



ИНСТИТУТ
НАЦИОНАЛЬНОЙ
СТРАТЕГИИ

Регулирование иммиграции. Международный опыт и перспективы России



Доклад Института национальной стратегии

Москва 2014



Оглавление

Часть I. Массовая иммиграция в новой и новейшей истории.

Международный опыт миграционного регулирования	2
Иммиграция и экономические успехи	3
Релевантность американского опыта	5
Страны переселенческого капитализма – когда иммиграция приводит к противостоянию	8
Иммиграция и гибель государств	17
Инокультурная иммиграция – благо для Европы?	19
Изменения иммиграционной политики в Европе	43
Опыт западных стран в сфере регулирования внешней трудовой миграции и натурализации	47
Регулирование миграции в странах Таможенного Союза:	
опыт Казахстана	59
Выводы	61
Часть II. Миграционное регулирование в России:	
проблемы, новации, рекомендации	65
Основные проблемы миграционного регулирования	65
Основные новации в области миграционного регулирования в 2013 – 2014 гг.	92
Выводы и рекомендации. Основные направления трансформации миграционной политики	118



Часть I. Массовая иммиграция в новой и новейшей истории. Международный опыт миграционного регулирования

Международный опыт, связанный с социальным регулированием ситуаций, возникавших в новой и новейшей истории подтверждает следующие принципиальные позиции:

- активная и даже массовая иммиграция далеко не во всех случаях – а вернее, практически никогда – не спасает общество от старения;
- массовая иммиграция приводит к значительному росту нагрузки на социальную инфраструктуру страны-реципиента, приводит к росту конкуренции за доступ к ресурсам этой инфраструктуры, в средне- и долгосрочном плане приводит к снижению показателей, «отвечающих» за конкурентоспособность данной социально-экономической системы: ухудшению качества образования, снижению производительности труда;
- практически все без исключения кейсы массовой иммиграции в мировой истории, в том числе в новой и новейшей, приводили к росту криминологической статистики, общему увеличению социальной напряженности, а иногда и к краху социально-политической системы.

Сторонники массовой иммиграции подчеркивают, что она является мощным стимулом для развития государства и роста благосостояния его граждан, о чем свидетельствует исторический опыт западного мира. Соответственно, чтобы стать обществом благосостояния, Россия должна повторить путь этих государств и в части привлечения иммигрантов. Оказавшись на этой же траектории, *«Россия может стать процветающей Америкой XXI века»* (Борис Немцов), в противном случае, *«...Россия обезлюдит, и ее заселят, не спрашивая, а тогда рухнет ее экономика и русским станет жить совсем плохо»* (Сергей Караганов). По мнению Анатолия Вишневского, высказывания об угрозе, которые несут иммигранты для общественного строя и ценностей, принятых коренными жителями, – несостоятельны. *«Постоянно раздаются упреки*



в том, что мигранты расселяются анклавами, «возникают национальные общины мигрантов, которые не ассимилируются»,... «...они не только не хотят ассимилироваться, но намерены установить в чужих странах, особенно Запада и России, свои порядки», -- отмечает демограф. -- Доказательная база этих утверждений очень слабая... Мигрируют только те, кто внутренне готов вживаться в новую среду».¹ Попробуем проанализировать – так ли это?

Иммиграция и экономические успехи

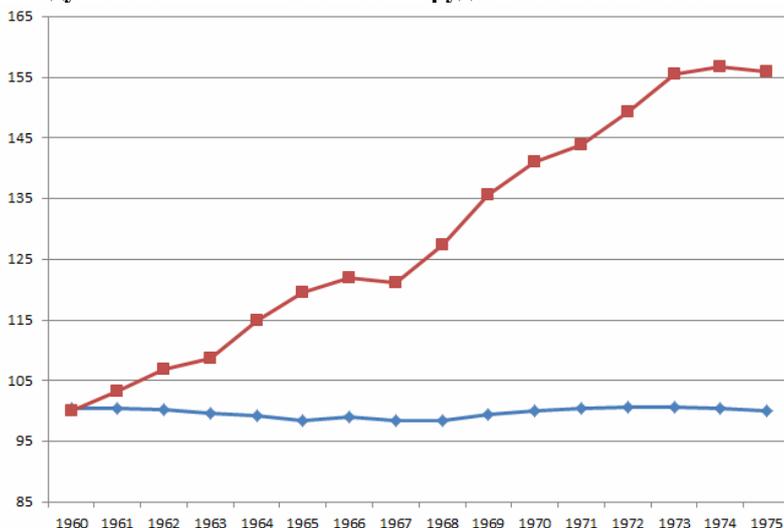
Сторонники массовой иммиграции традиционно называют приток иммигрантов одним из ключевых факторов экономических успехов развитых стран и новых индустриальных экономик. Например, отмечается, что приток иностранной рабочей силы обеспечил бурное развитие стареющих европейских стран в период после Второй мировой войны. Строго говоря, логичнее предположить обратную причинно-следственную связь – экономический рост порождает потребность в иммигрантах. Однако и в такой формулировке тезис далеко не бесспорен.

Исторический опыт, а именно, анализ периодов быстрого экономического развития стран Европы и Дальнего Востока свидетельствует, что массовый приток иммигрантов практически не связан с периодами быстрого экономического роста этих государств, такой зависимости не наблюдается даже в тех случаях, когда она кажется очевидной. Например, в качестве классического «экономического» успеха иммиграции приводится опыт привлечения гастарбайтеров в Германию, которые начали массово прибывать в эту страну после заключения межправительственных соглашений с 1961 года. Между тем, сам поток иммигрантов слабо повлиял на численность рабочей силы, а какой-либо зависимости между численностью трудоспособного населения и темпами прироста душевого ВВП в новейшей истории Германии **вовсе не наблюдается** (см. график).

¹ Вишневский А.Г. Миграционная стратегия России и политика толерантности // Национальный психологический журнал, 2011, №2(6), с. 90-97.



Динамика душевого ВВП и численность трудоспособного населения в Германии



Источник: MarkAdomanis, DoesChina'sShrinkingWorkforce Doom It To Economic Stagnation? SomeLessonsFromGermany // Forbes, 2/05/2013

Отдельные преуспевшие в экономическом развитии страны традиционно придерживаются стратегии жесткого ограничения иммиграции. В этом отношении наиболее показателен пример Японии, которая совершила резкий скачок в своем экономическом развитии с 1950-х по 1980-е годы. Ведь иммиграционная политика этой страны остается одной из самых жестких по мировым меркам, несмотря на явный дефицит рабочей силы, который начал складываться с 1980-х годов в условиях резкого снижения рождаемости.

С 2000 г. нелегальная иммиграция (незаконное пребывание иностранцев) на территории классифицируется как самостоятельное уголовное преступное деяние наравне с незаконным въездом и влечет уголовное наказание в виде лишения свободы на срок до 3-х лет и (или) штрафа в размере 300 тыс. японских иен². Использование неквалифицированных иностранных рабочих практически запрещено³.

Ежегодно японское гражданство получают лишь около 15 тыс. человек (приблизительно в 20 раз меньше, чем в России) – в основном граждане Кореи и Китая. За период с 1982 по 2001 г. здесь было удовлетворено лишь 286 заявок на предоставление статуса беженца. Гражданство родившимся на ее территории детям иммигрантов не предоставляется, как это практикуется во многих развитых странах. Дефицит и

² Там же.

³ Денисенко М.Б., Хараевой О.А., Чудиновских О.С. «Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада», Москва 2003 г.



дороговизна рабочей силы при этом рассматривается многими исследователями-экономистами как один из факторов, способствовавших возникновению японского экономического чуда и достижению крайне высоких показателей производительности труда, автоматизации и роботизации промышленности⁴.

Анализ новейшего опыта экономического развития восточно-европейских стран с переходной экономикой, которые по социально-экономическим параметрам близки к России, также демонстрирует отсутствие взаимосвязи между экономическими успехами и притоком иммигрантов. Так, **одни из самых высоких показателей экономического роста в постсоветский период демонстрировала Польша, несмотря на то, что последнюю четверть века низкая рождаемость в этой стране сочетается с оттоком населения.**

Динамика иммиграции и душевого ВВП в Польше и России

Показатель	единица	Польша	Россия
Душевой ВВП (в постоянных ценах)	2013 г. к 1990 (%)	227	122
Нетто-иммиграция	1990-2012, млн. чел.	-0,68	+9,52

Источники: World Development Indicators, Health Nutrition and Population Statistics / World DataBank

Релевантность американского опыта

Анализируя более широкий временной срез, сторонники массовой иммиграции традиционно указывают на пример «стран переселенческого капитализма» – развитых государств Нового Света, где процветающее общество было сформировано потоком иммигрантов. В этом качестве чаще всего фигурирует лидер современного западного мира – США, реже – Канада, Австралия, Новая Зеландия, (два активных государства-реципиента из этой когорты – Израиль и ЮАР, в качестве примеров для подражания не фигурируют по причинам, которые будут рассмотрены ниже).

Соединенные Штаты Америки действительно демонстрируют устойчивый рост населения, сохраняя и высокую рождаемость, и высокий уровень миграционного притока. Корреляция иммиграции и рождаемости не до конца ясна: очевидно, что, по крайней мере, в ряде локаций высокий уровень рождаемости поддерживается именно за счет мигрантов. Итог, тем не менее, таков, что население страны постоянно растет. Ряд либеральных политиков полагают, что этот опыт может быть изучен и заимствован в России.

⁴ Татьяна Щербкова. Трудовая миграция – наркотик для экономики? / Slon.ru 17 июня 2013 года



При этом сравнение стран, где массовая миграция исторически играет важную социальную роль, с Россией, затруднительно: это принципиально разные истории колонизации. Общеизвестно, что основная часть коренного населения нынешней территории Штатов и ряда других стран, образовавшихся в результате европейской колониальной экспансии (индейцы, маори, аборигены Австралии), вымерла, либо была уничтожена или ассимилирована иммигрантами. А главное, в российских условиях невозможно обеспечить ту разновидность иммиграции, которая обеспечила формирование достаточно монолитных наций упомянутых стран переселенческого капитализма.

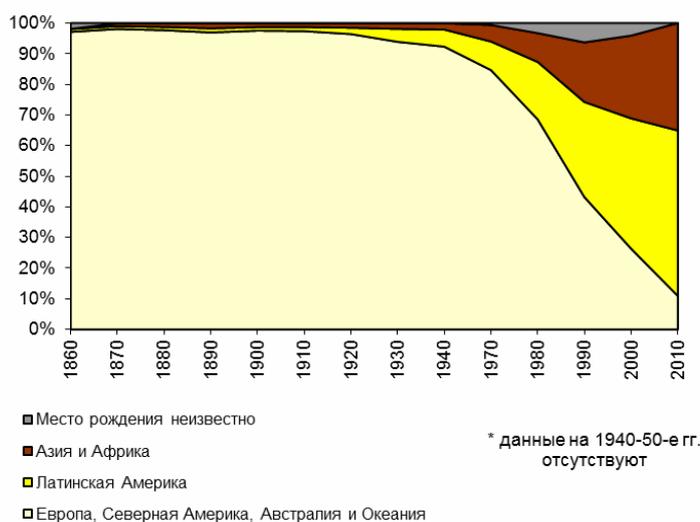
С точки зрения социальных последствий иммиграции и возможностей ассимиляции принципиальное значение имеет *культурная дистанция* между иммигрантами и принимающей стороной (а также между разными группами иммигрантов), которая задается этнической принадлежностью и языком, расовой принадлежностью, религией, культурными ценностями, уровнем образования, принятым образом жизни и т.п. Она во многом определяет успешность социальной и экономической адаптации иммигранта, его ассимиляцию и «отдачу» для общества в форме произведенных благ. Условно, иммигрантов можно разделить на *культурно близких* к коренному этносу и населению и *инокультурных*. Например, в случае центральной России, высококвалифицированный русскоязычный гражданин Латвии в трудоспособном возрасте вряд ли вообще будет воспринят как иммигрант, вскоре приезда он без особых проблем волеется в ряды коренных жителей и сможет найти работу. Иное дело – семья африканских беженцев не имеющая образования, не знающая русского языка, имеющая пять-семь детей. Ни она сама, ни ее потомки в первых поколениях не будут иметь равных стартовых возможностей в сравнении с коренным населением и будут существенно отличаться от него по нормам поведения и ценностям, что обусловит более или менее значительную сегрегацию таких иммигрантов, а также ряд других неблагоприятных социальных последствий.

До последних десятилетий поток иммигрантов в страны переселенческого капитализма был достаточно однороден по своей этно-религиозной структуре. Вопреки распространенным убеждениям, «иммигрантские» страны большую часть своей истории вовсе не были «открыты для всех желающих». До последних десятилетий эти государства принимали в качестве полноправных граждан в основном белых иммигрантов христиан, среди которых к тому же доминировали представители англо-саксонской языковой группы. В результате на иммигрантов европейских этносов и их потомков во всех странах,



приводимых в качестве примеров успешной ставки на иммиграцию, до последнего времени приходилось $\frac{3}{4}$ населения.

Динамика прибытия инокультурных иммигрантов в США и их вес в наделении страны



Источник: U.S. Bureau of Census, Center for Immigration Studies (данные на 2000-2010 гг.)

Высокая однородность потока иммигрантов определялась политическими причинами (связь между колониями и метрополией), а затем получила и юридическое основание в мерах иммиграционной политики, благоприятных для граждан большинства стран Западной Европы, ограничительных (в отдельные периоды) для граждан Южной и Восточной Европы и не благоприятных – для жителей Азии и Африки⁵.

«[В США] первоначально свобода иммиграции преимущественно означала свободу европейской протестантской христианской иммиграции, – пишет в этой связи исследователь профессор политологии Университета штата Теннесси (США) Андрей Коробков. – Но даже в этих условиях неоднократно слышались требования ограничить въезд отдельных этнических или религиозных групп... Во второй половине девятнадцатого века началась интенсивная иммиграция контрактных рабочих из Китая и некоторых других азиатских стран. К 1880 году более чем 200 тысяч китайцев поселились в Калифорнии, составив почти 10% ее населения. В ответ на это были введены ограничения: в 1882 году Конгресс принял Акт об исключении китайцев, который на 10 лет запретил китайскую иммиграцию и натурализацию китайцев –

⁵ Мирон Боргулев. Миграционная политика в "иммиграционных странах": Канада, Австралия, Новая Зеландия // Сайт «Государство и антропоток», выпуск II "Миграция"



постоянных жителей США. Этот запрет был продлен в 1892 году и даже на какое-то время стал постоянным в 1902 году. В результате в течение 40 лет китайское население США сократилось более чем на 40%... Законодательные акты 1921 года и особенно Акт об ограничении иммиграции 1924 года закрепили наличие квот, основанных на этническом составе населения США в 1920 году, которые должны были обеспечить сохранение существующих межэтнических и прочих пропорций в составе населения... Ряд ограничений по расовому признаку был отменён (например, в 1946 году Акт Люса-Селлара расширил квоты на иммиграцию из Азии и разрешил ограниченную натурализацию)... Реальные изменения, направленные на либерализацию миграционного законодательства и ликвидацию дискриминационных льгот, начались в рамках общей либерализации и борьбы за гражданские права в 1960-е годы».⁶

В Канаде, первый закон, регулирующий иммиграцию, был принят в 1869 году и был ориентирован на приток фермеров и наемных рабочих из стран Западной Европы и США⁷. Когда в конце XIX века на строительство трансканадской дороги начали в больших количествах приезжать китайские иммигранты, правительство североамериканской страны приняло специальный закон, ограничивающий их въезд и натурализацию, который действовал до 1962 года. В начале века под давлением англо-саксонского большинства критерии отбора иммигрантов в эту страну были резко ужесточены. Во время Великой Депрессии (1930-1938 гг.) и после нее иммиграция представителей нефермерских профессий была ограничена Великобританией и США.

Де-факто культурные и иные ограничения на иммиграцию действуют и поныне в форме бальной системы оценки иностранцев, претендующих на гражданство в развитых странах. Только с 1950-1970-х годов политика иммиграции в развитых странах начала претерпевать принципиальные изменения, в частности, стали выделяться специальные квоты по приему беженцев и жителей беднейших развивающихся стран.

Страны переселенческого капитализма –

когда иммиграция приводит к противостоянию

Как свидетельствует исторический опыт, в том числе опыт «образцовых» стран переселенческого капитализма, **успешные «сплавления» разных**

⁶Коробков С. США – страна мигрантов // Полит.ру

⁷Мирон Боргулев. Миграционная политика в "иммиграционных странах": Канада, Австралия, Новая Зеландия // Сайт «Государство и антропопоток», выпуск II "Миграция"



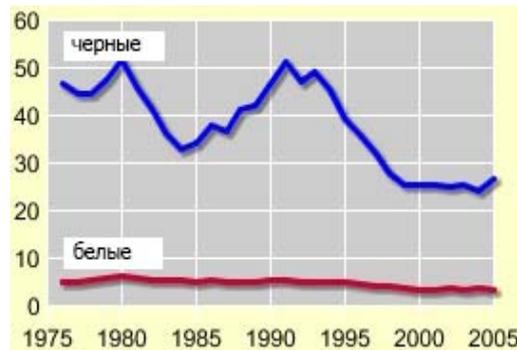
этносов с образованием единых наций случались только тогда, когда исходные «компоненты» отличались весьма высокой степенью культурной близости. После нескольких веков взаимных «притирок», иногда кровопролитных, члены диаспор, имевшие общий цвет кожи, одинаковую религию и схожие жизненные ценности, смешивались друг с другом во втором-четвертом поколениях.

В то же время, в тех случаях когда иммигранты по культуре, традициям, религии и внешности значительно отличались от доминирующей социальной группы, **успешной интеграции не наблюдается даже на протяжении нескольких веков.** Наличие разнородных общностей становится причиной социальной напряженности и конфликтов, которые тем значительнее, чем больше культурная дистанция между ними. Даже в самих «иммигрантских» странах, приводимых в качестве примера взаимной ассимиляции, **одного существенного отличия от базового этнокультурного типа оказывается достаточно для формирования автономных общностей** населения, имеющих широкий спектр проблем во взаимоотношениях с остальным обществом.

Одним из наиболее известных примеров подобного рода является негритянская община в США. Несмотря на явные успехи в достижении равноправия, схожие религиозные и культурные убеждения, толерантность общества и запрет на расовую сегрегацию, негритянское меньшинство продолжает жить обособленно от белых и существенно отличается от них по социальному статусу. Среднестатистический афро-американец не планирует брака с представителем другой расовой группы, имеет доход почти вдвое меньше, чем у белых, живет в южных штатах или этническом гетто, представители этой группы на порядок чаще совершают убийства, чем представители белого населения. Как ни парадоксально, но, несмотря на официальный запрет сегрегации в середине 1960-х, степень этих отличий за последние пол века практически не изменилась.

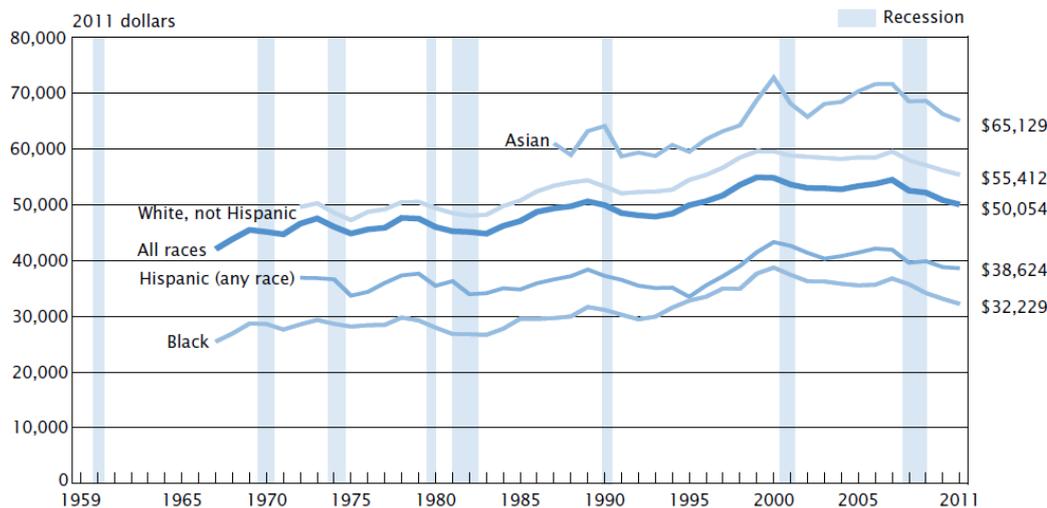


Число совершаемых убийств, на 100 тыс. жителей разных расовых групп



Источник: US Bureau of Justice Statistics

Средний медианный доход домохозяйств по основным этно-религиозным группам США



Note: Median household income data are not available prior to 1967. Implementation of 2010 Census population controls beginning in 2010. For information on recessions, see Appendix A.
Source: U.S. Census Bureau, Current Population Survey, 1968 to 2012 Annual Social and Economic Supplements.

На протяжении всей истории США этнические и расовые противоречия остаются источником самых значительных социальных конфликтов.

Африканская община зародилась в Северной Америке еще в XVI веке, когда в эту страну начинали прибывать уроженцы из Центральной и Западной Африки, преимущественно в качестве рабов, но также и как свободные граждане. Век спустя в США стали массово ввозить рабов в для работы на хлопковых



плантациях в южных штатах. К 1775 году около 20% населения американских колоний было представлено афроамериканцами, а к 1860-ому году в США проживало около 3,5 млн. негров-рабов и еще около полумиллиона свободных черных граждан.

Расовый вопрос стал одной из причин первой и единственной гражданской войны на территории США. Победа на президентских выборах 1860 года кандидата от Республиканской партии Авраама Линкольна, активно выступавшего за отмену рабства, привела к выходу из состава США активно использовавших труд рабов южных штатов, образовавших конфедеративное государство (КША). В последовавшей за этим гражданской войне с обеих сторон погибло 650 тыс. человек (самые большие потери в войнах за всю историю Соединенных Штатов).

В 1865 году после победы Северных штатов рабство было отменено на территории всей страны, однако негритянское население не получило равных прав с остальными жителями, их ущемленное положение в южных штатах было закреплено серией так называемых «законов Джима Кроу». (Расовой сегрегации и дискриминации подвергались и представители других меньшинств – «цветные» азиаты, а также индейцы, которые до начала XX века даже не имели американского гражданства и были лишены большинства гражданских прав).

В начале 1950-х годов начало набирать силу движение против сегрегации. Решение Верховного суда США принятое в 1954 году о признании неприемлемым разделения учащихся по цвету кожи, вызвало беспрецедентное сопротивление региональных властей южных штатов. В 1957 году отказ в соблюдении закона со стороны губернатора штата Арканзас, которого поддержали местные силовые структуры, вынудили президента США пойти на беспрецедентный шаг – в мирное время для подавления сопротивления и обеспечения безопасности чернокожих учеников в город Литл-Рок были направлены федеральные войска. Акции гражданского протеста и неповиновения обернулись беспрецедентными компаниями арестов и насилия в отношении протестующих. Так в 1961 году в Олбани было арестовано порядка 5% населения. В 1963 году протест чернокожего населения в Бирмингеме (Алабама) против дискриминации при найме на работу был жестко подавлен



местными властями и вылился в массовые беспорядки и погромы, перекинувшиеся на другие регионы страны. Власти были вынуждены послать на усмирение протестующих войска, в течение шести суток в городе было убито 36 человек.

Одной из форм расового противостояния стала экстремистская деятельность полуполигальных воинствующих групп. После победы Северных штатов в гражданской войне начали формироваться подпольные расистские группировки крупнейшей из которых стал Ку-клукс-клан. В конце XIX века число ку-клукс-клановцев по некоторым оценкам превышало полмиллиона человек, а количество убитых к тому моменту исчислялось сотнями тысяч. Несмотря на ряд успешных репрессий со стороны властей, движение многократно возрождалось. Меньше известно о расистских движениях черного меньшинства, которые зародились уже в XX веке. Так, в 1930 году в Детройте Уоллесом Фардом была основана религиозная организация «Нация ислама», которая проповедовала идеи превосходства черной расы. Сменивший его Элайджа Мухамад развивал идеи богоизбранности афроамериканцев, организация использовала идеи антисемитизма и антиамериканизма, а также призывала своих последователей отказываться от призыва в армию США. (В настоящее время число последователей организации составляет 20-50 тыс. человек США). В 1960-70-гг. во время борьбы против сегрегации, радикальные члены негритянского сообщества образовали боевое крыло «черные пантеры», в котором вскоре широкое распространение получили расистские взгляды и идеи насильственной борьбы с белыми и их режимом.. В 1968 году представителями организации начались стычки и убийства правоохранителей, закончившиеся разгромом штаб-квартир и филиалов «Черных партер» и арестом около 400 сторонников этого движения. Большое влияние на развитие радикальных организаций черного меньшинства оказал известный американский деятель Малколм Икс, последователями которого также была создана организация «Республика Новая Африка», выступавшая за выход из состава США четырёх южных штатов и ряда прилегающих территорий и создания на их месте нового государства с преобладающим афроамериканским большинством. Официально о планах сецессии было заявлено в Детройте в 1968 г., тогда же образовано временное «черное правительство» планировавшее потребовать у США многомиллиардные



компенсации за ущерб нанесенный негритянскому населению в прошлом и провести плебисцит среди этого меньшинства с решением вопроса о новом гражданстве.

В настоящее время расизм является в США общественно порицаемым и уголовно наказуемым деянием, количество приверженцев радикальных движений существенно сократилось, популярной стала концепция «положительной дискриминации» (ограничение прав белых в пользу черных как попытка исторического искупления). Однако, несмотря на очевидные достижения, расовые противоречия приобрели скрытые формы и остаются одним из основных источников этно-социальных конфликтов. Так, в 1992 году, после того как в суд Лос-Анджелесе вынес оправдательный приговор четверым полицейским, избившим чернокожего автоводителя Родни Кинга, в городе произошли крупнейшие в его истории массовые беспорядки, в результате поджогов было уничтожено 5,5 тыс. зданий. Для их подавления была вызвана армия (всего в акции действовало около 20 тыс. силовиков), в ходе противостояния убито несколько десятков человек, сотни – ранены, а материальный ущерб составил 1 млрд. долларов⁸. В 2012 году убийство 17-него черного подростка Трейвона Мартина белым дружинником Джорджем Циммерманом вызвало волнение в штате Флорида, а затем и в других районах США. Петиция родителей погибшего о справедливом расследовании дела набрала 2 миллиона подписей, в городах США прошли митинги с призывом осудить Циммермана. Последний получил множество угроз, был вынужден покинуть колледж, а лидер «Партия новые черные пантеры» Михаил Мухаммад объявил награду 10 тыс. долларов за поимку дружинника, обосновав предлагаемое насилие принципом: «Око за око, зуб за зуб»⁹. На момент написания этого материала США сотряс очередной конфликт на расовой почве, разразившийся после того, как 9 августа в пригороде Сент-Луиса Фергюсон белый полицейский убил безоружного чернокожего подростка. В результате митинги протеста прошли в десятках городов США. В Сент-Луисе участниками волнений стали десятки тысяч человек, последовавшие за ними массовые беспорядки вновь вынудили власти США вновь бросить на усмирение протестующих Национальную гвардию

⁸Боуман М. Оправдание Джорджа Циммермана – вердикт и общество // «Голос Америки»

⁹Trayvon Martin death becomes national rallying cry. — U.S.News, 24.04.2012



Проблемы во взаимоотношениях между обособленными этно-религиозными группами населения в США можно назвать сравнительно скромными на фоне еще двух стран переселенческого капитализма, которые, как мы отметили, обычно не приводятся в качестве образца и не анализируются сторонниками иммиграционной стратегии. Такими странами являются **ЮАР и Израиль**, где упомянутые противоречия можно назвать ключевой угрозой национальной безопасности и даже самому существованию этих стран.

В ЮАР, наряду с чернокожим большинством, с XVII века существует многочисленная община белых поселенцев. Несмотря на отказ от расовой дискриминации, попытку создания единой нации в ЮАР, пока, по-видимому, следует признать неудачной.

Действовавшая в этой стране система апартеида (жесткой сегрегации и ограничений прав черных и цветных по расовому признаку), обеспечивавшая полное доминирование белого меньшинства в социально-политической жизни, была отменена под давлением международного сообщества в 1994 году.

20 лет назад, в результате первых всеобщих выборов победила партия черного большинства Африканский национальный конгресс (АНК) во главе с Нельсоном Манделой. Несмотря на это, новым властям страны пока не удается справиться с проблемой массовой бедности коренного чернокожего населения, разные расовые группы сильно отличаются не только стартовыми возможностями, но и своими юридическими правами, о чем известно меньше.

Белое население страны по-прежнему существенно (приблизительно в 5 раз) обгоняет по уровню доходов черное большинство, наряду с территориальной и социальной обособленностью это обостряет социальные противоречия между двумя группами населения. Начиная с 1980-х годов доля белого меньшинства в этой стране сокращается из-за меньшей рождаемости, а в последнее время оно уменьшается еще и в абсолютном выражении из-за активной иммиграции в Великобританию, Австралию, Новую Зеландию. За последние полтора десятилетия эту страну покинул приблизительно каждый шестой белый житель, несмотря на то, что около половины представителей белой общины являются потомками колонизаторов-буров, проживающих в ЮАР уже несколько веков¹⁰.

¹⁰ White flight from South Africa | Between staying and going, The Economist, 25 September 2008



Одной из причин, побуждающих белое меньшинство к поиску более подходящих мест для жизни, является система «положительной» расовой дискриминации, принятая на вооружение АНК. Основным ее элементом является программа по увеличению роли черного большинства в экономике (*Black Economic Empowerment* или *BEE*). Так, работодателей обязали резервировать за черными и цветными 50-80% создаваемых рабочих мест, черные обязаны входить в число соучредителей и владельцев крупных (более 5 млн. южноафриканских рандов) предприятий. Сами крупные предприятия регулярно оцениваются по специальной шкале на предмет соответствия основным целям *BEE*. Еще более серьезной проблемой является высокий уровень преступности, в т.ч. на почве расовой ненависти и распространение радикальных настроений среди черного большинства. *«Сегодня наш народ [африканеры, буры]] вместе с остальным белым населением ЮАР стал жертвой физического и культурного геноцида. За последние пятнадцать лет более пятидесяти тысяч белых были убиты, свыше двухсот тысяч наших женщин были изнасилованы... – рассказывает лидер бурского меньшинства ЮАР доктор Дан Роодт. – Когда лидер молодежи АНК Малема публично поет песню со словами «Убей бура», то неудивительно, что его сторонники идут убивать и грабить. Такого рода песни и призывы, увы, звучат не только из уст Малемы, считающегося радикалом, но стали привычным явлением на собраниях и демонстрациях АНК... За последние годы были зверски убиты три с половиной тысячи белых фермеров. Они насиловали женщин на глазах их мужей со словами «Мы дарим вам СПИД... Я не вижу для нашего народа другого пути физического выживания, кроме создания нашего национального государства на части территории ЮАР»¹².*

В долгосрочной перспективе противостояние двух общностей в ЮАР может с высокой вероятностью закончиться «вытеснением» белого меньшинства, как это уже имело место в соседнем Зимбабве. В 1940 г. на территории Зимбабве, (прежде – британская колония Южная Родезия) белые составляли около 10% населения¹³. После объявления независимости этой страной в 1980 году белое меньшинство утратило доминирующее политическое положение, в течение двух десятилетий из страны эмигрировало 2/3 выходцев из Европы. Положение оставшихся белых жителей, в частности обширной прослойки белых фермеров резко ухудшилось в 2000 году, когда президент этой страны Роберт Мугабе,

¹¹ Этнические потомки переселенцев из Германии, Голландии и Франции заселивших юг африканского континента в 17-18 веках и говорящие на местном диалекте голландского – африкаанса.

¹² Цыпин Аарон. Апартеид по-черному // «Русский репортер», 26 октября 2010, №42 (170)

¹³ Ian F. W. Beckett, *The Rhodesian Army: Counter-Insurgency 1972–1979*



обосновывая незаконный захват нескольких тысяч фермерских хозяйств представителями правящей партии, назвал расовое меньшинство «врагами государства». Политиком-популистом была инициирована земельная реформа, результатом которой стала экспроприация собственности белых фермеров (4 тыс. из 21 тыс. хозяйств ведущих коммерческое производство). В 2001 году под угрозой тюремного заключения они должны были в течение 3-х месяцев передать собственность и покинуть свои хозяйства, большая часть – около 90% фермеров лишилась имущества и покинула страну, часть «отказников» была убита властями. В дальнейшем власти обязали всех белых собственников бизнеса с капиталом свыше 0,5 млн. долл. (около 20 тыс. человек) под угрозой тюремного заключения в 45-дневный срок передать контроль над своими предприятиями представителям черной общины¹⁴. Радикальный передел собственности привел к экономическому кризису и гиперинфляции в Зимбабве, а затем к введению санкций со стороны ряда развитых стран – в частности ЕС. К настоящему времени белая община сократилась приблизительно до 30 тыс. человек (0,025% населения). Наблюдатели и местные жители фиксируют политику притеснения по разному признаку, что выражается в практике правоприменения, расистских высказываниях политиков¹⁵, агрессивной компании в местных средствах информации¹⁶.

В Израиле степень антагонизма между арабским и еврейским населением такова, что возможность взаимной интеграции сторонами, по сути, не рассматривается. Израиль имеет статус «еврейского и демократического государства», который закреплен в ряде законов и «Основном законе о достоинстве и свободе человека» и наделяет еврейское большинство определенными привилегиями. По израильским данным, более двух третей евреев не желает жить в одном доме с арабами, 50% не хотела бы пускать их к себе домой, а 41% – совместно присутствовать в увеселительных учреждениях¹⁷. В то же время 30% израильских арабов хотели бы исчезновения Израиля, а 38% не верят в реальность Холокоста. При этом наблюдается радикализация мнений израильских арабов с течением времени¹⁸. Такие взгляды являются следствием острейшего конфликта между двумя основными общинами страны, который уже стал причиной гибели нескольких десятков тысяч человек и известен как главная угроза не только для безопасности, но и существования

¹⁴ Зимбабве готовится к убийствам белых фермеров // Газета.ру, 2001 г.

¹⁵ Zimbabwe's only white minster says insults against whites continue at top government level // Associated Press, November 02, 2012

¹⁶ Godwin, Peter (2006). When A Crocodile Eats The Sun. Picador.

¹⁷ Chris McGreal in Jerusalem, 41% of Israel's Jews favour segregation // The Guardian, 24 March 2006

¹⁸ Slavic voice.org Израильские арабы становятся все более нетерпимы к израильским евреям



ближневосточного государства. Так, в 2011 году палестинские террористы зарезали семью, включая троих детей, одному из которых было лишь 3 месяца. Жители палестинской Газы отметили это событие традиционным гулянием и празднованием с раздачей сладостей, репортаж с праздника транслировался местным телевидением, которое в специальной передаче назвало убийц «героями»¹⁹. В 1991 году израильтянин Барух Гольдштейн напал на мечеть Ибрагима в Хевроне, где убил 29 мусульман и ранил еще 150 прихожан. Могила террориста стала местом поклонения ультраправых иудеев, после чего была снесена местными властями.

Иммиграция и гибель государств

Войны между разными этническими сообществами, насильственное уничтожение коренных жителей вследствие миграций по историческим меркам являлись привычным явлением и остаются таковым до сих пор. В тех случаях, когда приток культурно-чуждых (коренным жителям) иммигрантов оказывается слишком велик, а сами они – более плодородны и социальноактивны, чем местные жители, они чаще всего вытесняют коренное сообщество, а не смешиваются с ним. С этой точки зрения для анализа ситуации в России интересны примеры Византийской империи и Косово, где привлечение инокультурных иммигрантов стало одной из причин краха государственных образований коренных жителей, и, в конечном счете, – физического уничтожения и изгнания значительной их части.

В Византии в VI веке для защиты своих границ от персов императоры стали расселять вдоль своих восточных границ тюркские племена болгар и аварцев, а в IX веке – проникавших с Балкан печенегов и куманов²⁰. С течением времени все большее давление на эллинизованную христианскую империю стало оказывать вторжение тюркских кочевников с востока. В 1071 году, после того, как последние захватили Армению, произошла переломная битва при Манцикертте между императором Романом IV Диогеном и предводителем тюрок-сельджуков Арп-Арсланоном. Конница византийцев была представлена тюркскими наемниками – огузами и печенегами, которые дезертировали после переговоров тюрками-парламентерами. После поражения в этой битве значительная часть Малой Азии перешла под контроль сельджуков. К XIV веку Византийская империя была ими

¹⁹ Убийц семью Фогель похвалили на палестинском ТВ// Mignews.com

²⁰ Еремеев Д. Е. Проникновение тюркских племён в Малую Азию // Труды VII Международного конгресса антропологических и этнографических наук. — М.: Наука, 1970.



полностью уничтожена. После падения Византийской империи около 60% населения контролируемой турками Малой Азии было представлено оставшимися со времен Византии христианскими общинами, которые оказались в положении официально притесняемого в соответствии с нормами шариата меньшинства – зиммиев. Однако к концу XIX-XX века они были уничтожены или изгнаны турками-мусульманами в ходе ряда масштабных этнических чисток и убийств (одной из причин этих преступлений стало предоставление о христианах как неблагонадежной и опасной группе населения в свете постоянных конфликтов с Российской империей). Крупнейшее из таких событий – уничтожение армян, в ходе которого погибло 0,6-1,5 млн. человек, – случилось в 1915 году уже после того, как Турция превратилась в светское государство под руководством младотурков. Меньше известно о геноциде ассирийцев (более полумиллиона погибших) и геноциде понтийских греков (около миллиона жертв).

В средневековье Косово играло роль культурного и религиозного центра сербского государства. В 1454 году сербские земли были оккупированы османской Турцией, началась политика притеснения сербского православного населения. С XVII века после отступления австрийцев с занятых в ходе войны с Турцией части сербских земель начался организованный отток косовских сербов из районов, оставшихся под контролем османов, в частности, Косово. Это миграционное движение получило новый толчок в XIX веке, после того, как основная часть Сербии получила независимость, а территория Косово осталась в составе турецкого государства. Доля местного албанского населения увеличивалась благодаря иммиграции и более высокой рождаемости и на рубеже веков составила 50%. В годы второй мировой войны, когда территория края была оккупирована Италией, албанское население развернуло террор против сербов, в ходе которого несколько десятков тысяч человек было убито, до 100 тыс. вынуждено было покинуть Косово. В послевоенный период лидер социалистической Югославии Броз Тито поощрял албанскую иммиграцию в край, рассчитывая, что она будет способствовать вхождению в союзное государство этнической родины косовских албанцев – Албании. В результате, к 1960 году на албанцев приходилось уже около 70% жителей Косово. В конце



90-х годов, с приходом к власти в Сербии Слободана Милошевича и распадом СССР резко активизировалось сепаратистское движение албанцев, которое вскоре приобрело форму партизанско-террористической борьбы. Противостояние сопровождалось этническими чистками и убийствами с обеих сторон, в 1998 году к войне с повстанцами подключилась сербская армия из-за насилия которой началось массовое бегство косовских албанцев. После бомбардировок НАТО в 1999 г. Сербия была вынуждена допустить в Косово миротворческий контингент KFOR и фактически утратила контроль над краем, который объявил независимость (к настоящему времени независимость Косово признана приблизительно половиной государств мира). Из края вынуждено было бежать около 300 тыс. человек – сербов и цыган. «Преступления на национальной почве, организованная преступность, коррупция остаются серьёзными угрозами для стабильности Косово, – констатировал, выступая в совете безопасности ООН специальный посланник Генсека международной организации Кай Эйде, после миссии в в 2005 году.– В крае царит атмосфера безнаказанности... Процесс возвращения неалбанских беженцев фактически прекратился, и сейчас число покидающих край сербов превосходит количество возвращающихся беженцев»²¹. Из-за эмиграции сербов и высокой рождаемости албанцев (максимальна по меркам Европы) доля последних в крае постоянно увеличивается и вскоре обеспечит его фактическую этническую однородность.

Инокультурная иммиграция – благо для Европы?

Сторонники ставки на массовую иммиграцию, как правило, не упоминают указанные примеры конфликтного сосуществования иммигрантов и коренных сообществ. В то же время отмечается, что социальные проблемы, связанные с иммиграцией, могут быть минимизированы или полностью устранены в современном обществе определенными действиями принимающего сообщества: его толерантным отношением к иммигрантам, предоставлением иммигрантам равных прав и возможностей для сохранения своих культурных норм, внедрением мер, способствующих адаптации и интеграции иммигрантов.

²¹ Косово: на пути к финалу драмы // «Новая политика», 2005 г.



Так, Валерий Тишков увязывает проблемы адаптации иммигрантов в России с практикой «железного занавеса» и закрытостью отечественного общества, противопоставляя им успешный опыт стран Европы. *«Традиции иммиграции, открытости общества – важнейший фактор успешности миграционной политики, – отмечает в этой связи Тишков. – Опыт развитых стран Запада – это опыт государств, в традициях которых были свобода выезда и въезда»²².*

Насколько оправданы такие ожидания? С этой точки зрения для России показателен пример европейских стран, где активный приток иммигрантов из стран Азии, Латинской Америки, Африки, Ближнего и Дальнего Востока начался еще в 1980-е, 1990-е годы. По своему этнорелигиозному составу приток иммигрантов в эти страны близок к тому, который ожидается в перспективе в России, однако Западная Европа несколько обгоняет Российскую Федерацию в деле их привлечения.

На первом этапе, до 1990-х годов, страны Западной Европы, привлечшие значительное число таких иммигрантов – Франция, Великобритания, Германия, – обычно приводились как «образцы» умелого использования иммиграционной стратегии развития и удачные примеры толерантности и интеграции. В тот период политики ЕС придерживались идеи *мультикультурализма* (сохранение религиозной и этнической самобытности иммигрантов) и рассчитывали на формирование в среде иммигрантов адаптированного к западным ценностям и респектабельного «евроислама», предполагающего лояльность принимающему обществу. Среди исследователей доминировали довольно радужные ожидания по поводу ассимиляции иммигрантов, а критика иммиграционной политики оставалась уделом маргиналов.

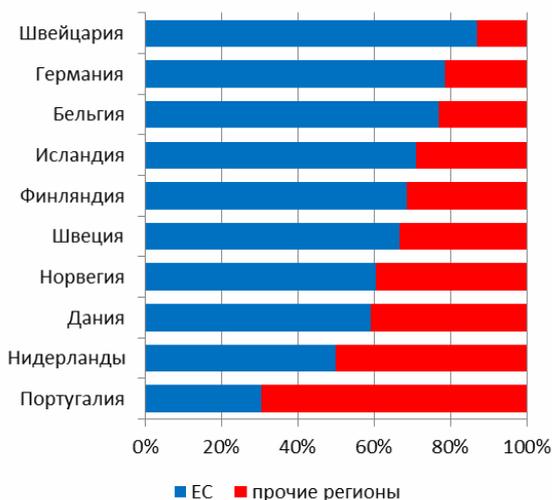
Однако сами масштабы явления в этот период оставались скромными. Приблизительно до 2000 года в числе иммигрантов в страны Западной Европы преобладали культурно-близкие когорты: первоначально трудовые мигранты из южной Европы (юг Италии, Испания, Португалия, Греция, Югославия) направлялись в более благополучные страны Северной Европы, Германию и Францию; с образованием ЕС значительный поток трудовых мигрантов направился из Восточной Европы в Западную. Доля инокультурных иммигрантов в населении оставалась незначительной (1-5% населения).

²² Нужны ли иммигранты российскому обществу? / Под ред. В.И. Мукомеля и Э.А. Паина. - М.: Фонд "Либеральная миссия", 2006, с. 151

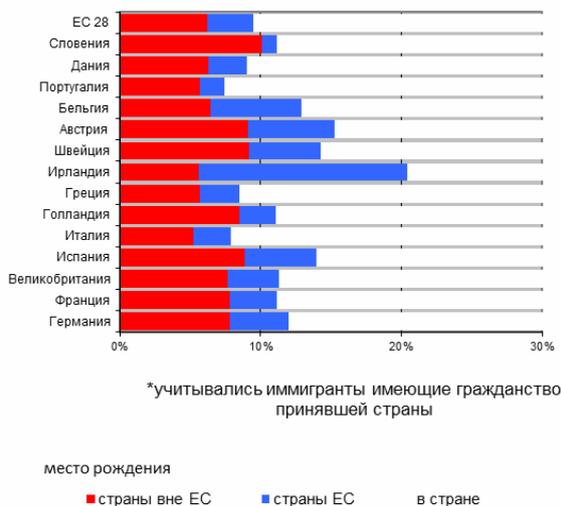


Европейское иммиграционное многообразие

Доля разных групп приезжих в общем числе приезжающих иммигрантов, 2003 г.



Доля разных этнокультурных групп в общей численности резидентов стран ЕС (2010 г.)



Источник: Демоскоп-Weekly

Однако характер и масштабы явления в последние два десятилетия начали быстро меняться. Радикально изменилась и оценка европейского опыта иммиграции. В последние 20 лет начал устойчиво возрастать приток иммигрантов из стран развивающегося мира, в частности, из бывших колоний в государства-метрополии. С ростом численности



общин инокультурных иммигрантов, а также появлением их натурализованных потомков 1-го, 2-го поколения и крупных этнических гетто, социальные проблемы иммиграции резко обострились. Этническая преступность, религиозная нетерпимость, агрессивное навязывание собственных норм поведения и культурных ценностей, резонансные и жестокие преступления, терроризм, погромы и волнения иммигрантов стали в этих странах массовым явлением и кардинально изменили отношение к проблемам иммиграции как рядовых граждан, так и политиков. К настоящему времени их масштаб оказался таков, что сами европейцы рассматривают негативные последствия, сопряженные с инокультурной иммиграцией, не только как ключевую социальную проблему, но и как новую угрозу национальной безопасности.

Этническая преступность. В большинстве случаев госструктуры стран ЕС не регистрируют национальность и происхождение преступников, однако, значительное число специальных исследований фиксирует существенно более высокий уровень преступности в среде как иммигрантов, так и их потомков (см. **Ошибка! Источник ссылки не найден.**). Сопутствующей иммиграции проблемой становится криминогенная обстановка в этнических гетто, которые превращаются в небезопасное место пребывания для коренных жителей и де-факто выпадают из сферы полноценного контроля сотрудников правопорядка.

Уровень преступности среди иммигрантов и коренного населения стран Европы

Показатель	Австрия	Франция	Германия	Норвегия	Испания
Доля иностранцев в населении	5,1	5	7,7	3,3	0,6
Доля преступлений совершенных иностранцами	13,9	17,1	24,5	5	36,3
- убийства	14,4	16,3	26,7	13	11,7
- изнасилования	19,3	17,9	31,4	18	13,4
- грабежи	20,6	16,4	24,6	5,0	23,4
- правонарушения связанные с наркотиками	8,8	21,6	22,0	8,0	11,2

Источник: Dynamics of Migration and Crime in Europe

Следует отметить, что показатели преступности значительно варьируют в зависимости от происхождения (страны прибытия) иммигрантов. Они крайне высоки у иммигрантов из стран Африки, Латинской Америки, Косово и Албании, но незначительны у китайцев, представителей большинства европейских стран. Иммигранты из стран Африки и



исламских государств гораздо чаще, чем коренные жители и иммигранты-европейцы совершают изнасилования, а вместе с представителями Латинской Америки – грабежи и кражи, убийства и распространение наркотиков. Высокая преступность отчасти объясняется худшим социальным положением иммигрантов, которое может изменить в лучшую сторону по мере их адаптации. Вместе с тем, ряд исследований фиксирует, что, наряду со степенью социальной адаптации, этнический фактор и культурные нормы также определяют криминальное поведение части иммигрантов.

В Великобритании, по данным национального Министерства юстиции, доля заключенных среди азиатов выше в полтора раза, чем среди коренного населения, а среди негритянского населения – в 5 раз выше.²³ При этом, однако, уровень преступности среди выходцев из Восточной Европы близок к показателям у коренного населения²⁴. По оценке Испанского национального института статистики уровень преступности среди иммигрантов вдвое выше, чем среди коренного населения²⁵. В Швейцарии число арестов на тысячу жителей среди легализованных иммигрантов вдвое выше, чем среди коренного населения, а у беженцев – в 14 раз выше. Иммигранты составляли около 70% всех заключенных, в то время как их доля в населении страны находилась на уровне 22%²⁶. При этом уровень преступности среди иммигрантов из соседней Франции, Германии, Австрии был ниже, чем у коренного населения на 20-50%, в то время как у иммигрантов из Анголы, Нигерии, Алжира – в 6 и более раз выше²⁷. В Норвегии риск совершения серьезных правонарушений среди коренного населения составляет 0,7%, в то время как среди основных групп инокультурных иммигрантов – из Косово, Марокко, Сомали, Ирака, Ирана этот показатель втрое выше²⁸. В Дании в соответствии с данными национального статистического агентства уровень преступности у иммигрантов оказывается на 73% выше, даже после учета разного социального статуса и доходов в сравнении с коренным населением. По данным исследовательского центра ТМС (2006 г.), 7 из 10 подростков, находящихся в заключении, – иммигранты²⁹. В Финляндии на рожденных за рубежом резидентов

²³ Statistics on Race and the Criminal Justice System 2010. Ministry of Justice, October 2011.

²⁴ Johnston, Phillip. "Immigration and crime: the real results". The Daily Telegraph. 16 April 2008. Accessed 21 September 2011

²⁵ El 70% de la delincuencia es perpetrada por españoles según el INE / España | Rubén Nieto - Tercera Información | 02-11-2009

²⁶ Ueli Betschart, Ausländerkriminalität in der Schweiz / Vimentis, 18.05.2009.

²⁷ Neue Statistik: Tamilensindkrimineller als Ex-Jugoslawen // Tages-Anzeiger 12 September 2010.

²⁸ Torbjørn Skarøhamar, Lotte R. Thorsen og Kristin Henriksen,

Kriminalitet og straffblant innvandrer og øvrig befolkning. Statistisk sentralbyrå, 12.09.11

²⁹ Flygtningeskrigstraumer og øvrige barn kriminelle // Information, 2 may, 2009.



приходится 21% изнасилований, в то время как их доля в населении в десять раз меньше³⁰. Шведский Национальный совет по предотвращению преступлений по результатам обширного изучения более 4 млн. дел за 1997-2001 гг. обнаружил, что иммигранты ответственны за четверть преступлений в этой стране, а дети у которых один или два родителя были рождены за рубежом – еще за 20% преступлений. Уровень преступности в среде иммигрантов, особенно у выходцев из стран Африки и Западной Азии существенно превосходит уровень преступности у коренного населения. Иммигранты втрое чаще совершали преступления с применением насилия, и в пятеро чаще – преступления на сексуальной почве.³¹ В Дании и Норвегии на них приходилось 65-70% случаев изнасилования, при том, что их доля в населении не превышает 5%³².

В 2010-2013 гг. в связи с резонансными случаями жестоких изнасилований, в т.ч. несовершеннолетних и педофилии, прокатившимися по Скандинавским странам и Британии, СМИ акцентировали внимание на пренебрежительном и оскорбительном отношении к местным женщинам иммигрантов-мусульман и их потомков.

Так, в Дании и Норвегии на иммигрантов приходилось 65-70% случаев изнасилований, при том, что их доля в населении не превышает 5%³³. Широкий общественный резонанс в Британии получили многочисленные случаи изнасилования малолетних группами пакистанцев в городах Брэдфорд (2004 г.) и Роттерхэме (2014) при попустительстве полиции, опасоющейся обвинений в расизме, и при содействии крупнейшей в стране попечительской организации, возглавляемой выходцем из азиатской страны³⁴. Выяснилось, что подобная практика в последние десять лет получила широкое распространение на территории всей страны. В одном лишь Роттерхэме жертвами преступников в течение 16 лет стало 1,4 тысячи детей³⁵. Получили общественную огласку высказывания ряда насильников о своих жертвах как о «легком мясе» (англ. *easy meat*) и «белом мусоре» (англ. *whitetrash*), которые вскрыли этно-религиозную подоплеку преступлений³⁶. «Основной причиной

³⁰HannuNiemi. RikollisuustilanneSuomessa — II.B.3.Oikeuspoliittinentutkimuslaitos 2005.

³¹Immigrants behind 25% of Swedish crime // The Local, Sweden news in English

³²Fjordman, Nothing To Do With Islam? // СайтWorldpress.com

³³Там же.

³⁴James Delingpole, Muslim Rape Gangs: The Disturbing Role Of Britain's Leading Child Welfare Charity

//

³⁵Dennis Prager 1,400 English Girls Raped by Multiculturalism // National Review Online, 9 September 2014

³⁶Peter McLoughlin, “Easy Meat” Multiculturalism, Islam and Child Sex Slavery Comprehensive Report on the Grooming Gangs / Law and Freedom, March 4, 2014



[попустительства надзорных организаций, благодаря которому преступники не были раскрыты,] стала политическая корректность, все или практически все преступники, были выходцами из Пакистана, в то время как девочки-жертвы практически все были белыми»³⁷. Возмущение общественности вызывало оправдание преступников некоторыми мусульманами и мусульманскими авторитетами, настаивающих на особых правах исламской общины, дарованных Аллахом, и на том факте, что в случившемся повинны лишь коренные европейцы, допускающие фривольное поведение.

Волнения и погромы. Концентрация в этнических гетто, высокий уровень безработицы среди молодежи и низкая толерантность иммигрантов по отношению к коренному населению привели к возникновению такого нового для Европы явления, как погромы, участниками которых являются по большей части иммигранты и их потомки. Волнения такого рода стали массовыми и масштабными, продолжительными по времени, сопряженными с насилием и широкомасштабным уничтожением общественной и частной собственности. (Обычно события развиваются по схожей схеме: гибель представителей иммигрантских общин в связи с действиями полицейских [зачастую оправданными и ненасильственными], → волнения в месте события → резонанс в СМИ → массовые волнения в иммигрантских районах с поджогом машин, уничтожением и разграблением частной и общественной собственности).

Одно из самых крупных волнений, связанных с иммигрантами случилось в 2005 году во Франции, после того как в трансформаторной будке погибли двое подростков североафриканского происхождения, скрывавшихся от полиции. Это событие привело к массовым беспорядкам с участием выходцев из Африки: сначала бунты охватили пригороды Парижа, а затем распространились по всей Франции и продолжались около трех недель. В результате по некоторым оценкам было сожжено до 30 тыс. (!) автомобилей, разгромлены десятки общественных зданий (школы, библиотеки, детские сады, церкви) и магазинов. В ходе беспорядков было ранено 126 полицейских и арестовано несколько тысяч погромщиков. Участники бунта до смерти избили 60-летнего француза Жан-Жака ле Шенадека.

Аналогичные, но меньшие по масштабам волнения прошли в то же время других европейских странах, в частности – в Дании. Меньшие по

³⁷ Dennis Prager 1,400 English Girls Raped by Multiculturalism // National Review Online, 9 September 2014



масштабам массовые беспорядки иммигрантов и их потомков повторялись во Франции 2007, 2008, 2009 году. Широкое участие иммигранты приняли в массовых погромах в крупных городах Англии в 2001, а затем 2011 году. Крупные иммигрантские беспорядки произошли в 2011 году в Италии. В мае 2013 года после убийства пожилого жителя этнического гетто, который с мачете напал на полицейских, в пригородах Стокгольма начались столкновения иммигрантов с полицией, затем перекинувшиеся на другие части страны. Беспорядки продолжались около двух недель.

Экстремизм и навязывание культурных ценностей. Иммигранты, в основном представители мусульманских сообществ, все более активно и агрессивно декларируют приоритет собственных ценностей над ценностями принимающего сообщества.

Наиболее мягкой, но масштабной формой являются протесты французских мусульман против ограничений на демонстрацию религиозной принадлежности в светских учреждениях, в частности, ношение чадры и никаба девочками из мусульманских семей в школах (ограничения касались также христианской и иудейской общин, которые, однако, с протестами не выступали).

Широкую известность приобрели выступления британских мусульман с требованием внедрения в местную правовую систему норм шариата. Популярным речитативом англоязычных мусульман стали лозунги: «Свобода [Европа] это – раковая опухоль, ислам – это ответ» (Freedom [Europe] is a cancer – Islam is an answer). Большой проблемой европейского общества является то, что требования иммигрантов зачастую выходят за рамки правовых и этических норм западного сообщества – предполагают отказ от свободы, дискриминацию по религиозному принципу или даже насилие.

Идеи внедрения в правовую практику норм шариата обсуждаются и отстаиваются мусульманами многих стран западного мира; в последние годы наблюдаются попытки их самостоятельного внедрения в общественную жизнь. Шариатские патрули появились в Германии, в городе Вупперталь на западе страны, группы последователей салафитского (наиболее радикального) течения ислама, задерживают людей, употребляющих алкоголь и разъяряют им недопустимость их поведения.³⁸

³⁸ Европейцев учат следовать шариату / Lenta.ru, 22 сентября 2014 г.



Одним из символов культурного противостояния западных и исламских ценностей стал «карикатурный скандал» разгоревшийся после публикации в 2005 г. датской газете *Jyllands-Posten* серии изображающей на исламскую тематику (вполне толерантных по западным меркам). Через несколько месяцев это событие стало известно в странах исламского мира, вызвало широкий резонанс и привело к массовым волнения в мусульманских и других странах. Результатом этих событий стала гибель людей в Ливии, Нигерии, Афганистане, ряд посольств и представительств Дании, Евросоюза и других европейских стран в исламских странах был закрыт, а дипмиссия Дании в Бейруте была разрушена протестующими как и ряд офисов западных компаний. Несколько исламских государств отозвало своих послов из Дании и объявило бойкот произведенным в этой стране товарам, а отдельные государства объявили о полном разрыве взаимоотношений.

Ряд исламских лидеров, движение Талибан объявило награды за убийство авторов карикатур, которые вынуждены скрываться от преследования и уже пережили несколько покушений³⁹. Представители прессы, перепечатавшие карикатуры в ряде европейских стран, включая Францию, Россию, Беларусь, были уволены с работы и даже осуждены; ряд издателей и политиков принесли извинения представителям исламского сообщества (включая *Jyllands-Posten*).

Показателен тот факт, что распространение сведений о карикатурах и общественный резонанс обеспечили натурализовавшиеся и проживающие в самой Дании иммигранты, получавшие от местного правительства социальные пособия, а именно – Глава исламского общества Дании Ахмад Абу Лабан и его пресс-секретарь Ахмед Аккари. Упомянутые персоны собрали опубликованные изображения, добавив к ним три фальсифицированных фото (которые никогда не публиковались в Дании) с существенно более оскорбительным в сравнении с оригиналами содержанием⁴⁰. Эти данные были включены в специальный 43-страничный доклад описывающей крайне тяжелое положение и притеснение мусульман Европы. Двое датских мусульман организовали «Европейский Комитет во славу

³⁹ Чапин С. Ислам в Европе: манипуляции общественным мнением // Русский журнал, 26.02.12

⁴⁰ Сергей Чапнин. Ислам в Европе: манипуляции общественным мнением // «Русский журнал»,



Пророка» и совместно с известными в исламском мире духовными лидерами из Египта начали международную кампанию по распространению компрометирующей информации.

Резонансные убийства. Одним из крайних проявлений радикализма и экстремизма иммигрантских сообществ стал ряд резонансных убийств, совершенных с особой жесткостью и цинизмом из мотивов этно-религиозной ненависти.

В 2012 году был убит известный голландский режиссёр Тео ван Гог, прославившийся на всю страну благодаря фильму о своем друге либеральном политике Пиме Фойтейне известном антиисламскими взглядами (также убит защитником мусульманской иммиграции), а также фильму «Подчинение» о тяжелом положении женщин в исламе. Преступник восемь раз выстрелил в ван Гога, перерезал ему горло и нанес ранения в грудь, приколол к ней записку, где объяснял свои действия неуважительным отношением голландца к исламу. Убийцей оказался 26 летний исламский фанатик, потомок марроканских иммигрантов родившийся уже в Голландии Мохаммед Буйери.

22 мая 2013 года днем в оживленной части лондонского района Вулвич на глазах у множества прохожих произошло шокирующее убийство местного жителя. Вооруженные разделочными ножами и пистолетом убийцы сбили на машине британского военнослужащего Ли Ригби, который был одет в майку благотворительной организации «Помоги героям» (оказывает помощь ветеранам войны в Ираке и Афганистане)⁴¹ Затем изрезали его на части и пытались отрезать убитому голову. Жестокое убийство совершили два нигерийских иммигранта– выходцы из христианской семьи, которые приняли ислам уже в Великобритании. Преступники не предприняли попытки скрыться от полиции, принуждая прохожих снимать их на видео и заявляя, что зарезали британца в знак мести за притеснение мусульман во всем мире.

Исламский терроризм. Главной угрозой социальной стабильности в Европе в последние десятилетия оказался терроризм. До этого отдельные государства региона уже были знакомы с террористической деятельностью сепаратистских этнических группировок и радикальных левых объединений. Однако теперь это явление приобрело новые для Европы религиозные черты и оказалось почти целиком связано с деятельностью иммигрантов и их потомков. В 2001-2011 гг. в Европе и Северной Америки в терактах погибло 4,9 тыс. человек (максимум за всю

⁴¹Вести, 23.05.2013



историю). При этом 97% убитых стало жертвами исламских террористов. Даже без учета атаки на США в сентябре 2011 года, исламистами было убито более 90% всех жертв⁴². Всего за 2000-е годы было совершено порядка 40 терактов, – вдвое больше чем в предыдущее десятилетие⁴³.

При этом тяжесть терактов, их масштаб и частота резко возросли; если ранее жертвами атак оказывались представители силовых структур и «неугодные» политики, то теперь деятельность террористов оказалась направлена против рядовых граждан, включая детей, и общественного устройства как такового. Мотивом преступников стала месть странам Запада за вмешательства в дела исламского мира, а также игнорирование исламских норм и «культурный разврат», представляемая вербовщиками террористов как богоугодное и даже обязательное для мусульман действие. «Одно из самых лучших определений «глобального джихада» было дано идеологом радикального исламизма Омаром Абу Омаром, – пишет отечественный исследователь европейского ислама Д.А. Нечитайло. – «Глобальный джихад представляют «те группы и организации, которые были созданы для того, чтобы уничтожить еретические режимы и возродить исламское правление, которое объединит нации в исламский халифат...». Более того, Абу Омар утверждает... «Глобальный джихад» не реформирует существующие режимы, он уничтожает их. Для того чтобы создать всемирный халифат, необходимо «открывать новые арены для джихада за пределами территорий мусульманских стран».

Крупнейшие и резонансные теракты в Европе

В марте 2004 года в действие были приведены четыре взрывных устройства в электричках центральном вокзале Аточи в столице Испании Мадриде. В результате теракта погиб 191 человек, еще около двух тысяч получили ранения, по масштабам он превзошел все предыдущие террористические атаки. Их организаторами (около 30 человек) оказались участники одной из ячеек Аль-Каиды – легально проживавшие в стране иммигранты марокканского происхождения и их потомки. Мотивом их действий оказалась месть Испании за участие в войне в Ираке. Теракт значительно повлиял на общественное мнение и привел к изменению политического расклада – в результате состоявшихся вскоре парламентских выборов победили социалисты, выступавшие за отказ от участия этой страны в кампаниях США, которые проводились в исламских странах.

⁴²RAND Database of Worldwide Terrorism Incidents (RDWTI)

⁴³Василевский В. В Европе растет число терактов // «Вся Европа», №4(65), 2012.



В июле 2005 года в Лондоне (Великобритания) была совершена серия терактов в метро и на общественном транспорте, в результате которых погибло 52 мирных жителя и было ранено 700 человек. Теракты вошли в историю под названием "7/7" и стал крупнейшим со времен подрыва самолета над Локбери. В ходе теракта погибли четыре смертника -- исламские фанатики, которые, как оказалось, имели британское гражданство, были рождены и получили образование в Великобритании.

Проживание в странах Запада не препятствует распространению радикальных взглядов среди представителей исламской уммы. В соответствии с исследованиями американского центра Никсона среди выявленных с 1993 года 373 совершивших преступления исламских террористов основная часть была рождена или проживала не в мусульманских странах, а на Западе. Среди них было вдвое больше французов, чем саудитов, а британцев больше, чем суданцев, жителей Йемена, ОАЭ, Ливии или Ливана. *«Воинствующие [мусульмане] толкуют европейские свободы как знак моральной и политической обреченности, – утверждает американский публицист Кристофер Колдвел. – Их "активисты" даже размечтались ввести в Дании и Англии законы шариата. В мечетях Лондона и Амстердама "воины ислама" открыто выражают сочувствие врагам Запада. Второе поколение иммигрантов в лучшем случае не чувствует себя обязанным европейскому обществу, в котором оно выросло, а в худшем – враждебно этому обществу. Исследование, проведенное Парламентом, показало, что взрывы в Лондонском метро 7 июля 2005 года продемонстрировали враждебность нового исламизма не только к идее ассимиляции, но и вообще – к идее национального гражданства»⁴⁴.*

Как показывают события последних лет, представители исламской уммы сохраняют связь с экстремистскими организациями на родине и в других странах, ведут деятельность, противоречащую интересам принявших их стран у себя на родине и за ее пределами. Де-факто **Европа превратилась в ключевой центр вербовки террористов и наемников** для совершения преступлений за рубежом, «ветераны» становятся для принимающих стран долгосрочной угрозой. Обычной практикой среди радикальных мусульман стали «джихад-туры» в районы военного противостояния с участием мусульман (Чечня, Афганистан, Ирак,

⁴⁴ Зеленое знамя Европы // Радио «Свобода» 17.08.2009 по ChristopherCaldwell. Reflections on the Revolution in Europe. Immigration, Islam, and the West – Перевод «РадиоСвобода»



Сирия). Возвращение джихадистов в европейские страны, рассматривается как один из главных рисков национальной безопасности. В частности в мае 2014 года резонансный теракт – расстрел посетителей еврейского музея – был совершен французом арабского происхождения Мехди Немуш. Появляются сведения о тысячах выходцев из Европы, воюющих на стороне радикальных исламистов ИГИЛ, установивших контроль над значительной частью территории Сирии и Ирака. Показательным фактом стало жестокое убийство американского журналиста Фоули – предположительно известным британским рэпером, потомком иммигранта. По словам главы МВД Великобритании Терезы Мэй, в стране объявлен «серьезный» уровень угрозы терактов из-за ситуации в Сирии и Ираке. У властей растет озабоченность по поводу сотен граждан Великобритании, которые, отправляются воевать в Ирак и Сирию, *«где террористические группы планируют атаки против Запада»*⁴⁵. В практике этой страны уже используется беспрецедентная мера – отзыв британского подданства, которого в декабре прошлого года были лишены порядка 20 человек, отправившиеся воевать в Сирию. *«Подданство представляет собой привилегию, а не право, и министр внутренних дел будет лишать его лиц, чье присутствие на территории Великобритании, по ее мнению, не отвечает национальным интересам»*, — заявила в этой связи Тереза Мэй.⁴⁶

«Жителей Германии беспокоит не только факт участия сотен жителей этой страны в террористической деятельности на Ближнем Востоке, но и то обстоятельство, что большинство этих людей возвращаются в Германию с боевым опытом и твердым намерением создать в этой стране исламский халифат», – замечает руководитель факультета германистики Иерусалимского университета Моше Циммерман⁴⁷.

Представители радикальных исламских движений допускают и даже поощряют возможности иммиграции в развитые страны. Так как в последних мусульмане могут скрыться от более жесткого преследования у себя на родине (в частности это касается алжирских и египетских радикалов), получают дополнительные финансовые возможности, а также лучшие условия для коммуникации и распространения экстремистских взглядов. *«Радикальный саудовский теолог Абд аль-Муним Абу Басир в своей фетве «Правила поиска политического убежища в мире неверных» пишет... вопрос, как остаться мусульманином, беспокоит все*

⁴⁵ В Британии объявлен «серьезный» уровень угрозы терактов из-за Сирии и Ирака / РБК 29.08.2014, Москва 17:24:43

⁴⁶ Домашнее насилие / Lenta.ru, 2 сентября 2014 года.

⁴⁷ Мусульмане Германии вступают в ИГИЛ, чтобы установить режим шариата в Берлине // ИА Cursorinfo 20 августа 2014



возрастающее количество мигрантов, вынужденных спасаться от репрессий у себя на родине на Западе. Этот радикальный теолог разрешает подобную иммиграцию на территории неверных. Он также пишет, что «мусульманин должен сделать все возможное, чтобы отделить себя от еретической культуры неверных». В книге «Иммиграция: вопросы и правила» Абу Басир пишет, что подобно тому, как мусульманину разрешено пить вино и есть свинину, чтобы не умереть от жажды и голода, ему разрешено иммигрировать в страны неверных, чтобы обезопасить себя от преследований властей. Но иммиграцию нужно использовать, чтобы «усилить мусульман и ослабить неверных». Одна из основных целей иммиграции — «возродить обязанность джихада и усилить давление на неверных». «Иммиграция и джихад нераздельны. Они дополняют друг друга»⁴⁸.

Представители радикальных взглядов активно занимаются вербовкой молодежи; в настоящее время практически во всех крупных странах региона Европы действуют сети радикальных террористических организаций. Число активных сторонников «Аль-Каиды» в Великобритании составляет около 10 тыс. человек⁴⁹ <http://www.iimes.ru/rus/stat/2005/10-11-05.htm - ftn8>, а в Германии – более 31 тыс. «Многие экстремистские группировки переместили свою деятельность в Европу, – пишет отечественный исследователь проблемы Д.А. Нечитайло. – Так, ячейки «Аль-Каиды» в Германии состоят из так называемых спящих агентов, многие из которых умеют вести пропагандистскую работу, имеют опыт ведения боевых действий в различных «горячих точках» мира, окончили университеты Гамбурга, Берлина, Франкфурта, Мюнхена и т.д.⁵⁰».

Иммигранты в Европе: кто кого ассимилирует?

При сохранении нынешних демографических тенденций неизбежным становится быстрый рост доли инокультурных иммигрантов, а в перспективе – утрата культурных ценностей коренных сообществ и замещение их иммигрантами.

Особые опасения в этой связи вызывает исламская община, которая демонстрирует агрессивную позицию по отношению к западным ценностям, плохо поддается ассимиляции и быстро растет как за счет более высокой рождаемости (во всех европейских странах кроме Боснии и Герцеговины фертильность мусульман выше, чем у коренного

⁴⁸Нечитайло Д. Европа — колыбель и экспортёр терроризма // Институт Ближнего Востока, 29.01.2010

⁴⁹ Drive to halt spread of Al-Qaeda in UK”, “Telegraf”, 31 may, 2004.

⁵⁰Verfassungs-Schutzbericht 2000, p.211 (German Interior Ministry: Berlin, May 2001).



населения), так и за счет активного притока новых иммигрантов. Эти тенденции породили опасения в широких слоях европейской общественности и разговоры о превращении континента в «Еврабию» – государство с преобладающим исламским населением и нормами шариата.

Ключевой вопрос в этой связи – какими темпами и в каких масштабах идет культурная ассимиляция иммигрантов и в первую очередь исламской общины? Воспримет ли пришлое население базовые демократические ценности западного мира или процесс «замещения» будет сопровождаться массовым насилием, как это имело место в прошлом, и в конечном счете приведет к смене общественного строя, например, доминированию ислама и формированию пресловутой «Еврабии»?

Сведения социологических исследований на этот счет противоречивы. Опросы общественного мнения и исследования фиксируют заметное снижение религиозности и секуляризацию у большинства представителей мусульманской общины. Так, по данным французских опросов начала нынешнего десятилетия, 30% молодых людей (в возрасте 20-29 лет) выходцев из государств исламского мира и их потомков заявляют, что они не религиозны. По данным профессора Института политических исследований Экс-ан-Прованса Бруно Этьен, в Марселе практикующими мусульманами являются не более 17% лиц "мусульманского происхождения"⁵¹. Более высокий уровень религиозности зафиксировало социальное исследование британского центра Populus, проведенное в 2006 г. (600 респондентов): по его данным, ежедневную молитву практикуют 81% местных мусульман, в т.ч. 49% молятся 5 раз в день, 2/3 из них считают ислам главным в жизни; 53% мусульман хотели бы, чтобы женщины носили чадру, в то время как доля тех, кто придерживается противоположной точки зрения вдвое ниже⁵².

Наибольшую тревогу вызывает тот факт, что, **наряду с секуляризацией части мусульман, наблюдается радикализация другой части исламской общины**, декларирующей готовность оправдывать насилие для отстаивания своих культурных ценностей. Так, по данным британских исследователей от трети до половины мусульман предпочли бы жить в исламском государстве и по законам шариата⁵³. Как

⁵¹ Сапего Г.П. Иммигранты в Западной Европе // "Мировая экономика и международные отношения, 2006, №9, с. 50-58 по данным Филиппова Е. Французы, мусульмане: в чем проблема? // Этнографическое обозрение. 2005. № 3. С. 22.

⁵² Living apart together: British Muslims and the paradox of multiculturalism. Policy Exchange, 2007. P. 37, 41.

⁵³ Peach C., Glebe G. Muslim Minorities in Western Europe. P. 40-41., Muslim Poll, ICM. February, 2006.



свидетельствуют данные масштабного опроса проведенного Pew Research (несколько десятков тысяч интервью за 2002-2006 гг.), большинство представителей исламских общин Европы считает более значимой свою религиозную идентичность в сравнении с национальной, и при этом уверено, что мусульманский образ жизни плохо совместим с современным западным сообществом⁵⁴. Порядка трети европейских мусульман считает допустимыми теракты в отношении населения и гражданских объектов; неожиданным оказывается тот факт, что во Франции, Испании, Британии доля лиц с такой позицией аналогична или даже больше, чем в таких традиционных исламских государствах, как Турция, Пакистан и Индонезия. В 2010 году благодаря утечке в Wikileaks были обнародованы секретные данные американской дипломатической переписки, где американские дипломаты признавали неудачу британских властей в деле адаптации местных мусульман и борьбе с радикальными настроениями в их среде⁵⁵. По данным соцопроса 600 мусульман, проведенного Центром национального единства в 30 университетах страны, выяснилось, что 40% из их числа хотели бы жить по законам шариата, а треть – считает допустимым убийство в интересах ислама⁵⁶.

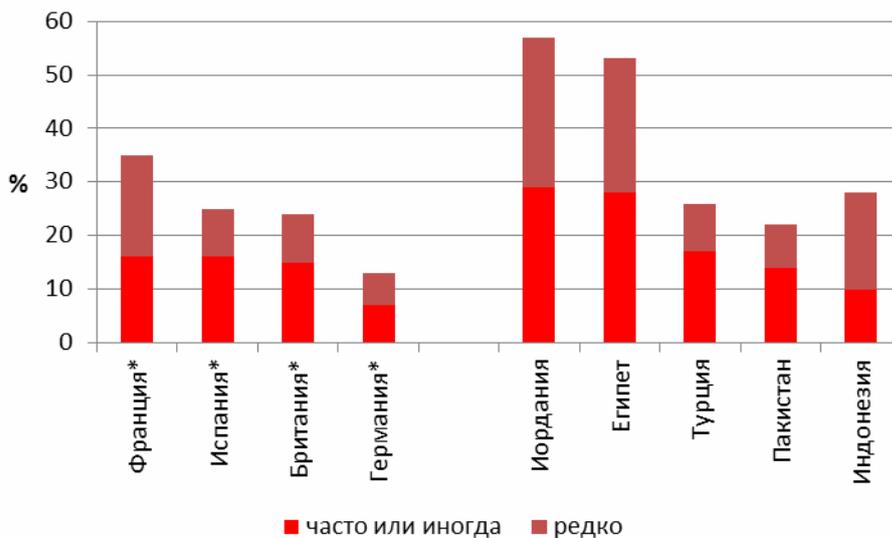
⁵⁴ The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other / Pew Research, June 22, 2006

⁵⁵ The latest WikiLeaks revelation: 1 in 3 British Muslim students back killing for Islam and 40% want Sharia law // MailOnline, 22 December 2010

⁵⁶ Интерпретация указанных данных оспаривается. Так в ряде публикаций отмечается, что лишь 4% мусульман оправдывают убийство в целях сохранения и продвижения ислама (англ. *inordertopreserveandpromotethatreligion*) - мотив, обычно используемый террористами), в то время как 28% мусульман допускают убийство как ответный акт в случае агрессии и притеснения мусульман (англ. *onlyifhatreligionisunderattack*). По данным исследовательского центра Gallup атаки на гражданских лиц (мирных жителей, англ. *attackonciviliantargets*) считают в разной степени допустимыми 18% французских, 9% немецких и 11% британских мусульман.



Ответы на вопрос «Допускаете ли вы атаки бомбистов-смертников против гражданских целей в интересах ислама?»



*(представители мусульманского меньшинства)

Источник: The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other / Pew Research, June 22, 2006

Радикальные взгляды широко распространены в среде состоятельных, карьерно успешных представителей общества, из чего может быть сделан вывод, что они в слабой степени связаны с проблемами социализации иммигрантов. Так, большинство организаторов и исполнителей крупнейших терактов на территории США, Испании и Британии были выходцам из богатых семей, имели высшее образование, являлись представителями таких профессий как ученые, врачи, учителя, и обладали хорошими карьерными перспективами в западном обществе. *«В последнее время ряды сторонников джихада все больше пополняются молодыми людьми с хорошим образованием, – отмечает в этой связи Дмитрий Нечитайло. – Причем часто завербованные родились и живут в Европе и относятся уже ко второму или третьему поколению эмигрантов».*⁵⁷

Следовало бы ожидать, что у потомков иммигрантов из исламских стран, с учетом того, что они рождены и выросли в европейском обществе, наблюдается адаптация, более толерантное отношение к ее ценностям. Однако, как ни парадоксально, социологические исследования

⁵⁷Нечитайло Д. Европа — колыбель и экспортёр терроризма // Институт Ближнего Востока, 29.01.2010



фиксируют обратный процесс – **радикальные настроение и взгляды в среде молодых мусульман распространены шире, чем у их родителей.**

К первому поколению относятся экономические мигранты, прибывшие в 60-е гг. XX в. на волне деколонизации, – пишет отечественный исследователь проблемы Анастасия Пономарева⁵⁸ – На сегодняшний день их возраст составляет около 60 лет. Полностью пройдя U-образную кривую адаптации⁵⁹, они благополучно преодолели первые симптомы культурного шока в силу того, что сам переезд в другую страну воспринимался ими как способ изменения собственного статуса к лучшему... Второе поколение мусульман Европы составляют дети первых трудовых мигрантов, прибывшие в малолетнем возрасте или даже родившиеся и выросшие в европейских странах. Им сегодня порядка 30-40 лет. Если родители были благодарны принимающей стороне за один только допуск в западное общество потребления, их дети видели всю ограниченность своих возможностей в рамках данного социума в сравнении с западными сверстниками. К третьему поколению принадлежат внуки первых иммигрантов, рожденные, выросшие и получившие образование в Европе, являющиеся гражданами европейских государств. Пройдя европейские образовательные учреждения, ежедневно подвергаясь воздействию европейских СМИ, они должны были бы проникнуться духом секулярной христианско-иудейской цивилизации Запада. Однако исследования констатируют обратное: склонность к радикальному экстремизму, обостренное восприятие принадлежности к умме.

Несмотря на все усилия таких институтов социализации, как школа, средства массовой информации и т.д., говорить о совпадении *культурного кода* у представителей западного общества и мусульманских общин очевидно преждевременно. При этом ожидания второго и третьего поколения иммигрантов значительно превышают их реальные возможности самореализации, что обуславливает общую агрессивность *молодых* мусульман и препятствует их полноценной интеграции. Растущую радикализацию приверженцев ислама в возрасте 16-24 лет – по сравнению с их родителями – выявило исследование, проведенное аналитическим агентством *Populus* по заказу общественной организации *Policy Exchange*, близкой к Консервативной партии Британии. Почти треть из 320 тыс. молодых мусульман считает

⁵⁸ Анастасия Пономарева. Мусульмане Европы: прогрессирующий фактор страха // «Индекс безопасности», № 3 (83), Том 13. С. 61-79.

⁵⁹ В теории социологии U-образная кривая адаптации обозначает следующий маршрут адаптации в новой культуре - оптимизм, враждебность (культурный шок), выздоровление (преодоление враждебности), завершённая адаптация.



необходимым введение на Британских островах законов шариата. Подобных взглядов в возрастной группе после 55 лет придерживаются около 17%⁶⁰. При этом 84% респондентов заявили, что с ними в Великобритании *обращаются сносно*. Мусульманин, перешедший в другую религию, должен *караться смертью*, заявили 36% опрошенных молодых людей. Мусульман старшего возраста, разделяющих столь радикальные взгляды, существенно меньше – 19%. Наиболее наглядно различие во взглядах детей и родителей проявилось, по мнению авторов доклада, в отношении к хиджабу. 74% молодых приверженцев ислама считают предпочтительным ношение женщинами хиджаба. Среди представителей старшего поколения такой точки зрения придерживаются 28%. 13% мусульманской молодежи заявили, что восхищаются такими организациями, как *Аль-Каида*, - по сравнению с 3% в возрастной группе старше 55 лет.⁶¹

Описанные особенности выглядят весьма неутешительными с точки зрения перспектив ассимиляции исламских сообществ. Сохранение радикальных настроений в среде исламской общины, рост экстремистских настроений у поколений, рожденных на территории принимающих стран, а также факт активного прозелитизма и обращение в ислам части местного населения порождает большие сомнения относительно успехов интеграции исламской общины.

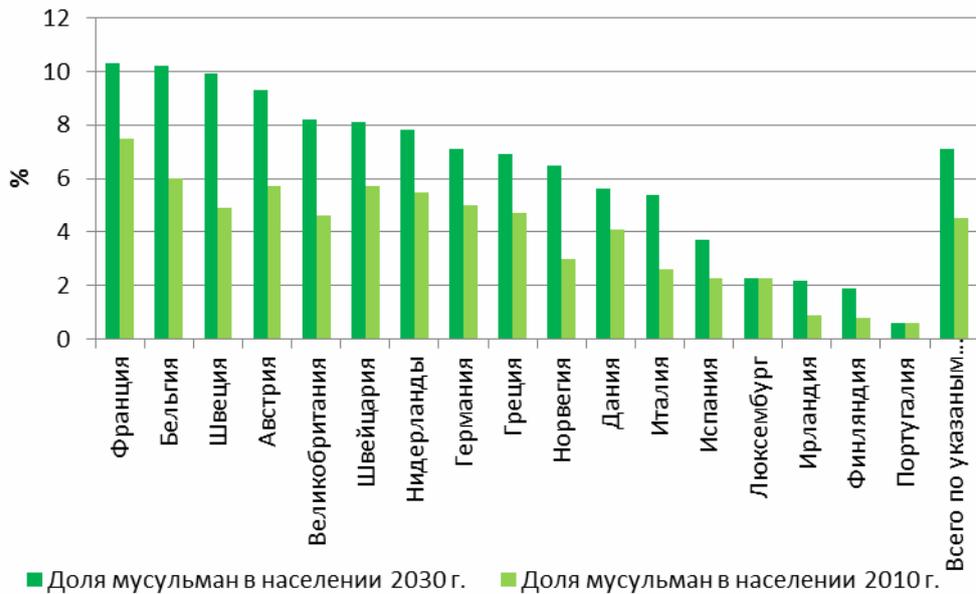
Ожидается, что уже через пятнадцать лет на мусульман будет приходиться 10 или более процентов населения ряда крупных европейских стран (это приблизительно соответствует нынешнему российскому уровню), а к концу столетия они смогут составить большинство населения. С учетом весьма быстрого роста ее численности в условиях более высокой рождаемости и притока новых иммигрантов извне, опасения относительно будущего европейских стран выглядят обоснованными. В относительно близкой перспективе определенно можно ожидать роста случаев экстремизма, террористической активности, влияния мусульманских сообществ на политику и общественные институты стран ЕС.

⁶⁰Living apart together: British Muslims and the paradox of multiculturalism.PolicyExchange, 2007.P. 46.

⁶¹ Британская оппозиция вступилась за мусульман. // Mignews 28 января 2007



Динамика исламской общины в странах Европы



Источник:

The Future of The Global Muslim Population, 2011 / Pew Research Religion and Public Life Project

Иммигранты в Европе: кто кого притесняет?

В последнее время сторонники ставки на массовую иммиграцию признают сложности и серьезные проблемы, которые порождает иммиграция в странах развитого мира и в Европе. Однако теперь они склонны объяснять их неэффективностью отдельных мер иммиграционной политики, недостаточной заботой властей об адаптации иммигрантов, нехваткой толерантности у коренного населения, сохранением расовых предрассудков и стереотипов, что, по их мнению, имеет место даже в «продвинутых» в этом отношении государствах Европы.

Как правило, проблемы иммиграции рассматриваются исключительно в контексте недостатков принимающей стороны, вопрос об ответственности и способности к адаптации прибывающих иммигрантов не ставится в принципе. Профессор факультета социологии и политологии Московской высшей школы социальных и экономических наук Владимир Малахов отмечает что социальные и экономические шансы мигрантов [в Европе] «объективно меньше, чем у коренного населения», а «включение мигрантов в сообщество принимающей страны часто крайне затруднено в силу культурной дистанции между ними и



местными жителями (незнание языка, навыки поведения, приобретенные в сельских условиях, ценностные представления, связанные с религией)».

В то же время из позиции ученого следует, что ответственность за решение этой проблемы лежит исключительно на принимающей стороне. *«Если государство действительно стремится к интеграции мигрантов и не готово мириться с их геттоизацией (а значит - маргинализацией, криминализацией и т.д.), то оно должно обеспечить реальное, а не просто формальное равенство возможностей, – считает Малахов. – Мероприятия же по обеспечению такого равенства предполагают защиту социальных и культурных прав мигрантов»⁶².*

Однако в этой связи возникает вопрос – выглядят ли «мероприятия по обеспечению равенства и защиты прав иммигрантов» незначительными или недостаточными – и до какой степени они должны быть велики? Уместно ли винить в проблемах интеграции инокультурных иммигрантов лишь принимающую сторону, как соотносится ее позиция в отношении интеграции с позицией прибывающей стороны? Наконец, являются ли синонимом эффективности действия, наделяющие иммигрантов дополнительными социальными бонусами и ставящие их в привилегированное положение – или их эффект с точки зрения адаптации может быть отрицательным? Отрицательный ответ на эти вопросы означает, что инокультурная иммиграция будет неизбежно сопряжена с проблемами, которые в малой степени связаны с принимающей стороной и мало ей подконтрольны.

Общепризнанным является тот факт, что уровень толерантности, спектр прав и социальной поддержки иммигрантов в Европе – весьма высок и беспрецедентен в исторической ретроспективе; условия жизни иммигрантов определенно несопоставимы с условиями жизни в странах исхода, не говоря уже о положении этнорелигиозных меньшинств в этих странах.

Например, по данным соцопроса британских мусульман, 84% представителей этой группы отметило, что не наблюдает какой-либо дискриминации из-за своей религиозной принадлежности⁶³. В 2003 году в этой стране муниципальными советами была запрещена реклама рождественских богослужений из опасений вызвать напряженность в отношениях с нехристианскими религиозными общинами. В 2005 году муниципалитеты решили отказаться от размещения изображений свиней,

⁶² Владимир Малахов. Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ / Под ред. В.С. Малахова и В.А. Тишкова, М., 2002 с. 48-60. Опубликовано в Демоскоп-Weekly

⁶³ Living apart together: British Muslims and the paradox of multiculturalism. PolicyExchange, 2007.P. 46.



чтобы не задевать религиозные чувства мусульман. Сам факт массовой иммиграции, как и крайне незначительный поток добровольных «возвратов» инокультурных иммигрантов, свидетельствует, что в странах Европы они получают весьма комфортные условия жизни, по меньшей мере, в сравнении с местом их прежнего пребывания. В отдельных случаях коренное население сознательно ставится в худшее положение в сравнении с меньшинствами и жертвует собственными культурными ценностями ради демонстрации толерантного отношения к иммигрантам.

Социальное обеспечение. Европейские страны, особенно государства Скандинавии, Франция и Испания обеспечивают иммигрантам довольно высокий уровень бесплатной социальной помощи и пособий, который связан как с их особым миграционным статусом (беженцы и т.п.), так и с тем обстоятельством, что иммигранты чаще обладают «защищаемыми» статусами – безработных или членов многодетных семей.

Так, в Германии за счет трансфертных социальных выплат живут:

- 8% коренного населения;
- 9% мигрантов из ЕС-24;
- 10% мигрантов из Южной Европы;
- 12% выходцев из бывшего СССР;
- 13% мигрантов из Восточной Азии;
- 16% мигрантов турецкого происхождения;
- 18% мигрантов из бывшей Югославии;
- 24% мигрантов из африканских стран⁶⁴.

Поддержка социальных институтов иммигрантов получила широкое распространение в 80-е и 90-е годы и до сих пор широко практикуется во многих странах региона, в особенности во Франции, Великобритании, Голландии. Так, в Великобритании была налажена практика, в рамках которой этнические сообщества делегируют своих представителей в систему образования и здравоохранения и выдвигают разные инициативы, получая софинансирование со стороны государства. Широкое распространение получила деятельность религиозных школ, которые управляются конфессиональными общинами, но при этом получают финансирование со стороны государства. К 2005 году к такой

⁶⁴Саррацин, Т. Германия: самоликвидация : пер. с нем. / ТилоСаррацин. – М. : Рид Групп, 2012. С. 59.



категории принадлежала треть начальных, и 20% средних школ, в числе которых было 62 мусульманских⁶⁵

Положительная дискриминация остается распространенным подходом в отношении с общинами иммигрантов. Хотя в Европе широко не практикуется система этнических квот, в обществе сложилась практика повышенной терпимости к антисоциальному поведению расовых, этнических и религиозных меньшинств – преступности, экстремистским высказываниям и т.д. В частности, в СМИ и правоохранительных органах не принято акцентировать внимание на национальности преступников и даже экстремистских высказываниях (в адрес западного сообщества, критиков ислама, евреев), которые стали традиционным элементом публичных собраний с участием иммигрантов-мусульман. Например, участники иммигрантских погромов во Франции в 2005 году именовались исключительно «молодыми французами». В отдельных случаях фотографии преступников специально ретушируются, чтобы не выдавать их иммигрантское происхождения. «Феномен [групповых изнасилований] получает все более широкое распространение в Европе, – пишет обозреватель The Digital Journal Катерина Николас. – Однако на него мало обращают внимание из-за того, что проблема во многом связана с лицами мусульманского вероисповедания, а упоминание об этом является политически некорректным...».⁶⁶ «По утверждениям некоторых матерей, страх быть обвиненными в расизме приводит к тому, что социальные службы и полиция очень неохотно расследует преступления как организованные и взаимосвязанные, – пишет британская исследовательница проблемы Джули Биндел. – Одна из матерей в Роттерхэме, чья 14-летняя дочь была вовлечена в проституцию и многократно подвергалась изнасилованиям с 12 лет, рассказала мне, что практически каждый обвиняемый в подобных преступлениях в Северной Англии – выходец из Пакистана, но местные власти настаивают, что это не имеет значения».⁶⁷

В широких слоях общественности хорошим тоном считается указание на тяжелое прошлое, исторические примеры дискриминации в качестве оправданий для самых жестоких преступлений иммигрантов, а неуважительные действия по отношению к ним порицаются и наказываются юридически.

⁶⁵ И. Семененко. Интеграция инокультурных сообществ в развитых странах // "Мировая экономика и международные отношения", 2006, №10, с. 58-68; №11, с. 57-71

⁶⁶ Katerina Nikolas, Muslim gang-rapes across Europe under-reported in press // Digital Journal, March 20, 2013

⁶⁷ Julie Bindel, Gangs, Girls and Grooming: The Truth // Standpoint, December, 2010.



«Иллюстрацией того, как декларируемая гражданским обществом Европы свобода слова может быть использована для пропаганды совершенно иных ценностей, служит деятельность Европейской арабской лиги (ЕАЛ) в Бельгии. – пишет один из отечественных исследователей проблемы Анастасия Пономарева. -- Организация требует превращения арабов в «равноценный всем остальным самостоятельный этнос». Члены ЕАЛ выступают за арабский язык в качестве государственного, ислам в роли официальной религии, квоты для мусульман в учебных заведениях и государственных учреждениях, и главное, официальное прекращение политики интеграции иммигрантов-мусульман в жизнь Европы. При этом лидер организации Абу Яя призывает своих сторонников к открытой политической конфронтации с официальными властями во имя демократических идеалов... В ответ на публикацию карикатур на пророка Мухаммеда датским изданием Ютланд-Постен (Jyllands Posten) ЕАЛ вывесила на своем сайте карикатуры антисемитского толка. Одна из картинок изображала Анну Франк [еврейская девочка, бежавшая из нацистской Германии, чей дневник обличающий нацизм стал мировым бестселлером], лежащую в постели с Адольфом Гитлером. Другой рисунок ставил под вопрос факт Холокоста: были изображены двое людей, один ворошит кучу костей и говорит: «Сомневаюсь, что это евреи»; на что второй отвечает: «Нужно как-то получить цифру шесть миллионов».⁶⁸

Преступления на почве расовой, этнической и религиозной нетерпимости остаются актуальны для Европы, хотя не имеют массового характера и крайне редко заканчиваются случаями насилия в отношении иммигрантов, в частности причинением вреда их здоровью. Между тем, зачастую замалчивается тот факт, что такие преступления также совершаются и в отношении коренного большинства, причем представители меньшинств совершают их чаще и в более тяжелой форме. Так, из данных Британского обзора преступности (The British Crime Survey) в 2004, 87 тыс. Представителей черного меньшинства по их заявлениям стали жертвами расовых преступлений, при этом 4 тыс. получили ранения. В то же время об аналогичных нападениях сообщило

⁶⁸ Погорельская С. В. Мусульмане в Германии: специфика интеграции // Актуальные проблемы Европы=Urgent problems of Europe. Мусульмане в Европе: существуют ли пределы интеграции? / ИНИОН РАН. – М., 2008. – № 1. – С. 148.



92 тыс. представителей белого большинства, при этом число раненных в ходе этих атак было впятеро больше – 20 тыс. человек⁶⁹.

Показательный пример приводит британская The Times: после убийства Ли Ригби, газета обратилась к известному британскому мусульманину Фийазу Муджхалу (Fiyaz Mujhal) возглавляющему организацию по Мониторингу антимусульманских атак (МАМА) с просьбой привести примеры таких атак. Однако, заметного числа таких случаев в МАМА, которая получает от британского правительства около 400 тыс. фунтов на свою деятельность, указать не смогло⁷⁰. Как выяснилось, чтобы раздуть масштабы явления и собственную значимость, организация выдавала за «атаки» на мусульман отдельные сообщения в Facebook.

Изменения иммиграционной политики в Европе

К настоящему времени в научной среде фактически не представлены ученые и публикации, называющие практику европейской инокультурной иммиграции в целом удачной. Масштаб проблем европейских стран, порожденных инокультурной иммиграцией, таков, что с конца прошедшего десятилетия в общественных настроениях и политическом дискурсе произошел радикальный перелом. Был признан провал политики мультикультурализма⁷¹, необходимость отказа от прежней практики льготного социального обеспечения и «открытых дверей» и постепенного ужесточения иммиграционных законов с переносом акцента на привлечение высококвалифицированных иммигрантов.

Так, в октябре 2010 года федеральный канцлер Германии Ангела Меркель на собрании молодежного актива возглавляемой ей партией заявила, что модель мультикультурализма в Германии полностью провалилась, а ее ближайший союзник председатель партии ХСС, премьер-министр Баварии Хорст Зеехофер сделал небывалое по меркам поствоенной Германии заявление: *«Мы выступаем за руководящую роль немецкой культуры и против мультикультурности. Мультикультурализм мертв»*⁷². В следующем году аналогичную позицию высказали и два других европейских лидера – британский премьер Дэвид Кэмерон и президент Франции Николя Саркози, назвавшие мультикультурную модель «провалом». *«Общество, в котором общины сосуществуют рядом друг с другом, нам не нужно, – заявил Саркози. – ...Наши*

⁶⁹ The hidden white victims of racism // The Times, 12 November 2006.

⁷⁰ FiyazMujhal, Taqiyya and Blasphemy Laws in the UK // Frontpage Mag, 7 April 2014.

⁷¹ George Friedman, Germany and the Failure of Multiculturalism// Stratfor Geopolitical Weekly, TUESDAY, October 19, 2010 - 03:55

⁷² Конец мультикультурной эпохи // Интернет издание «Свободный мир» по материалам журнала «Пушкин», №3-4, 2010



соотечественники, исповедующие ислам, должны иметь возможность жить и практиковать религию... но речь должна идти лишь о французском исламе, а не исламе во Франции»⁷³.

Нарастающие социальные проблемы иммиграции привели к существенному изменению общественного отношения к этой проблеме и политических взглядов коренных европейцев. По недавним опросам общественного мнения, проведенным фондом Гэллапа, 72% респондентов сочли, что иммигранты должны «следовать преимущественно датским обычаям», а еще 20% – что иностранцы должны полностью подчиняться датским нормам жизни. При этом около 2/3 опрошенных считают иммиграцию важнейшей проблемой общества, которая имеет большой вес в голосовании на выборах⁷⁴. *«До самого последнего времени образцом европейской толерантности считалась Голландия, – пишет политолог, сотрудник ИМЭМО РАН И.С.Семенинко. – ...Эта страна наиболее последовательно проводила политику мультикультурализма. При этом ее власти исходили, по мнению ведущих специалистов по проблемам миграции, из расчета на возвращение домой иммигрантов, сумевших сохранить свою этнокультурную идентичность. Но расчет обернулся прочетом: в 90-е годы около пятой части населения страны было неголландского происхождения, а все крупные города стали похожи на этнические гетто. Правые заговорили о перспективах полной исламизации страны. После убийств П. Фортейна и Т. Ван Гога в настроениях интеллектуальной элиты и среднего класса, а также идейных приверженцев правых партий (особенно среди молодежи) наметились перемены. В стране, где любое критическое высказывание об иммигрантах еще недавно могло быть расценено как расистское, возобладало мнение о слишком мягком отношении к приезжим, в первую очередь к мусульманам. Подготовленный в 2002 году доклад парламентской комиссии об опыте интеграции мигрантов за последние три десятилетия констатировал провал государственной мультикультурной политики. Согласно ему, если интеграция и происходила, то скорее вопреки государственным инициативам, чем благодаря им».*

Показательно, что по результатам телевизионного опроса, проведенного в этой стране 2004 году, самым великим голландцем был признан Пим Фонтейн, который обошел в этом качестве таких исторических личностей, как ван Гог, Рембрандт и Вильгельм Оранский. Проведенные

⁷³ Nouveau gouvernement : Cuvillier refuse d'y participer // AFP, 26-08-2014 опубликовано 05ч:46м

⁷⁴ Николай Морозов. Дания вырастила своих Брейвиков // «Эхо планеты», 2 сентября 2011 года



в 2011 году в Германии исследования фиксировали, что более половины немцев отрицательно относятся к иммиграции из мусульманских стран⁷⁵.

В странах ЕС вышел ряд резонансных публикаций, где демонстрировались социальные проблемы и риски инокультурной иммиграции и высказывались претензии в адрес иммигрантов, что прежде считалось табуированной темой. Наиболее заметным явлением стала публикация в 2010 году книги члена совета директоров Бундесбанка Тило Саррацина: «Германия: Самоликвидация». Автор с широким привлечением статистических данных и эмоциональных примеров показал, что значительная часть инокультурных иммигрантов, в первую очередь мусульманского вероисповедания не желает интегрироваться в общество и предпочитает жить на социальные пособия. В результате скандала общественный деятель покинул занимаемый им пост, однако опрос, проведенный информагентством DPA, показал, что 51% населения Германии разделяет взгляды Саррацина⁷⁶.

Резонансный эффект произвела и книга главного редактора британской Times Э. Брауна «Замещающая миграция». Иммиграция, по мнению автора, может решить проблему старения населения в развитых странах лишь в краткосрочном плане, – утверждает Э. Браун – В долгосрочной же перспективе она лишь ухудшает ситуацию. *«Делая ставку на «замещающую миграцию», мы скидываем с себя бремя ответственности и перекладываем ее на наших детей»*⁷⁷.

В 2014 году перемены в общественных настроениях привели к изменению политического ландшафта Европы. Крайне неожиданными для политического истеблишмента оказались результаты выборов в Европарламент в начале 2014 года, на которых партии «евроскептиков» и противников иммиграции получили порядка 20% голосов. «Шоком для мира» назвала результаты выборов во Франции экс-кандидат в президенты от старейшей социалистической партии Сеголен Руаяль. Впервые в истории первое место на общенациональных выборах Франции заняла партия «Национальный фронт»⁷⁸, активно выступающая против иммиграции, а сама победа фактически разрушила прежнюю двухпартийную модель (социалисты-консерваторы). Политическое «землетрясение» произошло и в соседней Британии, где впервые в

⁷⁵ Европе надоели мусульманские иммигранты / Newsland, 02.10.2010

⁷⁶Тило Саррацин "Германия - самоликвидация". На русский язык не переводится / Stringer 16 мая 2011 г.

⁷⁷ Browne A. Do we need mass immigration? -Lancing (U.K.), 2003. Перевод по: Т.С.Кондратьева. Западная Европа перед вызовом иммиграции. Актуальные проблемы Европы. Сборник научных трудов. Вып. 1 / РАН ИНИОН. Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем. Отдел Западной Европы и Америки; Ред. колл.: Кондратьева Т.С., Новоженова И.С. и др. -М., 2005, с. 88-114

⁷⁸ШтефанЗиманс. Триумф Марин Ле Пен: Франция в состоянии шока // «Профиль», 27.05.2014



истории традиционная двойка партий (консервативная и либеральная) проиграла выборы Партии независимости Соединенного Королевства во главе с Найджелом Фараджем (24 места в европарламенте, против 20 у лейбористов и 7 у консерваторов). Фарадж известен наиболее категоричной среди британского истеблишмента позицией в отношении иммиграции: если промышленности требуются квалифицированные рабочие, им следует давать «разрешения на работу на определенный срок», а не право «селиться в этой стране, привозить свою семью и тем самым способствовать перенаселению и без того самой густонаселенной страны Европы»⁷⁹.

В докладе Совета Европы «Население и рынок труда Европы после 2000 года» подчеркивается: «**Миграционные потоки в будущем не смогут изменить тенденцию к старению населения в большинстве стран, входящих в Совет Европы. Для этого они должны быть слишком большими, но в таком случае ни экономика, ни общество не смогут их «переварить».** Чтобы иммиграция дала желаемый эффект, потребовалось бы проводить политику «тонкой настройки», т.е. допускать в страну лишь тех иммигрантов, которые подходят ей по возрасту и по полу, но такая политика носит дискриминационный характер и к тому же ее трудно осуществить на практике».⁸⁰ В 2008 г. в Европарламенте был заявлен и принят документ под названием «Европейский иммиграционный пакт», главным содержанием которого стал запрет массовой легализации иммигрантов и совместных действиях по выдворению нелегалов за пределы ЕС⁸¹, а также акцент на привлечении высокообразованных и квалифицированных иммигрантов⁸².

Во Франции по проекту министра внутренних дел Николя Саркози решено увеличить число высылаемых нелегальных иммигрантов до 40 тысяч в год; была организована специальная иммиграционная полиция, с представительствами во всех крупных городах страны, нацеленная на выявление подпольных каналов доставки иммигрантов. Согласно данным Министерства иммиграции, интеграции и национальной идентичности, Франция практически в состоянии обеспечить воспроизводство населения самостоятельно. **«Совершенно ясно, что стране нуждается, с**

⁷⁹ Браун бросает вызов нелегальной иммиграции / ВВС Русская служба, 31 марта 2010 г

⁸⁰ Т.С.Кондратьева. Западная Европа перед вызовом иммиграции. Актуальные проблемы Европы. Сборник научных трудов. Вып. 1 / РАН ИНИОН. Центр научно-информационных исследований глобальных и региональных проблем. Отдел Западной Европы и Америки; Ред. колл.: Кондратьева Т.С., Новоженова И.С. и др. -М., 2005, с. 88-114

⁸¹ Мохова И.М. Евросоюз ужесточает иммиграционную политику // Институт Ближнего Востока,

⁸² Минеев А. Европа откроет свои границы для образованных и амбициозных мигрантов // «Новые известия», 17 октября 2008 года



демографической точки зрения, в массовой иммиграции»⁸³. Власти этого государства приняли решение о формировании списка «безопасных стран» для предоставления статуса беженца (весьма неожиданное сочетание!), иммигрантам из прочих в таком статусе может быть отказано⁸⁴.

Великобритания в последние годы последовательно ужесточает иммиграционное законодательство, в т.ч. в отношении соседей по ЕС. Так, в 2011 году были заявлены меры по усилению контроля за притоком нелегальных иммигрантов, заключению фиктивных браков и сокращению квот на трудовые визы. Премьер Дэвид Кэмерон заявил о намерении выполнить обещания коалиционного правительства по сокращению нетто-притока иммигрантов с сотен до десятков тысяч человек в год. *«Мы должны привлекать в страну самых одаренных и талантливых. Нам нужны иностранные инвесторы, ученые и предприниматели. Однако чрезмерное число иммигрантов тяжелым бременем ложится на наши школы и больницы»*⁸⁵. Наконец, в этой стране начала практиковаться система специальных экзаменов для иммигрантов на знание языка, британской истории, основ демократии, важнейших государственных институтов, понимание основ этикета и терпимое отношение к равенству полов, а также умение обращаться с предметами быта.⁸⁶

Нидерланды в 2004 году после победы партии Пима Фонтейна существенно ужесточили иммиграционное законодательство и выдворили из страны несколько десятков тысяч нелегальных и неблагонадежных иммигрантов.

Опыт западных стран в сфере регулирования внешней трудовой миграции и натурализации

В последние десятилетия миграционное законодательство развитых стран становится все более жестким. Например, в Великобритании еще в 1968 году был полностью отменен облегченный порядок получения гражданства для выходцев из стран Британского содружества. Нидерланды, Бельгия и Франция отменили льготы на въезд в страну для жителей бывших колоний в 1967, 1968 и 1973 году соответственно. В Канаде претендент на получение вида на жительство обязан сдать балльный тест, результаты которого отражают степень владения языком,

⁸³ Мохова И.М. Евросоюз ужесточает иммиграционную политику // Институт Ближнего Востока

⁸⁴ Е. Огнева. «Охота на нелегалов. Во Франции создается первая в Европе иммиграционная полиция»// Новые известия, 16.08.05

⁸⁵ Великобритания намерена ужесточить иммиграционное законодательство и начать борьбу с нелегальной иммиграцией / ИТАР-ТАСС, 10 октября 2011, 22:39

⁸⁶ Браун бросает вызов нелегальной иммиграции / ВВС Русская служба, 31 марта 2010 г



профессиональную квалификацию и уровень образования. В Австралии потенциальным иммигрантом может стать только человек, еще не достигший возраста 45 лет. В Японии действуют квоты на наем высококвалифицированных иностранцев, при этом размер заработной платы иммигранта должен в несколько раз превышать среднестатистический уровень.

В Германии приглашение на работу выдается лишь в том случае, если потенциальный иммигрант имеет университетское образование или если уровень оплаты его труда составит не менее 50 тысяч евро. Получение вида на жительство в ФРГ возможно при осуществлении инвестиций в экономику страны на сумму от 250 тысяч евро. Более высокая планка установлена во Франции, где облегченный порядок получения разрешительных документов на долгосрочное поселение имеют лица, вложившие не менее 1 миллиона евро в недвижимость или не менее 10 миллионов евро в бизнес. В Латвии иностранец может наниматься только в ограниченном количестве сфер: наука и высшее образование, информационные технологии, спорт. В Польше реализуется принцип этнокультурной дифференциации: столкнувшись с массовым оттоком рабочих рук после вступления в Европейский союз, страна начала стимулировать миграцию из славянских государств Европы (Белоруссии и Украины) с целью не допустить повторения ошибок Германии, в которой сильны арабские и турецкие общины, слабо интегрированные в немецкое общество.

Международный опыт показывает, что ключевыми направлениями развития системы регулирования миграции является регламентация процедур натурализации и визового режима. Кроме того, существуют две фактически конкурирующие между собой системы селекции иммиграционных потоков: балльная система и система, основанная на заявках работодателей. Ниже будут последовательно рассмотрены механизмы натурализации, визовые регламенты ряда развитых стран, а также обе селективные концепции.

Режим натурализации в развитых странах

Опыт США. Для приобретения гражданства США через процедуру натурализации необходимо:

- Быть старше 18 лет на момент подачи заявления о натурализации;
- Иметь вид на жительство в США (быть обладателем greencard) не менее 5 лет до подачи заявления на натурализацию (в случае брака с гражданином США срок сокращается до 3 лет);



- Проживать в США по крайней мере 3 месяца до даты подачи заявления;
- Постоянно проживать («иметь прописку») на территории США в качестве обладателя вида на жительство (greencard) в течение не менее 5 лет, предшествующих подаче заявления;
- Физически присутствовать на территории США не менее 30 месяцев из 5 лет, непосредственно предшествующих дате подачи заявления;
- Уметь читать, писать и говорить по-английски, знать и понимать историю США и американского государства;
- Быть человеком высоких моральных качеств, в соответствии с принципами Конституции США, соблюдать порядок и законы США на протяжении всего периода проживания на их территории.

Как видим, чтобы получить гражданство США через процедуру натурализации, необходимо не менее 5 лет иметь вид на жительство (greencard), как минимум половину этого срока требуется проживать на территории США (правилами оговаривается, что обладатель greencard должен жить в США минимум 6 месяцев на протяжении каждого года проживания).

Получить вид на жительство могут получить:

- родственники американского гражданина или человека, уже имеющего вид на жительство;
- обладающие особыми трудовыми навыками.

Для лиц, не являющихся родственниками американских граждан, открыт только второй путь. Однако американское законодательство проводит жесткий отбор людей, которые могут получить вид на жительство. Это:

- Иностранцы граждане, продемонстрировавшие экстраординарные достижения в сфере науки, искусства, образования, бизнеса и спорта; признанные на международном уровне исследователи или преподаватели, имеющие опыт не менее 3 лет в сфере преподавания или исследований; иностранные менеджеры или руководители, переезжающие в США. Грубо говоря, получить вид на жительство по данному критерию, нужно быть лауреатом Нобелевской премии или олимпийским чемпионом.
- Профессионалы, имеющие ученые степени ранга Ph.D или Master, или имеющие не менее пяти лет опыта после получения степени бакалавра, или личности с выдающимися способностями в области наук, искусств или бизнеса. Данный критерий позволяет предоставлять вид



на жительство людям, обладающим учеными степенями, разумеется, признанными на Западе.

- Квалифицированные рабочие, профессионалы и другие работники.
- Специальные категории иммигрантов – министры, религиозные деятели, бывшие и нынешние сотрудники американского государственного аппарата.
- Инвесторы, вложившие в экономику не менее 1 млн. долларов (или не менее 500 тыс. долларов в особые сферы занятости – сельскую местность или регионы с высокой безработицей).

Кроме того, получить вид на жительство могут победители специальной лотереи на получение greencard.

Иначе говоря, вид на жительство предоставляется либо людям, уже добившимся существенных успехов в своей сфере деятельности, либо имеющим ученые степени, либо обладающих высокой квалификацией, либо являющимся инвесторами, готовыми вкладывать деньги в США и создавать рабочие места.

Очевидно, что для натурализации в США требуется значительное время. Например, гражданство предоставляется лицу, имеющему вид на жительство в течение 5 лет. Но чтобы получить вид на жительство, нужно иметь образование. Чтобы получить признаваемую в США ученую степень, нужно обучаться в американском колледже или университете в течение 4-6 лет. То есть молодой человек, который получает гражданство через систему образования, должен затратить на это около 10 лет.

Опыт Франции. Чтобы получить гражданство Франции через процедуру натурализации, необходимо:

- Быть старше 18 лет.
- Пять лет постоянного проживания на территории Франции.
- Иметь постоянный источник дохода на территории Франции на протяжении этих пяти лет.
- Период постоянного проживания может быть сокращен до двух лет для лиц, окончивших французский университет или оказавших исключительные услуги Франции своими талантами или способностями.
- Натурализацию могут пройти лишь те, кто интегрирован во французское общество. Признаками такой интеграции являются знание французского языка, понимание прав и обязанностей гражданина Франции, лояльность институтам французского общества. Всё это необходимо продемонстрировать во время интервью в местной префектуре.



Существует обязательная задержка сроком 12 месяцев между получением заявления о натурализации и принятием решения о предоставлении гражданства.

Постоянное проживание во Франции возможно на основании специальных долгосрочных виз, имеющих статус вида на жительство. Однако данные визы выдаются сроком от 3 месяцев до 1 года. Таким образом, для того, чтобы получить возможность претендовать на французское гражданство, такую визу следует возобновить не менее пяти раз.

Опыт Объединенных Арабских Эмиратов. Граждане Катара, Омана и Бахрейна должны прожить в ОАЭ три года. Граждане арабского происхождения должны прожить семь лет. Все другие лица должны прожить в стране, по крайней мере, 30 лет, причем 20 из них должны быть после 1 января 1972 года.

Опыт в области регулирования выдачи трудовых виз

Трудовые визы США

Главный принцип, который применяется в США при выдаче трудовых виз – необходимость петиции со стороны потенциального американского работодателя или кадрового агентства, обосновывающей необходимость привлечения сотрудника из-за рубежа. «Эта петиция должна быть утверждена Службой гражданства и иммиграции США до подачи заявления на рабочую визу», - сообщается на сайте посольства США в России. При этом утверждение петиции не гарантирует получения визы, если потенциальный работник не соответствует американским требованиям к рабочим-неиммигрантам. Кроме того, необходимо доказать, что привлечение иностранца действительно необходимо и в США есть вакансии, не занятые американскими гражданами.

Описание виз и критерии их выдачи (по материалам сайта посольства США в России):

▪ Н-1В (высококвалифицированные специалисты)

Виза Н-1В выдается лицам, въезжающим в США для выполнения заранее запланированной работы, требующей соответствующей специализации. Заявитель, обращающийся за такой визой, должен иметь высшее образование (степень бакалавра и выше, либо эквивалент) по специальности, соответствующей характеру выполняемой работы. Служба гражданства и иммиграции устанавливает, требует ли предлагаемая работа высокой квалификации, и можете ли работник выполнять соответствующую работу. Работодатель должен подать заявление об условиях труда в Министерство труда США. В заявлении указываются условия заключаемого с работником трудового договора.



▪ **H-2A (сезонные сельскохозяйственные работники)**

Виза H-2A позволяет работодателям в США привлекать иностранных лиц на временную работу в сельском хозяйстве, для которой отсутствует достаточное количество американских работников. Работодатель в США или ассоциация сельхозпроизводителей США как общий работодатель должны подать петицию о выдаче неиммиграционной рабочей визы (форму I-129).

▪ **H-2B (квалифицированные и неквалифицированные работники)**

Эта виза выдается лицам, въезжающим в США для замещения временных или сезонных вакансий, для которых отсутствует достаточное количество американских работников. Работодатель должен получить из Министерства труда США сертификат, подтверждающий отсутствие американских работников, способных выполнять работу, в отношении которой подается петиция.

▪ **H-3 (стажеры)**

Виза H-3 выдается лицам, въезжающим в США для получения профессиональной подготовки на рабочем месте в любой сфере, при условии, что такая подготовка не является постдипломным образованием или профессиональной подготовкой и длится не более двух лет. Стажировка и практическая работа может оплачиваться. Виза выдается при условии, что планируемая стажировка недоступна в стране постоянного проживания и что стажировка не будет источником производительной занятости.

Трудовые визы Франции

Описание виз и критерии их выдачи (по материалам сайта Работа зарубежом.ру):

- долгосрочная рабочая виза OFII.
- виза для работы в семье AU PAIR.
- виза для оплачиваемой стажировки

Долгосрочная рабочая виза OFII

Данная виза предназначена для пребывания, основной или второстепенной целью которого является оплачиваемая работа по контракту. Для получения визы в Консульство необходимо предоставить предварительно оформленное разрешение на работу для иностранца, полученное работодателем во Франции. Досье на визу может быть подано только после завершения в Управлении по делам иммиграции и интеграции (OFII) всех необходимых формальностей и только после передачи в Консульство официального документа CERFA.



Виза для изучения языка и работы в семье (AU PAIR)

Для получения этой визы необходим Договор о найме, завизированный Региональной Дирекцией по делам Предприятий, Конкуренции, Потребления, Труда и Занятости (DIRECCTE). Без оригинала данного документа досье не принимается на рассмотрение. Также необходимо предоставить документ о записи на курсы французского языка.

Виза для оплачиваемой стажировки

Основным документом для получения такой визы является Договор о стажировке (Conventiondestage), выданный компетентным органом, также завизированный печатью DIRECCTE (Региональная Дирекция по делам Предприятий, Конкуренции, Потребления, Труда и Занятости). Для подтверждения наличия денежных средств на время стажировки можно предоставить обязательства работодателя о выплате будущей заработной платы.

Балльная система и система отбора на основании заявок от работодателей

С конца 1960 годов правительства различных принимающих стран ведут постоянные социальные эксперименты, направленные на коррекцию и позитивную селекцию иммиграционных потоков.

Главным образом, речь идет о двух концептуальных подходах – балльной системе и системе, базирующейся на заявках работодателей, заинтересованных в привлечении и применении рабочей силы иммигрантов.

Балльная система начала складываться в 1960-е годы в Канаде, когда существовала проблема нехватки кадров, подготовленных канадскими университетами, для сохранения уверенного и конкурентоспособного роста национальной экономики. Канадский опыт был впоследствии заимствован Великобританией, Австралией, Новой Зеландией, рядом других стран Британского Содружества Наций, а также некоторыми европейскими странами, включая Данию.

Балльная система означает, что потенциальные мигранты при получении визы проходят тестирование, во время которого каждому из них начисляется определенное количество очков за каждый опросный пункт. Недобор определенной суммы автоматически означает отказ в праве на въезд в страну. Основные пункты касаются, как правило, уровня владения языком страны, уровня образования, возраста (чем моложе, тем выше балл), наличия предложения о работе и опыта работы в соответствующей сфере.



Существуют также второстепенные параметры, которые также учитываются при начислении баллов – например, наличие родственников в стране. В практике ряда стран существуют также обязательные критерии, на которые баллы не начисляются – в Великобритании это, например, определенный уровень владения английским языком.

Система, основанная на учете заявок работодателей, сложилась в иммиграционной практике Испании, Швеции, Норвегии и США. Ее основной принцип – ответственность работодателя за нанимаемого работника при сохранении базовых регулирующих функций государства. В «идеальном» варианте применения системы заявок работник, потерявший работу, ради которой ему было предоставлено право въезда, покидает страну, причем часть расходов на его пребывание и депортацию несет работодатель.

Балльная система традиционно выглядит более предпочтительной для административных структур, поскольку она обеспечивает большую прозрачность процесса регулирования иммиграционного потока. Однако, поскольку пункт о наличии предложения о работе при такой системе является не единственным и не во всех случаях обязательным, это приводит к нарушению логической связи иммиграционного процесса и уровня спроса на рабочие руки на национальном рынке труда.

Система, основанная на заявках работодателей, снимает это противоречие и напрямую замыкает иммиграционное регулирование на интересы национального рынка труда. Однако с точки зрения административного и общественного контроля она оказывается менее прозрачной, чем система баллов, поскольку работодатели склонны манипулировать ею в своих интересах, связанных с общим стремлением снизить производственные издержки за счет дешевизны рабочей силы.

Постепенно миграционные ведомства и законодатели разных стран приходят к выводу о необходимости создания гибридной системы регулирования, основанной на одновременном применении балльной системы и системы заявок. Это легко достигается приданием обязательного характера опросному пункту о наличии предложения о работе в случае с трудовой миграцией. Комбинация двух систем развивается в логике от предоставления временного права на въезд и пребывание к предоставлению постоянного права. Она позволяет уделять должное внимание «импорту» иностранных студентов и высококвалифицированных специалистов, которые способствуют улучшению «человеческого капитала» и, следовательно, экономической



конкурентоспособности страны, а также позволяет повысить качество разумной селекции иммиграционного потока.⁸⁷

В таблице, представленной ниже, приведены сводные данные о требованиях, предъявляемых государствами развитого мира к мигрантам, за исключением тех условий, которые касаются программ воссоединения семей, предоставления политического убежища и выдачи вида на жительство лицам, имеющим доход за пределами страны пребывания, но не осуществляющим трудовую деятельность на ее территории. Для полноты картины подобраны страны, реализующие принципиально разные миграционные стратегии.

Требования к иммигрантам в развитых странах.

Государство	Требования	Санкции
США	<p>США – глобальный лидер по показателям иммиграции: страна только легально принимает около миллиона человек в год. Существует система ограничений, в частности:</p> <ul style="list-style-type: none">- квота и перечень требуемых квалифицированных специалистов; наличие иностранного диплома облегчает решение о выдаче разрешения, но не гарантирует его;- получение ученой степени в США дает право на работу вне квоты;- квота на неквалифицированный (в т.ч. сезонный) труд распространяется только на отдельные страны – Мексику, Восточную	<p>Для нелегалов – депортация</p> <p>Для нанимателей – штраф или лишение свободы в случае, если речь идет о содействии въезду в США и пребыванию в США</p> <p>Для рассмотрения дел, связанных с нелегальной миграцией, создана отдельная отрасль судопроизводства – миграционный суд, являющийся частью национальной судебной системы. В принципе, в этом суде ответчик-нелегал может доказать свое право на пребывание в стране и в таком случае получить легальный статус. Соединенные Штаты дают принципиальную возможность платить налоги даже в ситуации, когда иммиграционный статус небезупречен, и это обстоятельство может быть</p>

⁸⁷ПападиметриуДеметриос, Сампшон Мадлен. Обзор систем иммиграционного отбора: балльная система и система отбора на основе заявок от работодателей. – М: Институт Миграционной Политики, 2011



	<p>Европу</p> <ul style="list-style-type: none">- существует лотерея «этнического разнообразия» (органы Государственного департамента за рубежом «разыгрывают» порядка 50 тысяч видов на жительство в год, частично корректируя таким образом этнический и страновой состав иммиграционного потока)- существует облегченный порядок иммиграции для инвесторов, вложивших в национальную экономику \$1 млн. и более	<p>принято во внимание при принятии решения</p>
Канада	<ul style="list-style-type: none">- высшее образование при соответствии балльному тесту, интегрирующего знание языка, опыт работы, возраст, научную степень, наличие родственников в Канаде- высшее образование при наличии квоты на определенные виды деятельности для граждан США, Мексики, Чили- инвесторы (финансовые - 800 тысяч канадских долларов, 300 тысяч – при управлении собственным предприятием в Канаде)- существует квота на неквалифицированный труд при отсутствии запроса канадцев на соответствующие вакансии	<p>Для нелегалов – депортация</p> <p>Для нанимателей – штраф или лишение свободы</p>
Великобритания	<ul style="list-style-type: none">- квота на профессии, не занятые гражданами страны (т.н. «рабочие туристы» и сезонные работы в сельском	<p>Для нелегалов – депортация или тюремное заключение с депортацией</p>



	<p>хозяйстве из ограниченного перечня стран Восточной Европы)</p> <ul style="list-style-type: none">- балльный тест, интегрирующий высшее образование, квалификацию, заработную плату (в любом случае не ниже средней по профессии), опыт работы- выпускники британских вузов;- инвесторы (750 тысяч фунтов)	Для нанимателей – штраф
Австралия	<ul style="list-style-type: none">- высшее образование при соответствии балльному тесту, интегрирующему знание языка или нескольких языков, возраст – в любом случае не старше 45 лет, опыт работы, квалификацию, квалификацию по дефицитным профессиям, наличие спонсора- выпускники австралийских вузов- не менее 1.5 млн. австралийских долларов финансовые активы, не менее 800 тыс. активы в Австралии	Для нелегалов – депортация Для нанимателей – штраф
Япония	<p>Натурализует не более 15000 человек в год.</p> <ul style="list-style-type: none">- квоты на отдельные профессии (инженеры, IT-специалисты и т.п.)- заработная плата в разы превышающая среднюю;- покупка недвижимости, инвестиции (от \$3 млн.)	Для нелегалов – депортация или тюремное заключение с депортацией. Незаконное пребывание иностранцев на территории влечет уголовное наказание в виде лишения свободы на срок до 3-х лет и (или) штрафа в размере 300 тыс. японских иен. Для нанимателей – штраф или



		лишение свободы
Германия	<ul style="list-style-type: none">- приглашение на работу при годовой заработной плате от 50 тыс. евро или наличии университетского образования- инвестиции от 250 тысяч евро;	<p>Для нелегалов – штраф или депортация</p> <p>Для нанимателей – штраф, ограничение доступа к государственным контрактам, тюремное заключение возможно при содействии нелегальному въезду и проживанию</p>
Швеция	<ul style="list-style-type: none">- заработная плата не менее 1500 евро при отсутствии спроса на вакансию граждан Швеции или по узкому перечню профессий (преподаватель, спортсмен и тп);- доход от инвестиций в Швецию порядка 3 тысяч евро ежемесячно в течение 4 лет;	<p>Для нелегалов – штраф или депортация</p> <p>Для нанимателей – штраф или тюремное заключение</p>
Франция	<ul style="list-style-type: none">- приглашение на работу от существующей не менее 3 лет компании при отсутствии судимости, тяжелых заболеваний, разрешении социальной службы исходящей из отсутствия безработицы французов по этой профессии (или автоматически при заработной плате в разы превышающей среднюю)- высшее образование во Франции и работа по этой специальности;- инвесторы в недвижимость от 1 млн. евро; в бизнес от 10 млн. евро	<p>Для нелегалов – депортация</p> <p>Для нанимателей – штраф, или лишение свободы, ограничение доступа к государственным контрактам, возможно закрытие предприятия с конфискацией имущества</p>
Латвия	<ul style="list-style-type: none">- приглашение на работу	Для нелегалов – депортация



	<p>по узкому кругу специальностей: преподаватель государственного вуза или ученый в государственном учреждении, IT-специалист, артист, спортсмен, водитель международных грузовых перевозок и т.п.</p> <p>- руководящий работник при заработной плате, существенно превышающей среднюю;</p> <p>- студент (по специальности);</p> <p>- инвесторы в недвижимость от 70 тысяч евро, в бизнес от 350 тысяч евро</p>	Для нанимателей – штраф
--	---	-------------------------

Регулирование миграции в странах Таможенного Союза: опыт Казахстана

Хотя Россия, Белоруссия и Казахстан являются членами интеграционного союза, стратегии каждого из государств в миграционной сфере носят несогласованный характер. Белоруссия, в силу ряда социально-экономических причин, не является страной привлекательной для мигрантов. Россия, как уже отмечалось выше, де-факто реализует политику открытых дверей, держа настежь открытой границу для всех без исключения республик бывшего советского Юга. В свою очередь, Казахстан сформулировал четкие принципы миграционной политики.

Основу казахстанской миграционной стратегии составляет этническая репатриация. За период, прошедший после распада СССР, в стану вернулось свыше 800 тысяч *оралманов* («возвращенцев») – этнических казахов, проживавших в Узбекистане, Китае, Монголии и других странах. Одной из основных целей программы репатриации служил сдвиг межэтнического баланса в пользу казахов, и этого действительно удалось достичь: если в 1989 году доля представителей титульного этноса в составе населения республики составляла 39,7%, то к сегодняшнему дню



этот показатель достиг отметки в 65,5% (что, впрочем, связано и с частичным отъездом русских и представителей других неказахских этнических групп).

Что касается иммиграции не-казахов, то здесь с помощью режима квотирования правительство Казахстана делает упор на привлечении высококвалифицированных и квалифицированных кадров, призванных восполнить те сегменты рынка труда, которые оказались недостаточно заполненными вследствие масштабного оттока русского и немецкого населения на протяжении последних двадцати лет. Наконец, в госсекторе казахстанской экономики, в частности, на предприятиях ЖКХ, нет нелегальных иностранных рабочих.

В дополнение к сказанному можно выделить еще несколько особенностей миграционной политики Казахстана.

Во-первых, законодательство обязывает работодателя до обращения за разрешением на привлечение иностранной рабочей силы осуществлять поиск соответствующих кандидатур на внутреннем рынке труда путем направления сведений о наличии свободных рабочих мест в местный орган по содействию занятости населения и социальной защите от безработицы по месту осуществления трудовой деятельности.

Во-вторых, в стране разрешен найм иностранных кандидатов на замещение руководящих должностей, а также дипломированных специалистов и квалифицированных рабочих; найм неквалифицированной рабочей силы, как это происходит в России, невозможен в принципе.

В-третьих, при принятии решения о выдаче разрешения на найм иммигранта учитывается необходимость соблюдения определенного соотношения количества казахстанских граждан от списочной численности работников: не менее 70% граждан республики среди руководителей и не менее 90% - среди специалистов и квалифицированных рабочих.

В-четвертых, непосредственно само решение о выдаче разрешения на найм иностранца принимается местным органом по содействию занятости населения и социальной защите от безработицы по рекомендации Комиссии по выдаче разрешений на привлечение иностранной рабочей силы, создаваемой этим органом; в ее состав включаются представители территориальных отделений уполномоченных органов по вопросам миграции населения, образования и труду.



В-пятых, в том случае, если работодатель получает разрешение на наем иностранного работника, он обязан уплатить гарантийный взнос в размере стоимости авиабилета в страну происхождения подчиненного на случай возможной депортации последнего.

По оценкам Евразийского банка развития, миграционное законодательство Казахстана является наиболее оптимальным среди всех стран-участниц Таможенного Союза. Пример бывшей Казахской ССР показателен и в плане политики в сфере натурализации: в силу того, что подавляющее большинство прибывающих в страну иммигрантов составляют оралманы, среди лиц, получающих казахстанское гражданство не по факту рождения, доминируют этнические казахи. Определенные трудности вызывает факт низкого уровня владения оралманами русского языка, широко распространенного не только в городах республики, но и в сельской местности. Из-за этого у оралманов возникают сложности с поиском достойного места на рынке труда.

Выводы

- Выдающиеся успехи в социально-экономическом развитии государств развитого мира в послевоенные десятилетия не связаны с притоком иммигрантов. Имеются примеры быстрого экономического развития в условиях близкой к «нулевой» иммиграции и даже интенсивного оттока населения (Польша в постсоциалистический период).
- Попытки поставить в пример для России опыт стран переселенческого капитализма, возникших благодаря иммиграции (в частности США), некорректны
- В историческом масштабе эти страны вовсе не проводили политику «открытых дверей», напротив, они были сформированы притоком культурно-близких иммигрантов – выходцев из европейских стран
- Коренные сообщества в большинстве стран этой группы уничтожались и заняли подчиненное положение в обществе
- Массовый приток иммигрантов в Россию будет кардинально отличаться от иммиграции, сформировавшей страны Нового света, в частности США. В долгосрочной перспективе основную массу прибывших составят культурно-чуждые иммигранты из беднейших стран мира и Китая. Причем, уступая развитым



странам в уровне жизни, Россия сможет привлечь лишь наименее квалифицированных и образованных представителей этих сообществ, которые имеют худшие возможности для интеграции.

- Опыт стран переселенческого капитализма (негритянская община в США, взаимоотношение черных и белых в ЮАР, конфликт между арабами и евреями Израиля) свидетельствует о том, что культурные различия приводят к формированию обособленных общин. Вместо их взаимной ассимиляции наблюдаются острые противоречия, которые в ряде случаев становятся угрозой национальной безопасности, или приводят к вытеснению одного из сообществ.
- Исторический опыт, в частности, Византии и Косово, свидетельствует о том что приток иммигрантов может приводить к уничтожению принявших их государств и геноциду коренного населения.
- Ожидаемый в долгосрочной перспективе иммиграционный приток в Россию по структуре наиболее близок к уже наблюдаемому притоку инокультурных иммигрантов в страны Западной Европы. Опыт этих стран, прежде приводимый сторонниками ставки на иммиграцию в качестве образца, теперь выглядит откровенно неудачным. Инокультурная иммиграция в этих стран привела к множеству социальных проблем и теперь рассматривается как одна из главных угроз социальной стабильности и национальной безопасности и по своему масштабу заметно превосходит экономические дивиденды от привлечения иммигрантов.
- Попытки объяснить неудачи иммиграции недостаточными усилиями принимающих сообществ не кажутся состоятельными. Развитые страны прикладывают весьма значительные усилия по адаптации и обеспечению равных возможностей для иммигрантов, проявляя высокую степень толерантности к их культуре.
- Значительная часть инокультурных иммигрантов не склонна к ассимиляции. Наиболее «проблемной» частью прибывших являются мусульманские сообщества, существенная (от одной трети до половины) часть которых не склонна принимать и уважать традиционные для коренных сообществ ценности, допускает или выступает за насильственную смену общественного строя. Сами европейцы признают малореалистичность успешной адаптации исламского меньшинства из-за высокой рождаемости и сохраняющегося притока представителей этой группы.



- Родившиеся в Европе потомки иммигрантов из мусульманских стран демонстрируют не адаптацию, а более высокую, чем у их родителей, степень радикализма, что вызывает сомнения в успешной адаптации этой группы населения. В террористическую деятельность оказываются широко вовлечены карьерно успешные высокообразованные мусульмане, что указывает на невозможность элиминировать это явление за счет успешной социализации иммигрантов.
- Западная система натурализации направлена на адаптацию мигрантов. Предполагается, что в течение срока около 10 лет (временное пребывание на обучении или работе, затем – не менее 5 лет в статусе имеющего вид на жительство) мигрант должен освоиться в принимающем обществе, выучить язык, улучшить уровень образования и профессиональные навыки. В результате мигрант может стать достойным членом принимающего общества.
- Общественное мнение, а затем и политическая линия в отношении иммиграции в этих странах радикально изменилось за последние 15 лет, что привело к отказу от концепции мультикультурализма и ужесточению миграционного законодательства, а также победе правых партий, выступающих за дальнейшее ограничение иммиграции. Сегодня большинство развитых стран предъявляют существенно более жесткие требования к иммигрантам, чем Российская Федерация.
- В развитых странах разрабатываются и применяются две системы селекции иммиграционного потока, позволяющие защищать интересы национального рынка труда и повышать конкурентоспособность национальной экономики через качественное улучшение «человеческого капитала» страны. Балльная система конкурирует с системой заявок от работодателей: первая обеспечивает большую прозрачность и основательный уровень государственного контроля, во второй государство сохраняет роль регулятора, но связь с интересами работодателей обеспечивает большую степень сопряжения иммиграционной политики с интересами рынка труда. В последнее время развитые страны стремятся к созданию гибридных систем, в которых учтены сильные стороны обеих концепций.



- Примером страны, которая существенно более жестко контролирует миграционный поток из неблагополучных регионов ЦАР, при этом сохраняя партнерские отношения с государствами и сильные позиции в регионе, является Казахстан. Учитывая, что в рамках достигнутого уровня интеграции под эгидой ЕАЭС необходимо проведение согласованной миграционной политики, представляется целесообразным взять за основу казахстанский, а не российский опыт регулирования миграции при ее формировании.



Часть II. Миграционное регулирование в России: проблемы, новации, рекомендации

Российская Федерация, в отличие от стран переселенческого капитализма, столкнулась с широкомасштабной миграцией сравнительно недавно – в связи с коллапсом Советского Союза в 1991 году.

Несмотря на то, что за прошедшие с тех пор 23 года РФ столкнулась с разными типами миграции, целостного подхода к ее регулированию до сих пор не выработано. Это объясняется, в том числе, неопределенностью в российских взаимоотношениях с бывшими республиками СССР.

Разработка норм, касающихся иммиграции, натурализации и гражданства, режима найма мигрантов на работу, обеспечения их правового и социального статуса, требований аккультурации и других норм, регулирующих весь комплекс правоотношений, вытекающих из пересечения лицом государственной границы России, ведется крайне медленно. Те законы и ведомственные нормативные акты, которые уже приняты, пока не образуют продуманной и эффективной системы. Их применение нередко сталкивается с функциональными препятствиями. России, безусловно, требуется систематизация нормативного регулирования в области иммиграции и гражданства и постоянное обновление правоприменительной практики в этой сфере.

Основные проблемы миграционного регулирования

В настоящем разделе предпринята попытка систематизировать проблемы нормативного регулирования и правоприменительной практики в сфере иммиграции.

Основные группы проблем связаны с соответствующими фазами правовых отношений, в которые мигранты выступают с российским государством. Эти группы таковы:

- въезд (пересечение государственной границы);
- регистрация;
- оформление права на труд и правовых отношений с работодателем;
- натурализация/гражданство;
- аккультурация;
- ответственность за нарушение нормативных предписаний российского законодательства;
- выдворение/депортация.



В принципе, настоящая структура, основанная на прикладной логике повседневных социальных отношений, возникающих в связи с миграцией, диктует и структуру кодификации/систематизации законодательства в области иммиграции, натурализации и гражданства.

Пересечение госграницы

«Лакуны» нормативного и институционального обеспечения иммиграции вплотную касаются этой фазы. Прежде всего, речь идет о том, что имеющиеся институты охраны госграницы и иммиграционного контроля не в состоянии на сегодняшний день решить стоящей перед ними задачи полного контроля пересечения границы в обоих направлениях на всем ее протяжении.

Дело не только в отсутствии координации работы Пограничной службы ФСБ РФ, Федеральной миграционной службы, органов внутренних дел и региональной власти приграничных регионов и фактическом отсутствии общей постоянно обновляемой базы, которая содержала бы все данные досье любого субъекта, когда-либо пересекавшего или пытавшегося пересечь границу РФ. Существуют участки госграницы, которые до сих пор физически не оборудованы и не позволяют осуществлять контроль на достаточно протяженных участках.

В частности, у России де-факто нет границы с Казахстаном, которая составляет около 7500 километров, и полностью завершить ее обустройство планируется лишь к 2016 году. Это автоматически означает, что между Казахстаном и прилегающими российскими регионами – в первую очередь, Астраханской, Оренбургской и Челябинской областью, - существуют открытые каналы проникновения мигрантов из стран Центральной Азии. До сих пор, как и в середине 2000-х годов, погранслужба ФСБ РФ не в состоянии обеспечить полный контроль даже на пунктах пересечения госграницы железнодорожными ветками, которые связывают РФ с Казахстаном и странами Центральной Азии.

Эта ситуация ставит под вопрос ведение релевантной иммиграционной статистики: не имея возможности полностью контролировать весь периметр границы, органы государственной власти не могут получать и полный объем данных о том, кто его пересекает.

Между тем, **неприкрытым остается фактически опаснейшее направление границы: помимо транзита мигрантов, Центральная Азия является главным транзитным регионом для организованной наркопреступности.** По данным Управления ООН по наркотикам и преступности, в 2010 году в Россию через территорию пяти среднеазиатских государств поступило 90 тонн героина, то есть 25% от совокупного объема афганского экспорта наркотиков. Ситуация с наркотрафиком осложняется еще и тем, что у Таджикистана фактически



нет действующей границы с Афганистаном. В совокупности это означает, что Россия имеет прозрачную границу не столько с Казахстаном, но, косвенно, также с другими странами ЦА и афгано-пакистанским регионом, являющимся источником наркотрафика, трафика оружия и центром экспорта исламского радикализма и терроризма.

Визы

В России существует инерционная, унаследованная от СССР, система политических приоритетов в вопросах визового режима. Это приводит к тому, что современная Россия фактически открыта большей части стран постсоветского пространства, которые являются источником повышенных рисков для общественной и национальной безопасности, но по-прежнему поддерживает громоздкую систему визового регулирования в отношении граждан Европы и Северной Америки. Действуют жесткие миграционные правила для граждан государств развитого мира и избыточно мягкие для граждан слаборазвитых государств.

Для въезда в Россию гражданам стран Европы, Северной Америки и Австралии необходимо получать визу. В настоящее время благодаря двустороннему соглашению об упрощении визовых формальностей посольство России в США выдаёт трехлетнюю многократную визу на въезд в нашу страну и взимает за это консульский сбор в размере 160 долларов США. Для получения визы требуются стандартные в таких случаях документы – заявление на получение визы, подтверждение бронирования отеля, медицинская страховка и т.п. Аналогичный пакет документов требуется и для получения туристической визы России гражданами Франции. От них требуется туристический ваучер, анкета, загранпаспорт, медицинская страховка и т.п. Виза выдается на срок не более 30 дней. Причем двукратная туристическая виза может быть выдана только в том случае, если предусмотрено посещение сопредельных с Россией государств (стран Прибалтики, Монголии, Китая и т.п.). Получение учебной визы гражданами Франции требует громоздкой процедуры. Виза выдается на срок до 90 дней, а затем продлевается ФМС по месту регистрации иностранного гражданина в соответствии с договором на обучение, но на срок не более года. **Трудно представить, например, чтобы граждане Франции стремились учиться в России в подобных условиях.**

Процесс получения документов, делающих легальным пребывание выходцев из развитых стран в России, чрезвычайно затруднителен. Одновременно с этим, приезжие из стран бывшего советского Юга освобождены от обязательства получения виз: для нахождения в любом из субъектов РФ в течение трех месяцев им достаточно заполнить миграционную карту.



С недавних пор в России не осуществляется квотирование разрешений на работу, выдаваемых высококвалифицированным специалистам, которые занимаются трудовой деятельностью в соответствии с положениями ст. 13. 2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ», а также работникам, чьи профессии указаны в ежегодно обновляемом списке Министерства труда. Однако, как уже отмечалось выше, непосредственно сам въезд и режим пребывания в стране для граждан подавляющего большинства развитых государств, откуда могут приехать ученые или представители крупного бизнеса, по-прежнему носит визовый характер и является существенно более затруднительным, нежели для представителей государств бывшего советского Юга, откуда приезжают носители низкой квалификации. В результате мера, направленная на облегчение порядка въезда работников, имеющих ценные навыки, имеет весьма ограниченный эффект.

Очевидно, что введение визового режима на центральноазиатском направлении возможно только тогда, когда будет, наконец, оборудована российско-казахстанская граница. Имплементировать визовый режим сейчас технически было бы возможно только в аэропортах, через которые прибывает наименьшее число иммигрантов из ЦА. Введение визового режима с ЦА пока выглядит мерой, реализация которой будет, как минимум, откладываться – это противоречило бы духу и букве соглашений, которые заключены между Россией и странами региона. Между тем, введение визового режима позволило бы технически перенести часть процедур иммиграционного контроля на уровень консульств России в соответствующих странах. Это позволило бы собирать более детальную информацию о желающих въехать в РФ, предпринимать более целенаправленные усилия, направленные на импорт в РФ только тех «рабочих рук», в которых реально нуждается российский внутренний рынок, принимать решение об отказе в праве въезда не на границе, а на предыдущем этапе, и в целом технически уменьшить нагрузку на границу.

На сегодняшний день главным отличием России от большинства развитых стран, сталкивающихся с проблемой миграции, является безвизовый режим с рядом стран бывшего Советского Союза (Узбекистаном, Киргизией, Таджикистаном, Белоруссией, Казахстаном, Украиной, Молдавией и т.п.). Это лишает РФ возможности регулирования национального рынка труда с помощью трудовых виз. Способом регулирования иностранной рабочей силы на территории России является выдача разрешений на работу, тем лицам, которые находятся на территории РФ на законных основаниях, так как въехали в страну в рамках безвизового режима.

Российское законодательство не требует от российского работодателя обоснования для привлечения иностранной рабочей силы. Желающий



работать в РФ мигрант также не обязан предъявлять трудовой договор для въезда на территорию РФ. Это означает, что с формальной точки зрения мигрант может въехать на территорию РФ без визы и получить разрешение на работу, не имея никакого гарантированного рабочего места.

Таким образом, основным отличием развитых стран Запада от России в вопросах политики привлечения иностранной рабочей силы с использованием трудовых виз, является:

1. Россия, в отличие от стран Запада (США, Франции) практикует прием трудовых мигрантов из государств, с которыми у нее нет визового режима, в основном государств Средней Азии;
2. Мигрант, приезжающий в РФ из подобных государств, не обязан получать трудовую визу;
3. Мигрант не обязан предоставлять трудовой договор для въезда в РФ. Он обязан лишь получить разрешение на работу, но это разрешение не гарантирует ему рабочего места в РФ.
4. Работодатель РФ не обязан обосновывать привлечение иностранного работника перед ФМС, не должен направлять в компетентные органы петицию о привлечении работника; не обязан заранее заключать с ним трудовой договор и гарантировать ему рабочее место.
5. В связи с отсутствием трудовых виз и безвизовым режимом иностранный работник не обязан покидать РФ после окончания работы. Наличие у него формального разрешения на работу дает возможность пребывать на территории РФ неограниченно долго, не занимаясь никакой работой.

В отличие от западной практики, Россия не практикует жесткого отбора трудовых мигрантов. Если в странах Запада существует несколько типов трудовых виз, право получения которых необходимо обосновать как предполагаемому работнику, так и работодателю. Работник должен заключить трудовой договор с работодателем, работодатель должен направить петицию властям о привлечении иностранной рабочей силы. Лишь затем работник может обратиться в посольство или консульство с заявлением о получении трудовой визы (в которой даже на этом этапе может быть отказано).

В отличие от развитых стран, Россия:

- Разрешает бесконтрольный въезд в страну граждан государств, с которыми у нее имеется безвизовый режим. Все граждане этих государств имеют право работать в РФ при условии, что указали работу целью своего приезда.



- Допускает получение иностранными гражданами разрешений на работу без реального обоснования необходимости привлечения иностранной рабочей силы и гарантированного трудового договора для работника.
- В силу отсутствия института трудовых виз выезд иностранного работника за пределы РФ после окончания работы не гарантируется. Наличие формального разрешения на работу даёт возможность находиться на территории РФ неограниченно долго, реально нигде не работая (или работая в «теневом» секторе).

Основные принципы российской системы натурализации в сравнении с иностранным опытом

Формально процедура натурализации в РФ схожа с процедурами натурализации в развитых странах. Однако имеется ряд исключений. Существует институт получения гражданства РФ в упрощенном порядке. «Граждане Казахстана, Киргизии и Белоруссии могут приобретать гражданство Российской Федерации на территории Российской Федерации также в упрощенном порядке в соответствии с международными договорами, заключенными Российской Федерацией с указанными государствами. Процедура рассмотрения заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации сокращена и составляет три месяца со дня подачи всех необходимых и надлежащим образом оформленных документов», сообщает сайт ФМС (http://www.fms.gov.ru/government_services/grazhdanstvo/).

«Дырой» в законодательстве является и система получения гражданства носителями русского языка. Закон утверждает, что обратиться за гражданством могут люди, чьи предки или они сами постоянно проживали на территории РФ, РСФСР или Российской империи. Ловушка тут в понимании термина «постоянное проживание». В нашей стране это означает наличие вида на жительство. Вид на жительство же можно получить через год после «разрешения на временное проживание». Это разрешение доступно любому бывшему гражданину СССР.

Таким образом, можно сформулировать недостатки российской системы натурализации.

Западная система натурализации предусматривает:

- Длительное проживание в стране, чьё гражданство планируется получить. Как правило, этот срок составляет не менее пяти лет. Реально же он близок к 10 годам, поскольку в него должно включаться не только постоянное проживание (не менее 5 лет как в США, так и во Франции), но и обучение в вузах этих стран и иные формы легального пребывания на их территории.



- Знание языка, истории и политических институтов страны пребывания.
- Акцент на качество миграции – право на первоочередное получение гражданства имеют в основном образованные, богатые или прославившиеся достижениями в тех или иных видах профессиональной или творческой деятельности люди. В США также приветствуются квалифицированные работники.

Российская система, при всем её внешнем сходстве с западной, предполагает:

- Ускоренное получение гражданства (для граждан Киргизии и Казахстана – в течение 3 месяцев).
- Легкость доступа к постоянному виду на жительство для бывших граждан СССР (1 год в статусе имеющего разрешение на временное проживание достаточен для запроса вида на жительство).
- Легкость доступа к гражданству. Носителем русского языка потенциально может быть признан любой обладатель вида на жительство. Заявку на последний можно подавать после 1 года пребывания в стране, как мы писали выше. Разработанный ФМС тест на знание русского языка, по результатам которого предоставляется статус носителя русского языка, является формальным. В итоге гражданство могут получать люди, плохо знающие русский язык и пребывающие в стране чуть больше 1 года.
- Отсутствует забота о качестве мигрантов. От получающих гражданство в упрощенном порядке не требуется ни образования, ни богатства, ни каких-либо достижений. Для молодых мигрантов достаточно получения среднего профессионального образования на территории РФ.

Российская система внешне копирует западную, но на деле нацелена на предоставление гражданства в упрощенном порядке (для граждан некоторых государств - даже в срок 3 месяца). По цепочке «разрешение на временное проживание – вид на жительство – носитель русского языка – гражданин РФ» гражданство России можно получить в течение года с небольшим. Подобная система не способствует интеграции мигрантов в российское общество, не требует от них повышения образовательного уровня или улучшения профессиональных навыков. Иначе говоря, российская миграционная система способствует принятию в российское гражданство неадаптированных, зачастую не знающих русского языка и необразованных людей. Подобные граждане могут получить только самую низкооплачиваемую работу, что в сочетании с наличием у них



всей полноты гражданских прав, создает потенциальную угрозу социального взрыва и роста межнациональных противоречий в российском обществе.

Негативная этнокультурная, страновая и социально-профессиональная селекция миграционных потоков

Характерной чертой системы привлечения иностранной рабочей силы является фактическое отсутствие этнокультурной дифференциации миграционных потоков и фильтров отбора по признаку этнической либо страновой принадлежности, которые, как было показано в главе 7, существуют и благополучно применяются в ряде развитых стран. Аналогичный механизм в России имеет фактически обратную эффективность. Де-факто, а в ряде случаев и де-юре, режим наибольшего благоприятствования при въезде на территорию страны распространен на те категории иммигрантов, которые в наибольшей степени нарушают равновесие на национальном рынке труда, демонстрируют наименьшую способность/готовность к адаптации и в значительной степени способствуют росту конфликтности и социальной напряженности в регионах прибытия. Речь идет о массовом импорте неквалифицированной рабочей силы из стран Центральной Азии.

Безвизовый режим со странами Средней Азии, в частности, приводит размыванию категорийной разницы между легальными и нелегальными иностранцами. Когда в августе 2013 года мэрия Москвы приняла решение установить временный лагерь для нелегалов в районе «Гольяново», более 90% его обитателей составили вьетнамцы: определить незаконность их пребывания в столице можно было на основании просроченных виз. Такой порядок выяснения легальности нахождения иностранца на территории РФ, к сожалению, отсутствует в отношении граждан государств бывшего советского Юга. Последние, как правило, находятся на территории РФ на совершенно законном основании – в силу безвизового режима. Государство по сути в состоянии фиксировать только нарушения с их стороны норм, которые регламентируют их трудоустройство (что технически существенно сложнее).

Эти же категории на сегодняшний день имеют широкий круг предпочтений, касающихся натурализации и гражданства. В соответствии со ст. 14 «О гражданстве Российской Федерации», прием в гражданство РФ в упрощенном порядке осуществляется для лица, один из родственников которого обладает российским паспортом; при этом с заявителя снимается требование о сроке постоянного проживания в России, но не отменяется условие иметь вид на жительство.

В 1999 году Россия подписала четырехстороннее соглашение с Беларуссией, Казахстаном и Киргизией, предоставившее гражданам этих



государств **право на упрощенную процедуру получения гражданства РФ**. Согласно данным официального портала ФМС, выходцы из этих трех стран обладают такой возможностью и сейчас. Это, в частности, привело к тому, что в течение последних 15 лет более 400 тыс. человек из Киргизии получили российские паспорта: такую оценку приводит Алишер Маданбеков, руководитель Межрегионального общественного движения трудовых мигрантов Киргизии.

Несмотря на отдельные нововведения последнего периода, Россия все еще не имеет нормативного регламента, который мог бы позволить перенести решения, касающиеся квалификационного отбора трудовых иммигрантов, из конечного пункта их прибытия, как это происходит в основном сейчас, в страны-доноры. Страна критически нуждается в системе представительств в странах-донорах, которые были бы связаны со службами занятости регионов, нуждающихся в дополнительных трудовых ресурсах, и могли бы проводить основанный на справедливом и прозрачном конкурсном отборе рекрутинг на месте. Отобранные кандидаты могли бы получать транспортные преференции при перемещении через границу. Все прибывающие по этому алгоритму трудовые мигранты должны были бы, в зависимости от уровня своей профессиональной подготовки и готовности адаптироваться в российских условиях, проходить через иммиграционные центры, которые обеспечивали бы им возможность выполнять все необходимые санитарно-эпидемиологические требования, формальности регистрации и получения патентов на право работы на территории страны, сдачи языковых тестов, при необходимости – повышения квалификации. Система квалификационного отбора на территории стран-доноров пока строится в основном частными компаниями-нанимателями, чей опыт, несомненно, надлежит заимствовать. Система региональных центров миграции имплементирована в ряде регионов, но функционировать в полноценном режиме она сможет только тогда, когда окажется полностью нормативно, институционально и инфраструктурно обеспечена.

Проблема Украины

Объективно одной из основных проблем 2014 года стала проблема иммиграции с Украины. Органы пограничной службы и ФМС РФ зафиксировали к началу осени не менее 700 000 иммигрантов с Украины, где с конца 2013 года имеет место политическая нестабильность, а с весны 2014 – фактические боевые действия на Юго-Востоке страны.

Цифра 700 000 человек, вне всякого сомнения, лукавая, поскольку далеко не все пересечения российско-украинской границы были связаны с бегством, попыткой обеспечить физическую безопасность и просто стремлением покинуть район боевых действий. Часть этого потока объясняется обычной трудовой миграцией, нет данных, позволяющих



определить динамику рудовой миграции из Украины в Россию в связи с крайним обострением отношений между двумя странами, и очевидно, что картина массового исхода беженцев может оказаться сильно преувеличенной, если иметь в виду реальное миграционное сальдо, то есть баланс между въезжающими в Россию украинцами и теми из них, кто ее покидает. Кроме того, важно понимать, что значительная часть этого потока не является потоком беженцев в прямом смысле слова: значительная часть приезжающих не обращалась за поддержкой к государственным структурам, а размещалась и трудоустраивалась при помощи родственников или, реже, волонтеров.

Но так или иначе, профильные международные институты подтвердили цифру свыше 700 тысяч человек, и более 200 тысяч из них обратились в государственные структуры за статусом беженца или иной формой легализации. Хотя УВКБ ООН признало в октябре 2014 года адекватными усилия РФ по организации приема беженцев, очевидно, что в целом с волной украинской миграции 2014 года возникли существенные проблемы, от промедления и затруднений в предоставлении статуса и элементарной регистрации по месту прибытия до логистики размещения и помощи в трудоустройстве.

Хотя очевидно, что мигранты из Украины как раз могут быть отнесены к числу наиболее подготовленных к адаптации и востребованных на рынке труда (несмотря на политический конфликт, уровень взаимной акцептации россиян и украинцев несоизмеримо выше, чем аналогичный уровень с таджиками или киргизами, а их языковые навыки и профессиональная квалификация позволяют практически без проблем трудоустроиться в любом регионе России), **российская миграционная система к концу 2014 года все еще не перенастроена таким образом, чтобы оказывать содействие в приеме этой категории въезжающих.**

В России так и не был предусмотрен облегченный порядок получения российского гражданства для обладателей украинских паспортов, хотя логично было бы осуществить такой шаг в отношении этнически и культурно близкой страны даже (и тем более) в условиях политического противостояния. Партия «Справедливая Россия» дважды вносила в Государственную думу законопроект, предусматривавший ускоренное получение российского гражданства жителями Украины. Однако эти законопроекты не нашли поддержки у законодателей.

В июле 2014 года с аналогичной инициативой выступил глава ФМС России Константин Ромодановский. Он предложил распространить упрощенный порядок получения российского гражданства на жителей Украины, при условии отказа последних от гражданства Украины и выполнения ряда других требований российского законодательства. По мнению главы ФМС, это позволило бы бывшим жителям Украины



получать гражданство в течение года (сейчас для этого необходимо 8 лет). Однако данная инициатива также ни к чему не привела, несмотря на её объективную выгоду для России, способной в условиях украинского кризиса получить десятки тысяч, а может быть, даже миллионы новых граждан, близких к нам по языку и культуре. Предполагалось, что решением этой проблемы может стать упрощенный режим натурализации для т.н. «носителей русского языка». Однако из-за использования неоправданно широкого определения статуса носителя языка и произвольности процедуры его приобретения потенциальный круг выгодоприобретателей закона оказался существенно расширен (за пределы круга русских и русскоязычных). В итоговой редакции этот риск был снижен за счет введения «территориального» ограничения, но таким образом из сферы действия закона оказалась выведена и изначальная целевая группа – русское и русскоязычное население Украины.

Статистика и регистрация

Недостатки системы регулирования миграционных потоков начинаются с системы статистического учета мигрантов, о сложностях которого подробно говорилось в главе 1 настоящего доклада.

В настоящее время Федеральная миграционная служба осуществляет текущий учет мигрантов по выдаваемым ею разрешительным документам на трудовую деятельность. Из-за этого многие категории мигрантов, легально находящихся на территории страны, но не ведущих трудовую деятельность, заведомо не попадают в статистические данные. Прежде всего, это относится к родственникам трудовых мигрантов, использующих легальную возможность воссоединиться с членами своей семьи.

В России нет открытых и доступных данных о количестве мигрантов, нелегально осуществляющих трудовую деятельность или нелегально пребывающих на территории страны. К сожалению, у ФМС отсутствует прозрачная методика оценки числа нелегалов в РФ. Впрочем, закрытость большей части статистики, которую собирает Служба, неудивительна вследствие наличия функционального конфликта интересов: на нее возложена задача реализации миграционной политики и, одновременно с этим, контроля информации, на основе которой должна проводиться оценка ее результатов.

Среди других недостатков системы статистического подсчета можно выделить отсутствие учета ряда категорий трудовых мигрантов: иностранных граждан, являющихся постоянными резидентами РФ и трудоустроенных по тем же правилам, что и граждане страны; мигрантов, которые, получив разрешение на работу, не смогли трудоустроиться, или тех иностранцев, в отношении которых



работодатель не отправил в ФМС уведомление о найме. В целом, в России не предусмотрен учет безработных нерезидентов-иностранцев.

Еще одной проблемой статистики является повторный учет трудовых мигрантов на основе выданных разрешений на работу. В связи с тем, что мигрант должен ежегодно получать разрешение на работу, он каждый раз учитывается как вновь прибывший. В результате предметом текущего учета является не собственно сам миграционный поток, а количество выданных документов.

Нельзя не отметить и неудачную градацию статистических данных по сферам занятости и срокам пребывания мигрантов. Этот метод получения данных не позволяет сформировать точное представление о некоторых видах деятельности иностранных работников и учесть определенные когорты мигрантов. Например, иностранных работников, пребывающих на территории страны свыше 12 месяцев: согласно нормам российского законодательства, срок действия разрешения на работу не может превышать одного года, однако в реальности до трети мигрантов работают в РФ дольше этого срока.

Недостатком является и недоучет сезонных колебаний миграционного потока. Информация о количестве иностранцев, имеющих действующие разрешения, предоставляется с учетом ситуации на конец календарного года. В результате показатели сезонных колебаний присутствия иностранцев на российском рынке труда остаются закрытыми от наблюдателей.

Последним по списку, но не по значению недостатком системы статистического учета является ненадежность данных переписи населения в качестве источника сведений о миграции. На фоне общей критической ситуации с качеством сбора переписных данных мигранты являются как раз той социальной группой, которая в максимальной степени стремится уклониться от участия в переписи. Получить же данные об иностранцах из административных источников, как это было сделано в 2010 году в отношении граждан России, возможно, но крайне затруднительно.

Оформление права на труд. Отношения с работодателем. Социальный статус во время пребывания в РФ

Проблемы регулирования пребывания мигрантов в России также делятся на несколько групп. Основная проблема связана с тем, что российское законодательство не создает эффективных барьеров, препятствующих приоритетному использованию дешевой «импортной» рабочей силы вместо ресурсов национального рынка труда. Все меры, направленные на создание таких барьеров, пока остаются эпизодическими и малоэффективными. Кроме принципиального отсутствия эффективных мер защиты национального рынка труда, речь идет также о существенных



пробелах в законодательстве, которое обеспечивает социальный статус мигранта на территории страны во всем его объеме – от гарантий его трудовых прав до правил соблюдения санитарно-эпидемиологических требований и страхования жизни и здоровья.

В первую очередь, Россия не обладает законодательством, которое могло бы эффективно защищать национальный рынок труда.

Действующая в России **система налогообложения является преференциальной по отношению к внешним трудовым мигрантам.** Согласно нормам действующего законодательства, предприниматели, нанимающие иностранцев, платят подоходный налог, величина которого зависит от статуса мигранта. Работник, находящийся на территории РФ не более 183 дней, считается нерезидентом, работодатель которого должен отчислять в бюджет 30% доходов своего подчиненного. В том случае, если мигрант отработал не менее полугода, работодатель обязан осуществлять за него взносы в Пенсионный фонд по ставке в 22% на финансирование страховой части трудовой пенсии независимо от возраста. Отчисления должны производиться по всем категориям иностранных граждан, за исключением высококвалифицированных специалистов, доход которых составляет не менее 2 миллионов рублей в год. Раньше работодатели легко обходили эту норму, увольняя мигрантов после пяти с половиной месяцев работы, а затем нанимая их снова. Однако с 1 января 2013 года был введен запрет на то, чтобы в течение одного года перезаключать трудовые договора на период, не превышающий шести месяцев.

Вместе с тем условия конкуренции между иностранцами и гражданами РФ на отечественном рынке труда не являются равными. Для обладателей паспортов Российской Федерации ставка страховых взносов составляет 30%, из нее 22% направляются в Пенсионный фонд, остальные 8% поступают в Фонд социального страхования (5,1%) и в Фонд обязательного медицинского страхования (2,9%). В результате приезжие выигрывают не только за счет более низких притязаний по заработной плате, но и благодаря тому, что на плечи руководства нанимающих их компаний ложатся меньшие обязательства по выплате налогов на труд. Важным является и тот факт, что даже те выплаты в Пенсионный фонд, которые будут осуществлены мигрантами, не смогут покрыть издержки на выплату им пенсий. Наконец, в связи с тем, что у регулирующих органов нет возможностей должным образом отслеживать применение нормы о запрете повторного найма мигрантов на срок менее шести месяцев, у работодателей остаются лазейки для того, чтобы уплачивать только НДФЛ, не осуществляя страховые выплаты.

Существующее законодательство крайне невнятно определяет социальные права мигрантов. В частности, они частично регулируются



такими актами, как межправительственные соглашения, например, с Таджикистаном. В соответствии с Соглашением между Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан о трудовой деятельности и защите прав граждан в РФ в Республике Таджикистан и граждан Республики Таджикистан в РФ от 2004 года, оплата и другие условия труда работников-мигрантов регулируются трудовым договором (или иными формами договоров, предусмотренными законодательством). При этом оплата медицинского обслуживания мигрантов возлагается на работодателя. Вместе с тем гарантируется право на отдых. Соглашение даже предусматривает, что мигрант может быть освобожден от работы в дни государственных праздников страны, гражданином которой он является. Вопросы социального страхования должны быть урегулированы специальным соглашением между двумя странами. Трудовой стаж мигранта признается государством, гражданином которого он является, на основании документа, выданного работодателем.

Соглашение требует: оплата труда мигрантов, работающих по трудовому договору, «не должна быть ниже, а условия труда менее благоприятными, чем для граждан принимающего государства, имеющих такую же должность, специальность и квалификацию и выполняющих аналогичную работу» (ст. 9 п.4 Соглашения). Однако никаких конкретных цифр не называется. Также нет механизма, определяющего, занижена ли зарплата мигранта по сравнению с зарплатой гражданина РФ. При этом Россия и Таджикистан взаимно признают (без проведения процедуры легализации) дипломы и свидетельства об образовании друг друга, что даёт возможность таджикским мигрантам работать на территории РФ на основании имеющихся у них документов об образовании, не затрудняясь процедурой их признания российским Министерством образования.

Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Таджикистан полно благих намерений, но в реальности оно регулирует социальные права мигрантов слабо, так как не создает четких механизмов соблюдения социальных прав мигрантов, отдавая решение данного вопроса на откуп работодателям. Мигранты и их работодатели фактически освобождены от выплат в социальные фонды, а также не участвуют в финансировании медицинских программ. Минимальный размер оплаты труда мигранта также четко не установлен, что даёт широкие возможности для её занижения.

Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами РФ, в Республике Узбекистан и трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Узбекистан, в РФ, ратифицированное в 2007 году, содержит положения, аналогичные положениям Соглашения с Правительством Таджикистана. Следует



отметить, что согласно соглашению с Узбекистаном, трудовой мигрант «имеет право пригласить в принимающее государство для совместного проживания членов своей семьи» (ст.9 п.5 Соглашения между Правительством РФ и Правительством Республики Узбекистан). Таким образом, один трудовой мигрант имеет возможность легализовать в России всех членов своей семьи. Члены семьи, разумеется, также не обязаны платить взносы в социальные фонды, поскольку являются иностранными гражданами, и неизбежно сталкиваются с проблемой медицинского обслуживания, образования детей, доступа к иным государственным услугам.

Выплаты в Фонд обязательного медицинского страхования не уплачиваются за тех иностранных работников, которые имеют статус временно пребывающих на территории РФ. Правом на получение полиса медицинского страхования обладают, помимо граждан РФ, лишь те иностранные граждане, у которых есть либо вид на жительство, либо разрешение от ФМС находиться в России не менее трех лет. Остальные категории иностранцев должны оплачивать любое лечение самостоятельно, однако у них есть доступ к услугам «Скорой помощи», которая по закону обязана лечить любого пациента.

Выплаты в Фонд социального страхования тоже не уплачиваются за тех иностранных работников, которые имеют статус временно пребывающих на территории РФ.

Начиная с 1 января 2015 года, вступает в силу законодательная норма, обязывающая работодателей платить страховые взносы в Пенсионный фонд России за трудовых мигрантов с самого первого дня их трудоустройства. В настоящий момент взносы за мигрантов платятся только в том случае, если они работают у работодателя в общей сложности в течение шести месяцев в год, что позволяет предпринимателям уходить от фактической уплаты взносов. Изменение порядка осуществления выплат в ПФР позволит несколько выровнять условия конкуренции граждан РФ и иностранных граждан на российском рынке труда.

В таблице, представленной ниже, систематизированы правила осуществления взносов во внебюджетные фонды за наем различных категорий иностранных граждан на территории России.

Тарифы страховых взносов для выплат в пользу иностранных работников в зависимости от их статуса нахождения в РФ

Выплаты иностранным работникам	Тариф взносов в ПФР на финансирование страховой части трудовой	Тариф взносов в ПФР на финансирование накопительной части трудовой	Тариф взносов в Фонд социального страхования	Тариф взносов в ФФОМС
--------------------------------	--	--	--	-----------------------



	пенсии	пенсии	РФ	
Выплаты иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории РФ при сумме выплат не более 512 000 руб. с начала года на каждого сотрудника	22% - для лиц 1966 г.р. и старше. 16% - для лиц 1967 г.р. и младше.	Выплаты не осуществляются для лиц 1966 г.р. и старше. 6% - для лиц 1967 г.р. и младше	2,9%	5,1%
Выплаты иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим на территории РФ при сумме выплат свыше 512 000 руб. с начала года на каждого сотрудника	10% - для лиц всех возрастных категорий	Выплаты не осуществляются	Выплаты не осуществляются	Выплаты не осуществляются
Выплаты иностранным гражданам и лицам без гражданства, временно проживающим на территории РФ при сумме выплат не более 512 000 руб. с начала года на каждого сотрудника	22% - для лиц всех возрастных категорий	Выплаты не осуществляются	2,9%	5,1%
Выплаты иностранным	10% - для лиц всех возрастных	Выплаты не	Выплаты не	Выплаты не



гражданам и лицам без гражданства, временно проживающим на территории РФ при сумме выплат свыше 512 000 руб. с начала года на каждого сотрудника	категорий	осуществляются	я	я
Выплаты иностранным гражданам и лицам без гражданства, временно пребывающим на территории, с которыми заключен трудовой договор на срок не менее 6 месяцев либо бессрочно при сумме выплат не более 512 000 руб. с начала года на каждого сотрудника	22% - для лиц всех возрастных категорий	Выплаты не осуществляются	Выплаты не осуществляются	Выплаты не осуществляются
Выплаты иностранным гражданам и лицам без гражданства, временно пребывающим на территории, с которыми заключен трудовой договор на срок не менее	10% - для лиц всех возрастных категорий	Выплаты не осуществляются	Выплаты не осуществляются	Выплаты не осуществляются



6 месяцев либо бессрочно при сумме выплат свыше 512 000 руб. с начала года на каждого сотрудника				
---	--	--	--	--

В одном из предшествующих докладов исследовательской серии («Социальные риски иммиграции», Институт национальной стратегии, июнь 2014 г.) шла речь о таком последствии масштабного притока мигрантов, как рост численности детей выходцев из Закавказья и Средней Азии в общеобразовательных учреждениях крупнейших городов страны, что приводит к целому ряду негативных социальных последствий.

В октябре минувшего года Государственную Думу был внесен законопроект, предполагающий запрет на прием в детские сады и школы детей мигрантов в том случае, если их родители не платят налоги в России.⁸⁸ За прошедший с тех пор год этот документ так и не был рассмотрен парламентом. Впрочем, даже реализация указанной меры не позволила бы решить проблему: многочисленное мигрантское лобби наверняка сумело бы найти лазейки, позволяющие детям приезжих посещать общеобразовательные учреждения. По всей видимости, выходом может стать создание классов и школ, которые будут формироваться исключительно за счет детей выходцев из республик бывшего советского Юга. Безусловно, для этого потребуются дополнительные финансовые расходы. Однако нельзя забывать, что сегодня общество платит существенно более высокую цену, оставляя свою самую молодую прослойку без возможности получить хорошее образование, а значит, и без карьерных перспектив.

Широко обсуждалась в контексте принятия соответствующих законодательных мер проблема так называемых «резиновых» квартир – жилых помещений в многоэтажных домах, в которых фиктивно регистрируются десятки, если не сотни приезжих. Российское руководство предприняло меры против фиктивной регистрации, введя наказание в виде штрафа размером от 100 тыс. до 500 тыс. рублей, либо принудительные работы на срок до 3 лет, либо лишение свободы на тот же срок за фиктивную регистрацию. Кроме того, будут наказываться те, кто живет в квартире без регистрации. Штраф для граждан составляет от

⁸⁸Законопроект № 350713-6 «О внесении изменений в статьи 67 и 78 Федерального закона "Об образовании в Российской Федерации"». <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=350713-6&02>



двух до пяти тысяч рублей, для собственников – аналогичные суммы, наконец, для юридических лиц – от 250 тыс. до 750 тыс. рублей. В столице и Санкт-Петербурге штрафы выше: для граждан и иностранцев – 5 тысяч рублей, для собственников – 7 тысяч, для юридических лиц – 800 тысяч. Граждане и иностранцы должны зарегистрироваться по месту жительства в полуторамесячный срок.

Однако эти меры не решают проблемы «резиновых» квартир, ибо никак не препятствуют их превращению в общежития для мигрантов. Зачастую в комнате могут устанавливаться нары, на которых спят несколько человек. В итоге городская квартира, рассчитанная на одну семью, превращается в незаконное общежитие для мигрантов, в которое последние неизбежно оказываются в атмосфере скученности и антисанитарии в связи с отсутствием у них необходимого жилого пространства. В обычной трёхкомнатной квартире может оказаться несколько десятков мигрантов. Такие «мигрантские общежития» зачастую находятся в обычных многоквартирных домах и формально не нарушают требования закона, так как зарегистрированные в них мигранты действительно проживают по указанному адресу. Возможным решением проблемы могло бы стать внедрение законодательной нормы, устанавливающей верхнюю планку для общего количества человек, которых можно было бы прописать на единицу жилой площади.

Низкая эффективность санкций за нарушение миграционного законодательства

В таблице, представленной ниже, систематизированы данные об административной ответственности за нарушение миграционного законодательства, которые представлены в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ).

Административная ответственность за нарушение миграционного законодательства

Статья КоАП РФ	Объект противоправного посягательства	Объективная сторона	Субъект правонарушения	Субъективная сторона	Санкция
18.8	Установленный порядок управления процедурой въезда и режимом пребывания	- Нарушение установленных правил въезда в РФ, правил миграционного учета, передвижения или порядка выбора места пребывания или жительства, транзитного переезда через территорию РФ;	Иностранец или гражданин без гражданства, достигшие возраста 16 лет	Умысел либо неосторожность	Наложение административного штрафа в размере от 2000 до 5000 рублей с административным выдворением за пределы



	ия либо проживан ия на территории РФ	<p>- Отсутствие документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в РФ, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган;</p> <p>- Неисполнение обязанностей по уведомлению о подтверждении своего проживания в РФ в случаях, установленных федеральным законом;</p> <p>Уклонение от выезда из РФ по истечении определенного срока пребывания</p>			РФ или без такового.
18.9	Установл енный режим пребыван ия либо проживан ия на территории РФ	Нарушение установленного порядка оформления документов на право пребывания, передвижения, изменения места пребывания или жительства иностранных граждан либо лиц без гражданства в РФ и выезда за ее пределы.	Должностное лицо организации, принимающе й в РФ иностранного гражданина или лицо без гражданства, обеспечиваю щей их обслуживание или выполняюще й обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в РФ и транзитного проезда через территорию РФ иностранных граждан или лиц без гражданства	Умысел либо неосторожност ь	Наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 40 000 до 50 000 руб., на юридически лиц – от 400 000 до 500 000 руб.
18.1	Установл енный	Осуществление трудовой деятельности	Иностранн ый гражданин	Умысел	Наложение администрати



0	режим осуществления иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в РФ	в РФ без разрешения на работу либо патента	либо лицо без гражданства		вного штрафа в размере от 2000 до 5000 руб. с административным выдворением за пределы РФ или без такового
18.1 1	Установленный режим иммиграции	Уклонение от прохождения иммиграционного контроля, предусмотренного законодательством РФ, медицинского освидетельствования, идентификации личности, проживания в месте временного содержания, в центре временного размещения иммигрантов или в месте, определенном территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю в сфере миграции, для временного пребывания, а равно в нарушении правил проживания в указанных местах либо уклонении от представления сведений или предоставлении неверных сведений во время определения статуса иммигранта в РФ	Иностранцы либо граждане без гражданства	Умысел либо неосторожность	Наложение административного штрафа в размере от 2000 до 4000 руб. с административным выдворением за пределы РФ или без такового
18.1 2	Установленный режим пребывания в РФ	Неисполнение при перемещении места пребывания или места жительства обязанности сняться с учета в	Иностранцы либо граждане без гражданства, имеющие	Умысел либо неосторожность	Наложение административного штрафа в размере от 2000 до 4500



	беженцев и вынужденных переселенцев	территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, к которому прикреплено лицо, а равно в неисполнении обязанности своевременно встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по новому месту пребывания или месту жительства либо в несообщении в соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по надзору в сфере миграции, об изменении фамилии, имени, семейного положения, состава семьи, а также о приобретении гражданства РФ или гражданства (подданства) иного государства.	статус беженца или вынужденного переселенца	б	руб.
18.14	Установленный режим государственной границы РФ	Непринятие входящих в обязанности юридического лица мер по предотвращению незаконного проникновения лиц на транспортное средство и использования его для незаконного въезда в РФ или незаконного выезда из РФ	Транспортная или иная организация, осуществляющая международную перевозку	Умысел либо неосторожность	Наложение административного штрафа в размере от 50 000 руб. до 100 000 руб.



18.1 5	Установленный режим трудовой деятельности на территории РФ иностранных граждан либо апатридов	Привлечение к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства при отсутствии у них разрешения на работу либо патента	Гражданин РФ, должностное лицо, юридическое лицо	Умысел	Наложение административного штрафа на граждан в размере от 2000 до 5000 руб., на должностного лица – от 25000 до 50000 руб., на юридических лиц – от 25000 до 800000 руб. либо административное приостановление на срок до 90 суток
18.1 6	Установленный режим трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства на торговых объектах	Предоставление торгового места на территории торгового объекта, производственного, складского, торгового, служебного, подсобного или иного помещения иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно привлекаемым к трудовой деятельности, осуществляемой на торговом объекте, либо выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства, незаконно осуществляющим указанную деятельность, разрешения на ее осуществление или допуск в иной форме к осуществлению указанной деятельности	Лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридическое лицо, его филиал или представительское учреждение, управляющее торговым объектом.	Умысел	Наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 45 000 до 50000 руб.; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, - от 350 000 до 800000 руб. либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток; на юридических лиц – от 450000 до 800000 руб.



					либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.
18.17	Установленный режим трудовой и предпринимательской деятельности иностранных граждан и апатридов на территории РФ	Несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства ограничений на осуществление отдельных видов деятельности.	Общий	Умысел	Наложение административного штрафа на граждан в размере от 2000 до 4000 руб., на должностных лиц – от 45000 до 50000 руб.; на юридических лиц – от 800000 до 1 млн руб. либо административное приостановление деятельности на срок до 90 суток
19.27	Установленные правила миграционного учета	Предоставление при осуществлении миграционного учета заведомо ложных сведений либо подложных документов	Иностранец либо лицо без гражданства	Умысел	Наложение административного штрафа в размере от 2000 до 5000 руб. с административным выдворением за пределы РФ или без такового

Как видно, статьи 18.8, 18.10 и 18.11 КоАП РФ предполагают административное выдворение в виде санкции за нарушение миграционного законодательства. Речь идет именно об административном выдворении, а не о депортации. Здесь важно пояснить различие между двумя этими терминами.



Административное выдворение и депортация

	Административное выдворение	Депортация
Объект правонарушения	Административному выдворению подвергаются незаконно находящиеся иностранные граждане и лица без гражданства, то есть, лица, не имеющие либо действительный вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу или миграционную карту, либо иные документы, предусмотренные федеральным законом или международным договором с участием РФ и подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в РФ.	Депортации же подвергаются законно находящиеся иностранные граждане и лица без гражданства, в случае, если их пребывание (проживание) в РФ создает реальную угрозу либо обороноспособности и безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения и в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в РФ.
Субъект правонарушения	Иностранцы граждане и лица без гражданства, нарушающие режим государственной границы, правила въезда в Российскую Федерацию и режим пребывания (проживания) на территории РФ, а также осуществляющие незаконную трудовую деятельность в РФ могут быть подвергнуты административному выдворению.	Иностранцы граждане и лица без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в РФ, обязаны покинуть территорию РФ в установленный законом срок, в ином случае подлежат депортации.
Орган, принимающий решение	ФМС	Суд

Сама система выдворения является громоздкой. Непонятно, кто должен нести расходы по выдворению мигранта. КоАП РФ сообщает, что административное выдворение в ситуации, когда правонарушение совершено в первый раз, совершается в виде «самостоятельного контролируемого выезда» (КоАП РФ, ст. 32.10, п.6). Этот выезд должен быть совершен в течение пяти дней со дня соответствующего постановления суда. Легко заметить, что эта процедура не похожа на настоящее выдворение. Выдворенный мигрант может вернуться в РФ через несколько лет. Некоторые, впрочем, ухитряются сменить на Родине ФИО и вернуться уже с новыми документами.



Кроме того, в рамках действующей сейчас системы любой мигрант из республик бывшего СССР может приобрести патент и тем самым легко легализоваться. В настоящий момент времени Государственная Дума рассматривает вопрос о внедрении корпоративных патентов, которые сделают возможным наем как у физических, так и у юридических лиц. В результате миллионы иммигрантов получают возможность легализоваться, однако при этом положение российских граждан на рынке труда окажется еще менее защищенным.

Важной проблемой системы выдворения иммигрантов, действующей в современной РФ, является нехватка центров временного содержания для нелегалов. В Москве и других городах страны необходимо соорудить постоянно действующие лагеря для приезжих, нелегально пребывающих на территории страны и ожидающих решений относительно санкции за нарушение миграционного законодательства. Также важно предусмотреть достаточный штат миграционной полиции, в компетенцию которой будет входить борьба с нарушениями трудового и миграционного законодательства со стороны иностранных граждан.

Громоздкость и высокая коррупционная емкость нормативно-правовой базы

В настоящее время существует два основных типа документов, которыми должны обладать граждане иностранных государств для подтверждения своих прав на трудоустройство в России: разрешение на работу, необходимое для найма у юридических лиц, и патент, предоставляющий возможность легально работать у физических лиц с целью оказания услуг, не связанных с предпринимательской деятельностью. Нынешняя система разрешительной документации имеет следующие характерные особенности.

Во-первых, федеральными органами власти каждые 12 месяцев устанавливается квота на количество выдаваемых разрешений на временное пребывание и работу: в 2011–2013 годах она составляла 1 млн 746 тыс. человек. 20 ноября 2014 года правительство России установило квоту на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства в 2015 году 126055 разрешений на временное проживание по субъектам Российской Федерации в соответствии с их заявками. Это меньше, чем на 2014 год (146627 разрешений). Квота Москвы составит в 2015 году 2000 разрешений⁸⁹.

Чтобы попасть в квоту, работодатель должен до 1 мая года, предшествующего году привлечения иностранцев, подать заявку в уполномоченный орган того региона, где они будут работать. При этом квоты – чрезвычайно коррупционный инструмент регулирования

⁸⁹Коммерсантъ, 20 ноября 2014 – URL www.kommersant.ru/Doc/2614667



миграционных потоков, во многих регионах являющийся предметом бизнеса фирм-посредников. Выдавая себя за реальных работодателей, они участвуют в заявочной кампании для формирования квот на следующий год, а потом перепродают выделенные квоты тем, кто действительно нуждается в работниках, и получают за каждое разрешение на работу до 25 тысяч рублей.

Во-вторых, официальное законодательство не требует подтверждения факта трудовой деятельности от владельца патента и не ограничивает его право на длительное пребывание в России; при наличии квитанции об оплате ежемесячного взноса размером в 1 тысячу рублей иностранец с патентом может находиться в России без каких-либо временных ограничений. Это отличает владельцев патентов от тех иностранцев, которые получают разрешение на работу и имеют обязательство по истечении трех месяцев предъявить в миграционную службу контракт с работодателем либо при неимении такового покинуть Россию.

Наличие патента дает мигранту возможность легко легализоваться, в реальности не имея никакой работы у физических лиц; нередко владельцы патентов нанимаются у юридических лиц или вообще не имеют постоянного места работы, а перебиваются случайными заработками. В итоге в последние годы наблюдается взрывной рост количества выданных патентов – со 156 тысяч в 2010 году до 1 миллиона 401 тысячи за первые 11 месяцев 2013-го. Фактически патент становится своего рода дешевым видом на жительство – достаточно уплатить небольшую сумму и можно жить в России неограниченно долгий срок.

Кроме того, существует зримое противоречие между системой квот, ограничивающей количество мигрантов, работающих у юридических лиц и системой патентов, поскольку число мигрантов, обладающих патентами, потенциально неограниченно. Иначе говоря, государство пытается сократить количество мигрантов с помощью системы квот и одновременно даёт «зеленый свет» приезду неограниченного числа гастарбайтеров через систему патентов.

Было бы целесообразно создать единую систему через объединение квот и патентов, фиксируя дифференцированную по регионам верхнюю планку выдаваемых патентов.

Основные новации в области миграционного регулирования в 2013 – 2014 гг.

Российское правительство, профильные ведомства и законодатели периодически возвращаются к совершенствованию комплекса норм об иммиграции, натурализации и гражданстве. В данном разделе в виде



таблицы представлены наиболее заметные инициативы в этой сфере, предпринятые в течение последних двух лет.

Инициативы в сфере миграционного регулирования (2013 - 2014)

№ п/п	Инициатива	Содержание и статус	Оценка
А. Регламент пересечения границы, визы, иммиграционные квоты			
1.	Въезд по загранпаспортам граждан стран СНГ	<p>Въезд граждан СНГ в Российскую Федерацию (касается граждан государств СНГ, кроме государств, входящих в Таможенный союз и Единое экономическое пространство) по загранпаспортам начнет осуществляться с 1 января 2015 года согласно предложению президента Владимира Путина, которое он сделал в Послании Федеральному собранию в 2013 году. Введение визового режима не предполагается.</p> <p>Принято постановление правительства.</p> <p>Предложение в фазе подготовке к исполнению. Правительством Российской Федерации 17 июня принято постановление № 555 о признании утратившим силу с 1 января 2015 года постановления правительства РФ от 21 сентября 2005 года № 574 "О взаимных поездках граждан Российской Федерации и граждан</p>	<p>Предложение президента в фазе реализации, но оно выглядит символическим жестом, который, возможно, позволит частично улучшить процедуры контроля пересечения границы, но никак не скажется на миграционном потоке. Целесообразно поддерживать любые предложения, направленные на дифференциацию режима пересечения границы для граждан культурно близких России стран постсоветского пространства и граждан наиболее проблематичных стран Центральной Азии, вплоть до введения визового режима для последних</p>



		Республики Таджикистан", в соответствии с которым для въезда в РФ допускалась возможность использования наряду с заграничным паспортом внутреннего паспорта и свидетельства о рождении»	
2	Льготный режим на получение образовательной квоты для граждан КНР, Ирана, Монголии, Вьетнама и Палестины.	Принято Постановление Правительства РФ N891 от 08.10.2013 г. «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ». Данное постановление регулирует численность иностранцев, получающих образование за счет бюджетной системы России. Квота на образование увеличена с 10 до 15 тысяч человек в год. При этом довольно странно, что речь идет не о русских из стран бывшего СССР или даже «соотечественниках», т.е. гражданах бывшего СССР, а о гражданах КНР, Ирана, Монголии, Вьетнама и Палестины (!) – именно они, по оценкам Минобрнауки РФ, в основном попадают в эту квоту.	Не заслуживает поддержки. Иностранцы граждане, как правило, должны получать образование в России за свой счет, а возможные исключения для отдельных категорий в любом случае не должны составлять десятки тысяч. Выборка «льготных» стран при этом должна быть более взвешенной. В совокупности с предложением об упрощенном предоставлении российского гражданства иностранным выпускникам российских вузов (п.19) новация выглядит крайне тревожно.
Б. Регламент пребывания на российской территории. Нормы защиты национального рынка труда			



3.	Отмена квот на мигрантов, введение т.н. «корпоративного патента»	<p>Правительственная комиссия по миграционной политике предложила отменить систему квотирования мигрантов и внедрить т.н. «корпоративный патент», который будет предоставлять приезжим возможность не только работать у физических лиц, но и наниматься в компаниях. Стоимость патента предполагается дифференцировать в зависимости от региона⁹⁰</p> <p>Законопроект рассматривается. В конце марта 2014 законопроект «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в части осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами по патентам и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (в целях замены механизма квотирования при привлечении к трудовой деятельности иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в</p>	<p>Система трудовых патентов в ее существующем виде и система квотирования по сути противоречат друг другу. Но ликвидация института миграционных квот в условиях режима свободы передвижения со странами Центральной Азии и Закавказья приведет к усилению миграционного давления на крупные города страны и окажет разрушающее влияние на рынок труда. Механизм квотирования миграции действует в большинстве развитых стран. В РФ его действенность ограничена возможностью для основной части трудовых мигрантов въезда без визы и без предварительного приглашения работодателя. Система квотирования приобретет смысл, в случае, если легальная трудовая миграция будет возможна только по предварительному приглашению</p>
----	--	---	--

⁹⁰ Предполагается, что патенты смогут получать только мигранты, приехавшие в РФ на безвизовой основе и указавшие в качестве цели пребывания осуществление трудовой деятельности. В настоящий момент законодательство не требует подтверждения трудовой деятельности владельца патента и не ограничивает его право на длительное пребывание в России; при наличии квитанции об оплате ежемесячного «взноса» иностранец с патентом может находиться в России без каких-либо временных ограничений. Это отличает владельцев патентов от тех иностранцев, которые получают первично разрешение на работу и имеют обязательство по истечении трех месяцев предъявить в миграционную службу контракт с работодателем либо, при неимении такового, покинуть Россию. Таким образом, наличие патента дает мигранту возможность легко легализоваться, в реальности не имея при этом никакой работы у физических лиц; зачастую владельцы патентов либо нанимаются у юридических лиц, либо вообще не имеют постоянного места работы



		порядке, не требующем получения визы, на разрешительный порядок осуществления ими трудовой деятельности по патенту» (в дальнейшем законопроект №535567-6) был одобрен правительственной комиссией под председательством вице-преьера Игоря Шувалова. Возражения Минтруда отклонены. В мае внесен в Госдуму депутатом Яровой. 2 июля законопроект принят в первом чтении	работодателя (аналогичный порядок действует сейчас в отношении «визовых» стран. В Казахстане есть опыт его применения и в отношении «безвизовых» государств)
4.	Ограничение в длительности пребывания мигрантов на территории России	С 1 января 2014 года для мигрантов из стран, с которыми у России существует безвизовый режим, установлен предельный срок пребывания в стране: не более 90 суток подряд с повторным въездом не ранее, чем через 90 суток ⁹¹ Закон принят и действует. Предложение реализовано в виде федерального закона Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. N 389-ФЗ "О внесении изменений в статью 27 Федерального закона "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" и статью 5 Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации"	Норма имеет ограниченный круг действия и касается лишь тех мигрантов, кто не приобрел патент или не получил разрешения на работу. Она на практике не решает проблемы управления миграционным потоком из стран Центральной Азии
5.	Обязанность	20 ноября 2014 года	Законопроект направлен

⁹¹ 14 июля объявлено, что глава ФМС поручил своим подчиненным продлевать 90-дневный период пребывания в России для граждан Украины еще на 180 суток без выезда за пределы РФ



	<p>оформлять разрешение на временное проживание для всех иностранцев, планирующих находиться в России более 90 дней</p>	<p>глава ФМС Константин Ромодановский сообщил о внесении в Правительство законопроекта о модернизации системы выдачи разрешений на временное проживание. ФМС намерено ввести балльную систему выдачи разрешений: получение документа будет зависеть от уровня владения русским языком, возможности проживания и работы по востребованной специальности</p>	<p>на повышение качества отбора трудовых иммигрантов и заслуживает поддержки</p>
6	<p>Увеличение срока разрешения на работу до 3 лет без выезда за пределы для граждан Таджикистана</p>	<p>29 октября 2013 года Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан подписан Протокол, вносящий дополнения в действующее двустороннее соглашение о трудовой миграции. В соответствии с этими дополнениями, трудовые мигранты из Таджикистана получают возможность получать разрешение на работу сроком до трех лет (по действующим правилам, срок разрешения на работу не может превышать 1 год) без</p>	<p>Соглашение создает преференции мигрантам из Таджикистана и является примером негативной селекции миграционного потока (режим благоприятствования для наиболее проблемных миграционных когорт).</p> <p>Вместе с тем, существует проблема получения повторного разрешения на работу. Существующий порядок продления документов крайне неудобен, так как создает значительную «серую зону» - подать документы можно не ранее, чем за две недели до конца легального срока пребывания, в этот срок оформить и</p>



		<p>выезда за пределы принимающего государства. Протокол разработан во исполнение двустороннего Меморандума о намерениях, подписанного в рамках официального визита В.В. Путина в Душанбе 5 октября 2012 г. 29 января 2014 г. в Госдуму внесен законопроект о ратификации данного протокола. Законопроект № 440099-6 прошел предварительное рассмотрение на Совете Госдумы 10 февраля 2014 года.</p>	<p>получить на руки новые документы практически нереально. Целесообразно упрощение данной процедуры (на общих основаниях).</p>
7	<p>Ограничение численности иностранных работников в сфере розничной торговли в размере 15%.</p>	<p>Постановление Правительства РФ N1191 от 19.12.2013 г. «Об установлении на 2014 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли и в области спорта». Данное постановление ограничивает численность иностранных работников в сфере розничной торговли в размере 15%.</p>	<p>Представляется разумным вернуться к существовавшей нулевой квоте на мигрантов-работников торговли (в крупных городах сектор торговли служит основным источником вакансий для коренного населения), так и предусмотреть запрет на вышеуказанные «серые» схемы использования труда мигрантов в торговле.</p>



		<p>С 2007 года российские власти устанавливали нулевую квоту на работу мигрантов в торговле, являющейся существенным источником занятости для самих россиян, однако, под давлением заинтересованных в низкооплачиваемых сотрудниках торговых сетей, в 2013 году она была установлена на уровне 25% от штата магазинов, а в 2014 году снижена до 15% при сохранении нулевой квоты для аптек, палаток, рынков. Фактически, с помощью схем временных договоров и найма юридических лиц, легально имеющих в своем составе мигрантов (по оценкам самих ритейлеров, они "арендуют" почти четверть персонала, или примерно 3 млн человек), данное ограничение действовало и действует крайне проблематично.</p>	
8.	Внедрение барьеров на фактическую перепродажу компаниями квот на привлечение	Московское управление ФМС предлагало административно наказывать мигрантов, которые, получив разрешение на работу в	Квоты – коррупционный инструмент регулирования миграционных потоков. В части регионов они являются предметом бизнеса фирм-



	иностранной рабочей силы	<p>одной организации, работают в другой. Наказанию предполагалось подвергать и генподрядчиков, партнеры которых допускают нарушения режима квот.</p> <p>Предложение УФМС по Москве. Не реализовано. Предложения были озвучены, но не оформлены в виде соответствующих законодательных или подзаконных актов</p>	<p>посредников. Выдавая себя за реальных работодателей, те участвуют в заявочной кампании для формирования квот на следующий год, а впоследствии перепродают выделенные квоты тем, кто действительно нуждается в работниках, получая за каждое разрешение на работу до 25 тысяч рублей. Пока существует система квотирования, предложение нуждается в поддержке и продвижении</p>
9	Въезд в Россию для осуществления трудовой деятельности по предварительному приглашению	<p>Глава ФМС К.Ромодановский в мае 2013 года высказал концептуальное предложение ввести въезд на территорию страны для осуществления трудовой деятельности на основании приглашений российского работодателя, отвечающего определенным критериям прозрачности, легального найма, финансовой обеспеченности (в том числе способности покрыть стоимость обратной дороги для нанятых мигрантов). Однако, пока неизвестно о подготовке каких-либо</p>	<p>Предложение разумное, но оно должно быть увязано с общей логикой и стратегией миграционной политики и тщательным образом подготовлено, чтобы иметь работоспособный формат.</p>



		официальных документов насчет этого, безусловно, разумного предложения.	
10	Запрет на трудоустройство мигрантов на предприятиях ЖКХ в Зеленограде.	Публичная декларация намерения должностным лицом. Зеленоград станет первым округом Москвы, в коммунальном хозяйстве которого не будут работать мигранты, заявил Сергей Собянин в середине мая в ходе своего визита в эту часть столицы	Инициатива заслуживает поддержки и является вполне реалистичной. Подтверждением тому служит пример Кронштадта, власти которого в 2013 году попробовали заменить дворников-иностранцев на местных жителей. Эксперимент в целом удался.
В. Натурализация и гражданство			
11	Облегченное получение гражданства для выходцев из бывшего СССР	Государственная Дума приняла поправки в федеральный закон о гражданстве, предполагающие существенное облегчение процесса получения российских паспортов. Закон, предусматривает облегченный порядок получения гражданства для лиц признанных носителями русского языка, чьи родственники по прямой восходящей линии проживали в пределах нынешних границ РФ. Статус носителя языка подтверждается	Закон выглядит результатом компромисса, бессмыслившего изначальный замысел, который состоял в создании облегченного режима приобретения российского гражданства для русского и русскоязычного населения Украины и других постсоветских государств. Первоначальная редакция законопроекта содержала недопустимо широкое определение статуса носителя языка и произвольную процедуру его приобретения, что неоправданно расширяло потенциальный круг выгодоприобретателей



		<p>специальной комиссией по итогам собеседования. При этом определение порядка формирования такой комиссии, равно как и разработка правил собеседования с претендентом на гражданство, передается в ведение Федеральной миграционной службы и ее территориальных органов.</p> <p>Закон принят. Законопроект "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" внесен в феврале, принят во втором и третьем чтении 4 апреля 2014 года, соответствующий федеральный закон №71-ФЗ подписан президентом 20 апреля</p>	<p>закона (за пределы круга русских и русскоязычных). В итоговой редакции этот риск был снижен за счет введения «территориального» ограничения. Однако из сферы действия закона оказалась выведена и изначальная целевая группа – русское и русскоязычное население Украины. Более адекватным вариантом было бы ужесточение и формализация «лингвистического фильтра» (экзамен вместо собеседования, независимая комиссия вместо ФМС, ориентация на родной / первый язык, а не язык, доступный для бытового общения и т.д.). В существующем виде закон не исправляет накопленных ошибок в сфере политики натурализации⁹².</p>
12	Упрощенное предоставление гражданства инвесторам и выпускникам вузов	ФМС и Минэкономики РФ разработали законопроект, упрощающий получение российского гражданства иностранцами, вложившими крупные суммы в экономику России, и закончившими российские колледжи и вузы и проработавшие в России не менее трех	Данная инициатива открывает простой и быстрый способ натурализации в России теневого этнического бизнеса и организованной преступности. Сумма инвестиций (10 млн. рублей, примерно \$350 тысяч) близка к минимальным, существующим среди европейских стран – это



		<p>лет. Конкретно подразумевается следующее – речь идет об индивидуальных предпринимателях, проработавших в России не менее трех лет, если их ежегодная выручка составляет не меньше 10 млн руб., инвесторы, чья доля в уставном капитале российского юридического лица составляет не менее 10%, а уставный капитал составляет не менее 100 млн руб</p>	<p>аналог Латвии.</p> <p>Что касается «образовательного» лифта, при известных проблемах с качеством российского высшего образования, конкретно наличии большого числа «торговцев дипломами», разумно изменить этот критерий, например, на защиту ученой степени.</p> <p>В целом, гражданство необходимо понимать как членство в нации, а не «покупной» бонус, что предполагает приоритет усвоения доминирующей культуры как фактора натурализации</p>
Г. Меры по адаптации, аккультурации и социализации иммигрантов			
13	<p>Тест на знание русского языка, истории и основ законодательства России как критерий получения права на работу на территории РФ</p>	<p>Тесты сдаются с 1 сентября, с 1 января 2015 года ФМС получит право требовать их результаты при проведении соответствующих регистрационных процедур. В нормативном акте есть перечень тех, кому не нужно подтверждать знание русского языка, истории и законов. Это высококвалифицированные специалисты, недееспособные люди, дети до 18 лет, а также участники госпрограммы по переселению</p>	<p>Содержание теста, которое уже подвергалось правке с учетом сложности для мигрантов, вызывает критику, так как не позволяет достоверно оценить знания мигрантов в области русского языка, истории и законодательства. Нормы о сдаче теста не достаточно регулируют вопросы защиты от коррупции при его прохождении</p>



		соотечественников.	
		Соответствующий закон принят ГД 2012 году, но одобрен президентом только в апреле 2014 года.	
14	Добровольная служба мигрантов в вооруженных силах РФ	Федерация мигрантов России (ФМР) обратилась к президенту страны с просьбой дать возможность приезжим служить в армии. По словам главы организации Мухаммада Амина Маджумдера, укреплению боеспособности российских вооруженных сил поспособствует предоставление иммигрантам права добровольной службы в ВС РФ. Руководитель ФМР полагает, что иностранцы, которые станут служить в российской армии, должны будут получать тот же набор гарантий, что и граждане РФ. По данным Маджумдера, в Вооруженные силы РФ на военную службу в добровольном порядке могут быть призваны от 50 до 100 тысяч мигрантов.	В основе инициативы – стремление пролоббировать режим упрощенного получения гражданства РФ для иностранцев, отслуживших в российской армии. Реализация этого предложения шла бы вразрез с проводимой в настоящий момент военной реформой, одной из целей которой является увеличение числа контрактников и снижение количества призывников, т.е. профессионализация армии. Низкоквалифицированные приезжие из центрально-азиатских государств, составляющие сегодня большую часть миграционного притока, едва ли смогут стать профессиональными военнослужащими и успешно владеть сложной техникой. Их привлечение на армейскую службу может стать триггером повышения межэтнической напряженности в воинских частях. Инициатива



		<p>Публичное предложение, официально отклонено.</p> <p>ФМР публично выступило с данной инициативой в начале апреля. 29 мая Министерство обороны официально ответило, что на военную службу могут быть призваны только граждане РФ</p>	<p>подразумевает дополнительные социальные обязательства Минобороны РФ: мигранты, как правило, слабо владеют русским языком, не имеют квалифицированного средне-специального образования, и обладают слабым иммунитетом по причине критического состояния системы здравоохранения стран – доноров.</p>
15	Ужесточение порядка медицинского освидетельствования мигрантов	<p>Принятый ФЗ N386 от 28. 12.2013 г. «О внесении изменений в ФЗ «О Правовом положении иностранных граждан на территории РФ» ужесточает порядок медицинского освидетельствования граждан, которые работают на территории России. Теперь они обязаны будут обращаться за разрешением на работу уже с готовыми документами о состоянии здоровья (об отсутствии заболеваний, представляющих опасность для окружающих), полученными в лицензированных медицинских учреждениях (ранее мигрант должен был</p>	<p>Закон заслуживает поддержки, хотя и не решает всех проблем в данной сфере регулирования.</p>



		предоставлять такие справки в течение месяца после получения разрешения на работу, а обладатель патента вообще мог не иметь таких справок).	
16	Обязательная вакцинация мигрантов	<p>Депутаты фракции КПРФ в Государственной Думе подготовили законопроект, по которому работодатели, использующие труд иммигрантов, будут обязаны вакцинировать своих работников; предприниматели, которые не станут выполнять эту норму, будут выплачивать штраф в размере 300 тысяч рублей; если же приезжий окажется рассадником инфекции среди местных жителей, то его нанимателю будет грозить уголовное наказание в виде лишения свободы от одного года до трех лет.</p> <p>Законопроект подготовлен, но не внесен.</p> <p>Законопроект планировался к внесению группой депутатов, в том числе заместителем председателя комитета Госдумы по</p>	<p>Обеспокоенность ухудшением санитарно-эпидемиологической обстановки, вызванной притоком мигрантов из государств бывшего советского Юга, обоснована: по данным авторов законопроекта, до 14% мигрантов являются носителями инфекционных заболеваний⁹⁴. Предложение заслуживает поддержки, но сложно в реализации. Прохождение вакцинации и иных мер санитарно-эпидемического контроля легче контролировать на этапе выдачи трудовых виз, которые в отношении основных когорт трудовых мигрантов на данный момент не предусмотрены, или регистрации по месту пребывания.</p>



		<p>конституционному законодательству и государственному строительству Вадимом Соловьевым</p> <p><u>В ряде регионов действуют региональные законы об обязательной вакцинации мигрантов от определенных видов заболеваний</u>⁹³</p>	
17	<p>Обязанность мигрантов приобретать полисы добровольного медицинского страхования</p>	<p>Полис должен действовать в течение 90 дней, что совпадает с максимальным сроком пребывания при въезде в РФ без визы.</p> <p>Предполагается, что его стоимость составит около 6,5 тысяч рублей</p> <p>Проект в фазе ведомственного согласования.</p> <p>Проект предложен Всероссийским союзом страховщиков в феврале и проходит ведомственные согласования</p>	<p>Предложение заслуживает поддержки в том случае, если удастся разработчики смогут предусмотреть работоспособный механизм страхования с санкциями за попытку обойти его требования вплоть до запрета на въезд</p>
18	<p>Предложения об определении функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере реализации государственной политики по вопросам</p>	<p>Поручение Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации подготовить предложения об определении функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере реализации государственной</p>	<p>Данное направление госполитики означает, что РФ предполагает взять на себя бремя образования и воспитания наиболее проблемных и при этом крайне многочисленных миграционных когорт. Притом, что уровень социализации и профессиональной адаптации собственного населения страны оставляет желать</p>



<p>адаптации и интеграции мигрантов</p>	<p>политики по вопросам адаптации и интеграции мигрантов (часть 5 подпункта «б» пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 14 ноября 2013 г. № Пр-2681).</p> <p>Во исполнение поручения Правительством Российской Федерации представлен доклад 30 января 2014 г. № 474п-П44, в котором отмечено следующее.</p> <p>Проанализированы функции и полномочия МИДа России, Минздрава России, Минкомсвязи России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Минрегиона России, Минтруда России, Минфина России, Минэкономразвития России, ФМС России, ФСБ России в сфере адаптации и интеграции мигрантов.</p> <p>Учитывая, что в настоящее время законодательством Российской Федерации не предусмотрены какие-либо функции и полномочия органов государственной власти и органов местного</p>	<p>лучшего.</p> <p>Для удовлетворения кадрового голода необходимо сосредоточиться на развитии системы профессиональной подготовки и переподготовки местного населения.</p> <p>В случае с низкоквалифицированными мигрантами – делать ставку исключительно на временное привлечение под запрос работодателя и под его ответственность.</p>
---	---	---



		<p>самоуправления по адаптации и интеграции мигрантов и права последних в указанной сфере, ФМС России было поручено подготовить и внести в Правительство Российской Федерации проект федерального закона по адаптации и интеграции мигрантов. Законопроектом планируется урегулировать общественные отношения по адаптации и интеграции мигрантов, определить обязательства федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, права и обязанности мигрантов.</p>	
Д. Совершенствование системы санкций за нарушение законодательства в сфере иммиграции			
19	<p>Ужесточение ответственности для нарушителей закона о пребывании на территории РФ</p>	<p>3 января 2013 года В.Путин подписал ФЗ № 321- ФЗ от 30.12.2012 г. «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Статья 26</p>	<p>Данный закон заслуживает безусловной поддержки</p>



		<p>дополнена новым основанием для запрета на въезд в Российскую Федерацию, по которому на срок 3 года может быть запрещен въезд иностранному гражданину или лицу без гражданства в случае, если таковой не выехал из Российской Федерации до истечения 30 суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию РФ по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств) или иных явлений стихийного характера.</p>	
20	<p>Запрет на въезд в Россию для предоставивших подложные документы и</p>	<p>Принят Федеральный закон № 207-ФЗ от 23 июля 2013 г. «О внесении изменений в отдельные</p>	<p>Закон заслуживает безусловной поддержки</p>



<p>должников. Повышение штрафов за повторные нарушения миграционного законодательства. Ужесточение наказания для работодателей, нарушивших миграционное законодательство</p>	<p>законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение». Согласно ему, вводится безусловный запрет на въезд в Россию иностранцам и апатридам, если они представили подложные документы, а также в период предыдущего визита не заплатили налоги, штрафы или не возместили расходы по их выдворению. В последнем случае запрет на въезд снимается с момента полного погашения задолженности. Разрешение на работу не может получить иностранец, который в течение 10 предшествующих лет неоднократно выдворялся из России. Повторно пойманные на осуществлении трудовой деятельности без разрешения на работу мигранты будут также выдворяться. Вводятся повышенные штрафы за повторные нарушения миграционного</p>	
--	--	--



		<p>законодательства – от 5 до 7 тысяч рублей с обязательным выдворением из страны (ранее выдворение оставалось на усмотрение контролирующего органа и была возможность ограничиться штрафом, теперь это в четырех указанных регионах, где концентрируется основная масса мигрантов, невозможно). Установлен минимальный срок административного приостановления деятельности для работодателей, нарушающих миграционное законодательство. Неоднократное нарушение миграционного законодательства в течение года будет основанием для исключения организации из саморегулируемой организации, членом которой она является (актуально для строительной сферы, для осуществления деятельности в которой членство в саморегулируемой</p>	
--	--	---	--



		<p>организации обязательно). Для привлекающих на работу нелегальных мигрантов повышаются штрафы: от 5 до 7 тысяч рублей физическому лицу, 50-75 тысяч - должностному и 800 тысяч - 1,5 миллиона - юридическому. Для организаторов же нелегальной миграции максимальный срок лишения свободы вырастет с двух до пяти лет для физических лиц, и с пяти до семи лет для членов организованных групп.</p>	
21	<p>Создание «черного списка» для мигрантов.</p>	<p>Текущая активность профильного ведомства. Федеральная миграционная служба 28 апреля объявила о том, что составлен список мигрантов, которым дистанционно закрыли въезд на территорию РФ. В него занесены 800 тыс. приезжих, нарушивших российское миграционное законодательство. Главными причинами отказа в повторном въезде стали совершение двух правонарушений и невыезд из страны по истечении разрешенного срока пребывания.</p>	<p>Мера абсолютно обоснована, однако реальное правоприменение по отношению к лицам, внесенным в базу, затруднено из-за отсутствия системы комплексного миграционного контроля</p>



		<p>Мигранты-нарушители могут до сих пор находиться в стране, даже не подозревая, что в дальнейшем они не смогут приехать сюда еще раз. Как только сотрудники ФМС проверят документы у «помеченного» иностранца, его задержат и депортируют.</p>	
22	<p>Лишение прав на получение гражданства РФ нарушителям миграционного законодательства</p>	<p>ФЗ N299 от 02.11.2013 г. «О внесении изменений в ст.16 ФЗ «О гражданстве РФ» Установлено, что лица, выдворенные или депортированные с территории РФ, теряют право ходатайствовать о получении гражданства РФ на срок запрета их въезда в Россию.</p>	<p>Закон следует оценить положительно, но надо учитывать, что он касается небольшой группы нарушителей.</p>
23	<p>Введение термина «фиктивная регистрация» и ужесточение наказания для обеих сторон.</p>	<p>Принятый ФЗ N376 от 21.12.2013 г. вводит термин «фиктивная регистрация» по месту проживания и установлена ответственность за нее. Речь идет о регистрации без фактического проживания, а также о регистрации на основании заведомо недостоверных сведений или документов. Вводятся статьи 322.2 и 322.3 Уголовного</p>	<p>Законопроект решает часть проблемы, но не решает ее полностью. Фактическое непроживание сложно доказуемо. По-прежнему можно легально прописывать в квартире неограниченное количество человек. Законом четко не предусмотрено, где мигрант может быть зарегистрирован, а где нет, что является жилым помещением как таковым⁹⁵</p>



		<p>кодекса, предусматривающие для обеих сторон сделки - как для россиянина, так и иностранца, штраф в размере от 100 до 500 тысяч рублей или в размере заработной платы за три года, или принудительные работы на срок до 3 лет.</p>	
24	<p>Запрет на найм иностранцев для компаний, не в полном объеме выплачивающих заработную плату мигрантам</p>	<p>Региональная ведомственная инициатива, в процессе разработки озвученная в СМИ. Департамент труда и занятости населения мэрии Москвы в начале мая обратился к Министерству труда РФ с предложением за несоответствие фактически получаемой мигрантами зарплаты и должности той, которая заявлена в документах, организациям должно быть запрещено использовать иностранную рабочую силу в течение года; повторное нарушение должно караться полным лишением права принимать их на работу.</p> <p>Разработчики этой инициативы полагают, что ее реализация будет способствовать сокращению количества нарушений</p>	<p>Предложенные меры не решат проблемы в силу тяжести ее администрирования: невозможно обеспечить мониторинг исполнения норм в ситуации, когда подавляющее большинство мигрантов получают заработную плату «в конвертах», которую фактически нельзя контролировать.</p>



		<p>миграционного законодательства. Речь, в частности, идет о наименее квалифицированных сотрудниках под видом высококвалифицированных. В России не квотируются разрешения на работу, выдаваемые специалистам, чьи профессии указаны в ежегодно обновляемом списке Министерства труда. Многие работодатели используют эту норму для того, чтобы нанимать неквалифицированный персонал в обход системы квот. С другой стороны, работодатели зачастую выплачивают меньшую заработную плату, нежели та, что оговорена в документах.</p>	
25	<p>Уголовная ответственность вместо административной для работодателей, у которых незаконно работает более 50 мигрантов.</p>	<p>Инициатива должностного лица. Глава ФМС К.Ромодановский выступил с подобным предложением, устраняющим нынешний пробел законодательства (похожие проблемы есть и в ряде развитых стран), когда фактические организаторы нелегальной миграции избегают ответственности по причине того, что крайне сложно доказать их злой</p>	<p>Предложение заслуживает поддержки</p>



		<p>умысел, и они ссылаются на неведение о факте нелегального статуса нанятого ими рабочего. Однако об оформлении данного, безусловно разумного, предложения в закон, пока, ничего не слышно.</p>	
26	<p>Работодатель, принявший на работу иностранцев без соответствующего разрешения и временной регистрации, обязан оплачивать расходы, связанные с административным выдворением или депортацией нелегала за пределы РФ</p>	<p>В настоящее время практикуется «самостоятельный контролируемый выезд мигрантов» за пределы страны по решению суда. Оплата административного выдворения мигранта за пределы России на работодателя не возлагается.</p> <p>Поправки подготовлены.</p> <p>Поправки в закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» уже подготовлены членом комитета по бюджету Михаилом Сердюком в начале августа.</p>	<p>Предложение заслуживает поддержки</p>



Выводы и рекомендации. Основные направления трансформации миграционной политики

Миграционная политика России нуждается в глубоких изменениях, которые бы, с одной стороны, позволили существенно облегчить наем квалифицированных мигрантов из развитых и / или культурно близких стран, а с другой, ужесточить въездной барьер для тех категорий иммигрантов, которые характеризуются низкой социально-профессиональной квалификацией и высокой культурной дистанцией по отношению к принимающему обществу. Изменения должны коснуться и политики в сфере гражданства. Перечислим основные векторы рекомендуемых изменений.

1. Совершенствование механизмов репатриации

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. провозглашает «дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов». Четкие критерии этой дифференциации в концепции отсутствуют и в целом недостаточно проработаны на практике. При этом, как в теории, так и на практике в их числе заведомо отсутствуют этнокультурные показатели, критически важные с точки зрения характера миграции и ее последствий для принимающего общества.

Программа переселения соотечественников, стартовавшая в 2006 г., казалось бы, была призвана восполнить этот пробел, однако не выполнила этой роли. Причем не только в силу количественных (в 2006-2012 гг. ей воспользовалось порядка 125,5 тысяч соотечественников), но и в силу качественных показателей. Понятие соотечественника в российском законодательстве определено крайне широко (в частности, к категории «соотечественников за рубежом», по закону, относятся «лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР»), поэтому оно не обеспечивает, и вероятно, не призвано обеспечивать четкой этнокультурной дифференциации. Об этом говорят и текущие результаты программы – славянское население составляет лишь около 52% поддержанных ей переселенцев.

В 1990-е гг. наблюдалась значительная возвратная миграция русских из бывших республик СССР. Однако российское законодательство не обеспечивало и не обеспечивает им никаких преимуществ в обретении



гражданства. Немало русских переселенцев, в т.ч. вынужденных, до сих пор не могут получить российский паспорт. Это в корне противоречит международному опыту «разделенных наций», в положении которой русские оказались после распада СССР. Масштабные программы этнической репатриации, принятые в Германии, Израиле, Венгрии, Польше, Казахстане и ряде других стран не стали примером и ориентиром для Российской Федерации.

В качестве причины, как правило, упоминается недопустимость «дискриминации» по этническому признаку и отсутствие операциональных критериев этнической принадлежности, которыми могло бы оперировать государство. Оба довода представляются несостоятельными.

Недопустимо ограничивать базовые права граждан по этнической принадлежности, но кооптировать новых граждан по этнической принадлежности – вполне допустимо и естественно. Это характерно не только для классических национальных государств, но и для иммигрантских обществ (так, на протяжении последней трети XIX и большей части XX в США действовал барьер по отношению к иммиграции из азиатских стран, количество иммигрантов Южной и Восточной Европы в определенные периоды жестко квотировалось, Австралия вплоть до 1970-х гг. практически не допускала иммиграции из «неевропейских» стран).

Что же касается критериев определения этнической принадлежности, то можно было бы отметить, что перечисленные выше государства вполне справляются с этой задачей. Как, кстати, и сама РФ, где применяются льготы по признаку этнического происхождения (в отношении коренных малочисленных народов). Кроме того, в отличие от Германии, Казахстана, Израиля и большинства других государств, практикующих этническую репатриацию, постсоветской России был и остается доступен лингвистический критерий этнического отбора мигрантов – владение русским языком как родным, или первым языком, усваиваемым непосредственно в детстве.

Этот критерий обеспечивает оптимальную выборку с точки зрения этнической совместимости с принимающим обществом (существуют лишь отдельные крайне малочисленные когорты потенциальных репатриантов, к которым он не применим – например, потомки «белой эмиграции», но в данном случае для закрепления льгот по натурализации мог бы быть принят отдельный акт, условно, об «историческом примирении»).

Использование этого критерия сделало бы объектом льготной натурализации не только тех, кто записан «русскими» в переписях постсоветских государств (где стремятся к завышению доли титульного



населения), но и, например, массовую когорту русскоязычного населения Украины. Следует отметить, что, учитывая жесткую линию Украины на исключение двойного гражданства, льготный режим натурализации может коснуться лишь тех, кто готов к «сжиганию мостов» и переселению на постоянное место жительства. Таковых будет меньшинство. Большинству же русских и русскоязычных украинцев Россия должна предложить не «билет в одну сторону», а максимальное облегчение трансграничных контактов – и формирование двойной лояльности. Инструмент вполне очевиден и может быть заимствован из международного опыта. Польша решает на Украине аналогичную проблему за счет т.н. «карты поляка» – документа, дающего его обладателю определенный пакет миграционных преференций и внутренних прав, аналогичных гражданским, но не подразумевающих формального вступления в гражданство. Аналогичный документ распространялся и Венгрией среди зарубежных соотечественников.

«Карта русского» (с несколько иными, чем в «польском» случае, критериями получения – учитывая уже упомянутую решающую роль лингвистического критерия для «русского мира», и большим объемом предоставляемых прав, учитывая, что Польша, в отличие от нас, связана с ЕС общей визовой политикой и иными обязательствами) может стать важным дополнением к упрощенному режиму предоставления гражданства для русскоязычной части Украины.

Таким образом, в сфере совершенствования механизмов репатриации представляются необходимыми следующие меры:

- Законодательная корректировка понятия «соотечественника» и привязанных к ней программ. В эту категорию должны попадать русские (по критерию происхождения и / или лингвистическому критерию – владение русским языком как родным / первым языком) и представители иных коренных народов России, говорящие по-русски и причастные к русской культуре (русская культура с полным основанием может быть признана титульной культурой в России, т.е. единственной высокой культурой, на базе которой возможна интеграция *всего* общества).
- Расширение спектра прав и возможностей, предоставляемых программой переселения соотечественников. Сужая круг «соотечественников» (до реальных носителей титульной культуры), необходимо одновременно отказаться от региональных ограничений, обуславливающих участие в программе переселения и расширить набор предоставляемых прав и возможностей до уровня сопоставимого (с поправкой на



среднедушевой доход в стране) с льготами, предоставляемыми репатриантам в Германии и Израиле.

- Законодательная корректировка понятия «носителя русского языка» (не просто владение русским языком и его «повседневное использование», но полный перечень существующих в лингвистике критериев носителя языка – усвоение в раннем детстве, интуитивное и спонтанное понимание речи, коммуникативная компетентность, отсутствие акцента и т.д.) и соответствующее ужесточение лингвистического фильтра, применяемого в процедуре упрощенного получения гражданства; корректировка процедуры определения статуса носителей русского языка в сторону профессионализации оценки (основу комиссий должны составлять лингвисты, а не чиновники ФМС) и формализации требований.
- Распространение возможностей упрощенного приобретения гражданства РФ на русскоязычных граждан Украины.
- Обеспечение возможности «воссоединения с Родиной» в том числе и без переселения на постоянное место жительства – введение института «карты русского» для соотечественников за рубежом и прежде всего на Украине.

2. Резкое повышение барьера натурализации для этнических мигрантов

Необходимо максимально возможное разграничение желательной и нежелательной иммиграции по принципу культурной близости к принимающей стороне, как в сфере собственно миграционной политики, так и в сфере политики натурализации.

Сегодня это разграничение формально отсутствует, а на практике – осуществляется с точностью до наоборот. Понятно, что льготный режим миграции для граждан Таджикистана или упрощенный режим выдачи гражданства для граждан Киргизии и отсутствие подобных режимов для культурно близких Украины или Молдавии – следствие конфигурации межгосударственных отношений, а не приоритетов национальной политики государства. Но де-факто получается, что Россия осуществляет негативную селекцию мигрантов и, главное, новых граждан.



На состоявшемся в октябре 2014 года Совете по межнациональным отношениям ФМС Константин Ромодановский заявил, что в 2002-2013 годах обладателями российских паспортов стали более 2,5 млн. выходцев из бывших союзных республик, при этом две трети из них являлись представителями титульных народов стран исхода. По оценкам экспертов, большая часть натурализующихся мигрантов получает гражданство по упрощенной схеме.

Доступность натурализации для широких когорт этнических мигрантов может привести к тому, что мы минуем ту точку невозврата, которая в свое время была пройдена в странах Западной Европы. Вчерашние гастарбайтеры и их потомки станут полноправными гражданами страны, серьезно меняя ее этнический баланс и социальный облик. В случае с выходцами из близких в культурном / цивилизационном отношении стран это не создавало больших проблем в Европе и вряд ли создаст их у нас. Но в случае с этническими мигрантами из аграрных исламских регионов, переживающих болезненный процесс распада традиционного общества, это будет чревато повышенными рисками. Как правило, для этнических групп с высоким уровнем внутриобщинных связей приобретение гражданства не создает лояльности к стране пребывания, но лишь повышает требовательность к ней. Именно из числа «новых граждан», уже не опасющихся за свой статус в РФ, будет рекрутироваться актив криминальных сетей, исламистских сообществ и этнических бунтов. В среднесрочной и долгосрочной перспективе риски, связанные с «новыми гражданами», существенно выше, чем с так называемыми «нелегалами». Тем более что их уже невозможно будет снижать средствами миграционной политики (через контроль въезда и пребывания на территории страны).

В этой связи, необходимо радикальное повышение барьера натурализации для иностранных граждан, не являющихся репатриантами («соотечественниками» в указанном выше узком смысле слова). В том числе:

- Высокий лингвистический барьер. Учитывая особую роль русского языка как интегрирующего фактора и одновременно его высокую распространенность на постсоветском пространстве, России – в ряду базовых условий приобретения гражданства (на «общих условиях», т.е. помимо случаев репатриации, о которых шла речь выше, и предоставления гражданства за особые заслуги) – необходимо выставить более высокую планку по знанию языка страны, нежели это делают Латвия и Эстония.



- Высокий ценз оседлости. Естественный способ защитить институт гражданства / подданства в условиях интенсивной внешней миграции – определить высокие требования к срокам законного пребывания на территории страны. Так, в Объединенных Арабских Эмиратах иностранные граждане арабского происхождения должны прожить в стране не менее семи лет, прежде чем претендовать на получение гражданства, иные иностранные граждане – не менее 30 лет. В России этот ценз должен быть сопоставимым. Например – проживание в стране не менее десяти лет на основании вида на жительство, а до получения вида на жительство – ещё не менее пяти лет на условиях легальной занятости и законопослушности.
- Высокий порог аккультурации (знание истории страны, основ культуры и правовой системы, которое должно проверяться в ходе формализованного и детализированного теста, включающего в себя как устную, так и письменную часть).
- Высокий ценз социальной интеграции. В США или Франции, примеры которых были рассмотрены выше, право на первоочередное получение гражданства имеют носители высоких образовательных и профессиональных компетенций, высокого уровня доходов и инвестиционных возможностей, признанных достижений в тех или иных видах профессиональной / творческой деятельности. В РФ получение гражданства в упрощенном порядке зачастую не требует ни высокого уровня образования и профессиональной квалификации, ни высокого уровня доходов, ни каких-либо достижений. По меньшей мере, необходимо повышать требования к соискателю российского гражданства с точки зрения уровня образования и дохода.
- Высокий инвестиционный ценз – в случае так называемого «инвестиционного гражданства», то есть принятого в ряде стран механизма получения гражданства через инвестиции в экономику (в США соискатель «инвестиционного гражданства» должен вложить в экономику не менее \$1 млн. или не менее \$500 тыс. в особые сферы занятости – сельскую местность, регионы с высокой безработицей и т.д.). Должен также действовать запрет на вывод этих средств на протяжении



нескольких лет. Предлагаемые сегодня от имени ФМС варианты «инвестиционного гражданства» неприемлемы, так как они предполагают «инвестирование» сумм, незначительных по мировым меркам и право их немедленного вывода из экономики сразу после получения гражданства.

Кроме того, для предотвращения рисков, связанных с растущей когортой не ассимилированных «новых граждан», необходимы:

- Денонсация соглашения об упрощенном порядке приобретения гражданства с Киргизией.
- Проверка миграционной истории с 1991 г. иммигрантов по социальным (религиозные экстремисты, участники ОПГ и т.д.) и территориальным группам риска (мегаполисы, нефтегазовые регионы, районы с вооружением ОМП, пограничные регионы) с возможностью отзыва недобросовестно приобретенного гражданства.
- Минимизация применения «права почвы» как основания натурализации (в действующем законодательстве его применение справедливо ограничивается исключительными случаями, но периодически возникают предложения расширить сферу его применения).
- Принесение и подписание клятвы верности России и отказа от лояльности любому другому иностранному правительству как необходимое условие натурализации. Аналогичная процедура существует в США, где принимающий гражданство заявляет: «Настоящим я клятвенно заверяю, что я абсолютно и полностью отрекаюсь от верности и преданности любому иностранному монарху, властителю, государству или суверенной власти, подданным или гражданином которого я являлся до этого дня; что я буду поддерживать и защищать Конституцию и законы Соединённых Штатов Америки от всех врагов, внешних и внутренних...».
- Обеспечение механизмов отзыва гражданства, приобретенного в порядке натурализации, в случае совершения действий



несовместимых с принесенной гражданской присягой (при необходимости – принятие соответствующих поправок в Конституцию РФ).

В целом, в основе политики натурализации должно лежать признание того факта, что паспорт – это документ, удостоверяющий принадлежность индивида к нации, стать членом которой можно только в случае глубокого освоения стержневой для нее культуры. Практическое воплощение этих принципов будет способствовать поддержанию ценности института гражданства и должного уровня интеграции гражданской общности даже в условиях повышенного иммиграционного давления.

3. Защита национального рынка труда и обеспечение социальных прав мигрантов

Как уже отмечалось, система миграционного регулирования в России имеет два важных недостатка.

- Низкий уровень реальной защиты национального рынка труда. Декларируя приоритет российских граждан на рынке труда, государство его не обеспечивает и даже создает дополнительные конкурентные преимущества на рынке труда иностранным работникам (общая фискальная нагрузка на труд мигранта оказывается ниже, чем на труд гражданина РФ).
- Низкий уровень стандартов, определяющих социальные права трудовых мигрантов и обязанности работодателя в этой сфере.

Очевидно, что эти две проблемы тесно связаны. Чем хуже обстоят дела с социальными стандартами труда мигрантов (как в смысле уровня законодательных требований к работникам и работодателям, так и в смысле контроля за их исполнением), тем выше вероятность массовой низкоквалифицированной внешней миграции и соответственно тем ниже уровень защиты национального рынка труда.

Некоторые инициативы последнего времени будут способствовать выправлению этой диспропорции. В их числе:

- Поправки в законодательство, обязывающие работодателя платить страховые взносы в Пенсионный фонд России за трудовых мигрантов с первого дня трудоустройства (в настоящий момент взносы за мигрантов платятся только в том



случае, если они работают у работодателя в общей сложности в течение шести месяцев в год, что позволяет предпринимателям уходить от фактической уплаты взносов).

- Введение системы патентов как основного механизма доступа на национальный рынок труда (покупка патента трудовым мигрантом призвана компенсировать – хотя на практике, лишь частично – то, что де-факто «не доплачивает» работодатель в виде налоговых и социальных отчислений при найме внешних трудовых мигрантов).
- Введение обязательства мигрантов по покупке полиса добровольного медицинского страхования (полис должен действовать не менее 90 дней, что совпадает с максимальным сроком пребывания при въезде в РФ без визы).

В числе выдвинутых на разных уровнях, но не получивших развития инициатив такого рода, можно отметить:

- Запрет на прием в детские сады и школы детей мигрантов в том случае, если их родители не платят налоги в России (в нижнюю палату внесен соответствующий законопроект).
- Внедрение законодательных норм, устанавливающих верхнюю планку для общего количества человек, которых разрешено регистрировать на единицу жилой площади (широко обсуждавшийся закон о «резиновых квартирах» пресекает «фиктивную регистрацию», но никак не препятствует превращению квартир в обычных жилых домах в общежития для мигрантов) и ограничивающих возможность регистрации мигрантов в нежилых помещениях (сегодня такая возможность у работодателей есть).
- Запрет на найм иностранцев для компаний, не в полном объеме выплачивающих заработную плату мигрантам (инициатива Департамента труда и занятости населения мэрии Москвы, призванная, в частности, пресечь найм низкоквалифицированных сотрудников под видом высококвалифицированных).



- Введение минимальной оплаты труда для мигрантов (предложение спикера Совета Федерации Валентины Матвиенко).
- Обязательство работодателя, принявшего на работу иностранцев с нарушениями трудового / миграционного законодательства, нести расходы, связанные с административным выдворением или депортацией мигранта за пределы РФ

Роль регулирования внутреннего рынка труда как фактора миграционного регулирования повышается в связи с вероятным присоединением к ЕАС одного из государств-доноров миграции – Республики Кыргызстан. О негативных последствиях этого решения мы пишем в других разделах исследования. Но если оно все же будет реализовано, по сути, единственным инструментом сдерживания низкоквалифицированной трудовой миграции из республики станут общие, неизбирательные меры воздействия на рынок труда. При надлежащей настройке они тоже могут иметь определенный эффект.

В числе возможных сдерживающих низкоквалифицированную трудовую миграцию неселективных мер:

- установление минимального уровня оплаты труда, дифференцированного по отраслям и регионам,
- установление (по регионам, предприятиям) индикативных показателей, характеризующих уровень производительности и эффективности труда для снижения трудоемкости отраслей, наиболее широко использующих труд внешних мигрантов,
- введение нормативов по обеспечению жильем внутренних и внешних мигрантов и так далее.

Введение так называемого «корпоративного патента» (в дополнение к уже действующим патентам для работы у физических лиц) де-факто отменяет в России такой важный механизм защиты национального рынка труда, как система квот. Следует признать справедливой критику действия этой системы в России за ее низкую эффективность. Тем не менее, квотирование применяется во многих развитых странах и в нашем случае оно представляется особенно важным как инструмент воздействия на миграционную политику со стороны регионов.



Обеспечить такой механизм воздействия можно и при переходе к системе патентов. Речь должна идти не только о дифференциации стоимости, но и о квотировании числа выдаваемых патентов по регионам. Неся основные социальные издержки неконтролируемой и избыточной внешней миграции, регионы должны иметь прозрачные и действенные механизмы воздействия на миграционную ситуацию.

4. Визовый режим и позитивная селекция трудовой миграции

Действующая Концепция государственной миграционной политики до 2025 года провозглашает, в числе своих принципов, «дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов». Сам по себе этот принцип представляется верным, но недостаточным – дифференциация должна осуществляться также исходя из страновых / этнокультурных характеристики миграционных потоков (т.к. они относятся к числу ключевых параметров социализации и адаптации в принимающем обществе). Но даже в этом ограниченном виде принцип селекции, в лучшем случае, не реализуется, в худшем – реализуется в логике негативной селекции. В российском миграционном законодательстве действуют меры льготирования квалифицированных и высококвалифицированных специалистов. Однако режим «легализации» в случае квалифицированных и высококвалифицированных работников из «визовых» стран «богатого Севера» все равно остается существенно более затрудненным, чем в случае низкоквалифицированных работников из «безвизовых» стран постсоветского «бедного Юга». Последние имеют возможность фактически бесконтрольно въезжать в страну – и лишь затем решать проблему занятости и легализации своего пребывания в ней. В этой ситуации позитивная дифференциация внешней трудовой миграции представляется невозможной.

По опыту развитых государств, основными инструментами дифференциации миграционных потоков выступают:

- балльная система, подходящая к отбору потенциальных иммигрантов на основе балльного теста, система критериев которого ориентирована, как правило, на долгосрочные задачи человеческого капитала (Канада, Австралия Дания и др.),
- система заявок от работодателей, ориентированных на текущие потребности рынка труда и привлекающих в страну конкретных иностранных граждан под свою ответственность и



под контролем регулирующих органов государства (США, Швеция, Испания и др.).

В ряде стран применяются элементы и той, и другой системы, в России же не действует ни одна из них. Сбор заявок от работодателей в рамках отменяемой ныне системы квотирования не решал задач позитивной селекции миграционного потока, поскольку в заявках фигурировало прогнозируемое число привлекаемых иностранцев, а не конкретные приглашаемые предприятием соискатели, по которым могло бы приниматься положительное или отрицательное решение.

Возможность введения балльной системы в РФ обсуждается сегодня с подачи ФМС и является одной из рекомендаций некоторых программных документов в сфере миграционной политики. Однако это довольно сложная система селекции, требующая развитой и качественной регуляторной среды. Она в большей мере отвечает задачам более высокой иммиграционной ступени – например, выдачи вида на жительство (в предложении ФМС – разрешений на временное проживание), чем регулированию первичного трудоустройства. В некоторых странах (Великобритания, Дания) она используется и для первоначального привлечения иммигрантов на временной основе. Однако в этом случае она требует – точно так же, как система заявок от работодателей, – такого инструмента, как временные трудовые визы различных видов. Именно этот механизм является основной дифференциации миграционных потоков, по каким бы принципам и критериям она ни проводилась.

В странах, ориентированных на первичное привлечение мигрантов через балльную систему, соискатели рабочей визы могут получить непосредственно в случае успешного прохождения балльного теста. В странах, ориентированных на систему заявок от работодателей (наиболее показателен пример США), работник должен заключить трудовой договор с работодателем, работодатель должен направить петицию властям о привлечении иностранной рабочей силы. Лишь затем, в случае удовлетворения этой петиции, работник может обратиться в посольство или консульство с заявлением о получении трудовой визы (в которой даже на этом этапе может быть отказано).

Позитивная селекция миграционного потока в РФ также возможна лишь в том случае, если въезд на территорию страны для наиболее массовых и «проблемных» категорий (в профессиональном и социокультурном отношении) трудовых мигрантов будет требовать предварительного получения рабочей визы той или иной разновидности.

Введение рабочих виз в отношениях с государствами – донорами миграции Средней Азии необходимо оценивать и позиционировать не как режим закрытых дверей, а как способ переместить контрольно-учетные



процедуры (и частично механизмы адаптации трудовых мигрантов) – в страны их исхода.

Разумеется, имплементация такого режима потребует серьезных усилий, но распространенные аргументы относительно того, что визовый режим заведомо «не будет работать» несостоятельны. Примером обратного является Грузия. Начиная с 2006 года, по политическим причинам, к визовому режиму с этой страной добавилась практика отказа выдачи в визе по большинству оснований, кроме гуманитарных (посещение близкого родственника). Визовый режим неукоснительно соблюдается – отсутствует даже рынок «содействия» в получении визы.

Еще более сомнительны доводы о том, что шаги в сторону визового режима повысят коррупционную емкость миграционного регулирования. Верно скорее обратное. Основной коррупциогенный фактор в данной сфере – большой массив людей, находящихся в «серой зоне» между вполне легальным въездом на территорию страны и не вполне легальной или полностью нелегальной занятостью. Это создает большое пространство произвола контролирующих органов и объективно затрудняет контроль (как уже отмечалось, более 90% «нелегалов» в лагере «Гольяново» в августе 2013 года составили вьетнамцы просто потому, что определить незаконность их пребывания в столице можно было на основании просроченных виз).

Определенные шаги в сторону позитивной селекции миграционного притока могут быть сделаны также до и помимо введения визового режима. В их числе:

- Необходимость предварительного официального приглашения работодателя для въезда в страну трудового мигранта. Уже сейчас необходимым условием законного трудоустройства «безвизового» иностранца в РФ является указание им соответствующей цели в миграционной карте при въезде в страну. Важно, чтобы въезд с данной целью мог осуществляться только при наличии соответствующего документа со стороны работодателя.
- Частичный перенос в «страны исхода» инфраструктуры учета и адаптации трудовых мигрантов, развитие в них кадровых и информационных центров.
- Повышение въездного барьера для трудовых мигрантов (покупка полиса ДМС, медицинское освидетельствование, справка о вакцинации, депозит на случай выдворения / депортации, дактилоскопия).



- Постепенный переход к требованию обязательности биометрических паспортов.

5. Рекрутинг рабочей силы в странах исхода – вместо системы «адаптации» и «интеграции» мигрантов на территории РФ

Подобные меры призваны содействовать давно назревшему переходу от неизбирательного миграционного «гостеприимства» к режиму *рекрутирования* рабочей силы, осуществляемого под контролем государства и по запросу / под ответственность работодателя.

На сегодняшний день в сфере трудовой миграции сложилась ситуация, когда кадровые агентства, занимающиеся «поставкой» иностранного персонала российским работодателям полностью бесконтрольны, а на Федеральную миграционную службу возложены непрофильные функции по организации обучения без необходимых ресурсов.

Тысячи трудовых мигрантов въезжают на территорию Российской Федерации в поисках работы и зачастую сталкиваются со сложно преодолимыми требованиями законодательства, невостребованностью на рынке без возможности самостоятельно покинуть территорию РФ.

Вместе с тем, ситуацию нужно и можно контролировать, если в страну будут въезжать только те мигранты, которые необходимы российским работодателям и которым гарантировано рабочее место в соответствии с их подтвержденной квалификацией.

В качестве варианта решения этой задачи предлагается рассмотреть создание специализированной кадровой структуры, действующей на основе межправительственных соглашений и под контролем Правительства РФ, в функции которой будет входить:

- подбор и высококвалифицированный отбор иностранного персонала;
- организация профессионального тестирования и получения отобранными кандидатами необходимых сертификатов, подтверждающих уровень их квалификации;
- сопровождение необходимых для получения доступа на национальный рынок труда процедур, включая медицинское освидетельствование, языковые тесты;



- сопровождение при оформлении рабочих виз и централизованная доставка на территорию РФ кандидатов, отобранных и прошедших тесты и медицинское освидетельствование.

Взаимодействие с соискателями вакансий, профессиональное и медицинское тестирование необходимо проводить на территории стран их проживания. В Россию отобранные кандидаты будут прибывать непосредственно к работодателю для выполнения своей трудовой функции.

Данная специализированная структура должна располагать сетью представительств в регионах страны и зарубежных представительств в странах, поставляющих в Россию трудовых мигрантов (Узбекистан, Таджикистан, Киргизия, Вьетнам, Китай, Бангладеш и др.). В ее рамках может осуществляться создание и развитие базы данных по трудовым ресурсам, взаимодействие с представителями властей стран, откуда привлекаются иностранные специалисты (консульства, Министерства труда и миграции и пр.), обработка заявок на подбор и предоставление персонала, визовая поддержка и консультационная поддержка иностранных специалистов, регламентация условий их труда в РФ.

Целями проекта являются:

- Разработка и внедрение алгоритма планового поступления в Российскую Федерацию трудовых ресурсов, в соответствии с потребностью в таких ресурсах и с учетом социально – экономической ситуации в регионах.
- Организация в Российской Федерации более действенной системы контроля за мигрантами и работодателями, использующими труд мигрантов.
- Переход на самофинансирование проекта и высвобождение бюджетных средств.

На первичном этапе финансирование проекта осуществляется за счет благотворительных взносов работодателей (проводится первая рекрутинговая кампания, оплачивается проведение профессионального и медицинского тестирования, обеспечивается наличие средств на банковском счета мигранта для возвращения в страну проживания). Далее проект переходит на самоокупаемость и развивается за счет агентского вознаграждения за предоставление персонала.



К числу преимуществ проекта относится:

- Осуществление качественного профессионального и медицинского отбора персонала в стране проживания, без затрат на депортацию не востребовавшихся или низкоквалифицированных кандидатов.
- Повышение ответственности работодателя за целевое использование иностранной рабочей силы, выполнение требований промышленной безопасности и создание приемлемых условий санитарно – бытовых условий.
- Контроль работодателя со стороны ФМС, за счет создания единой базы данных трудовых мигрантов.
- Сокращение бюджетного финансирования ФМС за счет обязательной оплаты работодателем профессиональных тестов, медицинского обеспечения и транспортных расходов на иностранный персонал.
- Снижение доли неквалифицированных / не востребовавшихся в России иностранных специалистов, что должно снизить процент преступности среди мигрантов.
- Передача непрофильных для ФМС функций по обучению и тестированию Федеральной специализированной структуре.
- Создание новых рабочих мест для граждан РФ.

Развитие системы рекрутинга иностранной рабочей силы под контролем государства и на основе государственно-частного партнерства должно стать альтернативой созданию системы инетграции и адаптации мигрантов на территории РФ (под эгидой ФМС и / или региональных властей). Последняя представляется не только громоздкой и дорогостоящей, но и политически неприемлемой: чтобы быть сколько-нибудь эффективной в масштабе существующего миграционного притока она потребует значительных ресурсов, которые могли бы быть направлены в национальную систему профессионально-технического образования, ориентированную на граждан страны.

Отказ от громоздкой и дорогостоящей модели «интеграции» и «адаптации» мигрантов на территории РФ в пользу модели рекрутинга на территории стран исхода подразумевает строгую ориентацию законодательного / административного регулирования на временную трудовую миграцию (за исключением случаев репатриации, о которых шла речь выше, и отдельных высококвалифицированных специалистов).



6. Ревизия политики в Центральной Азии

Контроль над миграционной ситуацией

Отношения Москвы с режимами государств-доноров миграции выстраиваются по формуле «миграционная открытость в обмен на условную лояльность». Эта модель неприемлема по ряду причин.

- Военное и экономическое присутствие РФ в государствах региона (в первую очередь, Киргизии и Таджикистане) – это не столько интерес Москвы, сколько необходимость для самих этих государств, уязвимых в смысле экономики и безопасности. Идет ли речь о присутствии российских военных объектов или российского бизнеса в этих странах, России не должны предлагать платить дважды (не только финансовыми ресурсами, но и миграционными льготами), причем за то, что нужно не только ей, но и ее партнерам.
- Помимо «льготного» миграционного режима, у Москвы достаточно аргументов в отношениях, по меньшей мере, с Киргизией и Таджикистаном (инвестиции, кредиты, военно-техническое и энергетическое сотрудничество и др.). Вопрос в умении и готовности их эффективно использовать.
- Миграционный режим на данном направлении является фактором, имеющим настолько глубокое, комплексное, долгосрочное (и в подавляющей части негативное – о чем шла речь в предыдущих главах доклада) влияние на состояние общества и национальную безопасность России, что вообще не может рассматриваться в качестве дежурной разменной карты в отношениях между главами государств.

Однако даже в том случае, если Москва рассматривает миграционную политику как один из возможных предметов политического торга и, соответственно, рычагов воздействия на партнеров в ЦАР, то для начала такой рычаг должен быть создан. По состоянию на сегодняшний момент «миграционного рычага» как полноценного инструмента в руках Москвы просто не существует – в отсутствие оборудованной границы на южном направлении, полноценной инфраструктуры выдворения нарушителей (правовой и материальной), специализированных полицейских подразделений, сквозной (межведомственной) системы учета и контроля иностранных граждан и т.д.

В этой связи, *введение визового режима* с государствами-донорами миграции в регионе следует воспринимать и позиционировать не как



способ «отгородиться от партнеров», а как способ *обеспечить контроль* над важнейшим параметром национальной безопасности и международных отношений, каковым являются миграционные процессы (вне визовых инструментов обеспечение такого контроля маловероятно). В дальнейшем эффективно установленный визовый режим позволит проводить как более либеральную, так и ограничительную миграционную политику, в зависимости от приоритетов и обстоятельств.

Примером страны, которая существенно более жестко контролирует миграционный поток из неблагоприятных регионов ЦАР, при этом сохраняя партнерские отношения с государствами и сильные позиции в регионе, является Казахстан. Учитывая, что в рамках достигнутого уровня интеграции под эгидой ЕАЭС необходимо проведение согласованной миграционной политики, представляется целесообразным взять за основу казахстанский, а не российский опыт регулирования миграции при ее формировании.

Отказ от поспешного расширения ЕАЭС

Представляется крайне опасным форсированное вступление стран региона в Евразийский экономический союз. В случае вступления в него Киргизии (на официальном уровне звучали также заявления об аналогичных перспективах Таджикистана), интеграционное объединение получает целый ряд весомых минусов (право вето для проблемных экономик на уровне Высшего совета объединения, дополнительные каналы для китайской контрабанды и афганского наркотрафика, невозможность эффективных защитных мер в сфере миграционной политики) и не получает никаких плюсов (кроме крайне сомнительного имиджевого эффекта).

Кроме того, подобные действия могут осложнить ситуацию в самих странах ЦАР. Так, в Киргизии значительная часть населения по-прежнему находится в зависимости от китайского реэкспорта, который в условиях Таможенного союза должен быть резко ограничен. Недовольство на этой почве может стать триггером политической дестабилизации (в т.ч. при помощи внешних сил). В Киргизии в преддверии выборов в парламент ожидается появление большого числа партий, образованных из неправительственных организаций, однозначно ориентированных на Вашингтон – они объединяются, укрепляются, регистрируются. Активное вмешательство России в ситуацию будет подано в общественном мнении как недопустимая агрессия. Такое вмешательство было бы для России серьезной ошибкой.



Военное сотрудничество со странами региона

Основную ставку РФ следует сделать на двустороннее военное сотрудничество с Казахстаном. Именно по линии казахской границы с государствами Средней Азии целесообразно создать Южный рубеж коллективной обороны, где прямое применение российских войск будет действительно целесообразно. Необходимо согласовать вопросы размещения военной инфраструктуры, которая, в случае возникновения военных угроз с Юга, обеспечит применение ВС РФ в заведомо преимущественных условиях и с гарантированно минимальными потерями.

Такому подходу благоприятствуют как политические (опыт союзничества с Казахстаном и платформа развития отношений в виде ЕАЭС и ОДКБ), так и географические обстоятельства (ландшафт границ Казахстана со странами ЦАР – пустыня и песчаная степь, протянувшаяся на многие сотни километров – представляет собой сильную естественную преграду, исключающую возможность скрытого выдвижения и сосредоточения крупных группировок противника, облегчающую задачи спутниковой, авиационной, беспилотной разведки и ударных средств авиации).

Ориентироваться на удержание рубежей обороны к югу от казахстанской границы силами российской армии *было бы ошибочно*. Если вместо sporadических боевых действий по периметру границ российские военные (в составе КСОР или иных форматах) окажутся в эпицентре крупномасштабного регионального конфликта, то у РФ будут крайне ограниченные возможности по их снабжению, координации и поддержке.

Серьезной проблемой является изолированность ключевых военных объектов РФ в ЦАР – военно-воздушной базы в Киргизии, и базы 201-й дивизии в Таджикистане. В случае быстрого запуска конфликта средней интенсивности (который вполне вероятен, как отмечается в разделе 4.3.) эти объекты скорее станут фактором уязвимости и перейдут в разряд спасаемых, а не спасателей. Текущее военное присутствие России в регионе – это присутствие «мирного времени», совершенно не адаптированное к негативным вариантам развития событий.

Учитывая повышенные политические риски в треугольнике Узбекистан – Таджикистан – Киргизия и крайне низкую договороспособность политических режимов данных стран (в том числе, перед лицом реальной военной угрозы), а также отмеченную коммуникационную уязвимость самих объектов, необходимо всесторонне оценить целесообразность их сохранения.



Наряду с этим, необходимо:

- развивать военно-техническое сотрудничество со странами региона, включая подготовку офицерского состава, поставки военной техники и т.д.;
- добиваться участия сторон в различных совместных программах военно-технического направления с коммерческой привлекательностью (например: оснащения вооруженных сил российским вооружением, средствами управления и связи, подготовка специалистов);
- разместить на территории этих государств мастерские по ремонту техники, находящейся на вооружении, что позволит трудоустроить местное население;
- добиться соглашения с Таджикистаном по линии ОДКБ об укреплении местных пограничников силами из Казахстана и России для борьбы с наркотрафиком и проникновением через границу вооруженных отрядов исламистов (такого рода пограничные аванпосты важны не в качестве «военных заслонов», а в качестве механизмов разведдеятельности и активного мониторинга обстановки);
- стремиться к аналогичному соглашению с Туркменией на двусторонней основе;
- активизировать диалог с Узбекистаном об оперативном сотрудничестве по борьбе с терроризмом вне рамок ОДКБ.

Стратегия не прямых действий в Афганистане

Необходима разработка специальной «постафганской дорожной карты», в которой были бы предусмотрены все возможные варианты развития ситуации, а также пути наращивания военно-технического и политического сотрудничества с государствами Центральной Азии, в том числе, через механизмы таких международных структур, как ОДКБ и ШОС.

Наряду с укреплением Южного рубежа обороны (граница Казахстана), необходимо дальнейшее развитие трансграничного сотрудничества со странами региона и укрепление границ СНГ. Перспективным представляется также решение задач по противодействию угрозам со стороны Афганистана в рамках стратегии не прямых действий. Для этого, в частности, необходимо:



- оказывать поддержку антиталибским силам на севере ИРА;
- содействовать трудовой мобилизации в странах ЦАР за счет находящихся на территории РФ мигрантов для строительства инженерных сооружений в приграничных с Афганистаном укрепрайонах, а по мере необходимости – и военной мобилизации;
- разработать комплекс мер по укреплению стратегического тыла КСОР ОДКБ (ВС РФ) применительно к угрозам, связанных с исламистскими настроениями мигрантов в регионах РФ.

Укрепление границ

В условиях возрастающей угрозы регионального конфликта укрепление приграничных районов страны на южном направлении становится условием *sine qua non* обеспечения национальной безопасности и территориальной целостности России. Основным способом охраны должен быть оперативно-войсковой с радиолокационным прикрытием государственной границы, активным участием всех слоёв гражданского общества.

Усиление пограничного режима необходимо как с точки зрения миграционного контроля и контроля грузов, так и с точки зрения военной безопасности.

Несмотря на значительные финансовые расходы, граница России должна быть оборудована, в том числе, с точки зрения инженерно-технического оснащения и наличия частей прикрытия не только погранвойск, но и регулярной армии. Необходимо оборудование по всему периметру, включая участки соприкосновения с ныне дружественными государствами. Целесообразно размещение в приграничных районах с Казахстаном системы военных баз (включая базы ВВС).

Параллельно необходимо укрепление внешних границ СНГ. По линии ОДКБ должны предлагаться на тактическом уровне такие формы организации охраны границы, которые ставили бы оперативно-тактические командования пограничных структур государств-членов организации в максимальную зависимость от России по моделированию способов и методов охраны границы. Конечной целью должно стать присутствие на постоянной основе военных специалистов из числа российских военнослужащих в соответствующих структурах данных государств (оперативные группы). Это позволило бы осуществлять



активный мониторинг военно-политической обстановки на дальних подступах.

Проблема беженцев и готовность к чрезвычайным ситуациям

В случае развития негативных сценариев, связанных с прибытием беженцев из стран ЦА, представляется необходимым на основных транспортных направлениях (водный, железнодорожный, автомобильный) иметь планы развёртывания карантинных зон, лагерей в ближайшем приграничье, где будут предусмотрены места размещения людей (взрослых, детей), фильтрационные, медицинские, ветеринарные пункты; стоянки автотранспорта, места размещения животных, места по утилизации имущества, административные блоки. Все имущество данных карантинных участков в законсервированном виде должно быть сдано на ответственное хранение в ближайшие от государственной границы склады ФСБ, МЧС, ФТС. Необходимо иметь федеральный план по обеспечению *временного размещения и занятости* беженцев, предусматривающий организационные, правовые, технические решения, *исключающие* их свободное распространение по территории РФ и переселение в РФ на постоянное место жительства.

Всё это позволит системно подойти к складывающейся ситуации, избежать большинства негативных последствий возможной гуманитарной катастрофы.

7. Профилактика исламизма среди мигрантов и смещения этнодемографического баланса в стратегических регионах

Начиная с середины 2000-х гг. более ощутимо, чем китайская миграция, на этнический баланс сибирских и дальневосточных регионов начинает влиять миграция из Средней Азии и (в отдельных городах – как правило, столицах «сырьевых провинций») Северного Кавказа. Рядом экспертов данный процесс рассматривается как позитивный, учитывая «недонаселенность» восточных территорий. Однако именно на фоне низкой плотности населения и «встречного» оттока коренного населения в европейскую часть страны массовая этническая миграция способна привести к резкому нарушению этнического баланса и появлению на востоке страны – в т.ч. в стратегически значимых «ресурсных» регионах – зон постоянного этнорелигиозного конфликта.

На примере Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономного округов можно говорить о постепенной и неуклонной реализации этой угрозы за счет целого ряда факторов:



- наличие сильных северокавказских и закавказских диаспор еще с позднесоветских времен (когда кадры из Азербайджана, Чечено-Ингушетии, Дагестана активно привлекались для освоения новых сырьевых провинций),
- их активное пополнение за счет миграционных процессов в 1990-е и 2000-е гг., а также формирование массовых среднеазиатских диаспор,
- взаимоналожение этнических конфликтов и процессов экономической конкуренции между различными группами населения,
- сильное влияние этнических ОПГ, задействование этнического фактора в криминальном переделе собственности и сфер влияния, кланово-административных конфликтах,
- экспансия исламизма как идеологии, выражающей одновременно социальный протест и гегемонистские устремления этнических мигрантов, взаимная инфильтрация исламистских и этнических преступных сообществ,
- ошибочная национальная политика региональных и местных властей, до последней возможности отрицающих наличие этнорелигиозных проблем, подчас покрывающих этническую преступность и благоприятствующих этнической миграции.

Учитывая, что война России со стороны ИГИЛ и аналогичных группировок уже была объявлена и при определенных условиях может перейти в реальную плоскость, этническая миграция в стратегических сырьевых провинциях должна быть под особым контролем. Опасность необходимо видеть не в линейном захвате территорий, но возникновении анклавов, проведении диверсий в «глубоком тылу». В том числе – против уязвимых с точки зрения техногенных и природно-техногенных катастроф объектов добывающего комплекса. В соответствующих регионах должен действовать особый – ограничительный – режим миграции и усиленный режим миграционного контроля.

Кроме нефтегазоносных регионов Севера, смещение этнодемографического баланса имеет стратегическое значение также в так называемом Оренбургском коридоре – на участке территории в окрестностях Орска, которая образует «мост» между Казахстаном и российскими урало-поволжскими регионами с существенной долей тюркского и исламского населения.

Прямой и явной угрозой для национальной безопасности России является связь миграции с распространением радикального исламизма, ставшая особенно заметной в последнее десятилетие. Если 1990-е гг. в России и в мире в целом тон задавали этнические / этносепаратистские движения и



конфликты, то в 2000-е гг. они оказались оттеснены на второй план ренессансом интегрального и радикального ислама. После событий т.н. «арабской весны» и экспансии ИГИЛ эта тенденция дополнительно усилилась – исламизм выглядит одной из ключевых глобальных долгосрочных угроз.

Важнейшим стратегическим резервом исламистской экспансии на территории нашей страны является массовая иммиграция из мусульманских регионов Средней Азии. На данный момент этот резерв задействован далеко не в полную меру. Тем не менее, уже сейчас можно отметить целый ряд симптомов подпитки исламистской угрозы за счет внешней миграции:

- высокая активность исламистских проповедников, экстремистских и террористических групп из Центральной Азии на территории России, где они действуют в существенно более благоприятных условиях (в т.ч. с точки зрения жесткости законодательства и правоприменения), чем в большинстве стран исхода;
- превращение среднеазиатских мигрантов в основной контингент для вербовки со стороны исламистских групп, которая происходит под сенью молельных комнат (мусалля), мечетей, зачастую, на фоне невмешательства муфтиев – вынужденного (в связи с угрозами и давлением со стороны радикалов) или добровольного;
- повышенная конфликтность между местными и пришлыми мусульманами, в первую очередь между татарами, для которых мечеть традиционно играет роль своего рода национально-культурного центра, и мигрантами из Средней Азии, привносящими другие традиции ислама и другую бытовую культуру;
- наличие у части мигрантов боевого опыта (гражданская война в Таджикистане в 1990-е гг., также некоторые граждане среднеазиатских государств проходили подготовку в Афганистане / Пакистане или воевали в Сирии);
- негативная динамика интеграции мусульманских мигрантов в поколениях – подрастающие поколения оказываются часто более радикальны и нетерпимы к принимающему обществу, чем их родители.

Эксперты по радикальному исламу и этническим ОПГ фиксируют корреляцию двух рассмотренных в этой главе явлений (этническая организованная преступность и исламизм): «пехота» этнических ОПГ зачастую является также и основой сети распространения идей



радикального ислама и вооруженного джихада, а ресурсные сети ОПГ образуют для них структуру финансовой и организационной поддержки.

В части противодействия распространению радикального исламизма можно выделить следующие меры.

- Отсутствие должной координации между спецслужбами России и республик Центральной Азии приводит к тому, что в России о личности того или иного исламиста из числа мигрантов узнают только по факту совершения им преступления и его ареста российскими правоохранительными органами. Избежать этого возможно за счет усиления сотрудничества по линии спецслужб.
- Отмечается острый дефицит специалистов в органах ФМС, которые могли бы выявлять религиозных фундаменталистов, ставить их на учет, вести за ними негласный контроль. Необходимо привлечение к работе в органах ФМС профессиональных религиоведов, востоковедов, иных экспертов, специализирующихся на выявлении исламистов.
- Мусульманское духовенство России из числа ее коренных народов следует использовать для выявления радикальных элементов среди прихожан-мигрантов: российские имамы не должны быть в роли покровителей ваххабитов. Со стороны правоохранительных органов и государства должны быть даны гарантии безопасности российскому мусульманскому духовенству, которое порой находится в роли мишени для агрессии со стороны приезжих радикалов. Более того, на имамов следует возложить ответственность за случаи пропаганды религиозного радикализма в их мечетях.
- Необходима мобилизация всех государственных органов на противодействие формированию этнических анклавов мигрантов, активному заселению целых городов на Крайнем Севере: если этого не сделать, то можно ожидать в будущем превращения их в зону перманентного этнорелигиозного конфликта и центры распространения радикальных течений ислама.
- Российское законодательство по отношению к религиозным экстремистам крайне либерально, по сравнению с республиками Центральной Азии. Это является постоянно действующим стимулом к экспорту исламизма в РФ. В этой связи, *религиозный экстремизм* целесообразно выделить в отдельную категорию уголовно наказуемых преступлений,



строгость наказания по которым должна быть на уровне законодательств Центральной Азии и Китая.

- Противостоять мигрантскому исламу без противостояния самой массовой иммиграции из мусульманских регионов с архаичным социальным укладом будет крайне сложно, если не сказать – бессмысленно.