

Российская Федерация

Проект

Базовый миграционный профиль

2013

Данный текст Базового миграционного профиля Российской Федерации был подготовлен Секретариатом Пражского процесса на основании источников, имеющих в открытом доступе. Текст был представлен Федеральной миграционной службе Российской Федерации 1 февраля 2016 г. на рассмотрение, комментарии или одобрение. В ожидании ответа, данная версия публикуется в качестве проекта. Проект является консультативным документом и не может рассматриваться как выражающий официальную позицию страны.



Цель отчёта и дисклеймер

После того как в Праге в апреле 2009 года Министерская конференция «Построение миграционных партнерств» приняла Совместную декларацию, в рамках инициативы «Построение миграционных партнерств» (ПМП) началась работа над созданием Базы знаний ПМП. Эта база знаний, известная сейчас под названием База знаний Пражского процесса, состоит из набора Расширенных миграционных профилей¹, подготовленных и одобренных в 2010–2011 годах, и интерактивной онлайн карты (и-карты), визуализирующей существующую информацию.

Целевая инициатива Пражского процесса (ЦИ ПП) – это проект, реализуемый при финансовой поддержке ЕС, который основывается на инициативе ПМП и имеет целью осуществление выбранных приоритетов из Плана действий Пражского процесса, принятого в Познани в ноябре 2011 года. Одной из задач ЦИ ПП является дальнейшая разработка, обновление и совершенствование Базы знаний.

Продолжая работать над обновлением и дальнейшей подготовкой Расширенных миграционных профилей, ЦИ ПП приняла во внимание замечания и пожелания государств-участников Пражского процесса и предложила концепцию Базового миграционного профиля. В отличие от Расширенного миграционного профиля, само название которого указывает на обширность и детальность содержащейся в нем информации, Базовый миграционный профиль должен стать практичным инструментом с ограниченным количеством страниц, который охватывает только представляющие интерес вопросы. Базовый миграционный профиль имеет целью обзор ключевых приоритетов и проблем, легкость ежегодного обновления и стандартизированные данные обо всех задействованных странах.

Предложенная концепция Базового миграционного профиля (БМП) была хорошо воспринята государствами-участниками Пражского процесса, и Германия вызвалась протестировать концепцию путем заполнения разработанного шаблона. В процессе подготовки БМП Германии были выявлены пробелы в первом шаблоне, которые были впоследствии успешно заполнены в сотрудничестве с Командой поддержки ЦИ ПП при Международном центре по развитию миграционной политики (МЦРМП). На момент публикации, БМП были подготовлены Германией (2013), Венгрией (2014), Чешской Республикой (2015), Республикой Армения (2014), Республикой Казахстан (2015) и Республикой Узбекистан (2015).

Цель ЦИ ПП – создать Базу знаний в качестве полезного инструмента, состоящего из миграционных профилей государств, которые содержат категории стандартизированных и сопоставимых данных. Хотя в первую очередь эта инициатива охватывает семь ведущих государств ЦИ ПП и страны-участники ЦИ ПП, не входящие в состав ЕС, в конечном счете, Пражский процесс имеет целью собрать информацию в формате БМП обо всех 50 странах-участниках Пражского процесса.

Концепция БМП нацелена на все государства, поскольку она, как считают, способствует общему пониманию миграционной ситуации, существующих миграционных потоков, приоритетов, проблем и интересов в странах-партнерах. БМП должен использоваться как информативный инструмент, но

¹ Азербайджан (2010г.), Албания (одобрен в 2010г.), Армения (2011г.), Босния и Герцеговина (2010г.), Венгрия (2011г.), Грузия (2011г.), Казахстан (2010г.), Кыргызстан (2011г.), Польша (2010г.), Румыния (2010г.), Словакия (2010г.), Таджикистан (2010г.), Чехия (2010г.), Украина (2011г.).

также служить инструментом разработки политики в сфере миграции. При необходимости, государствам, имеющим ограниченный опыт реализации таких инициатив, будет предоставлена методологическая и экспертная поддержка в процессе подготовки БМП.

Право владения и ответственность за данные, содержащиеся в этом миграционном профиле, закреплены за страной, подготовившей отчет. Команда поддержки ЦИ ПП при Международном центре по развитию миграционной политики.

Команда поддержки ЦИ ПП при Международном центре по развитию миграционной политики (МЦРМП) всегда готова помочь; с ней можно связаться по адресу ppti@icmpd.org. База знаний Пражского процесса доступна по адресу www.pragueprocess.eu и www.imap-migration.org в разделе «Пражский процесс».

Содержание

1. Вводная информация о стране.....	4
1.1. Территория, население, граничащие страны и протяженность границ.....	4
1.2. Краткая характеристика страны.....	4
2. Обзор миграционных потоков и контингентов иммигрантов.....	5
2.1. Миграционные потоки.....	5
2.2. Контингент (численность) мигрантов.....	6
3. Законная миграция с особым акцентом на трудовую миграцию.....	7
3.1. Ответственные государственные органы.....	7
3.2. Политика и программные документы.....	8
3.3. Статистика.....	10
4. Незаконная миграция в стране.....	11
4.1. Ответственные государственные органы.....	11
4.2. Политика и программные документы.....	11
4.3. Статистика.....	12
5. Возвращение, реадмиссия и реинтеграция.....	13
5.1. Ответственные государственные органы.....	13
5.2. Политика и программные документы.....	14
5.3. Статистика.....	15
6. Интеграция.....	16
6.1. Ответственные государственные органы.....	16
6.2. Политика и программные документы.....	17
6.3. Статистика.....	18
7. Убежище и международная защита.....	19
7.1. Ответственные государственные органы.....	19
7.2. Политика и программные документы.....	19
7.3. Статистика.....	21

1. Вводная информация о стране

1.1. Территория, население, граничащие страны и протяженность границ

Официальное название	Российская Федерация
Столица	Москва
Территория	17098242 км
Население	143400000 (01.04.2013)
Соседние страны	Азербайджан, Беларусь, Китай, Эстония, Финляндия, Грузия, Казахстан, Латвия, Литва, Монголия, Северная Корея, Норвегия, Польша, Украина
Протяжённость границы	60932 км

1.2. Краткая характеристика страны

Российская Федерация является полупрезидентской федеративной республикой. С 1 марта 2008 года Федерация состоит из восьмидесяти трех федеральных субъектов с равными правами и различной степенью автономии. Федеральные субъекты сгруппированы в 8 федеральных округов. Федеральное правительство включает в себя элементы законодательной (Федеральное Собрание: Государственная Дума и Совет Федерации), исполнительной (Президент и Кабинет министров) и судебной (Конституционный суд, Верховный суд, Высший арбитражный суд и нижестоящие федеральные суды) власти. Министерство внутренних дел (МВД) отвечает за разработку и составление миграционного законодательства. Федеральная миграционная служба (ФМС) и Федеральная пограничная служба являются основными государственными органами, ответственными за сферу легальной миграции. В основные задачи ФМС входит выдача необходимых документов для иностранных граждан относительно въезда и пребывания в стране и регулирование занятости иностранной рабочей силы в Российской Федерации². Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации является основным государственным органом, который собирает статистические данные о миграции. В июне 2013 года была принята Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года³.

² Постановление № 711/2012 о работе Федеральной миграционной службы Российской Федерации. Документ доступен на русском языке по адресу: <http://www.fms.gov.ru/about/condition/details/38018/2/>

³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Документ доступен на русском языке по адресу: <http://kremlin.ru/acts/15635>

2. Обзор миграционных потоков и контингентов иммигрантов

2.1. Миграционные потоки

В период между 1990 и 2011 годом в Российской Федерации было зарегистрировано около 662 млн иммиграционных случаев. Эта цифра отражает этап массовой репатриации и включает в себя большое количество беженцев и вынужденных переселенцев, большинство из которых переехало в Россию из бывших советских республик в 1990-х годах. Статистические данные также включают в себя информацию по трудовой миграции. За тот же период 57,3 млн. эмигрантов официально перехали в другие страны из Российской Федерации. Это привело к показателю чистой миграции за рассматриваемый период равному 6,2 млн.

Таблица 1: Приток и отток мигрантов из Российской Федерации, 1990 – 2011

Год	Приток			Отток			Чистая миграция	
	всего	среди них иностр. граждан	%	всего	среди них иностр. граждан	%	всего	Миграц. обмен с другими странами
1990	5176332	913223	17,6	4720270	729467	15,4	456062	183756
1991	4383020	692238	15,8	4155649	675497	16,2	227371	16741
1992	4192798	926020	22,1	3806409	673143	17,7	386389	252877
1993	3826115	923280	24,1	3450277	483028	14,0	375838	440252
1994	4208308	1191355	28,3	3330776	345623	10,3	877632	845732
1995	3997139	866857	21,7	3393941	347338	10,2	603198	519519
1996	3533890	647026	18,3	3090594	291642	9,4	443296	355384
1997	3322593	597651	18,0	2931466	232987	7,9	391127	364664
1998	3095508	513551	16,6	2774310	213377	7,7	321198	300174
1999	2856731	379726	13,3	2672709	214963	8,0	184022	164763
2000	2662329	359330	13,5	2420574	145720	6,0	241755	213610
2001	2334034	193450	8,3	2252253	121166	5,3	81781	72284
2002	2201914	184612	8,3	2114765	106685	5,0	87149	77927
2003	2168168	129144	5,9	2124284	94018	4,4	43884	35126
2004	2117434	119157	5,6	2076159	79795	3,8	41275	39362
2005	2088639	177230	8,5	1981207	69798	3,5	107432	107432
2006	2122071	186380	8,7	1989752	54061	2,7	132319	132319
2007	2284936	286956	12,5	2044993	47013	2,3	239943	239943
2008	2215945	281614	12,7	1973839	39508	2,0	242106	242106
2009	1987598	279907	14,1	1740149	32458	1,8	247449	247449
2010	2102304	191656	9,1	1944226	33578	1,7	158078	158078
2011	3415055	356535	10,4	3095294	36774	1,1	319761	319761

Источник: Федеральная служба государственной статистики⁴

В 1994 году в Российскую Федерацию переехало не менее 4208308 человек, из которых 1191355 человек переехало из третьих стран. Это наибольшее число иммигрантов в постсоветские годы. В то же время число людей, выехавших из Российской Федерации в 1994 году по сравнению с предыдущим годом, снизилось на 3,7%. В 1994 году Россию покинуло 3330776 человек (1993:3450277), 345623 из которых являлись иностранными гражданами.

В целом доля иностранцев, переезжающих в Российскую Федерацию, ежегодно снижалась с середины 1990-х годов, но в 2011 году статистика показала значительный рост числа прибывших (на 86%) по сравнению с предыдущим годом. Это может быть обусловлено тем, например, что в 2011 году мигранты, получающие разрешение на временное проживание на период от 9 месяцев до 1 года, были впервые включены в статистические данные, что позволило выявить данную категорию мигрантов и включить ее в статистику. Около 3095294 человек покинули страну в том же году. Количество эмигрантов в 2010 году составило 1944226 человек.

В течение нескольких лет значительная доля миграции в России приходится на иммиграцию из других стран Содружества Независимых Государств (СНГ) и эмиграцию в страны Европейского союза. В период времени с 2001 по 2011 год 93,6 % мигрантов приехали в РФ из стран СНГ.

Таблица 2: Приток и отток мигрантов из Российской Федерации, 2001 – 2011

	Приток	Отток	Чистая миграция
Страны СНГ *	2258000	384000	1874000
Другие страны	156000	332000	-176000

* и Грузия

Источник: Федеральная служба государственной статистики⁵

2.2. Численность мигрантов

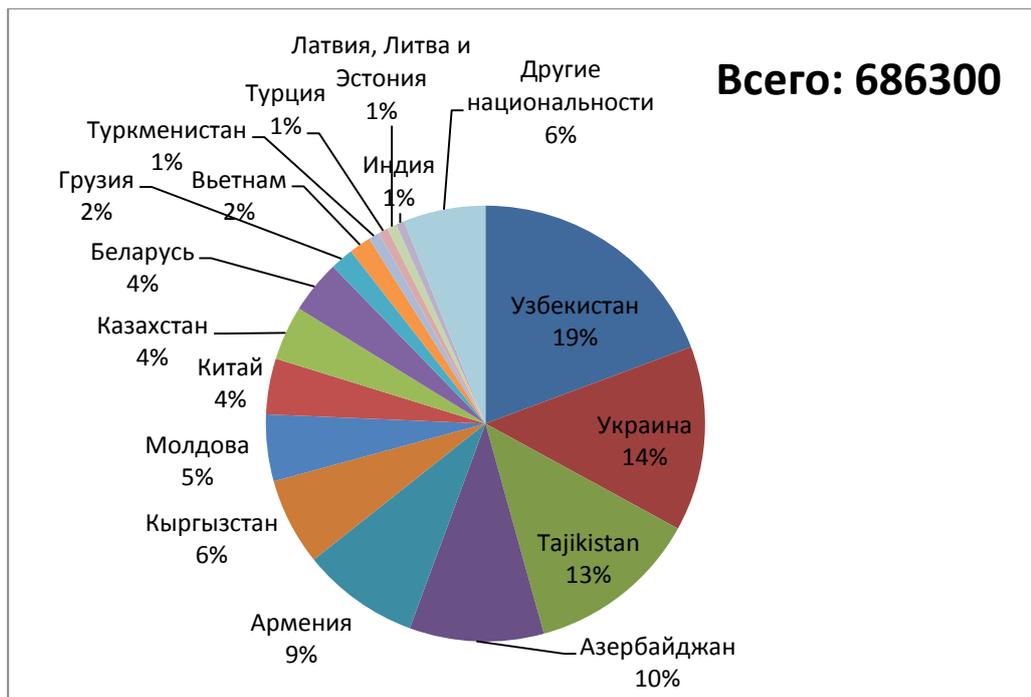
Согласно информации Федеральной службы государственной статистики, на 20 декабря 2010 года группа граждан СНГ с большим отрывом опережала по численности остальные группы мигрантов. Её доля составляла 84%. Самые крупные группы прибыли из Узбекистана (131000), Украины (93400) и

⁴ Официальные статистические данные по демографии Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. Документ доступен на русском языке по адресу: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

⁵ Миграция в современной России. Российский Совет по международным делам. Доступен на русском языке по адресу: http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=1714#top

Таджикистана (87100). За ними по численности следовали Азербайджан (67900), Армения (59400) и Кыргызстан (44500). Из Азии в Российскую Федерацию переехало 70000 иностранных граждан, из них 28400 китайцев. Из ЕС прибыло 29000 граждан, в то время как 6000 человек приехало из африканских стран и 3000 из стран Северной и Южной Америки. Из Австралии и Океании приехало 156 граждан.

Рис 1: Наиболее частые национальности иностранцев на 20.12.2010



Источник: Федеральная служба государственной статистики⁶

3. Законная миграция с особым акцентом на трудовую миграцию

3.1. Ответственные государственные органы

Министерство внутренних дел (www.mvd.ru) имеет широкий спектр задач, связанных с легальной миграцией, которые нашли отражение в ее дифференцированной структуре. Основными задачами Министерства являются развитие нормативно-правовой базы внутренней и миграционной политики, а также координация деятельности Федеральной миграционной службы (www.fms.gov.ru).

⁶ Социально-демографический ландшафт Российской Федерации. Доклад Федеральной службы государственной статистики по результатам переписи 2010 года. Доступен на русском языке по адресу: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/portret-russia.pdf

Основными задачами Министерства труда и социальной защиты (www.rosmintrud.ru) являются: разработка и реализация государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере демографии, труда, занятости, трудовой миграции и социальной защиты, а также управление государственным имуществом и общественными услугами в соответствующих областях. Федеральная служба по труду и занятости (www.rostrud.ru), которая участвует в регулировании трудовой миграции, работает под эгидой Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации.

Вместе с этими федеральными институциональными органами, определенную роль в осуществлении политики в области трудовой миграции играют также региональные органы власти.

3.2. Политика и программные документы

Развитие продуманной политики в области трудовой миграции является одним из важнейших приоритетов для эффективного управления миграцией в Российской Федерации. С одной стороны, стареющая рабочая сила и сокращение численности населения порождают необходимость привлечения иностранной рабочей силы в Россию в целях поддержания экономического роста страны. С другой стороны, тот факт, что мигранты, как правило, остаются в стране в поисках работы нелегально, создает проблемы для сбалансированной реализации трудовой миграционной политики, а также затрудняет поддержание на необходимом уровне числа и профессионализма работников.

Большинство трудовых мигрантов приезжают в Россию из стран бывшего Советского Союза. По данным Всемирного банка, 10 миллионов рабочих-мигрантов перемещаются каждый год в Содружестве Независимых Государств, и большинство из них едут в Россию⁷.

Привлекательной для трудовых мигрантов Россию делает не только рост российской экономики, но и огромная территория этой страны. Так, например, Дальний Восток России традиционно имеет большое количество трудовых мигрантов из Китая. В последние годы за возможность работы в этом регионе России с китайцами конкурировали мигранты из Центральной Азии. Помимо более низких ожиданий по заработной плате в сравнении с китайскими мигрантами, представители Центральной Азии имеют конкурентное преимущество: для поездки в Россию им не нужны визы⁸.

Недавно принятая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года способствует иммиграции квалифицированных специалистов и других иностранных рабочих, необходимых на российском рынке труда, и подчеркивает необходимость привлечения трудовых мигрантов, развития программ для отпусковой и сезонной миграции;

⁷ Всемирный банк. Катализатор для обсуждения трудовой миграции. Европа и Центральная Азия. Доступно на английском языке по адресу: <http://go.worldbank.org/TA6NZKG830>

⁸ Центральная Азия: рабочие мигранты в поисках возможностей на Дальнем Востоке России. Доступно на английском языке по адресу: <http://www.eurasianet.org/node/67334>

улучшения процедуры привлечения иностранного работника частными лицами для личных, бытовых и аналогичных целей.

Российская Федерация имеет обширную национальную и международную правовую базу в сфере трудовой миграции. Согласно действующему законодательству, иностранные граждане или лица без гражданства, прибывающие в Российскую Федерацию без визы с целью временной трудовой деятельности, должны в течение трех рабочих дней с момента прибытия предоставить на пограничном контрольно-пропускном пункте миграционные карты, а также зарегистрироваться в территориальном отделении Федеральной миграционной службы. Законодательство не позволяет принимать участие в трудовой деятельности иностранным гражданам не достигшим возраста 18 лет. Разрешение на работу в пределах установленной квоты выдаётся территориальным органом Федеральной миграционной службы в течение десяти рабочих дней. Получение разрешения на работу (с возможностью продления каждые 3 месяца сроком до 12 месяцев, затем подается заявление на выдачу нового разрешения) обязательно для высококвалифицированных специалистов и членов их семей (с 2010), добровольных переселенцев, держателей вида на жительство и т.д. Разрешения на работу выдаются региональными государственными органами власти по запросу наемного работника. Работодатель должен получить разрешение на привлечение иностранной рабочей силы. Иностранному гражданину, получившему разрешение на работу на срок более 90 дней, должен, тем не менее, устроиться на работу в течение 90 дней с даты въезда в Российскую Федерацию. В противном случае гражданин будет вынужден покинуть страну. Чтобы продлить время пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации после заключения трудового или гражданско-правового договора, работодатель, который заказал услугу (контракт на работу), должен уведомить об этом территориальный орган Федеральной миграционной службы и соответствующий орган занятости и указать срок действия контракта.⁹

Порядок распределения квоты для иностранной рабочей силы был введен в Российской Федерации в 2007 году (утвержден Постановлением № 783 от 22 декабря 2006 года). Каждый год российские компании занятости подают запрос на иностранную рабочую силу, на основе которого определяется количество необходимых вакансий и потребности в иностранной рабочей силе в целом. Правительство установило квоты с учетом профессии, рода занятий и квалификации отдельно для трудовых мигрантов из стран визового режима и стран СНГ.

Единое мнение относительно эффективности системы квот среди российских государственных учреждений отсутствует. Федеральная миграционная служба настаивает на аннулировании действующей системы квот, поскольку она препятствует регулированию рынка труда, в то время как Министерство здравоохранения и социальной защиты настаивает на сохранении текущей

⁹ Федеральный закон Российской Федерации «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (последние изменения 06.12.2011). Доступно на английском языке по адресу: http://www.fms.gov.ru/useful/novisas/fz_N_115_eng.doc

бюрократической процедуры. Аргумент Федеральной миграционной службы основывается на том, что работодатели не несут ответственности за запросы о трудоустройстве иностранных работников. Работодатель может подать запрос на квоту по определенному количеству иностранцев, но не обязан нанимать такое количество работников. В то же время другие работодатели, которые не подали заявку на иностранных работников, но неожиданно нуждаются в найме иностранных граждан, не могут это сделать из-за бюрократических трудностей по изменению квоты.¹⁰

На 2013 год правительство России установило квоту на иностранных рабочих в количестве 1745000 человек (в том числе 410000 человек из стран визового режима). Такое же количество было запрошено в 2011 и в 2012 годах.

С декабря 2012 года иностранные граждане, прибывающие из стран свободного визового режима с Российской Федерацией и намеревающиеся работать в розничном бизнесе, сфере ЖКХ и бытового обслуживания, должны подтвердить владение русским языком на элементарном уровне.

Помимо системы квот есть и другой набор правил, касающийся иностранных высококвалифицированных специалистов. Чтобы соответствовать этой категории, иностранный гражданин, желающий работать в Российской Федерации, должны иметь зарплату, превышающую один миллион рублей в год. Кроме того, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации утвержден перечень 59 профессий, на которые система квот не распространяется и которые относятся к категории высококвалифицированных специалистов. Правовое положение иностранных специалистов, работающих в инновационном центре Сколково, регулируется отдельным законодательным актом.

Российские власти планируют сократить количество трудовых мигрантов в 2014 году. Области Санкт-Петербурга и Москвы уже объявили о сокращении квот на 10-50%. Тем не менее, выделенные квоты, как правило, ниже количества иностранных трудовых мигрантов. Согласно информации Федеральной миграционной службы, в Российской Федерации на 1,7 млн. квот приходится 3-5 млн. трудовых мигрантов.

3.3. Статистика

На 31 марта 2013 года в России работало 2411135 иностранных граждан, приехавших как из стран визового режима, так и из стран СНГ. Согласно информации Федеральной миграционной службы, трудовые мигранты составляют большую часть всех мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию. Большинство трудовых мигрантов составляют мужчины в возрасте от 17 до 25 лет.

¹⁰ Система квот на привлечение иностранных рабочих в Россию. Газета *The Moscow Times*. Выпуск 4713. Доступно на английском по адресу: http://www.themoscowtimes.com/business/business_for_business/article/quota-system-for-hiring-foreign-labor-in-russia/442910.html

Таблица 3: Трудовые мигранты по возрасту и полу на 31.03.2013

Пол	До 17	17-25	26-35	36-45	46-55	Старше 55
Мужской	15186	669499	625508	421371	245365	47488
Женский	6025	91978	132651	98352	46809	10903

Источник: Федеральная миграционная служба

Федеральная миграционная служба сообщила, что в 2012 году российские власти выдали 1340056 разрешений на работу. Эта цифра отражает увеличение числа разрешений на 11% по сравнению с 2011 годом (1195169 разрешений).

Данные о числе выданных видов на жительство по национальности и стране происхождения не находятся в свободном доступе.

4. Незаконная миграция в стране

4.1. Ответственные государственные органы

Министерство внутренних дел (www.mvd.ru) и полиция, Федеральная миграционная служба (www.fms.gov.ru), Пограничная служба Федеральной службы безопасности (www.fsb.ru), Федеральная служба судебных приставов (www.en.fssprus.ru) и Федеральная таможенная служба (www.customs.ru) разрабатывают и осуществляют политику в области нелегальной миграции. Власти, занимающиеся иностранцами на региональном уровне, также играют определенную роль в реализации политики в отношении незаконной миграции.

4.2. Политика и программные документы

Российская Федерация занимает первое место в мире по числу незаконных мигрантов.¹¹ Общая тенденция в области незаконной миграции такова, что число потоков из Казахстана и Украины уменьшается, а из других стран Центральной Азии увеличивается.

В Российской Федерации существует широкий спектр мер, необходимых для решения проблемы нелегальной миграции. Российская система миграционного контроля основана как на внешних, так и на внутренних методах контроля. Если иной порядок не установлен международным договором, для въезда в Российскую Федерацию иностранный гражданин должен представить действительный

¹¹ Перспективы международной миграции в 2012 году, ОЭСР. Доступно на английском языке по адресу: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013_migr_outlook-2013-en#page1

документ, удостоверяющий личность, и иметь действительную визу. Система внутреннего контроля включает в себя проверки проживания и разрешений на работу. Существует несколько распространенных способов нарушения иностранными гражданами заявленной цели въезда во время их пребывания в России: на миграционных картах они обозначают цели визита в страну как «частный» или «туризм», в то время как в действительности они заняты поиском работы.

В 2012 и 2013 годах президент Путин подписал новые поправки в Уголовный кодекс, которые предусматривали более строгое наказание за нелегальную иммиграцию. За организацию незаконного въезда неграждан в Российскую Федерацию предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет. В случае нарушения гражданином закона в составе организованной группы, максимальное наказание составляет семь лет. В 2011 году Федеральная миграционная служба инициировала 385 уголовных разбирательств.¹²

Иностранный гражданин, который не покинул территорию Российской Федерации по истечении срока действия визы или не подал документы на её продление, может быть привлечен к административной ответственности (штраф в размере 2000-5000 рублей), включая депортацию из Российской Федерации и последующий запрет на въезд в течение 5 лет. Решение о депортации принимается региональным отделением Федеральной миграционной службы (ФМС) или главой ФМС. Решение об административном выдворении принимается судом.

Поскольку большинство нелегальных мигрантов прибывают из стран СНГ, президент Путин одобрил предложение Федеральной миграционной службы, согласно которому начиная с 2015 года въезд в Российскую Федерацию для иностранных граждан будет разрешён только при предъявлении заграничного паспорта. В настоящее время граждане СНГ могут въезжать в Российскую Федерацию по внутренним паспортам, и, в соответствии с законодательством, выставление отметок на пограничном контроле не допускается. Данная мера направлена на облегчение профилактики нелегальной миграции и усиление миграционного контроля.

4.3. Статистика

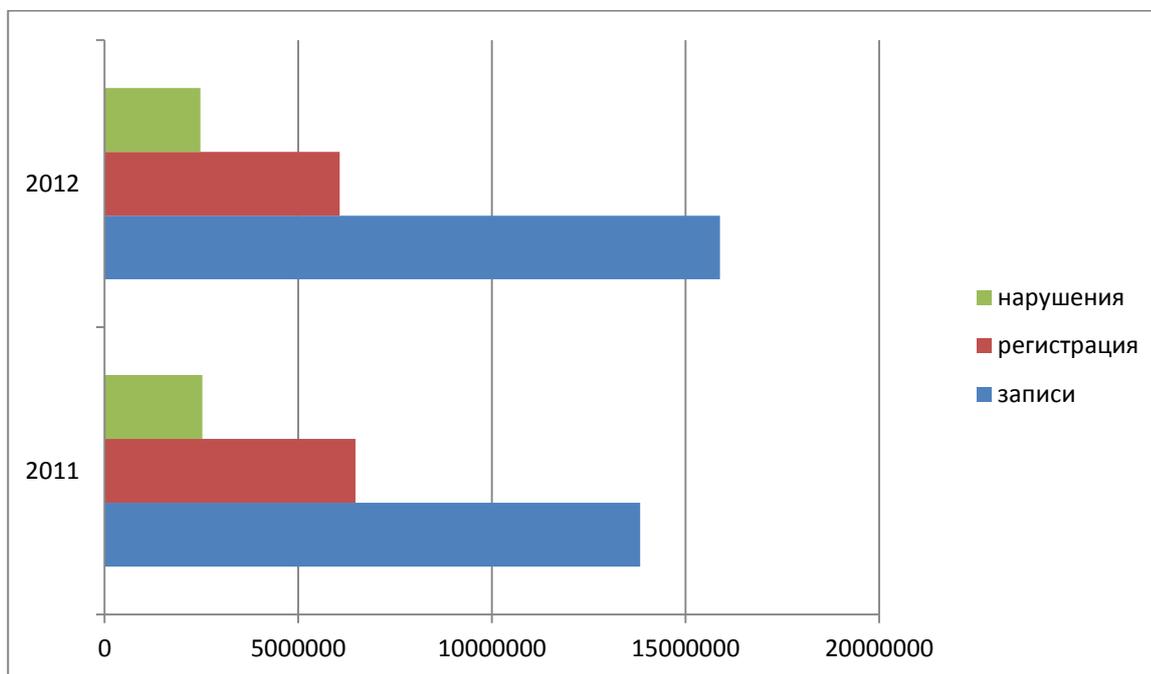
Оценки общего числа нелегальных мигрантов

Согласно информации Федеральной миграционной службы, в 2012 году на территорию Российской Федерации въехало 15889421 иностранных граждан. Это почти на 2 миллиона человек больше, чем в 2011 году. Из них 677674 человека зарегистрировались в соответствующих органах, а 2520378 человек были привлечены к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства (35134 человек были депортированы).¹³

¹² Верхняя палата Российского парламента ужесточает законодательство о незаконной миграции. Российское юридическое информационное агентство. Доступно на английском языке по адресу: http://rapsinews.com/legislation_news/20121226/265918440.html

¹³ Официальные статистические данные Федеральной миграционной службы Российской Федерации. Доступно на английском языке по адресу: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/53595/>

Рис 2: Иностранцы в России 2011-2012: записи, регистрация и нарушения



Источник: Федеральная миграционная служба

По оценкам Федеральной миграционной службы Российской Федерации число нелегальных мигрантов в стране на конец 2012 года составляло 3,5 миллиона человек. На протяжении многих лет эта цифра колебалась от 3 до 5 миллионов человек, и Федеральная миграционная служба озвучивала эти данные в течение нескольких лет подряд. Однако по другим оценкам количество нелегальных мигрантов в Российской Федерации могло достигать отметки в 10 миллионов человек. От 70 до 80% нелегальных мигрантов являются выходцами из стран СНГ.¹⁴ В 2011 году 21% всех иностранцев, прибывших в Российскую Федерацию, остались в стране дольше отведенного законом срока.¹⁵

5. Возвращение, реадмиссия и реинтеграция

5.1. Ответственные государственные органы

Министерство внутренних дел (www.mvd.ru) и полиция, а также Федеральная миграционная служба (www.fms.gov.ru) являются учреждениями, ответственными за возвращение, реадмиссию и реинтеграцию иностранцев в Российской Федерации.

¹⁴ ФМС посчитала нелегальных мигрантов. Газета «Российская газета». Доступно на английском языке по адресу: <http://www.rg.ru/2012/10/15/fms-site.html>

¹⁵ Нелегальная миграция в России. Российский совет по международным делам. Доступно на русском языке по адресу: http://russiancouncil.ru/en/inner/?id_4=2195#top

5.2. Политика и программные документы

Поддержка возвращения

Российская Федерация делает первые шаги на пути приоритизации добровольного возвращения над концепцией принудительного возвращения, которая преобладает в странах Европейского Союза.

МОМ реализовала в России запущенный в 2008 году пилотный проект «Оказание помощи мигрантам в добровольном возвращении в страны происхождения». Этот проект был разработан для оказания помощи нелегальным мигрантам, которые приняли решение добровольно вернуться в свои страны происхождения (если они не были из стран СНГ, ОЭСР или государств-членов ЕС). К февралю 2010 года благодаря этому проекту домой вернулся 91 человек. В настоящее время МОМ реализует проект по поддержке реализации соглашения о реадмиссии ЕС с Российской Федерацией и оказывает помощь в добровольном возвращении и реинтеграции.

Федеральная миграционная служба подготовила проект закона о добровольном выезде иностранных граждан с территории России в течение 30 дней в случае истечения их правового статуса.

Принудительное возвращение

Процедура принудительного возвращения регулируется Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в котором депортация квалифицируется как принудительная высылка иностранного гражданина с территории Российской Федерации в случае утраты им законных оснований для дальнейшего пребывания в стране.¹⁶

Решение о депортации иностранного гражданина принимается руководителем Федеральной миграционной службы и/или руководителями территориальных органов Федеральной миграционной службы. Процедура депортации применяется, когда иностранный гражданин не выехал из Российской Федерации самостоятельно по истечении срока пребывания и отказался добровольно выполнить соответствующее решение, принятое ответственными исполнительными органами.

¹⁶ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Доступен на русском языке по адресу: <http://www.fms.gov.ru/law/860/details/45720/>

Если иностранный гражданин совершает административное правонарушение, ему может быть отказано во въезде в Российскую Федерацию на срок до трех лет. В случае, если иностранный гражданин подвергся административному выдворению из страны, был депортирован или передан в другую страну в рамках международного соглашения о реадмиссии, этому иностранному гражданину будет отказано во въезде в течение пяти лет.

Рeadмиссия

Рeadмиссия является относительно новой формой возвращения, которая появилась в российском законодательстве в 2007 году, когда в силу вступило Соглашение о реадмиссии между Российской Федерацией и ЕС.¹⁷ Соглашение распространяется на 24 страны-члена ЕС. Федеральная миграционная служба находится в процессе подготовки исполнительных протоколов с каждым участником Соглашения. На сегодняшний день на межправительственном уровне подписан 21 исполнительный протокол.

Россия также подписала соответствующие двусторонние соглашения с Данией, Норвегией, Исландией и Швейцарией. Что касается неевропейских стран, Российская Федерация имеет соглашений о реадмиссии с Арменией, Узбекистаном, Украиной, Вьетнамом, Казахстаном, Кыргызстаном, Лихтенштейном, Монголией и Турцией.

Россия также является участником Соглашения ЕврАзЭС о сотрудничестве в противодействии незаконной трудовой миграции из третьих стран с 18 июля 2011 (подписано 19 ноября 2010 года). Соглашение определяет основные сферы сотрудничества между сторонами (Беларусь, Казахстан и Россия). Сотрудничество включает в себя обмен статистической, научной и иной информации о борьбе с незаконной трудовой миграцией, обмен опытом в этой области, а также организацию и проведение учебных программ, семинаров и курсов.

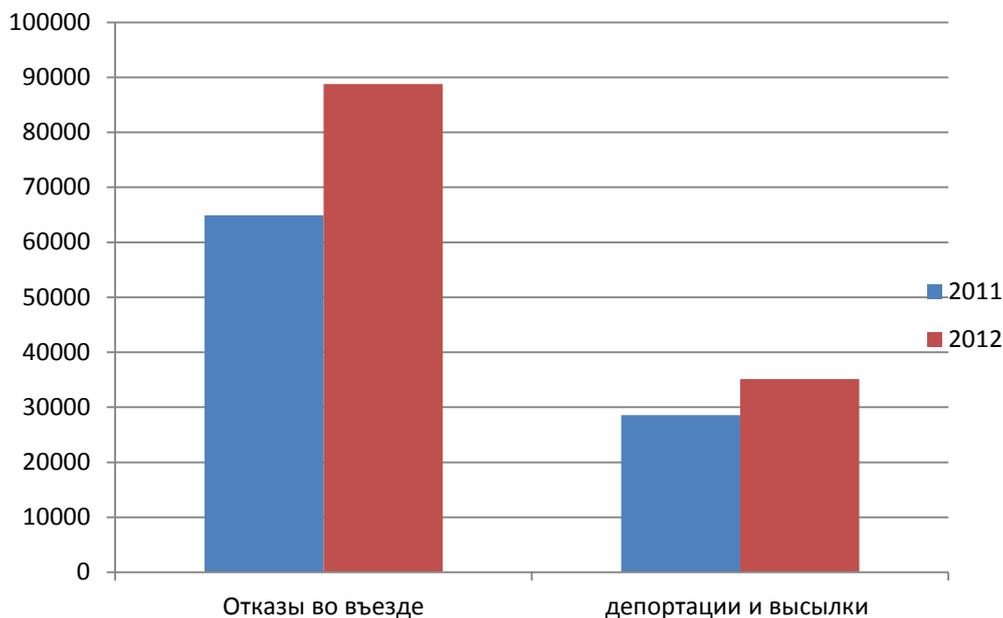
5.3. Статистика

Возвращение

Депортация является в Российской Федерации крайней защитной мерой и, следовательно, применяется реже, чем административное выдворение. В 2012 году 35134 человека были депортированы или административно выдворены из Российской Федерации. Эта цифра была ниже в 2011 году и составляла 28585 человек. В том же году 64933 иностранным гражданам было отказано во въезде в Российскую Федерацию в будущем (на период от трех до пяти лет). Данный показатель на 2012 год составляет 88748 человек.

¹⁷ Соглашение о реадмиссии между Российской Федерацией и ЕС. Доступно на английском языке по адресу: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/14559_en.htm

Рис 3: Отказы во въезде, депортации и высылки в 2011-2012гг. в Российской Федерации



Источник: Федеральная миграционная служба

Рeadмиссия

Начиная с 2007 года, в рамках соглашения о реадмиссии, заключённом между Россией и ЕС, Россией были приняты 1318 российских граждан, которые нарушили иммиграционные правила в странах ЕС. Общее количество запросов составило 7500. Российской Федерацией также были приняты 359 граждан из европейских стран, которые не подпадают под действие соглашения о реадмиссии между Россией и ЕС.

С 2009 года Россией в Узбекистан, Вьетнам, Германию, Латвию и ряд других государств (10 в общей сложности) был направлен 321 запрос о реадмиссии. В общей сложности в рамках процедуры реадмиссии были перемещены 244 иностранных гражданина.

6. Интеграция

6.1. Ответственные государственные органы

Министерство внутренних дел (www.mvd.ru) и полицейские силы, а также Федеральная миграционная служба (www.fms.gov.ru) являются учреждениями, ответственными за интеграцию

иностранцев в Российской Федерации. Министерство иностранных дел России (www.mid.ru) занимается программой репатриации для бывших/настоящих российских граждан, выезжающих за рубеж и желающих вернуться на родину.

6.2. Политика и программные документы

Натурализация

Первый закон о гражданстве в истории современной России вступил в силу в 1991 году. Положения, касающиеся лишения гражданства и принцип непризнания двойного гражданства, были исключены из законодательства. Все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие в России на 6 февраля 1992 года (дата вступления закона в силу) автоматически получили российское гражданство. Эта процедура действовала до декабря 2000 года. К 2004 году старые советские паспорта были заменены на российские. Тем не менее, есть еще тысячи людей, которые имеют право на российское гражданство, но им не обладают на сегодняшний день.¹⁸

Федеральный закон о гражданстве России (последние поправки внесены в 2012 году) и Конституция определяют принципы процедуры натурализации и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством Российской Федерации. В соответствии с действующим законодательством, иностранные граждане могут подать заявления о натурализации с просьбой о предоставлении им гражданства Российской Федерации на основании того, что они легально проживали в стране в течение пяти лет (в течение трех лет для суругов российских граждан, при условии, что перерыв не должен превышать трех месяцев в течение одного года), не нарушали российское законодательство, имеют законный источник средств к существованию и владеют русским языком. Срок пребывания на территории Российской Федерации, который позволяет иностранному гражданину подать заявление о натурализации, может быть сокращен до одного года, если этот человек имеет высокие достижения в области науки, техники и культуры (профессия или квалификация, представляющая интерес для Российской Федерации); получил убежище на территории Российской Федерации или был признан беженцем в порядке, установленном законом.

Приобретение гражданином Российской Федерации иного гражданства не влечет за собой прекращение гражданства Российской Федерации. Граждане Российской Федерации, имеющие также иное гражданство, рассматриваются Российской Федерацией только как граждане России, за исключением случаев, предусмотренных международным договором Российской Федерации или федеральным законом.

¹⁸ Обсерватория гражданства ОДЕС. Страновой отчет по России. Институт европейского университета. Центр исследований им. Роберта Шумана. Доступно на английском языке по адресу: <http://eudo-citizenship.eu/admin/?p=file&appl=countryProfiles&f=Russia.pdf>

Интеграционные программы

Российской Федерации ещё предстоит разработать единую централизованную политику интеграции. Наиболее серьезные проблемы интеграционной политики связаны с ограниченным набором социальных прав; реализацией прав человека в отдельных сферах; неприятием мигрантов российским обществом, а также ограниченная коммуникация между мигрантами и местным населением.

С декабря 2012 года трудовые мигранты, работающие в розничном бизнесе, сфере жилищно-коммунального хозяйства и бытового обслуживания, должны проходить тест по русскому языку, чтобы доказать, что они говорят на языке по крайней мере на базовом уровне. Мигранты могут посещать бесплатные курсы русского языка, однако количество мигрантов, пользующихся данной возможностью, является относительно низким. Тем не менее, меры по увеличению количества мигрантов, говорящих на русском языке, направлены на укрепление процесса их интеграции.

В декабре 2013 года Государственная Дума приняла поправку к действующему законодательству, которая обязывает мигрантов сдать экзамены на знание российской истории и основ законодательства. Эти тесты будут обязательными (начиная с января 2015 года) для тех, кто желает получить временный вид на жительство, вид на жительство и разрешение на работу. Мигранты должны будут предоставить сертификаты, подтверждающие успешную сдачу экзаменов или же предоставить документ, подтверждающий факт получения ими среднего образования в Советском Союзе до его дезинтеграции.

Программа российской репатриации (www.back2russia.ru) упрощает процесс возвращения в Россию для бывших соотечественников и членов их семей. Программа репатриации покрывает расходы на переезд и дает возвращающимся экспатриантам возможность выбрать регион, в который они хотят переехать. Процедура получения гражданства Российской Федерации занимает несколько месяцев. Согласно недавно принятым положениям, бывшие соотечественники могут взять с собой (помимо супругов, родителей и детей) бабушек, дедушек, братьев, сестёр и приемных детей. Программа направлена на привлечение в Россию до 300000 соотечественников, проживающих за рубежом.

6.3. Статистика

Натурализация

В 2012 году в Российской Федерации получили гражданство 95737 иностранных граждан. В 2011 году эта цифра была значительно выше и составляла 134983 человек.

Таблица 4: Гражданство в Российской Федерации

Гражданство в Российской Федерации 2011 - 2012	
2011	134983
2012	95737

Источник: Федеральная миграционная служба

Интеграция

Программа российской репатриации существует с 2006 года, и с момента создания заявления на участие в ней подали 258900 человек. По состоянию на 1 января 2013 года, в Россию в рамках данной программы приехали 166600 человек. В 2012 году в рамках программы Российская Федерация приняла 56874 соотечественников, в то время как в 2011 году с помощью программы в страну вернулось только 29462 человека.

Таблица 5: Программа российской репатриации

Программа российской репатриации 2011 - 2012	
2011	29462
2012	56874

Источник: Федеральная миграционная служба

7. Убежище и международная защита

7.1. Ответственные государственные органы

Министерство внутренних дел (www.mvd.ru) и Федеральная миграционная служба (www.fms.gov.ru) являются учреждениями, ответственными за реализацию политики относительно убежища, международной защиты и определения статуса беженца на территории Российской Федерации. Министерство иностранных дел (www.mid.ru) осуществляет контроль за выполнением международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией в области защиты беженцев, и помогает беженцам в подготовке документов для въезда в страну. Министерство иностранных дел также издает постановления относительно предоставления политического убежища.

7.2. Политика и программные документы

После распада Советского Союза в 1991 году Россия столкнулась с притоком беженцев. Закон Российской Федерации «О беженцах» и закон «О вынужденных переселенцах» были приняты в 1993 году в значительной степени как реакция на эти события. В 1997 году в закон «О беженцах» были внесены изменения, так как число людей, претендующих на защиту в Российской Федерации, по-прежнему оставалось относительно высоким, и были необходимы новые законодательные механизмы. В соответствии с действующим законодательством Российская Федерация предоставляет следующие виды защиты: статус беженца, временное убежище и политическое убежище.

Право на убежище и признании статуса беженца

Федеральный закон о беженцах определяет беженца как человека, который опасается преследования по признаку расы, религии и национальности, а также из-за принадлежности к социальной или политической группе; находится за пределами страны происхождения и не может или не желает пользоваться защитой этой страны.

Если иностранный гражданин не соответствует требованиям для статуса беженца, этот человек может подать заявление о предоставлении ему статуса временного убежища. Гуманитарные причины предоставления этого статуса могут быть следующими: человек был подвергнут пыткам и/или его жизнь, свобода были подвергнуты опасности, и он был лишён доступа к медицинской помощи.

Федеральная миграционная служба России принимает решение о приёме заявления о предоставлении убежища к рассмотрению в течение пяти рабочих дней. В то же время, лицо, желающее получить убежище, получает документ, подтверждающий, что оно выразило желание искать убежище. Если заявление о предоставлении убежища не принимается для полного рассмотрения, официальное решение может быть обжаловано в суде на федеральном уровне.

Если заявка принимается к рассмотрению, лицо, ищущее убежища, будет опрошено по конкретным деталям дела, где ему будет предложено предоставить дополнительные документы. Расходы на медицинское обследование, помимо прочего, покрываются Российской Федерацией. Лицо, ищущее убежище, получает свидетельство, действительное в течение трех месяцев. В течение этого периода времени ФМС обязана принять решение по данному делу. Во время рассмотрения заявки со стороны ФМС, лицо, ищущее убежище, защищено от принудительного возвращения в страну происхождения. Когда критерии на получение статуса беженца выполнены, ФМС предоставляет лицу, ищущему убежище, удостоверение беженца и проездной документ беженца (по запросу). Через год после получения статуса беженца, у гражданина есть право ходатайствовать о гражданстве Российской Федерации. Статус беженца не имеет срока давности, но его обладатель обязан

перерегистрироваться в местном отделении ФМС.

В случае отклонения заявки на статус беженца, имеется возможность подать заявление на временное убежище. При обращении за временным убежищем сразу после получения отрицательного решения о рассмотрении заявки на статус беженца, удостоверение ищущего убежище продлевается.

Апелляция против решения об отказе должна быть подана в течение месяца после получения отрицательного решения. Если решение о заявке было окончательным, пребывание человека на территории Российской Федерации считается незаконным, и он может быть подвергнут таким административным взысканиям, как штраф, задержание и депортация, а также принудительная высылка.¹⁹

7.3. Статистика

К 1995 году общее число вынужденных переселенцев и беженцев, зарегистрированных в соответствующих государственных органах Российской Федерации, составило 271977 человек. С тех пор данный показатель снижался и сильно вырос только в 2005 году, когда он составил 8914 человек по сравнению с 4291 вынужденным переселенцем и беженцем в 2004 году.

Рис 4: Вынужденные переселенцы и беженцы в Российской Федерации, 1995- 2011



¹⁹ УВКБ: информация для лиц, желающих получить убежище в Российской Федерации. Доступно на английском языке по адресу: http://unhcr.ru/fileadmin/files/docs/infrf_eng.pdf

Источник: Федеральная миграционная служба ²⁰

Начиная с 2007 года статус беженца в Российской Федерации получил 961 человек. Большинство беженцев в Российской Федерации являются выходцами из Афганистана (628 человек на 1.04. 2012) и Грузии (199 человек на 01.04. 2012).

Рис 5: Иностранцы граждане и лица без гражданства, получившие статус беженцев в Российской Федерации 2007-2012



Источник: Федеральная миграционная служба ²¹

²⁰ Официальные статистические данные по демографии Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации. Доступно на русском языке по адресу: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

²¹ Официальные статистические данные Федеральной миграционной службы Российской Федерации. Доступно на русском языке по адресу: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/52078/>

Контакты:

Международный центр по развитию миграционной политики (МЦРМП)
Секретариат Пражского процесса

Тел: +43 1 504 4677 0

Факс: +43 1 504 4677 – 2375

ppti@icmpd.org

www.icmpd.org

www.pragueprocess.eu

Данная публикация подготовлена при содействии Европейского Союза. Содержание данной публикации является исключительной ответственностью группы поддержки “Целевой инициативы Пражского процесса” и никоим образом не должно рассматриваться как отражение взглядов Европейского Союза.

