением нерусского населения вышла в разряд наиболее актуальных проблем: Москва находится на пределе своих ассимиляционных возможностей.

Сложная криминогенная ситуация в мегаполисе нередко приобретает этническую окраску. У Москвы один из самых высоких показателей межнациональной напряженности по сравнению с исследованными ранее субъектами Федерации. К 2008-му году он достиг 75%! За 12 лет в оценках москвичей почти в 2 раза вырос показатель крайней степени напряженности (с 17% до 29%: «налицо сильная межнациональная напряженность, возможны конфликты»). Обратим внимание, что почти третья часть всех респондентов предполагает возможность близких национальных конфликтов.

Таким образом, в последние годы фиксируется динамика сильного роста межнациональной напряженности.

Типичный с**оциальный портрет москвича**, крайне неудовлетворённого состоянием межнациональных отношений в городе, примерно таков: это коренной москвич, русский, мужчина от 19 до 33 лет, из групп «обеспеченных», православный.

Социальный портрет москвича, считающего, что в городе спокойная межнациональная обстановка: это русская женщина, старше 50 лет, с невысоким уровнем материального дохода, не религиозная.

За 4 года указанные характеристики социальных портретов не изменились.

Результаты социологического опроса в Москве еще в 2007-м году показали, что подавляющее число жителей (72% от числа всех опрошенных) согласны с высказыванием: «Приток мигрантов следует резко сократить».

Опрошенные москвичи считают, что рост неуправляемой миграции ухудшает жизнь местного населения по всем аспектам: социально-бытовые условия, трудоустройство, сфера обслуживания, образование, здравоохранение, транспортные передвижения и, конечно, культурно-духовные запросы населения. На этом основании можно утверждать, что рост межнациональной напряженности идет через отражение в массовом сознании москвичей реалий их повседневной жизни.

Нетрудно предположить, что в столице России к концу XXI века потомков коренных жителей, сохраняющих культурно-бытовые, исторические традиции города, возможно, практически не останется.

Доминанты нетерпимости

Не только в мегаполисе, но и в «титульных» республиках выявлена не слишком оптимистичная картина межэтнического взаимодействия**.** Так, исторические территориальные претензии →

друг к другу, «кровная» вражда делают почти невозможным развитие добрососедских отношений между осетинами и ингушами. В Северной Осетии процент нетерпимости между этими народами достигает 50%. Несмотря на общий низкий уровень национальной нетерпимости в Мордовии, между татарами и мордвой — коренными народами — он составляет примерно 30%. При этом наибольшую неприязнь у всех коренных национальностей (мордва, татары, русские) вызывают евреи и кавказские народы (30 — 32%%).

Всё возрастает степень национальной неприязни коренных москвичей к выходцам с Кавказа. Если в 2003-м году уровень вербальной конфликтности по отношению к ним составлял 37%, то к 2008-му году он еще повысился более чем на 30%.

Значимые факторы, препятствующие развитию толерантности в межнациональной сфере, с точки зрения опрошенного населения в регионах выглядят так:

- *«Хулиганские действия и другие нарушения общественного порядка на национальной почве» — с этим сталкивались более 40% москвичей, 31% населения Северной Осетии и 59% респондентов из Мордовии. Возможные «взрывные точки» — это рынки, магазины, городской транспорт, сфера обслуживания.*
- *«Неуважительное отношение мигрантов к нормам поведения и культурным традициям коренного населения» — в 2008-м году так считало 56% всех респондентов Москвы, 30% — в Северной Осетии, 32% — в Мордовской республике.*
- *Продолжают оставаться высокими эмпирические показатели, характеризующие неприязнь коренного населения к людям других национальностей, приезжающим к ним на работу и постоянное проживание. Самый высокий отрицательный рейтинг — по Москве (45%). Так же считает 39% населения Мордовии и 20% — в Северной Осетии.*
- *«Прием на работу (учебу) по национальному признаку». Очень актуальный негативный фактор для Мордовии (43%), затем — Северная Осетия (20%) и столица (16%).*
- *«Вытеснение людей коренной национальности с рабочих мест, назначение на руководящие или престижные должности по национальному признаку». Этот фактор очень значим для Мордовии (36%) и Северной Осетии (26%).*

Таким образом, среди представленных причин конфликтности межнациональных отношений можно определить доминантные:

- *мощные миграционные потоки, с которыми не справляются города;*
- *низкий уровень материальной обеспеченности большинства населения;*
- *сложная социально-бытовая и социально-экономическая ситуация региона;*
- *значимые различия менталитета коренных и приезжих жителей, т. е. отличие национальных культур различных групп населения (нравы, традиции, обряды, нормы, привычки и др.).*

В условиях непродуманной миграционной политики в стране и в регионах трудно надеяться на оптимизацию межнациональных отношений.

Механизмы реализации государственной национальной политики должны формироваться, конечно, с учетом перспективы экономического и социального развития малых народов Российской Федерации, но также совершенно необходима и экономическая, и культурологическая поддержка русского народа, являющегося объединяющим ядром единого многонационального российского общества, или «государствообразующей нацией».

У нас — как и в Европе

Наметившееся в последнее время противостояние «русские — другие народы» свидетельствует о включенности России в общеевропейские процессы и проблемы. Славянский мир (равно как романский и германский, составляющие основу европейской цивилизации) имеет свои сложные межгосударственные, межкультурные, межконфессиональные отношения. Титульные нации европейских стран, имеющих высокий культурный уровень, испытывают чрезмерное миграционное давление со стороны других народов, плотно заселивших западную часть Евразии. Культура коренных народов неизбежно приходит к своему «пику», когда она неспособна больше поглощать чуждые новые культуры. При катастрофическом упадке рождаемости в ведущих европейских странах — Франции, Англии, Германии — трудно прогнозировать дальнейшее развитие европейской цивилизации. Последние западные социологические исследования, к сожалению, подтверждают: чем выше уровень образования, тем ниже уровень рождаемости. Безусловно, культура русского народа, как часть европейской цивилизации, испытывает типичные трудности постиндустриальных государств и разделяет не только их «взлеты», но и «падения».

Е. А. Кублицкая *в последнее десятилетие занимается изучением социологии политики местного самоуправления и национальных отношений. Наиболее актуальны для автора темы этноконфессионального взаимодействия, уровня национальной и религиозной напряженности и связанные с ними конфликты в регионах России. По этим проблемам ею проведены мониторинговые исследования во многих областях РФ. Автор нескольких монографий и более 70 публикаций*

Давайте похороним слово «толерантность»



Алексей Авганов,
переселенец из Таджикистана (Воронежская область)

Недавно удостоился я чести быть приглашенным в Президент-Отель, в Москву. Форум проводила общественная организация под громким названием «Федерация мигрантов России». В принципе, после переезда в Россию из Таджикистана, а тому уже лет этак десять минуло, я сразу вошел в местную жизнь и как-то позабыл, что я мигрант. А теперь, на форуме, в шикарном отеле, явственно осознал: да ведь миграции из стран СНГ и всего мира в Россию, трудовой миграции, уже более двадцати лет!

Мне было нетрудно адаптироваться в России, несмотря на мой немалый возраст, и я уверовал, что все наладилось. Но оказалось, что наладилось только у меня, а остальные мигранты, трудовые мигранты, живут в России на положении рабов (так прямо и говорили на том форуме), их безбожно эксплуатируют и при этом еще почему-то ненавидят.

Попытаюсь объяснить мое отношение к хитрому слову ТОЛЕРАНТНОСТЬ! Я родился таким, что с юного возраста испытывал и сейчас испытываю чувство вины, безысходной тоски, стыда и возмущения, когда вижу, что человека обижают, преследуют или унижают не за какой-то проступок, а просто за то, например, что он темнее кожей, не той веры, не такого «вида», как «государствообразующий» (надо же такое слово придумать) народ, или просто находится в меньшинстве в это время и в этом месте. Парадокс? Несправедливость? Нет, по-моему, это КОШМАР И НИКАК ИНАЧЕ! Обижают русского — меня коробит (ну как же, мама-то у меня — чистокровная рязанская женщина). Унижают таджика — кровь кипит (как смеют, ведь мой отец — таджик!). Арабов мучают — порвал бы эти США! Ведь мой прадед Асад — чистейшей воды араб! Иранцев обижают? Какое право имеют?! Ведь мой дед Ахмад и прадед Асад долгое время жили в Иране, да и вообще иранцы и таджики — арийцы всех Азий! Сербов бьют? Как смеют?! Ведь они же, как и я, православные! Кыргызы мне все — племянники, дети и внуки, как и любому таджику, знающему историю своего народа!

Родился я и вырос на границе незабвенного Советского Союза и Афганистана, в семье офицера-пограничника. Мама моя — из многодетной крестьянско-казацкой семьи, из-под Шацка, что под Рязанью. Отец — сирота, выбившийся в люди только благодаря советской системе и собственным талантам! Быть офицером, нерусским офицером, в те времена тоже было непросто! Нерусских, неславянских офицеров было очень немного в Советской Армии, а мой отец дослужился аж до полковника! Имеет ордена, участвовал в Великой Отечественной, зацепил Финскую, имеет ранения и, слава Богу, жив и здоров до сих пор! Ну да что это я всё о себе да о себе?! Перейду наконец к толерантности.

В Декларации принципов толерантности (ЮНЕСКО, 1995 г.) это понятие определяется так: «... ценность и социальная норма гражданского общества, проявляющаяся в праве всех индивидов гражданского общества быть различными, обеспечении устойчивой гармонии между различными конфессиями, политическими, этническими и другими социальными группами, уважении к разнообразию различных мировых культур, цивилизаций и народов, готовности к пониманию и сотрудничеству с людьми, различающимися по внешности, языку, убеждениям, обычаям и верованиям». Ну, а в быту это хитрое понятие имеет простой перевод: толерантность значит ТЕРПИМОСТЬ! Выходит, братья и сестры, мы не обязаны любить и уважать друг друга, нас призывают только ТЕРПЕТЬ друг друга. Вдумайтесь! Терпеть, быть терпимее, а не любить и уважать. А как же «возлюби ближнего своего»? Терпимость в любой момент может закончиться — и что же тогда?!

Я уверен, что далеко не все участники процесса толерантности, а вернее лишь мизерная часть тех несчастных, кто в толерантности особенно нуждается, имеют возможность из интернета почерпнуть высокое значение этого слова, определяющего в последнее смутное время суть взаимоотношений людей различных рас и конфессий. Хорошо →

ли это?! Конечно, плохо, но этого никак не хотят понять доблестные представители нашей «четвертой власти», а именно телевидения и прессы.

Ведущие телепередач, корреспонденты газет придумывают и вводят в обиход новые названия, совсем не учитывая уровень образованности трудовых мигрантов, и делают это всё изощрённее! Мигрантам, плохо владеющим русским языком, а также части российской молодежи, безразличной к толерантным баталиям, все сложнее воспринимать это, говорить о том, что непонятно, неродственно звучит.

Получается разговор слепого с глухим. О какой же это, извините, толерантности отношений можно мечтать, если значение и суть, даже название ЕЁ (толерантности) — многим в принципе непонятно?!Как можно говорить о толерантности, когда детей и внуков бывших собратьев по оружию, по победе над фашизмом, бывших соседей по квартире нарекают звучащим как обидное прозвище словом «гастарбайтер»? А вообще-то, «гастарбайтер» на немецком это «гость-рабочий». Надо же — гость. Звание, которое испокон веков для всех народов было символом доверия к незнакомому человеку. У нас же оно ничего доброго не подразумевает. И почему, спрашивается, приезжающих в Россию работяг называть немецким словом, а не просто: трудовые мигранты? Само присутствие в названии слова «труд» кого-то бы образумило, способствовало бы толерантности. Почему в нашей России, которой трудовые мигранты позарез нужны, так плохи дела с толерантностью? На этот вопрос пытаются ответить многие более умные, чем я, люди, облеченные властью и доверием. Но ответа, как мне видится, пока нет. Пытались его искать и участники форума в Президент-Отеле. Форум назывался «Миграция в России: сотрудничество и безопасность». Это был уже четвертый по счету форум с таким названием, а организация «Федерация мигрантов России», оказывается, существует уже пять лет. Возглавляет ее господин Мухаммад Амин Маджумдер, уроженец Бангладеш.

Несмотря на то что организация вроде бы, судя по отчетному докладу, не сидит сложа руки, ни один таджик, узбек, никто из прочих выходцев из стран бывшего СНГ, к моему удивлению, не состоит в этой «Федерации». А ведь именно они, а не приезжие из дальнего зарубежья, составляют львиную долю мигрантов России. Их — миллионы! Этот непонятный аспект был довольно туманно освещен в докладе: мол, у них свои диаспоры и мы им не смеем мешать. Да кто тут кому может помешать?! Делить нам нечего, кроме несчастья!

Да ладно, взволновало-то меня другое.

После парадной церемонии мы разбились на четыре части и пошли решать вопросы миграции по разным залам! Я попал на круглый стол в Синий зал, тема обсуждения — «Инновационные подходы к миграционным процессам». Оказывается, мы собрались… разработать рекомендации о путях упорядочения миграционных процессов в России.

Я был удивлен. Двадцать один год, как распался Союз, двадцать один год мигранты приезжают, мучаются сами, мучают других, а мы только сейчас собрались, чтобы рекомендовать… рекомендации?

Мне дали слово, по очереди я выступал последним… Мне, не специалисту в проблемах миграции, особенно в инновационных вопросах, все-таки было что сказать. Но сначала освещу коротко, что и как говорили предыдущие ораторы… Там были, кстати, в основном бывшие советские граждане, а не члены «Федерации» из дальнего зарубежья. Приехали из Воронежа, Владивостока, Татарстана и множества других регионов. Регламент был 7 минут, а просидели мы четыре часа, выступили почти все присутствующие…

Судя по титулам и ученым званиям выступивших, все они давно и непосредственно занимаются именно трудовой миграцией. Основная часть выступлений сводилась не к инновациям, не к обсуждению методов их внедрения, а к нудным перечислениям того, что та или иная организация оратора сделала за последний год… В основном это были отчеты о проведенной работе. А о самом главном: что надо сделать, чтобы миграционные процессы приносили пользу России и не были рабством для приезжающих мигрантов, — говорилось совсем мало.

Так вот, я взял на себя смелость высказать на столь высоком собрании свое мнение. Начал с того, что не понимаю, как можно строить правильную миграционную политику, если нет, не существует достоверных данных о количестве трудовых мигрантов, находящихся в настоящее время в России. О каких законах, о каких квотах можно говорить, какие инновации внедрять, если неизвестно, какому количеству людей все это предназначено, неизвестны профессии мигрантов, желающих получить работу в России? В бюллетене, подготовленном к форуму, указаны такие цифры: от 2 — 4 млн чел., до 12 — 14 млн чел…

Подумать только: какой разброс! То есть статистики просто нет. Есть цифры с потолка. Но если неизвестен сам предмет обсуждения, то говорить о нем — это толочь воду в ступе. Я отметил, что, несмотря на объявление председателя нашего круглого стола, выступающие ни слова не сказали об инновациях. Отметил, что сейчас, например, остро стоит вопрос о пенсионном обеспечении мигрантов, долгое время находящихся в России. Кто же и как будет платить им пенсии после достижения ими возраста выплаты? Я с сожалением отметил, что насущный вопрос отмены или оставления квот так и

повис в воздухе, даже среди специалистов по этому сложному процессу нет согласия. Что касается трудовых патентов, я предложил создать некий гибрид из патента и квоты и узаконить его, на благо мигранта… Не знаю, велась ли запись выступлений, достигнут ли написанные рекомендации (там много хороших предложений) адресатов, принимающих решения, но бесперспективность нашей встречи меня лично огорчила. Ну а подвигло меня на написание этого опуса, вдохновив и дав силы мне, пожилому, не облеченному властью и доверием народа участнику такого представительного форума, гражданину России и Таджикистана, горячее желание сказать свое слово о той самой несуществующей у нас толерантности.

Дорогие братья и сестры, как я уже писал в начале, во мне живут и благополучно сосуществуют русский, араб, таджик, иранец и множество других национальностей. Так вот, всей уверенностью, которая проверена большой жизнью и воплотилась в моем старом сердце, в моей крови, в моих слезах, в моих мыслях, в моей тоске, в моей толерантности, черт побери, обращаюсь ко всем нам, забывшим напрочь заповеди Торы, Библии и Корана! Давайте же вспомним, что Всевышний на языках четырех главнейших религий мира — мусульманской, христианской, иудейской и буддийской — взывает к НАМ: да возлюбите же, дети мои, друг друга! Давайте услышим Его зов, и тогда множество ненужных, страшных слов тут же уйдут из нашего обихода: геноцид, агрессия, рабство, нетерпимость, фашизм, антисемитизм, да и само это витиеватое слово — толерантность!.. Оно просто никому ни для чего не понадобится! Потому что нас объединят другие, понятные слова: взаимное уважение, любовь, братство, доверие, всепрощение, самопожертвование!

И тогда мы, сообща, сможем поставить … надгробный памятник слову «толерантность», которое в переводе означает «терпимость». Вот я вижу такую картинку: на солнечной лужайке сидят в кружок дети — чернокожий, желтокожий, белокожий и краснокожий ребенок, во что-то играют, и один спрашивает, глядя на мемориальную доску, на которой золотом выведено слово «толерантность»: что это такое? А дети в ответ смеются: не знаем, брат, давай, не тяни время, твой ход!

письмо редактору журнала «Миграция XXI век»

Вы спросили: почему я пишу стихи?..

Спасибо, что обратили на меня внимание в том «Президент-Отеле», уважаемая Л. Графова!

Помните, я тогда выступил и сказал что лично думаю об этой самой трудовой миграции, а потом, просто как человек, как патриот, как сын своего отца — ветерана, напомнил присутствующим, что уже не за горами годовщина великой Победы и прочел свой стих по этому поводу. Вы попросили, и вот высылаю его Вам:

Кровным братьям

Я обращаюсь к русским людям, в свидетели призвав Творца,
От глаз раскосых, лиц восточных и… от кавказского лица…
Вы помните, как вместе с вами у Крюкова брели в снегу?
И отстояли, не отдали Москву, родимую, врагу!
Когда в атаку мы вставали, вставали вместе, как один,
«Ура! — по русски мы кричали. — Умрем, Москвы не отдадим!»
Война нас кровью побратала, потом по жизни раскидала,
Узбек и русский, и татарин, таджик, грузин и армянин —
Мы за Россию воевали, враги нас русскими считали,
И это мы в сердцах храним!!!
Мы любим русские равнины, мы любим русские леса…
Все потому, что здесь мы слышим давно ушедших голоса.
Как не прийти нам в эти рощи, тайком смахнув слезу с лица?
Там кто-то слышит голос деда, а здесь витает дух отца…
Мы верили и вас любили! Мы любим вас и верим вам.
Давайте, братья, не позволим поссорить нас любым врагам!
Единой станем вновь семьею, мы много хлеба не съедим,
Но никому, как братьев кровных, мы вас в обиду не дадим!!!

Реакция была для меня неожиданной, люди хлопали, обступили меня, депутат подошел и дал визитку, одна женщина даже плакала. Вот тогда я и понял, что мои стихи зачем-то нужны и что я не имею права молчать о том, что разрывает душу. Ну откуда, скажите, такая ненависть свирепствует между людьми?!! Если мы не будем про это говорить, даже кричать, то до нуля дойдем, до нуля в экономике, в политике, в совести, до Содома и Гоморры, прости Господи…

А подписываться я люблю так:

Алексей Авганов, сын своего отца

Чужеземец одно,

«Вы пришельцы и поселенцы у Меня…» ***(Левит 25:23)***



Ольга Сушкова,
магистр богословия, преподаватель Богословского колледжа при Свято-Филаретовском православно-христианском институте

Человек древности жил в своем отечестве. Каждый, как элемент пазла, имел свое, строго определенное место — внутри своей семьи, своего рода, клана, города-государства, страны. Человек был защищен всем укладом, связанным с его местом жительства: родственно-племенными связями, соседскими отношениями, судом старейшин своего родного городка и т. д. А если кусочек пазла «вывалился из картинки»? Если человек взял и покинул родное гнездо? Тогда он везде чужой, он нигде не может «встроиться».

Отсюда особое, настороженно-враждебное отношение к иноплеменнику в древности. Следы его мы находим и в Библии. Даже если не брать случай военного противника, то и мирный чужеземный купец, и беглец, и вообще любой странник, не защищенный родственно-общинными связями, оказывался в те времена в чрезвычайно опасном и бесправном положении. Поэтому люди нечасто решались отправиться в путешествие. Туристов-отпускников не было, гостиницы появились далеко не сразу, если не считать домов женщин легкого поведения, служивших по совместительству дешевыми отелями. Единственное, что отчасти облегчало судьбу путешественника, — это исключительное восточное гостеприимство, свидетельства о котором мы во множестве встречаем на страницах Библии. Образцом может служить хотя бы прием, оказанный Авраамом трем странникам-ангелам (Быт 18:1-8).

Больше того. В обличениях пророков, от Илии и Елисея до Амоса, Осии, Исайи и других, все прочие народы воспринимаются как языческие, вводящие израильтян в смертный грех идолопоклонства; всякое общение с ними осуждается. Отсюда это яростное сопротивление любым попыткам сближения с иноплеменниками. Отсюда требование: придя в Землю Обетованную, не заключать с ее жителями, поклоняющимися чужим богам, никаких договоров, не приходить к ним в дом, не заключать браков, разбить их жертвенники и т. д.

Но есть одна специфическая категория чужих, которых русские переводы Библии называют словами *пришелец / пришлец / переселенец*. (На древнееврейском это, как правило, слово «гер», а на греческом «паройкос» и «парепидемос»). Пришелец — это иностранец-мигрант, который по каким-то причинам покинул родину и свой народ и поселился в данной стране на более или менее продолжительный срок. Как видно из различных текстов Писания, среди причин миграции были голод, война, политические катаклизмы и угроза кровной мести.

Важно, что уже в Ветхом Завете, наряду с тенденцией непримиримого отношения к иноплеменнику-язычнику, мы обнаруживаем другую линию — не менее страстную проповедь защиты пришельца-мигранта от всяческих притеснений. Забота о нем, независимо от его этнической и религиозной принадлежности, есть одна из наиболее важных заповедей того самого Бога, Который потребовал от человека поклонения лишь Ему одному и решительной борьбы со всеми чужеземными идолопоклонниками.

Люби пришельца, как себя

Многие думают, что заповедь о любви к ближнему есть достижение христианства. На самом деле еще в Ветхом Завете, в библейской книге Левит, мы читаем: «Не мсти и не имей злобы на сынов народа твоего, но *люби ближнего твоего, как самого себя. Я Господь»* (Лев19:18). Но самое поразительное, что это требование любви к своим расширяется здесь же за счет повеления любви к пришельцу: «Пришлец, поселившийся у вас, да будет для вас то же, что туземец ваш; люби его, как себя; ибо и вы были пришельцами в земле Египетской. Я Господь, Бог ваш» (Лев 19:34). И эта

пришелец — другое



Юлиус Шнор фон Каросфельд. Переселение Иакова с семейством в Египет. 1860 г.

ветхозаветная заповедь любви к своему и к пришельцу не менее центральна, чем заповеди о почитании субботы и исключительного поклонения одному Богу.

Так, в книге Второзакония мы находим предписание не попирать права и не судить превратно пришельца (Втор 24:17; 27:19). От лица Моисея говорится: «И дал я повеление судьям вашим в то время, говоря: выслушивайте братьев ваших и судите справедливо, как брата с братом, так и *пришельца* его. Не различайте лиц на суде, как малого, так и великого выслушивайте: не бойтесь лица человеческого, ибо суд — дело Божие…» (Втор 1:16-17).

Вместе с пришельцем следует праздновать главные праздники Пятидесятницы и Кущей (Втор 16:11,14). Предписывается отделять для помощи пришельцу, как и другим необеспеченным, вторую десятину (Втор 14:28), оставлять для них для всех последний сноп на поле, несобранные маслины на ветвях и остатки урожая винограда на лозе (Втор 24:18-21), не дожинать край поля и не собирать последние колоски (Лев 19:9; 23:22).

Этот мотив продолжается, например, и в самой важной для христианской традиции книге Ветхого Завета, — Псалтири. Псалом 145:9 выражает уверенность, что «Господь хранит *пришельцев*», равно как и сироту и вдову. Отсюда ужас в связи с распространившимся в Израиле злом, когда «вдову и пришельца убивают, и сирот умерщвляют, и говорят: «не увидит Господь, и не узнает Бог Иаковлев»» (93:6-7). «Странником» (непоследовательный перевод того же слова *гер*) псалмопевец называет самого себя и всех своих предков: «Услышь, Господи, молитву мою и внемли воплю моему; не будь безмолвен к слезам моим, ибо *странник* я у Тебя [и] пришлец как и все отцы мои» (Пс 38:13).

Каковы обоснования для такого особого отношения к пришельцам/переселенцам?

Их можно свести к двум. Во-первых, израильтяне и сами были переселенцам и рабами в Египте и знают, почем этот горький хлеб, ради которого человек отправляется на чужбину: «Пришельца не обижай: вы знаете душу пришельца, потому что сами были пришельцами в земле Египетской» (Исх 23:9).

Во-вторых, в случае неповиновения людей Закону за пришельцев вступится Сам Господь: иная внешность, иной язык для Него не препятствие, Он восстановит справедливость в тех случаях, когда ее оказалось невозможно добиться человеческими методами. В книге Исход 22:21,23-24 говорится: «*Пришельца* не притесняй и не угнетай его, ибо вы сами были *пришельцами* в земле Египетской... Если же ты притеснишь их, то, когда они возопиют ко Мне, Я услышу вопль их, и воспламенится гнев Мой, и убью вас мечом, и будут жены ваши вдовами и дети ваши сиротами». Получается, что Бог особо благоволит к пришельцу, Он «любит *пришельца*, и дает ему хлеб и одежду» (Втор 10:18б).

Единственный Хозяин

Более всего поражает в этих текстах твердая уверенность в том, что перед Богом все суть равно пришельцы и поселенцы. У библейских законов о земле есть одна особенность: право владения землей здесь на самом деле лишь право пользования ею. Проданная обедневшим израильтяни- →

ном земля в юбилейный год должна вновь отойти к нему же или его семье (Лев 25:28). Полновластных хозяев у этой земли просто нет, потому что вся она принадлежит одному Господу и больше никому. Все люди — лишь «геры» на этой земле:

«Землю не должно продавать навсегда; ибо Моя земля; вы *пришельцы* и поселенцы у Меня», — говорится от лица Бога в Лев 25:23. (В более современном русском переводе это звучит еще ярче: «Земля Моя, а вы — *переселенцы*, которым Я дал приют»).

Лишь в условиях диаспоры, когда иудеи стали жить небольшими группами, рассеянные среди языческих народов, проблема защиты мигранта-неиудея как социально обездоленной категории потеряла свою актуальность. Неудивительно, что всякий пришелец стал рассматриваться как прозелит, т. е. как тот, кто готов вполне присоединиться к иудеям и разделить их веру. Но не представляется возможным отождествить библейского *пришельца* (гера) в целом с *прозелитом*, как это делает поздняя иудейская традиция. Грань между пришельцем и туземцем, становясь иногда достаточно тонкой, все равно сохраняется. Гер — не прозелит, он мигрант, вынужденно поселившийся на земле Израиля на достаточно продолжительный срок и пока не ассимилировавшийся ни в культурном, ни в правовом, ни в религиозном отношениях. Именно такой, чуждый коренному населению и лишенный прав, гарантированных Законом членам общества Израиля, он является объектом особой любви и заботы Господа. Сынам Израиля остается только подражать своему Богу. Тем более, что они и сами были «герами» в Египте и, поколение за поколением передавая детям рассказ о деснице Божьей, чудесным образом выведшей их из рабства, призваны сохранять в народе личную горькую память об участи пришельца на чужбине.

Сограждане друг другу и домочадцы Богу

Приход Христа разрушает окончательно преграду между своими и «не своими», между народом Израиля и всеми прочими. Лишь Христос сделал из обоих одно (Послание к Ефесянам 2:14), ибо Он «есть мир наш». Он плотью Своей упразднил извечную вражду, «чтобы из двух создать в Себе одного нового человека» (Еф 2:15). И у бывшего иудея, и у бывшего язычника отныне один Отец, и потому уже нет чужих, нет пришельцев, а вопрос о «гражданстве» раз и навсегда решен: все христиане — сограждане друг для друга, и все домочадцы, «свои Богу» (Еф 2:19), Который с еще большим правом, чем ранее, назван единственным Хозяином в этом доме.

Таким образом, в Новом Завете нет пришельцев, все домочадцы, и не кому-нибудь, а самому Богу. Но, парадоксальным образом, теперь — все пришельцы, потому что пришельцем в период своей земной жизни был Сам Господь. Сам Иисус Христос — такой странник, которому некуда главу приклонить, не имеющий ни дома, ни даже норы, какие есть у лисиц, или гнезда, какие есть у птиц (Мф 8:20; Лк 9:58), странник, которого, не случись рядом Иосифа Аримафейского, было бы негде и некому похоронить после страшной и позорной смерти.

И члены Его Церкви — одновременно и «род избранный, царское священство» (1 Петр 2:9), и «пришельцы и странники» (1 Петр 2:11). К ним обращен призыв: «Со страхом проводите время *странствования* вашего» (1 Петр 1:17).

Этот образ — христианская жизнь как странствие, как постоянный путь и движение, в противовес оседлому, статичному и приспособленному проживанию сынов мира сего, — есть суть Нового Завета.

Христиане с еще большим правом могут повторить, что они «знают душу пришельца», и не могут с высокомерием относиться к пришельцу нового времени. Ведь они и сами, если только следуют Евангелию, были и остаются пришельцами, хотя бы и жили там, где родились. В Послании к Диогнету, раннехристианском памятнике II-III века, говорится о христианах:

«Живут они в своем отечестве, но как пришельцы; имеют участие во всем, как граждане, и все терпят как чужестранцы. Для них всякая чужая страна есть отечество, и всякое отечество — чужая страна… Находятся на земле, но суть граждане небесные…» (гл. 5). «А наше гражданство уже теперь на небесах», говорится и в Послании к Филиппийцам 3:20. Но в обладание этой новой родиной мы пока еще не вошли, мы продолжаем странствовать по этой земле вместе с ветхозаветными праведниками (Послание к Евреям 11), подобные бесчисленным пришельцам древности и современности.

Мы здесь не хозяева. Лишь Один Господь обладает всеми правами на эту землю, лишь Он Один — Хозяин этого дома. Все мы — пришельцы и поселенцы у Него.

Сушкова Ольга Владимировна *преподает Ветхий Завет в известном Богословском колледже, а также — шведский язык на курсах «Скандинавской школы». Область интересов: Библия и переводы Библии, христианство, проблемы миграции, иностранные языки, среди которых есть и таджикский.*

Сердечно поздравляем ветеранов войны и труда с Великой Победой!

Общественный редакционный совет журнала «Миграция XXI век»



НОВЫЙ ПРОЕКТ МЕЖДУНАРОДНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА (МОТ)



В рамках проекта МОТ/ЕС «Повышение уровня защищенности трудовых мигрантов в Российской Федерации и усиление положительного эффекта миграции на развитие региона Южного Кавказа» разработан обучающий курс для социальных работников.

Авторы курса — сотрудники санкт-петербургского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Цель курса — преодоление стереотипов и предрассудков в отношении принимающего сообщества к мигрантам путем распространения объективной, научно обоснованной информации о культуре, истории и социально-психологических особенностях разных этнических групп.

Брошюра с информацией о географии регионов, культуре и религии мигрантов из Средней Азии и с Кавказа состоит из справочных материалов.

Курс лекций — практическое пособие для обучения сотрудников социальных служб, снабженное картами, иллюстрациями и терминологическими ссылками.