

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего профессионального образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Малахов В.С.**

**Оценка рисков, угроз и задач миграционной  
политики в условиях долгосрочного массового  
присутствия на территории России беженцев из  
сопредельных государств**

**Москва 2016**

**Аннотация.** В работе оцениваются возможности современной российской миграционной политики на этапах появления, распределения, обустройства и интеграции беженцев. Авторы рассматривают экономический, демографический, юридический, политический, правовой и социокультурный аспекты проблемы беженцев в контексте сравнения европейского опыта регулирования этого вопроса и российских практик. Анализируются особенности процедуры предоставления убежища в России и выявляются основные возможности и риски, связанные с притоком беженцев из Украины.

Ключевые слова: беженцы, статус беженца, институт убежища, украинские беженцы, лица без гражданства, интеграция беженцев, международные миграции.

**Abstract.** The paper evaluates the possibilities of modern Russian migration policy at stages of occurrence, distribution, settlement and integration of refugees. The authors examine the economic, demographic, legal, political and socio-cultural aspects of the problem of refugees in the context of a comparison of the European administrative experience and Russian practices. The study analyzes the peculiarities of asylum procedure in Russia and identifies the main opportunities and risks associated with the influx of refugees from Ukraine.

Key words: refugees, refugee status, asylum, Ukrainian refugees, stateless persons, integration of refugees, international migrations.

Малахов В.С., директор Центра теоретической и прикладной политологии ИОН Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2015 год.

# СОДЕРЖАНИЕ

## ВВЕДЕНИЕ 4

1 Феномен беженцев .....	6
1.1 Феномен беженцев: юридическая сторона вопроса.....	6
1.2 Феномен беженцев в современном мире: факты .....	9
2 Российская федерация и проблема беженцев.....	12
2.1 Российская ситуация: краткий обзор (1992 -2014).....	12
2.2 Информация для лиц, прибывших в Россию в поисках убежища .....	18
2.3 Очереди .....	22
2.5 Доступ к процедуре в других российских регионах.....	27
2.6 Доступ к процедуре обращения за убежищем на границе .....	27
2.7 Проблема доступа к процедуре: позиция ФМС России.....	32
3 Российская ситуация после украинского кризиса (с 2014 по н/в) .....	34
3.1. Динамика ситуации в цифрах.....	34
3.2 Статус и основание пребывания .....	38
3.2.1 Статус пребывания.....	38
3.2.2 Сроки и основания пребывания .....	39
3.3 Расселение и трудоустройство (юридическая и фактическая стороны вопроса). ....	41
3.3.1 Расселение .....	41
3.3.2 Трудоустройство .....	49
3.3.3 Сфера занятости .....	53
3.4 Социальная сфера.....	58
3.4.1 Образование .....	58
3.4.2 Здравоохранение .....	59
3.5 Структурные проблемы, связанные украинскими переселенцами и беженцами. ....	61
3.5.1 Финансовые вопросы.....	61
3.5.2 Проблемы в сфере социально-бытового обеспечения, трудоустройства и материальной помощи вынужденных мигрантов с Украины. ....	63
3.6 Появление социальной напряженности на почве дефицита социальных благ, а также конкуренции на рынке труда. ....	65
3.7 Социально-психологические и культурные аспекты проблемы. ....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	74
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ .....	77

## **ВВЕДЕНИЕ**

Впервые в международной практике внимание феномену беженцев уделяется в послевоенные годы в Конвенции ООН *1951 года*. Тремя годами ранее право каждого человека на убежище было подтверждено Всеобщей декларацией прав человека

Вместе с тем государства, стремясь сохранить свое суверенное право на контроль над определенной территорией, ограничивали въезд иностранцев. Подписав Конвенцию о статусе беженцев, они не были готовы закрепить в ней безусловное право на убежище. Поэтому такое выражение как «право на убежище» в Конвенции не упоминается.

В процессе обсуждения Конвенции разногласия вызвало определение термина «беженец», поскольку документ подразумевал новые обязательства для принимающих государств. В результате была сгенерирована и принята компромиссная формулировка. (Определение термина «беженец» базируется на понятии «вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований». Также было сделано несколько уточнений, посредством которых утверждалось установление статуса беженца на индивидуальной (в каждом конкретном случае), а не на групповой основе (в отличие, например, от установления такого статуса в случае греков из Турции в период между мировыми войнами).

Проблема определения понятия «беженец» сегодня актуальна в мировом сообществе, как никогда ранее. Такое положение дел связано по большей мере с массовым потоком беженцев, все нарастающим на протяжении в последних двух лет. (Так, многим европейцам становится очевидна проблема классификации приезжих на «беженцев» и «мигрантов».)

Россия также столкнулась с проблемой беженцев и лиц, ищущих убежища в тот же временной период. Однако, для нашей страны украинские беженцы – это «счастливый билет», с помощью которого можно было восполнить демографическую яму. (При чем восполнить ее людьми, говорящими с нами на одном языке, похожими на нас внешне) Которым, к сожалению, наше государство воспользовалось крайне неэффективно.

В Германии беженцев принимают и делают все возможное для их интеграции в общество, поскольку есть осознание того, что увеличение числа рабочих рук, даст

увеличение объемов ВВП и закроет демографические прорехи. И это все несмотря на серьезные конфессиональные, лингвистические, внешние и другие отличия.

В 1992 году Россия присоединилась к Конвенции 1951 г. и Протоколу 1967 г., а система убежища в РФ стала формироваться в 1993 году, когда был издан Федеральный закон «О беженцах».

Авторы анализируют применения различных компонентов европейской и мировой миграционной политики, касающейся института убежища и феномена беженцев в российской действительности. Только на основе аккумулируемого на протяжении полувека опыта мирового сообщества возможной становится разработка и внедрение механизмов адаптации и регуляции потоков беженцев и лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища. Однако, столкнувшись со столь серьезным по численности потоком беженцев, России пришлось запустить процесс разработки и реализации юридических, социальных и политических механизмов (мер), направленных на их интеграцию в систему социальных институтов и рынок труда.

# **1 Феномен беженцев**

## **1.1 Феномен беженцев: юридическая сторона вопроса.**

Существует коллизия между юридическим и бытовым употреблением термина «беженец». В бытовом словоупотреблении беженцами называют всех, кто был вынужден покинуть место своего постоянного проживания, независимо от того, признан ли им статус беженца, и покинул ли он страну своего гражданства. В юридическом словоупотреблении проводится различие между беженцами (refugees, Fluechtlinge) и соискателями убежища (asylum seekers, Asylbewerber), а также между беженцами и «внутренне перемещенными лицами» (internally displaced people, IDP; русская аббревиатура - ВПЛ).

Кроме того, существует коллизия между трактовкой понятия «беженец» в документах международного права и в национальных законодательствах. Согласно международным правовым документам, восходящим к специальному Протоколу Конвенции ООН 1951 (Женевская конвенция), тот или иной человек получает статус беженца потому, что **является** беженцем. В большинстве же национальных законодательств проводится различие между «беженцами» и «лицами, ищущими убежища», а это означает, что беженцами становятся в силу присвоения статуса беженца. Иначе говоря, соискатель убежища – это еще не беженец.

В международных правовых документах под беженцами понимаются лица, которые «в силу вполне обоснованных опасений могут стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определённой социальной группе, сексуальной ориентации или политических взглядов, находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определённого гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не могут или не желают вернуться в неё вследствие таких опасений»<sup>1</sup>[1].

В высшей степени примечательно, что в тексте Женевской конвенции вообще не используется термин «лица, ищущие убежища» (asylum seekers, Asylbewerber). В качестве беженцев рассматриваются как те, кто получил соответствующий статус в результате специальной процедуры, так и те, чье ходатайство о статусе беженца

---

<sup>1</sup> То же определение используется в статье 1.А.2 Конвенции о статусе беженцев ООН.

находится в процессе рассмотрения, так и те, чье ходатайство было отклонено (т.е., лица, получившие отказ в предоставлении искомого статуса). Конвенция использует термины «законно проживающие беженцы» (на территории принимающей страны) и «беженцы, незаконно находящиеся в стране, дающей им приют», рассматривая и тех и других в качестве беженцев.

Напротив, в законодательствах большинства государств проводится строгое различие между материальным понятием «беженец» и процессуальным понятием «искатель убежища». И, повторимся, беженцами называются не все индивиды, являющиеся таковыми по факту, а лишь те, кто признан таковыми в результате соответствующей юридической процедуры.

В соответствии с этой логикой российский закон «О беженцах» (1993, новая редакция 1997) почти не использует термина «беженец», заменяя его термином «лицо». Это, в частности:

- «лицо, заявившее о желании быть признанным беженцем»,
- «лицо, ходатайствующее о признании беженцем»,
- «лицо, получившее свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу»,
- «лицо, признанное беженцем»,
- «лицо, получившее уведомление об отказе в признании беженцем»,
- «лицо, утратившее статус беженца»,
- «лицо, лишенное статуса беженца»,
- «лицо, получившее временное убежище»,
- «лицо, утратившее временное убежище»,
- «лицо, лишенное временного убежища».

Таким образом, даже беженца, получившего статус, закон называют не «беженцем», а «лицом, признанным беженцем».

Разный подход объясняется разными задачами. Задача Конвенции – сформулировать основные стандарты защиты беженцев, задача Закона – установить правила практической работы по приему беженцев. Однако дело не только и не столько в терминологии. Дело в огромном разнообразии ситуаций, ведущих к бегству людей. Отсюда проистекает характерный для правозащитных кругов подход. Учитывая отсутствие в России справедливой процедуры определения статуса беженца, позволяющей отличить беженца от иностранца, не являющегося беженцем, правозащитники настаивают на необходимости употреблять термин «беженец» в

значении, используемом Конвенцией. *Беженцам при таком подходе считаются все, кто приехал в страну (в данном случае в Россию) в поисках убежища, независимо от того, в каком юридическом статусе находятся данные лица.*

Правозащитники называют беженцами и тех, кто безуспешно пытается попасть в процедуру обращения за убежищем, и тех, кто получил отказ, и тех, кто его обжалует, и тех, кто лишен убежища или утратил его, и тех, кто обжалует решения о лишении или утрате.

Кроме того, они называют беженцами не *только тех, кто обращается за статусом беженца* (получил или не получил его, обжалует отказ и пр.), но и *тех, кто обращается за временным убежищем* (получил или не получил его, обжалует отказ и пр.) - так называемым гуманитарным статусом, фактически предоставляющим собой альтернативную (и более реальную) возможность получения убежища в РФ.

Отдельного рассмотрения заслуживает феномен *вынужденно перемещенных лиц*. В отличие от беженцев, это понятие относится не к иностранцам, а к гражданам собственной страны. В 2014 г. в мире насчитывалось более 38 млн. таких людей[2].

В российской практике аналогом данного понятия стало понятие «вынужденные переселенцы». «Вынужденный переселенец» – это «гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка»[3].

В 1996 на Конференции ООН Россия заявила о наличии на ее территории 900 тыс. вынужденных переселенцев.

Что касается беженцев из Юго-Восточных регионов Украины (прежде всего, из Донецкой и Луганской областей), то согласно официально принятой терминологии, они называются «гражданами Украины и лицами без гражданства, прибывшими на территорию РФ в экстренном массовом порядке».

## **1.2 Феномен беженцев в современном мире: факты**

В мировом масштабе счет беженцев и искателей убежища идет на миллионы. В 1990 г. в мире насчитывалось 18,6 млн. беженцев, в 2005 – 13,5 млн., в 2010 – 15,4 млн., а в 2013 г. – 15,7 млн. (в эту статистику не включены внутренне перемещенные лица). В 2014 г. в мире начитывалось 19,5 млн. беженцев<sup>2</sup> и 1,8 млн. искателей убежища («лиц, ищущих убежища»). Из этих 1,8 млн. убежища в странах ЕС искали 571 000 человек. Число удовлетворенных ходатайств составило: 184 665.

Таблица 1 - Решения по ходатайствам о предоставлении убежища и статуса политического беженца в ЕС в 2014 году (январь – ноябрь).

Страны	Все решения	Все положительные решения	Отклонены
Всего 2014 год (ЕС).	571 000	184 665	386 335
ЕС	359 795	183 365	176 430
Бельгия	20 335	8 515	11 820
Дания	8 055	5 765	2 290
Германия	97 275	47 555	49 720
Ирландия	1 060	495	565
Греция	13 305	3 850	9 455
Испания	3 620	1 600	2 020
Франция	68 535	20 640	47 895
Италия	35 180	20 630	14 550
Кипр	1 305	1 215	90
Люксембург	885	135	750
Мальта	1 735	1 295	440
Нидерланды	20 190	13 250	6 940

<sup>2</sup> В это число входят 5,1 млн. зарегистрированных палестинских беженцев. За вычетом этой категории лиц, в 2014 г. в мире насчитывалось 14,4 беженцев, защищенных мандатом УВКБ ООН.

Страны	Все решения	Все положительные решения	Отклонены
Португалия	155	40	115
Финляндия	3 280	1 430	1 850
Швеция	39 905	33 025	6 880
Великобритания	25 870	14 065	11 805
Исландия	110	30	80
Лихтенштейн	10	0	10
Норвегия	7 640	5 865	1 775
Швейцария	21 800	15 575	6 225

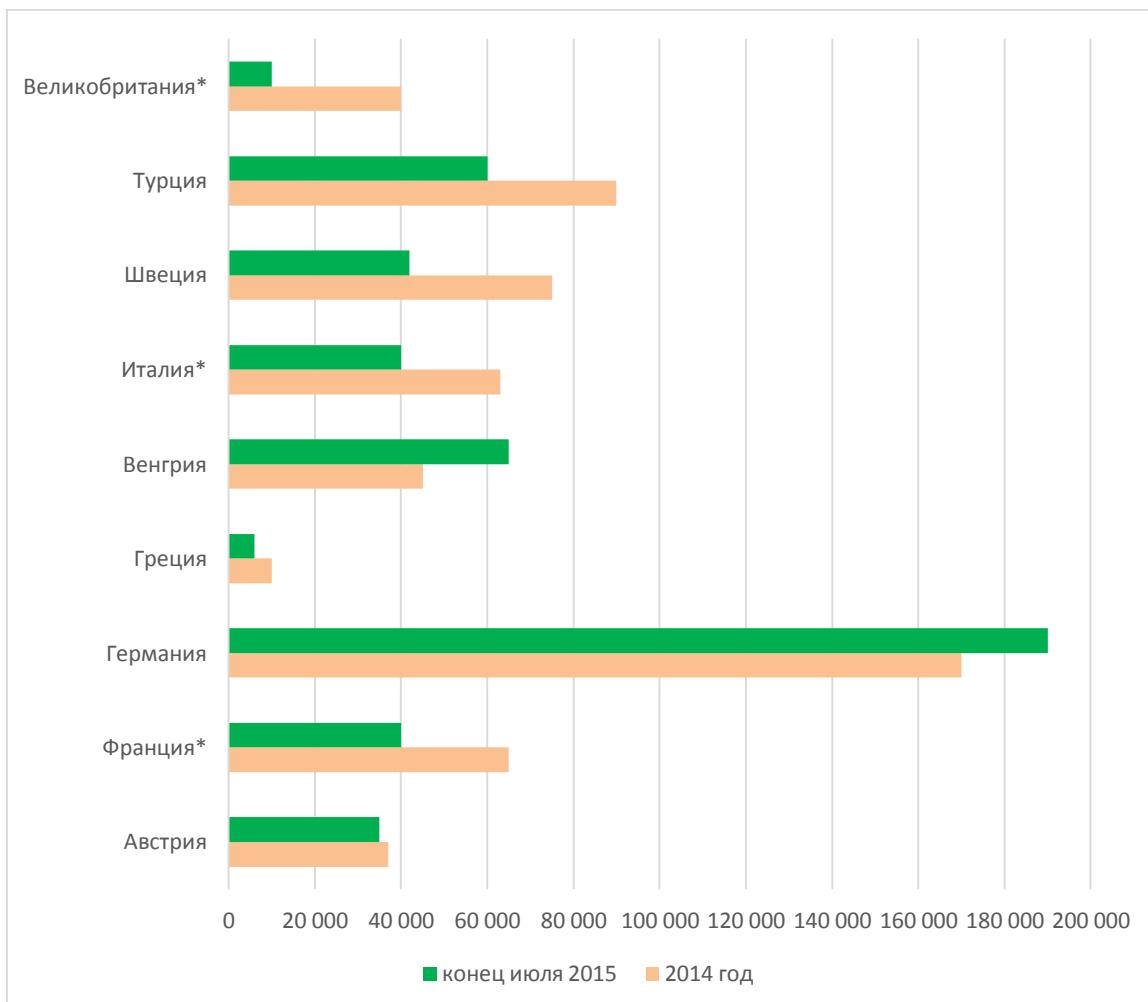
В 2015 г. в Европе разразился миграционный кризис, обусловленный целым рядом факторов. Важнейшим из них является продолжающаяся война в Сирии и огромные масштабы людских потоков, текущих из зон военных действий. Ближайшие к Сирии страны – Иордания, Ливан и Турция, по-видимому, исчерпали свой потенциал как страны временного размещения беженцев<sup>3</sup>. Кроме того, значительный контингент людей, ищущих убежища, составляют выходцы из Афганистана и Ирака, а также ряда стран Африки, находящихся в состоянии крайней политической нестабильности (Судан, Эритрея, Южный Судан, Центрально Африканская Республика и т.д.). Наконец, третий фактор, приведший к беспрецедентному наплыву искателей убежища в Европу, представляет экономическая разруха во многих регионах мировой периферии – от Косово и Албании до целого ряда государств Африки и Азии.

Для того чтобы отделить таких – «экономических» искателей убежища от людей, спасающихся от войны, западные СМИ в последнее полугодие стали употреблять два разных термина – «мигранты» и «беженцы».

---

<sup>3</sup> Турция разместила 2 млн. сирийцев и других ближневосточных беженцев, Ливан – более миллиона (при населении в 4,2 млн. человек), Иордания около 900 тыс. (при населении 6 млн.)

Количество прошений о предоставлении убежища в странах Европейского Союза за первые полгода 2015 г. (с января по июль) составило 438 тысяч – немногим менее, чем за весь предыдущий год<sup>4</sup>.

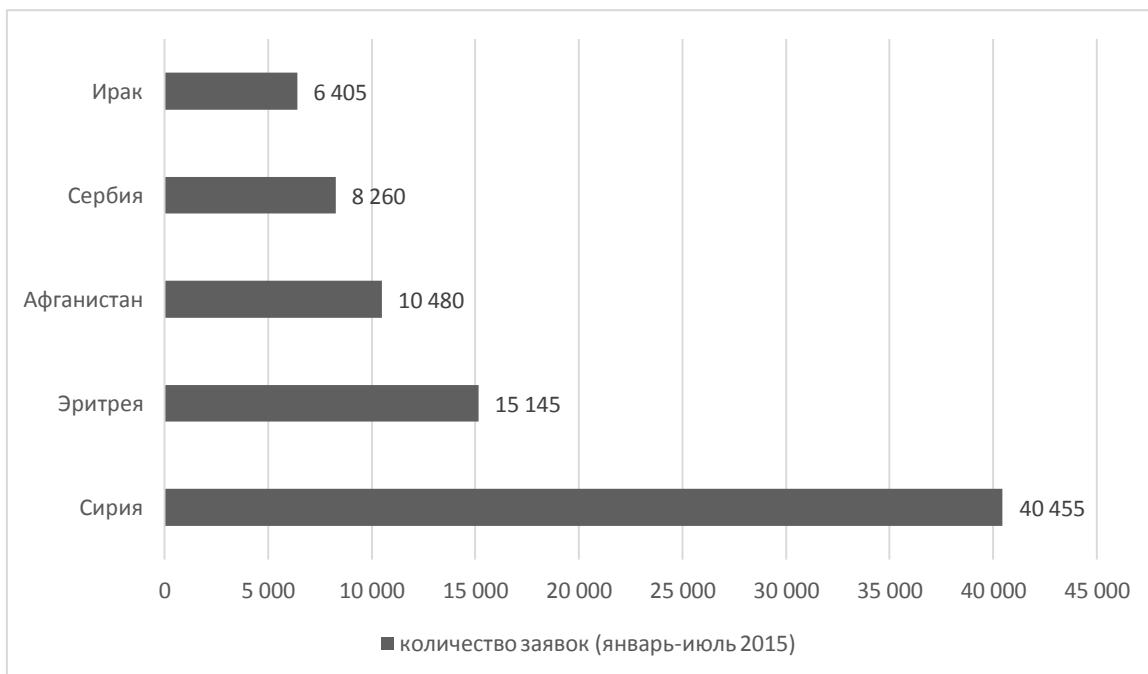


Источник: UNHCR, UK 2015 stats Home Office[4]. \* - статистика на конец июня.

Рисунок 1 - Диаграмма №1. Сравнение количества заявлений о предоставлении убежища, поданных в некоторых странах Европы за весь 2014 год и в период с января по июль 2015 года.

20% из всех заявок на предоставление убежища в ЕС в 2015 году подали сирийцы, а Украина заняла 10 место по числу поданных заявок.

<sup>4</sup> За весь 2014 год удовлетворено было 30% заявок, однако, поскольку процедура рассмотрения прошения достаточно длительная, то не исключено, что среди одобренных заявок в 2014 году были заявки и прошлых лет.



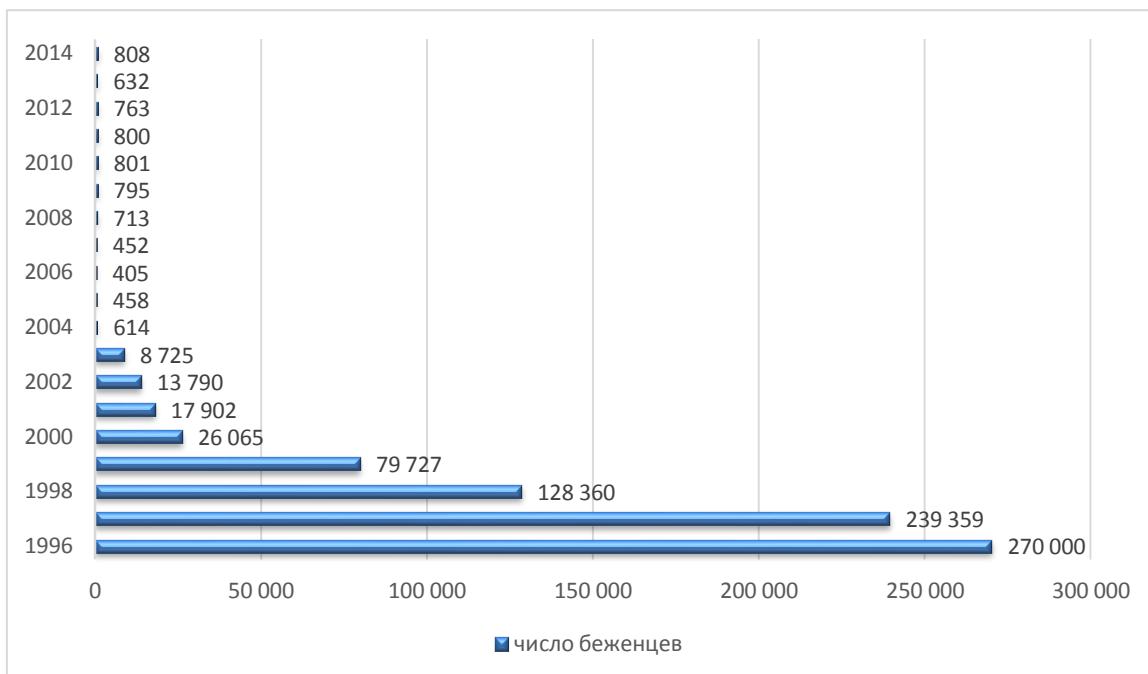
Источник: Доклад Евростата, 2015 г.[5].

Рисунок 2 - Диаграмма № 2. Топ – 5 стран по количеству поданных заявлений на предоставление убежища в ЕС (январь – июль) 2015 года.

## **2 Российская федерация и проблема беженцев**

### **2.1 Российская ситуация: краткий обзор (1992 -2014)**

В нашей стране институт убежища существует с 1993 года. Если в первые годы существования новой России счет лиц, получивших либо временное убежище, либо статус беженца, шел на многие тысячи, то впоследствии число таких людей сокращалось в геометрической прогрессии. Отчасти это связано с нормализацией обстановки в «горячих точках», возникших после распада СССР, отчасти – с изменившейся логикой принятия решений. Так, если в 1996 г. российское государство признавало беженцами на своей территории более 270 тыс. человек, а в 1997 - около 240 тыс. человек, то в 2000 число признанных беженцев составило чуть более 26 тыс., а в 2005 – менее 500 человек. Столь же скромными были и дальнейшие показатели: 795 человек в 2009 г., 763 человека в 2012 г., 632 человека в 2013[6].



Источник: ФМС РФ.

Рисунок 3 - Диаграмма № 3. Число лиц, признанных беженцами в РФ и состоящих на учете ФМС на конец года.

В 2014 г. *статус беженца* в РФ получили 808 человек – почти все из них были бывшими сотрудниками правоохранительных органов Украины (батальона «Беркут» и прокуратуры), которым после падения правительства Януковича на Украине грозили репрессии. В 2015 г. статус беженца был предоставлен еще 227 гражданам Украины[7]<sup>5</sup>.

Аналогичным образом обстоит дело и с предоставлением *временного убежища* в РФ. В течение 2000-х годов временное убежище в нашей стране получали порядка 1-2 тыс. человек в год (например, в 2003 – 1232 чел., в 2009 – 1951 чел.), а в течение первой половины 2010-х число таких людей колебалось между 2-мя и 4-мя тыс. чел. ежегодно (так, в 2010 эта цифра равнялась 3726 чел., а в 2013 – 2826 чел.). Перелом наступил в 2014 г., когда, в результате политического кризиса на Украине, временное убежище в нашей стране получили около 218 тысяч человек (217672 по состоянию на конец года), а к середине 2015 г. число удовлетворенных ходатайств составило 336 тысяч[8].

<sup>5</sup> Необходимо отметить, что статус беженца на территории РФ предоставляется без указания срока. Однако каждые полтора года беженец проходит переучет. В ходе переучета решается вопрос о сохранении статуса беженца либо об утрате или лишении статуса. Решения об утрате или лишении статуса может быть обжаловано.

Таблица 2 - Число лиц, получивших временное убежище и состоявших на учете ФМС на конец года.

Год	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Число лиц, имеющих временное убежище</b>	<b>379</b>	<b>1145</b>	<b>1232</b>	<b>1228</b>	<b>1061</b>	<b>1020</b>	<b>1174</b>	<b>1613</b>	<b>1951</b>
Год	2010	2011	2012	2013	2014				
<b>Число лиц, имеющих временное убежище</b>	<b>3726</b>	<b>3036</b>	<b>2415</b>	<b>2826</b>	<b>217672</b>				

Источник: ФМС РФ

Что касается беженцев и искателей убежища из других стран, то в российском случае речь идет, в первую очередь, о гражданах Афганистана и Северной Кореи, а после 2011 г. – гражданах Сирии. Предоставление временного убежища и тем более статуса беженца представляет собой достаточно редкое явление. Редкое настолько, что специалисты констатируют: институт убежища в России в настоящее время практически не работает[9].

На рубеже 1980-1990-х годов в Российскую федерацию (тогда – в Советский Союз) бежало порядка 150.000 *афганцев*. Это были военные, инженеры, преподаватели, журналисты и т.д., которые сотрудничали с режимами Бабрака Кармала и Наджибуллы и которые столкнулись со смертельной угрозой после вывода советских войск и особенно после прихода к власти талибов. В настоящее время число бывших граждан Афганистана, находящихся на территории РФ, составляет порядка 40 тыс. человек[10]. Большинство из них до сих пор не имеют определенного правового статуса, в лучшем случае – продлевают разрешение на временное проживание или вид на жительство, в худшем – не имеют надлежащих документов, подтверждающих статус, т.е. являются де юре «нелегалами».

На июль 2015 года ФМС предоставляет следующие данные по гражданам Афганистана:

- статус беженца получили 11 человек,

- временное убежище - 107 человек[11].

Начиная с 2012 г., основной поток искателей убежища в РФ составляют *граждане Сирии*. МИД и ФМС России выразили поддержку позиции УВКБ ООН, согласно которой высылка граждан Сирии, обратившихся с ходатайством об убежище, недопустима. На практике, однако, ситуация несколько иная. Органы ФМС на местах неоднократно высыпали сирийских беженцев из страны – в Турцию и в Сирию.

Всего на конец 2013г. временное убежище получили 1162 гражданина Сирии.

В 2014г. за временным убежищем в России обратилось около 3,5 тысяч сирийцев, из них получили временное убежище 1 925 чел.

Общее число граждан Сирии, имеющих временное убежище в РФ, к концу 2014 составило 2021 человека. Статус беженца не предоставлялся никому.

Помимо сирийцев, за временным убежищем в России обращаются также *граждане КНДР*. В последние годы случаи такого обращения участились.

Большинство северокорейских граждан, бежавших из своей страны и избравших выдачу, долгие годы нелегально проживали в России. Российские власти обычно выдавали северокорейских граждан, ссылаясь на то, что официальные представительства КНДР не признают, что беглецы подвергаются серьезным наказаниям у себя на родине.

По данным ФМС, за 10 лет с 2004 по 2014 г. с ходатайствами о признании беженцами обратились 211 граждан КНДР. Признано беженцами 2 человека. С ходатайствами о предоставлении временного убежища обратилось 170 северокорейских граждан, из них удовлетворено – 90 ходатайств.

Есть еще одна страна – причем из ближнего зарубежья, граждане которой прибывают в Россию в поисках убежища и, как правило, *политического* убежища. Это Узбекистан. Однако похоже, что по причине связности Российской Федерации межгосударственным соглашением с Ташкентом, она идет на предоставление такого статуса крайне редко и крайне неохотно, предпочитая экстрадировать беглецов узбекским властям.

Оценивая общую ситуацию с предоставлением статуса беженца иностранным гражданам, трудно не согласиться с юристами из центра «Гражданское содействие», констатирующими, что институт убежища в современной России находится в спящем состоянии[12]. Так, в 2013 г. (т.е. за год до начала украинского кризиса, в ходе которого данный институт заработал), статус беженца в нашей стране получило

в общей сложности 3458 человек. Для сравнения: в Бельгии (с населением 11 млн. чел.) это число составило 25633 человека, в Нидерландах (с населением менее 17 млн.) – 74707 чел., в Польше (с населением 38,5 млн.) – 16438 чел.; даже такое маленькое государство как Мальта, с населением порядка 400 тыс. и площадью 316 кв.км. признало в два с лишним раза больше беженцев, чем Россия (9906 чел.).

Таблица 3 - Число признанных беженцев по странам мира по отношению к общему числу населения[13].

Страна	Население в млн. чел.	Число признанных беженцев на конец 2013 года
Россия	146	3 458
Бельгия	11,2	25 633
Германия	80,8	187 567
Египет	82	230 086
Иран	78,4	857 354
Ливан	4,2	856 546
Мальта	0,4	9906
Нидерланды	16,8	74 707
Пакистан	188,4	1 616 507
Польша	38,5	16 438
Таджикистан	8,2	2 048
Турция	74,9	609 938
Швеция	9,7	114 175

Источник: UNHCR global trends 2013, 2014

В 2014 среди выходцев из всех государств, за исключением Украины, лишь 13 человек получили статус беженца и 1763 человека - временное убежище.

Возникает вопрос, как объяснить, что в России, находящейся в близком соседстве с такими странами исхода беженцев как Узбекистан, Афганистан, Ирак, Сирия и имеющей самую протяженную сухопутную границу, - в стране, в которую, по данным ФМС России, ежегодно прибывает 15-17 миллионов иностранцев, за статусом беженца обращается лишь порядка 3-4 тыс. человек?

Недоумение по поводу официальных данных о количестве обратившихся за убежищем в РФ высказывают, в частности, работники центра «Комитет Гражданское содействие». Сравнение официальных сведений – зафиксированных ФМС России – о количестве искателей убежища с количеством обращений, поступивших в приемную указанного правозащитного центра дает следующую картину.

Таблица 4 - Сравнение данных ФМС о количестве беженцев с количеством беженцев, которые ежегодно обращаются в приемную Комитета «Гражданское содействие» в Москве.

		2010	2011	2012	2013
Кол-во обратившихся в органы ФМС России (семей/человек)	За статусом беженца	1646/2181	1026/1265	997/1243	1625/1967
	За временным убежищем	1282/1702	797/1023	834/1077	2289/2733
Кол-во беженцев, обратившихся на прием в Комитет «Гражданское содействие» (семей/человек)		644/1633	885/2005	951/1923	1370/2519

Получается, что в маленькую приемную ежегодно поступает почти столько же заявлений об убежище, сколько во все территориальные органы Федеральной миграционной службы по стране.

Чем объяснить это обстоятельство?

В качестве возможного объяснения правозащитники называют затрудненный доступ к процедуре подачи ходатайства об убежище. В результате многие тысячи случаев просто не фиксируются и тем самым не попадают в статистику ФМС.

В соответствии с законом «О беженцах» предусматривается три варианта обращения за убежищем: в территориальные органы ФМС России в субъектах РФ, в

пункты Пограничной службы ФСБ России — как при легальном, так и при вынужденном нелегальном пересечении границы страны, в дипломатические представительства РФ в третьих странах. На практике существует и четвертый способ, как одна из вариаций первого: обращение в территориальные органы ФМС России из мест лишения свободы.

Исследуя трудности, с которыми сталкиваются беженцы, пытающиеся воспользоваться любым из этих вариантов (за исключением практики обращения в дипломатические представительства РФ, о которой нет открытых данных) необходимо сразу отметить отсутствие доступной для лиц, ищущих убежище, информации об этих возможностях, которое служит первым препятствием на их пути к процедуре обращения за убежищем.

## **2.2 Информация для лиц, прибывших в Россию в поисках убежища**

«Закон «О беженцах» содержит описание процедур приема и рассмотрения обращений о предоставлении статуса беженца и временного убежища в РФ, но это описание очень лапидарно и схематично. Более детальное описание этих процедурдается в «Административном регламенте ФМС России по предоставлению государственной услуги по рассмотрению ходатайств о признании беженцев на территории РФ и заявлений о предоставлении временного убежища на территории РФ», утвержденном приказом ФМС России № 352 от 19 августа 2013 года (далее – регламент). Регламент представляет собой многостраничную инструкцию для сотрудников ФМС, отвечающих за работу с беженцами и лицами, ищущими убежище.

В пункте 3 регламента перечисляются способы информирования о порядке предоставления государственной услуги: информационные стенды в офисах территориальных органов ФМС России, официальные сайты ФМС России и ее территориальных органов в субъектах федерации, «Единый портал государственных и муниципальных услуг» [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru), в многофункциональных центрах (МФЦ) предоставления государственных услуг. Но среди мест, где должна размещаться или предоставляться информация для лиц, ищущих убежище, не указаны места их обычного прибытия в Россию, где такая информация наиболее необходима: аэропорты, вокзалы, пограничные пункты.

В числе отмеченных в регламенте требований к качеству информации названы «удобство и доступность ее получения». При этом не названо главное условие доступности информации - то, что она должна предоставляться на языке, понятном лицу, ищущему убежище, то есть на наиболее распространенных международных языках (английском, французском, арабском) и на языках стран, из которых в данный момент прибывает наибольшее число беженцев»[12].

Информация на сайтах ФМС России и ее территориальных органов представлена только на русском языке, причем изложена с использованием таких сложных юридических и законодательных конструкций в речи, что не каждый гражданин РФ сможет понять написанное. В некоторых офисах отделов территориальных органов, отвечающих за работу с лицами, ищущими убежище, на информационных стенах вывешивается информация и на других языках. Например, в соответствующем отделе МС Москвы одно время можно было наблюдать объявления на русском языке, соседствующие с объявлениями на дари, предназначенными для афганцев. Однако на данный момент централизованного общего правила по которому размещение информации на языках беженцев в офисах территориальных органов ФМС было бы обязательным - нет.

На сайте «Единого портала госуслуг» и на сайтах МФЦ Москвы и нескольких других больших городов никакой информации для лиц, ищущих убежище, нет даже на русском языке.

В результате беженцы, прибывающие в Россию, вынуждены узнавать, где они могут обратиться за убежищем, у прохожих на улице, случайных знакомых, соотечественников или других иностранцев, живущих в России и владеющих понятным им языком. Все эти люди, как правило, не имеют представления о том, куда следует обращаться беженцам или же обладают дезинформацией.

«Например, африканцы, сойдя с самолета в одном из московских аэропортов, бросаются на улице к чернокожим, франкофонам пытаются заговорить по-французски с москвичами. В конце концов они попадают в среду выходцев из стран Африки и со временем узнают адрес представительства УВКБ ООН в Москве, где впервые получают информацию о том, где они могут обратиться за убежищем. Однако между прибытием в Россию и получением такой информации могут пройти многие месяцы».

Вот два примера из опыта работы «Гражданского содействия»:

Ивуариец Ф.Б. прилетел в Москву в июне 2009 года с 4 евро в кармане. Сначала ему повезло: какая-то сердобольная женщина в аэропорту дала ему денег на дорогу до какого-то вокзала. Там он провел 4 дня, безуспешно пытаясь на свои 4 евро купить еды, но иногда кто-нибудь давал ему поесть. На вокзале его избили и пытались отобрать сумку. Наконец он встретил африканца, который предложил ему клеить обои в подмосковном Подольске. Там он работал 2 месяца за еду и ночлег. Затем Ф.Б. вернулся в Москву, пошел в интернет-кафе в РУДН (Российский университет дружбы народов), где учится много африканцев. В этом кафе за 150 рублей можно переночевать сидя. Деньги на ночлег дали студенты из Кот д'Ивуар. Было уже холодно, и Ф.Б. простудился - те же студенты послали его в Московский протестантский центр. Там ему дали одежду, и какой-то человек из Того отвез его в УВКБ ООН, оттуда его направили в УФМС России по г. Москве. Не зная города, без денег, он почти месяц искал офис миграционной службы (МС), куда попал только через 3 с лишним месяца после приезда в РФ.

В конце ноября 2009 года сотрудник социальной службы Московской Патриархии привел в Комитет «Гражданское содействие» курда из Турции Х.К. Сотрудники этой службы, подбирающие по ночам в Москве бездомных в свой автобус, нашли его на улице в полуబессознательном состоянии. Х.К. проник в Россию нелегально через Азербайджан. В миграционной службе Дагестана его не приняли и направили в Москву. Не зная русского языка, Х.К. не смог в Москве найти миграционную службу и уже погибал от голода и холода, когда его подобрал социальный автобус. Комитету удалось договориться с Пермской миграционной службой о приеме Х.К. в ЦВР г. Очер, где он через 10 месяцев после прибытия в Россию смог обратиться за убежищем.

Правда, не все искатели убежища находятся в столь отчаянном положении. В ряде случаев их ситуация значительно облегчается наличием в России соответствующей диаспоры.

Беженцам, которые прибывают в Россию, имея надежные контакты с представителями своей диаспоры, скорее всего, объяснят, где находится отделение ФМС и что необходимо предпринять для подачи заявления. «Однако представители диаспоры не всегда дают точные консультации: имеющие негативный опыт общения с миграционной службой, они нередко отговаривают вновь прибывших обращаться туда, или советуют не говорить там правду, снабжают «легендами» и т.п. Нередко

«новички» попадают в зависимость от принявших их более опытных соотечественников. Например, некоторые российские бизнесмены сирийского происхождения, предоставляя беженцам из Сирии работу и жилье на своих предприятиях, не позволяют им покидать рабочие места и обращаться за убежищем, улаживая проблемы с сотрудниками полиции и ФМС с помощью взяток».

Таким образом, отсутствие доступной информации о том, где можно обратиться за убежищем, если не лишает вновь прибывших беженцев возможности реализовать право на обращение за убежищем, то, во всяком случае, затягивает — иногда на длительный срок — реализацию этого права и создает для них угрозу выдворения за нелегальное проживание»[12].

Рассмотрим теперь, как выглядит ситуация с доступом к процедуре обращения за убежищем.

«Прием беженцев ведется территориальными органами ФМС России, которые называются сейчас Управлениями ФМС России (УФМС) по тому или иному субъекту федерации. Отдел, отвечающий за работу с беженцами, имеется в каждом таком Управлении и располагается в главном городе субъекта федерации. В Москве находится сразу два таких отдела — УФМС России по г. Москве и УФМС России по Московской области (мы условились называть их МС Москвы и МС МО). Судя по статистике ФМС России, сотрудники этих двух отделов ежегодно обрабатывают 40-50% всех обращений за убежищем.

В приемную Комитета «Гражданское содействие», открытую три раза в неделю, на каждый прием приходят беженцы, имеющие свежий или давний опыт обращения в эти отделы за убежищем. За 20 с лишним лет работы сотрудники Комитета «Гражданское содействие» выслушали сотни рассказов беженцев о посещении миграционных служб Москвы и Московской области. Кроме того, сотрудники Комитета «Гражданское содействие» регулярно сопровождают беженцев в эти отделы и накопили массу собственных наблюдений об их работе. Так что в распоряжении Комитета «Гражданское содействие» имеется огромный материал, характеризующий работу с беженцами миграционных служб столичного региона. Этот материал позволяет сделать вывод, что почти каждый беженец, обращающийся за убежищем в МС Москвы и МС МО, сталкивается с проблемами в доступе к процедуре. Характер этих проблем со временем менялся. Постараемся обрисовать современную ситуацию.

## **2.3 Очереди**

Первичный прием беженцев в МС Москвы ведет дежурный сотрудник, который, коротко поговорив с беженцем, выяснив причину его обращения и посмотрев его удостоверение личности, принимает решение допустить его к процедуре определения статуса или нет. Положительное решение выражается в том, что беженца направляют на дактилоскопирование и назначают специалиста МС, который должен принять у беженца ходатайство о признании беженцем или заявление о предоставлении временного убежища, то есть провести с ним собеседование с заполнением анкеты и опросных листов. Об отказах в доступе к процедуре поговорим позже. У некоторых беженцев берут номер телефона и обещают пригласить в другой день, но выполняют это обещание крайне редко.

Дежурный сотрудник начинает прием в 10 утра. В кабинет, где он работает, каждый день выстаивается очередь, часто довольно длинная — 30-40 человек. Дежурный сотрудник в течение 1-2 часов принимает нескольких посетителей, направляет 3-5 человек из них к специалистам, проводящим собеседование, другим отказывает или дает консультации и прекращает прием, ссылаясь на то, что все специалисты уже заняты.

Примерно в 12 часов дежурного сотрудника в приемной сменяют специалисты, проводящие собеседования с беженцами. В час дня собеседования обычно прерываются на обед, после обеда возобновляются и продолжаются еще 1-2 часа, то есть почти до конца рабочего дня, так что на проведение собеседований с другими беженцами времени у специалистов МС уже не остается.

Таким образом, попасть на прием удается только тем, кто записался в очередь в числе первых 5-10 человек. Остальным приходится уходить восвояси и повторять попытки в другие дни. А для этого надо занять очередь ночью или ранним утром, когда еще не работает городской транспорт, и дежурить на улице до открытия МС. Сделать это могут немногие, а в холодное время года - только те, у кого есть знакомые с машиной, готовые подвезти их к офису и дать возможность дождаться открытия в своем автомобиле.

Бывают дни, когда очередь оказывается не столь длинной, и тогда беженцам, приехавшим городским транспортом, удается попасть на прием. Но прежде, чем так повезет, беженцы могут месяцами обивать порог миграционной службы. Многие не выдерживают и оставляют эти попытки»[12].

В самое последнее время после жалоб Комитета «Гражданское содействие», направленных в ФМС России, прием беженцев в МС Москвы стали возобновлять на 1-2 часа после обеда — но не для проведения процедуры определения статуса, а для консультирования и решения других вопросов. Так что серьезных изменений в работе этой службы с беженцами пока не произошло.

В МС МО нет таких длинных очередей, прием посетителей ведется в течение всего рабочего дня, но подать ходатайство о признании беженцем или заявление о предоставлении временного убежища в день первого обращения совершенно невозможно: в лучшем случае дежурный сотрудник назначит беженцу дату приема — обычно через 2-3 месяца, чаще беженцам приходится выслушивать рекомендации прийти позже или один из тех отказов, о которых речь пойдет ниже.

Проблема очередей в столичных миграционных службах обострилась в 2013 году - с притоком беженцев из Сирии. Чтобы помочь беженцам получить доступ к процедуре обращения за убежищем сотрудники Комитета «Гражданское содействие» стали составлять для них письменные заявления о предоставлении убежища с просьбой назначить дату приема с участием переводчика. По закону, госучреждения обязаны на все письменные обращения граждан в месячный срок давать письменный ответ. Кроме того, копия заявления с отметкой МС о приеме служит доказательством обращения за убежищем и может быть использована в случае привлечения беженца к административной ответственности за нелегальное пребывание в РФ.

В этом втором значении заявления беженцев в некоторых случаях сыграли полезную роль, но на ситуацию с доступом к процедуре — в целом и в каждом конкретном случае - заметного влияния не оказали. На заявления беженцев миграционные службы дают стандартные ответы о том, что в связи с дефицитом услуг переводчиков он/она поставлены в очередь на прием, но, тем не менее, он/она может обратиться в МС в часы приема. Наличие такого ответа ничуть не увеличивает шансы беженца попасть на прием.

## 2.4 Коррупция

В докладе комитета, посвященном системе убежища в России, обойти тему коррупции невозможно — в особенности при рассмотрении процедуры обращения за убежищем. О коррупции как условии доступа к процедуре постоянно говорят беженцы. Комитет «Гражданское содействие» обладает информацией о «тарифах», механизме вымогательства и передаче взяток, а также им известны имена некоторых

вымогателей. Более того у комитета есть поименный список некоторых беженцев, получивших статус беженца и временное убежище за взятки, - причем от них самих. Имеется в наличии масса информации и некоторые косвенные «улики», но нет прямых доказательств, а без этого ни привлечь вымогателей к ответственности, ни даже обнародовать эти сведения, не повредив информаторам-беженцам, невозможно. Остается только дать некоторое общее описание проблемы.

Выше шел разговор о наиболее распространенных типах отказов в доступе к процедуре. Во многих случаях эти отказы используются как механизм давления на беженца с целью получения взятки. Предъявляя беженцу различные, подчас невыполнимые для него требования, сотрудники МС готовят его к тому, чтобы он понял: нет другого выхода, кроме как заплатить. Или под различными предлогами и даже без предлога бесконечно откладывают прием.

«Вот история одного из сирийских беженцев, который пытался подать заявление о предоставлении временного убежища в МС Москвы.

Сначала он подал в МС заявление с просьбой назначить ему день приема с участием арабского переводчика, написанное в Комитет «Гражданское содействие». Через четыре месяца его вызвали в отдел по беженцам, сказали, что в его заявлении указан неверный адрес (это был адрес «Гражданского содействия»), велели найти другой. Через неделю пришел с другим адресом. Сказали, что нужен телефон хозяина квартиры, беженец его не знал, но через неделю пришел с номером телефона. Переводчица сказала, что сейчас она занята и что ему нужно прийти в другой день.

В течение двух месяцев беженец ходил в миграционную службу каждую неделю. Потом почти два месяца ходил каждый день. Наконец переводчица дала ему номер своего телефона: «Позвони мне, скажу, когда прийти». Он позвонил, и она попросила у него 30 тысяч рублей. Беженец ответил, что таких денег у него нет. Переводчица согласилась сбросить 5 тысяч. Он отказался платить и опять стал ходить в миграционную службу каждый день. Наблюдал такую картину: переводчица выходит из кабинета и спрашивает: «Кто говорил со мной по телефону?». Тех, кто поднял руки, вызывает в кабинет, остальным говорит, чтобы приходили на следующий день. Еще он заметил, что в миграционную службу часто приходит сириец и заносит в кабинет, где ведется прием, по несколько паспортов.

В конце концов, наш беженец «достал» сотрудников миграционной службы - его вызвали на прием. Какой-то человек зашел перед ним, сказав, что у него только

один вопрос. Беженец разозлился, стал кричать, возмущаться. Переводчица сказала ему: «Покричи, покричи, пока тебя не заберут и не посадят». И отнесла документы того человека в кабинет, где берут отпечатки пальцев. Он стал ее стыдить. Она только посмеялась над ним. Во временном убежище ему отказали.

Рассказ упрямого сирийца обнажает механизм вымогательства, ключевой фигурой которого — по крайней мере, на начальном этапе — обычно является переводчик. Но этот рассказ был записан более года назад. С тех пор в два с лишним раза выросли «тарифы», а в коррупционной цепочке появились дополнительные звенья. Раньше переводчики и даже некоторые специалисты миграционных служб сами вступали в переговоры с беженцами о взятках. В последнее время они стали осторожнее — действуют через посредников, никак не связанных с МС, а потому и не подлежащих ответственности за вымогательство. В некоторых случаях роль таких посредников выполняют представители диаспор»[12].

По наблюдениям, проведенным комитетом не все группы беженцев служат объектом вымогательства. Не требуют денег за доступ к процедуре и предоставление убежища у граждан Украины, находящихся на особом положении. Довольно редко жалуются на вымогательство со стороны персонала отделов по беженцам африканцы. Афганцы и сирийцы же убеждены, что получить убежище в России можно только за взятку.

Почему объектом вымогательства при обращении за убежищем являются преимущественно эти группы? Возможно, тут наблюдается корреляция двух факторов: наличие устойчивой диаспоры и платежеспособность.

Самой старой, хорошо организованной и большой общиной выходцев из Дальнего Зарубежья на территории РФ считается афганская диасpora, которая начала формироваться еще в советские времена. Сирийская диасpora гораздо моложе и малочисленней, но среди ее членов, как и в афганской, много людей, занятых в бизнесе, следовательно — не бедных.

«Диаспоры всегда заинтересованы в том, чтобы иметь хорошие отношения с чиновниками, поэтому служат удобным средством налаживания коррупционных связей. В то же время состоятельные члены общины могут помочь (разумеется, небескорыстно) расплатиться с чиновниками неимущим соотечественникам, поставив их таким образом в зависимое положение.

«Расцвет» коррупции в последние годы был связан массовым обращением за убежищем граждан Сирии — в основном трудовых мигрантов из г.Алеппо,

работавших в многочисленных швейных мастерских Подмосковья и ставших в результате событий на родине «беженцами на месте», а также их родных и знакомых, бежавших от войны. В конце 2012 года ФМС России дала своим территориальным органам какой-то сигнал о возможности предоставления сирийцам временного убежища. Впервые за многие годы у взяточников в тероргинах ФМС появился не штучный, а массовый «товар». По рассказам беженцев, переводчица с арабского в МС Москвы в то время прямо говорила, что предоставление убежища - «услуга платная».[12]»

В соответствии с российскими законами, существует единственный легальный способ уличить и привлечь взяточника к ответственности — дать ему «контролируемую взятку». Но никто из беженцев не решается вступить в борьбу с миграционной службой. Потому Комитет «Гражданское содействие» решил проявить инициативу. В октябре 2013 года Комитет «Гражданское содействие» направил начальнику МС Москвы О.Е.Кирилловой письмо, в котором открыто сообщил о коррупции в подведомственном ей отделе по беженцам и просил ее пресечь. Последствия были крайне ожидаемыми. В Комитет «Гражданское содействие» поступил звонок от начальника отдела Ю.А.Евдокимова, он грозил обращением в суд за клевету. Сотрудница Комитета «Гражданское содействие» ответила: «ОК. Встретимся в суде». Но вызова в суд не последовало, а из МС пришел короткий ответ с рекомендацией обращаться в правоохранительные органы. Так что обращение к руководству МС не дало результата.

«В 2014 году позиция ФМС России в отношении предоставления убежища сирийцам изменилась (несмотря на заверения в обратном): им стали отказывать в предоставлении и продлении убежища. В Комитет «Гражданское содействие» начали приходить беженцы с решениями МС Москвы об отказе в продлении срока временного убежища, среди которых было много беженцев, проживающих в Московской области. Оказалось, что сотрудники московской службы - в нарушение закона и вопреки своему обыкновению использовать любой повод для направления беженцев в другие регионы — в массовом порядке принимали заявления о предоставлении убежища у граждан Сирии, проживающих в Подмосковье. По рассказам беженцев, их целыми группами водили в МС Москвы работодатели, сами обо всем договаривались, а затем вычитали довольно значительную сумму из их зарплат. Они же получали их свидетельства о предоставлении временного убежища. Смысл этих фактов очевиден»[12].

## **2.5 Доступ к процедуре в других российских регионах**

Ситуация с прохождением процедуры обращения за убежищем в регионах России дифференцирована. В некоторых регионах, по данным юристов Сети «Миграция и Право» ПЦ «Мемориал» проблем с доступом к процедуре нет. Например, в Воронеже и Владивостоке, такого рода проблем не замечено. В других местах, в частности в Центральном Федеральном округе: Тамбове, Брянске, Калуге - *доступ затруднен из-за больших очередей.* В некоторых регионах, например в Краснодаре и Благовещенске, *к процедуре допускаются только граждане Украины, а в Санкт-Петербурге - только беженцы из Украины, имеющие в северной столице близких родственников.* В Ростове-на-Дону и Смоленске обращение в местную миграционную службу за убежищем легко может закончиться привлечением к административной ответственности и выдворением.

Следует заметить, однако, что почти везде преодолеть барьеры на пути к процедуре обращения за убежищем можно с помощью адвокатов. Например, в Иваново, благодаря активной работе адвоката И.Соколовой, начали допускать к процедуре сирийцев и предоставлять им убежище, так что они стали переезжать в Иваново из соседних областей, чтобы получить положительный ответ по результатам ходатайства об убежище.

## **2.6 Доступ к процедуре обращения за убежищем на границе**

Закон «О беженцах» предусматривает возможность обращения за убежищем прямо на границе в орган пограничной службы или в отдел полиции, как для беженцев, прибывших в Россию легально, так и для тех, кто вынужденно пересек границу нелегально.

Для въехавших легально эта норма неактуальна, они обычно обращаются за убежищем в территориальные органы ФМС России.

«Те, кто пересек границу нелегально и смог беспрепятственно проникнуть вглубь территории России, также обычно обращаются за убежищем в органы ФМС. В этом случае они, как правило, не могут выполнить требование закона об обращении за убежищем в суточный срок. Но закон предусматривает возможность продления этого срока при наличии обстоятельств, препятствующих обращению за убежищем в течение суток. В упоминавшемся выше инструктивном письме ФМС России № КР-1/6-21242 от 10.11.2008 года разъясняется, что таким обстоятельством

может быть «дезориентация заявителя в новой стране и незнакомой обстановке, обусловленная его неграмотностью, незнанием русского языка и российского законодательства, в частности, существующих требований к срокам обращения с ходатайством о признании беженцем». В то же время длительное нелегальное пребывания в РФ без обращения за убежищем ФМС России рекомендует учитывать при рассмотрении ходатайств о признании беженцем как обстоятельство, которое может поставить под сомнение искренность намерений заявителя.

Для тех, кто был задержан пограничниками за пересечение границы с нарушением российского законодательства, обращение в погранслужбу — единственная возможность обращения за убежищем, которой они обязаны воспользоваться в течение суток, а при наличии уважительных причин — в более длительный срок. По закону, пограничники обязаны принимать ходатайства о признании беженцем и в течение трех дней передавать на рассмотрение в территориальный орган ФМС России. Однако на практике события развиваются обычно по одному из следующих сценариев.

*Сценарий 1: «Катись, откуда пришел».* Если беженец прилетел самолетом, его не впускают в страну, задерживают в транзитной зоне аэропорта и отправляют ближайшим рейсом туда, откуда он прилетел. С 2008 года пункты иммиграционного контроля в транзитной зоне ликвидированы, и теперь беженцы могут обращаться за убежищем только к пограничникам, но их обращения зачастую игнорируются. Если сам беженец или его родственники смогут сообщить о его прибытии в Представительство УВКБ ООН или в какие-то правозащитные организации, есть шанс, что им удастся привлечь внимание к его ситуации ФМС России, и в транзитную зону будет направлен специалист территориального органа ФМС для приема у беженца заявления о предоставлении убежища. В транзитной зоне при отсутствии элементарных удобств ему придется ожидать решения о предоставлении убежища. Если оно окажется положительным, после получения свидетельства о предоставлении временного убежища, его, наконец, впустят в страну. Но для этого тем, кто ему помогает, придется еще преодолеть сопротивление погранслужбы, поскольку свидетельство о предоставлении временного убежища не относится к числу документов, позволяющих пересекать государственную границу РФ.

Однако такое развитие событий — большая редкость. Чаще беженцев отправляют обратно, не давая им возможности обратиться за убежищем.

*Сценарий 2: «А посиди-ка, братец!».* Беженца задерживают и привлекают к уголовной ответственности за незаконное пересечение границы (ст. 322 УК РФ), помещают в СИЗО, где он проводит несколько месяцев до суда. Если беженцу удается в СИЗО подать ходатайство о признании беженцем, то, в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 5 закона «О беженцах», он в течение 5 дней получает отказ в рассмотрении ходатайства по существу. Суд обычно выносит наказание в виде лишения свободы на срок, не превышающий время, фактически проведенное нарушителем СИЗО. Из зала суда беженец либо выходит на свободу и получает возможность обратиться за убежищем в тероргане ФМС, либо доставляется в транзитную зону аэропорта, откуда был отправлен в СИЗО. И тогда события начинают развиваться по первому сценарию с той лишь разницей, что, проведя несколько месяцев за решеткой, беженцы, как правило, больше не стремятся получить убежище в РФ и предпочитают вылететь в какую-то другую страну (если есть возможность) или даже вернуться на родину».

С проблемами в доступе к процедуре столкнулись и многие украинские беженцы. Первоначально эти проблемы сводились к длинным очередям в миграционных службах. Чтобы справиться с потоком украинских беженцев МС Москвы открыла для их приема отдельный офис, а МС МО выделила специальных сотрудников. В МС Москвы для ускорения процедуры беженцам из Украины стали раздавать анкеты на руки для самостоятельного заполнения, чего никогда не делалось в отношении других беженцев, и назначать им дату приема с заполненной анкетой. Сначала эта дата назначалась через 2-3 месяца, а затем отодвигалась все дальше и дальше, и в июле 2014 года беженцам уже назначался прием в апреле 2015 года.

22 июля 2014 года Правительство РФ издало два разнонаправленных акта: постановлением № 690 была серьезно упрощена процедура предоставления временного убежища гражданам Украины, которую было разрешено проводить в течение 3 дней (а не 3 месяцев, как предусматривает закон «О беженцах»), а постановлением № 691 были утверждены квоты для субъектов федерации по приему и размещению украинских беженцев. При этом для Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Ростовской области, Чеченской Республики, Крыма и г. Севастополь была установлена «нулевая» квота.

После издания этих постановлений в МС Москвы и МС МО прием новых беженцев с Украины был прекращен. Специальный офис МС Москвы еще несколько

месяцев продолжал работать, но там беженцам лишь сообщали о квоте и рекомендовали обращаться за убежищем в других регионах страны или воспользоваться программой переселения соотечественников, действующей также в других регионах. Тем, кто успел подать заявления о предоставлении временного убежища до 1 августа 2014 года, убежище было предоставлено, а у тех, кому только выдали анкету, заявления принимать перестали. Многие из них узнавали об этом лишь через несколько месяцев, придя в миграционную службу в назначенный день, или косвенным образом — от знакомых. До этого момента они спокойно ждали приема и ничего не предпринимали для урегулирования своего правового положения в РФ. Фактически эти люди были обмануты.

Прекращение приема ходатайств и заявлений об убежище в столичном регионе было лишено законных оснований. Статья 14 закона «О беженцах» разрешает правительству устанавливать региональные квоты на размещение признанных беженцев и лиц, получивших временное убежище, а также определять места размещения лиц, ищущих убежище, прибывших в экстренном массовом порядке. Но эта статья не отменяет норму пункта 4 части 1 статьи 4 того же закона о том, что обращение по вопросу предоставления убежища происходит по месту пребывания иностранного гражданина на территории РФ. Эта статья предусматривает право иностранных граждан обратиться за убежищем по месту пребывания и обязанность территориального органа миграционной службы обеспечить реализацию этого права.

Воспользоваться рекомендациями специалистов МС выезжать в другие регионы могли не все беженцы. Одни проживали в Москве и Московской области у родственников или знакомых, другие нашли работу, некоторые поступили на учебу в вузы. Бросить жилье, работу, учебу и ехать в какой-то другой регион, где пришлось бы опять начинать жизнь с нуля, эти люди, естественно, не могли.

В сентябре 2014 года в Московскую область к дочери приехали престарелые супруги К-вы из Горловки. Мужчина приехал без паспорта, который сгорел при пожаре во время боевых действий. Без паспорта К-ва не поставили на миграционный учет, не приняли документы на получение разрешения на временное проживание, не оказывали ему бесплатную медицинскую помощь. В то же время обратиться за времененным убежищем из-за нулевой квоты К-вы не смогли. Только после жалобы Комитет «Гражданское содействие» в ФМС России, у К-вых приняли заявления о предоставлении временного убежища.

Попыткой исправить эту ситуацию, хотя не совсем последовательной, стало постановление Правительства № 1036 от 09.10.2014 года, в котором было указано, что временные правила, утвержденные постановлением № 690, не распространяются на лиц, подавших заявление о предоставлении временного убежища на территории Московской области и г. Москвы, за исключением лиц, проживающих в жилых помещениях на территории указанных субъектов Российской Федерации у родственников (родители, дети, дедушки, бабушки, внуки, братья, сестры) - граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право на проживание в Российской Федерации".

Таким образом, во-первых, из этого постановления следовало, что у граждан Украины, проживающих в столичном регионе, следует принимать заявления о предоставлении временного убежища не в соответствии с временными правилами, а обычным порядком, в соответствии со статьей 12 закона «О беженцах» и постановлением Правительства № 274 от 09.04.2001 года, а во-вторых, что заявления о предоставлении временного убежища граждан Украины, проживающих в Москве и области у близких родственников, надо рассматривать в соответствии с этими временными правилами, то есть в упрощенном порядке. Однако постановление не касалось других регионов с «нулевой» квотой.

На практике это привело к тому, что в МС Москвы и МС МО стали принимать заявления о предоставлении временного убежища только у граждан Украины, проживающих в Москве и области у близких родственников, а остальным по-прежнему рекомендовали выезжать в другие регионы.

Но дело не только в практике: позиция ФМС России также была неустойчивой и противоречивой. После издания постановления № 1036 ФМС России в ответах на ходатайства Комитета «Гражданское содействие» о приеме заявлений о предоставлении временного убежища у тех или иных граждан Украины в столичном регионе продолжали фигурировать ссылки на «нулевую» квоту и право украинских беженцев обращаться за убежищем в любом другом субъекте РФ.

Такой ответ, например, был получен в отношении 24-летнего уроженца Украины А.Д., проживающего в Московской области с 10 лет, состоящего в гражданском браке с гражданкой России, москвичкой (брак не зарегистрирован из-за отсутствия паспорта у А.Д.) и имеющего в этом браке новорожденного ребенка.

В связи с этим Комитет «Гражданское содействие» в ноябре 2014 года направил руководителю ФМС России К.О. Ромодановскому письмо с развернутым обоснованием незаконности практики отказов гражданам Украины в доступе к обращению за убежищем в регионах с «нулевой» квотой. В ответном письме от 13 января 2015 года заместитель руководителя ФМС Н.М. Смородин сообщил, что в территориальные органы ФМС России в Москве, Московской области, Санкт-Петербурга и Ленинградской области направлены указания о «недопущении необоснованных отказов» при обращении граждан Украины по вопросам убежища.

Тем не менее, украинские беженцы продолжают сталкиваться с отказами в доступе к процедуре в столичном регионе.

Гражданка О.М. с матерью и ребенком приехала из Донецкой области в Московскую область к мужу, который выехал в Россию на заработки до начала конфликта. После приезда семьи муж О.М. попал в больницу с серьезным заболеванием. Семья О.М хотела в МС МО подать заявление о предоставлении временного убежища, но им отказали и предложили ехать в другой регион. В ответ на жалобу Комитет «Гражданское содействие» ФМС России дала поручение МС МО принять у семьи О.М заявления о предоставлении временного убежища. В июне 2015 года О.М. пришла с письмом ФМС России в МС МО. Там ей сказали, что поручения ФМС не получили и предложили прийти в ноябре.

В МС Москвы гражданам Украины, желающим обратиться за убежищем, рекомендуют прочитать информацию на стенде, где, в частности, висит не совсем грамотное объявление, напоминающее гражданам Украины о «нулевой» квоте и рекомендующее тем из них, у кого в Москве проживают близкие родственники, обращаться за временным убежищем в этот же самый отдел в часы приема»[12].

## **2.7 Проблема доступа к процедуре: позиция ФМС России**

Как показывает предыдущее изложение, в России существуют очень серьезные проблемы с доступом к процедуре ходатайства об убежище. Как можно оценить масштабы недопуска, какая часть лиц, желающих обратиться за убежищем, не может получить доступ к процедуре?

Комитет «Гражданское содействие» планировал проводить мониторинг работы отделов по беженцам МС Москвы и МС МО, главной целью которого был

сбор данных о соотношении количества лиц, получивших и не получивших доступ к процедуре обращения за убежищем. Для этого предполагалось в течение рабочего дня наблюдать за работой отделов по беженцам и проводить короткий анонимный опрос посетителей. Однако сотрудники Комитета «Гражданское содействие» при попытке проведения мониторинга столкнулись не только с яростным сопротивлением со стороны руководителя отдела по беженцам МС Москвы, но и с упорным противодействием со стороны руководства ФМС России (подробнее см. введение). Поэтому собрать статистические сведения, позволяющие оценить масштабы недопуска к процедуре обращения за убежищем, Комитету «Гражданское содействие» не удалось.

Тем не менее, сама по себе реакция руководства ФМС России на попытку проведения такого мониторинга говорит о многом. Очевидно, в ФМС России хорошо знают, что доступ к процедуре обращения за убежищем в России получает лишь незначительное меньшинство беженцев.

Вопрос в том, какую позицию занимает руководство ФМС России по отношению к этой ситуации.

Комитет приводит несколько конкретных случаев нарушения права на доступ к процедуре, и в большинстве этих случаев обращение в ФМС России давало положительный результат.

Комитет «Гражданское содействие» составил реестр жалоб на нарушения права беженцев на доступ к процедуре, направленных руководству ФМС России, а также руководителям некоторых территориальных органов в 2014 и первом полугодии 2015 года. В этом реестре 69 жалоб в основном в ФМС России. 40 из них, то есть большинство, было удовлетворено, даны поручения об устраниении нарушений прав беженцев на доступ к процедуре. На 16 жалоб даны отрицательные или уклончивые ответы, на остальные — ответы еще или вообще не поступили.

Однако, регулярно давая территориальным органам указания принять того или иного беженца, руководство ФМС России не принимает мер к изменению общей ситуации с доступом к процедуре, о неблагополучии которой свидетельствует хотя бы количество жалоб. Спрашивается: почему?

С другой стороны, почему руководители отделов по беженцам, на которых постоянно сыплются жалобы в ФМС, как ни в чем ни бывало продолжают действовать в том же духе, хотя эти жалобы руководство ФМС признает

правомерными? Стали бы они рисковать своим служебным положением, если бы знали, что в ФМС России ими действительно недовольны?

Ответ напрашивается сам собой. Очевидно, в территориальных органах знают, что ответы ФМС на жалобы НПО, адвокатов, на письма УВКБ ООН, - вообще все, что предназначено «для внешнего употребления» - это одно, а реальная политика ФМС России — совсем другое: и это именно та политика, которую проводят в жизнь территориальные органы ФМС, поэтому, несмотря ни на какие жалобы, опасаться за свое служебное положение из-за нарушения права беженцев на доступ к процедуре сотрудникам МС не приходится.

### **3 Российская ситуация после украинского кризиса (с 2014 по н/в)**

#### **3.1. Динамика ситуации в цифрах**

В начальной фазе украинского кризиса правительство РФ предприняло шаги по созданию режима наибольшего благоприятствования украинским мигрантам (прежде всего – вынужденным). Помимо создания центров временного размещения для беженцев с юго-востока это был целый спектр возможностей – от предоставления временного убежища и статуса беженца до участия в государственной Программе переселения соотечественников. Наиболее значимой мерой в этом ряду было правительственное постановление, согласно которому украинские граждане могли трудоустроиться в России без получения разрешительных документов (покупки патента). Однако по прошествии полутора лет, наша страна дала обратный ход: с 1 августа 2015 г. вступили в силу правила миграционного учета, которые, по сути, приравняли граждан Украины к другим работающим в России иностранцам из безвизовых государств: пребывание в Российской Федерации по схеме 90-180-90 или приобретение патента сроком на 1 год. Процедура приобретения патента сопровождается, среди прочего, сдачей теста на знание русского языка, российской истории и законодательства, а также сбором множества документов. На практике это выливается в утомительные хождения по бюрократическим коридорам и немалые финансовые вложения (от 12 тыс. рублей при самостоятельном оформлении бумаг до сумм в 3-4 раза выше при обращении к посредникам). Мало того, что требование подтвердить знание русского языка для

людей, для которых он или является родным или владение которым очевидно, выглядит несколько избыточно. Сам факт того, что выходцы с Украины (за исключением тех, кто решился на переезд в Россию в статусе беженцев или участников Программы переселения соотечественников) рассматриваются в одном ряду со всеми прочими иностранцами, весьма показателен. Российское руководство тем самым демонстрирует свою незаинтересованность в прибытии к нам на постоянной основе работников из культурно близкой нам страны.

В соответствии с данными мониторинга ФМС России, который проходит ежемесячно, установлено, что на территорию Российской Федерации в период с 1 апреля 2014 года по 30 сентября 2015 года въехало и не убыло в период 1 089 618 гражданина юго-востока Украины[14].

Помимо выходцев из Донецкой и Луганской областей, в России находится значительное количество трудовых мигрантов из других регионов Украины. Всего же на территории РФ на 4 октября 2015 года, согласно данным ФМС, находилось 2 592 559 гражданина Украины, из них мужчин призывного возраста (который был увеличен до 27 лет в январе 2015 года[15]) приблизительно 800 тыс. человек[16]. Следует, однако, иметь в виду, что эти данные неполны: статистикой не улавливаются значительные массы украинских граждан, вовлеченных в мятниковую трудовую миграцию, которые находятся в России годами, не регистрируясь по месту жительства. Количество таких долговременных недокументированных мигрантов исчисляется миллионами. Премьер-министр РФ Д.М.Медведев, ссылаясь на экспертные оценки, допустил в своей статье в «Независимой газете» от 15 декабря 2014 г., что количество сезонных работников с Украины, ежегодно работающих в России, может достигать 6 млн. человек[17].

Таблица № 5 - Сведения в отношении граждан Украины, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе (по состоянию на 4 октября 2015 г. )[16]

Гражданство	Украина					
	До 17	18-29	30-39	40-49	50-59	Старше 60
	195 110	458 742	368 855	264 597	172 976	76 587
Женщины	До 17	18-29	30-39	40-49	50-59	Старше 60
	167 915	249 776	191 020	160 096	156 050	130 835

Источник: ФМС РФ.

Таким образом, число граждан Украины на территории РФ резко возросло в первом полугодии 2015 г., после чего затем продолжало расти, но более низкими темпами.

С начала 2015 года информационно-аналитическая система ФМС России ежедневно фиксировала въезд в нашу страну в среднем порядка 1,2 тыс. жителей юго-востока Украины[18]. В середине 2015 года показатели на въезд увеличились до 8 тыс. украинцев в день[19].

Важным источником информации являются материалы, представляемые иностранными коллегами, изучающими украинский кризис. В частности, в отчете Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов от 14 августа 2015 г. [20] приводятся следующие данные:

1. По всей Украине по состоянию на 31 июля 2015 года Министерством социальной политики (MoSP) зарегистрировано 1 414 798 внутренне перемещенных лиц (ВПЛ)<sup>6</sup>. Месяцем ранее (в середине июля 2015) число зарегистрированных ВПЛ было ниже на 33 тыс. человек.

2. 925 500 украинцев стали искать убежище или оформлять вид на жительство, то есть использовать разнообразные формы легального пребывания в соседних странах. С марта по апрель число граждан Украины, занимавшихся оформлением подобных бумаг, выросло примерно на 4 850 человек. На момент 16

---

<sup>6</sup> IDPs = ВПЛ – лица, перемещенные внутри страны

апреля 2015 года оформлением такого рода бумаг в России занималось 659143 украинцев и 81 023 - в Белоруссии [21].

3. В целом с апреля 2014 по апрель 2015 покинули свои дома более 2,3 млн. украинцев, в том числе ВПЛ и тех, кто ищет убежища за рубежом.

4. Около 60% из зарегистрированных ВПЛ - пожилые люди и около 13 % - дети [22].

5. По данным УВКБ ООН на 16 апреля 2015 г. в поисках убежища, вида на жительство или другие форм легального пребывания в соседних странах находилось 800 961 граждан Украины. Неделей ранее (по состоянию на 9 апреля) таких лиц было на 23600 меньше.

Положение дел достаточно заметно изменилось осенью, а именно после заключения Минских соглашений в сентябре 2015 г. Прекращение огня повлекло за собой возвратное движение людей в юго-восточные регионы Украины. По данным ФМС РФ, массового въезда беженцев из Украины в Россию нет, наблюдается небольшой отток украинских беженцев из РФ до 1,5 тысячи человек в сутки[19].

## **3.2 Статус и основание пребывания**

### **3.2.1 Статус пребывания.**

По состоянию на 30 сентября 2015 года:

- На территории 69 субъектов Российской Федерации развернут 321 пункт временного размещения (ПВР), в которых размещено 18 156 человек, в том числе 5 794 детей (до 18 лет).
  - В частном секторе размещено 569 566 чел [14].

В дальнейшем число ПВР существенно сократилось. К началу осени текущего года многие перебрались из ПВР и разместились в частном секторе.

Согласно статистике ФМС РФ в период с начала 2014 г. по 30 сентября 2015 г. граждане Украины обратились:

- с ходатайством о предоставлении статуса беженца – 6 082 чел.
- с заявлением о предоставлении временного убежища – 395 111 чел.
- для оформления РВП - 259 965чел.

В связи с возросшим количеством граждан Украины, вынужденно покинувших территорию своего государства и желающих проживать в России, официально вступило в силу распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2015 года № 1734-р, согласно которому увеличены квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание (РВП) на 2015 год. Квота увеличена с **128055** до **151175** с распределением по субъектам согласно поступившим от них предложениям. С предложениями по дополнительному увеличению квоты обратились органы государственной власти 38 субъектов Федерации. 47 субъектов Федерации проинформировали ФМС России, что увеличение квоты не требуется.

Из 38 субъектов Федерации, обратившихся с предложениями по увеличению квоты, в 22 регионах квота израсходована на 70–100%.

По состоянию на 1 июля 2015 года в целом по России квота была израсходована на 55,3%, а в 19 субъектах Федерации – от 80 до 100% [23].

На тот же период картина с урегулированием статуса вынужденных мигрантов с Украины выглядела следующим образом:

- с заявлением об участии в Государственной программе содействия добровольному переселению соотечественников на территорию России из-за рубежа (вместе с членами семьи) обратилось 146 367 чел.[24].<sup>7</sup>

- с заявлением о предоставлении гражданства Российской Федерации – 125 312 чел.

- для оформления вида на жительство – 60 206 чел.

Суммирование дает цифру чуть менее 332 тыс. человек.

### **3.2.2 Сроки и основания пребывания**

К середине лета 2015 г. временное убежище или статус беженца был предоставлен 336 тыс. граждан Украины. Еще около 90 тыс. граждан Украины получили статус в программе государственного переселения соотечественников из 146 тыс., подавших заявку на участие в программе [25].

К началу октября 2015 г. было признано беженцами 6082 гражданина Украины, а число получивших временное убежище, возросло почти до 400 тыс. (395119 чел.).

В конце января 2015 года был поднят вопрос о сроках пребывания на территории России граждан Украины, в том числе призывного возраста. По миграционному законодательству, действующему с 2014 г., украинцы, как и граждане всех других государств, с которыми РФ имеет безвизовый режим, могли находиться в нашей стране до 90 суток. Однако в отношении украинцев данный срок мог неоднократно продлеваться на последующие периоды в 90 дней [26]. Этот порядок распространялся на всех граждан Украины и не был связан с получением какого-либо статуса (беженца, лица, получившего временное убежище, РВП и т.п.).

Положение изменилось с 1 августа, когда автоматическое продление срока временного пребывания для граждан Украины было отменено. Исключение было сделано для выходцев из регионов, пострадавших от боевых действий территорий (Донецкая и Луганская области). Что касается украинских граждан из других регионов, то, согласно новым правилам, им был предоставлен двухмесячный срок для определения статуса пребывания в РФ. "С 1 августа мы запускаем 120 суточный механизм, при котором они должны определиться со своим статусом в России. В

---

<sup>7</sup> При этом небольшая часть обратившихся впоследствии забрали свое заявление; зафиксированная на 23 апреля 2015 года доля вышедших из программы составила - 1,5%.

случае, если они будут нарушать законодательство, им будет закрыт въезд в Россию сроком от 3 до 10 лет", заявил в конце июля К.О.Ромодановский [24].

Глава ФМС напомнил, что такой порядок предусмотрен для граждан всех стран-участниц СНГ: 90 дней у них есть на оформление статуса, плюс еще 30 на то, чтобы вернуться на родину, если статус не оформлен [27].

12 августа 2015 года принят приказ Федеральной миграционной службы № 321 «Об утверждении порядка принятия решения о продлении, сокращении срока временного пребывания». С момента вступления в силу нового приказа старый приказ № 655 утрачивает силу. И процедура, по которой продлевают или сокращают срок пребывания иностранца в России, соответственно меняется.

Теперь основанием для продления срока временного пребывания иностранного гражданина – в том числе граждан Украины - является:

1. На момент истечения сроков у иностранца продлены: виза, РВП, ВНЖ;
2. Если у иностранца приняты документы на получение РВП, ВНЖ, прием в гражданство РФ, признание носителем русского языка;
3. Заявление работодателя о продлении срока действия разрешения на работу или заявление о привлечении иностранца к трудовой деятельности. Этот пункт относится только к высококвалифицированным специалистам;
4. Изменение условий, на основании которых был разрешен въезд (например, продление срока пребывания для жителей Луганска и Донецка без оформления дополнительных документов);
5. Выдача или продление разрешения на работу;
6. Выдача, продление, переоформление патента.

По новым правилам иностранец должен подать документы на продление срока пребывания, пока не закончилось разрешенное время на его пребывание в РФ. Решение ФМС должно быть вынесено не позднее 3 дней с момента принятия заявления к рассмотрению. Если иностранному гражданину разрешили остаться в России, в его миграционную карту ставится отметка, а если в миграционной карте нет места, то отметка ставится на отдельном листе, где обязательно указывается серия и номер миграционной карты.

Иностранцу могут не разрешить продлить срок временного пребывания:

1. Обстоятельства, на основании которых было подано заявление, не подтвердились;
2. Принято решение о неразрешении въезда, нежелательности пребывания;

### **3.3 Расселение и трудоустройство (юридическая и фактическая стороны вопроса).**

#### **3.3.1 Расселение**

Юридически распределение беженцев по территории Российской Федерации регулируется Постановлением Правительства РФ от 22 июля 2014 года «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке»[28]. Согласно этому документу, правительство планировало прибытие 150 тысяч беженцев в 2014 году, но, как оказалось в дальнейшем, число вынужденных мигрантов превысило ожидаемые показатели еще до наступления зимы. Принцип, следуя которому должно было происходить распределение именно в таких пропорциях в Постановлении не объяснялся.

По данным мониторинга ФМС РФ, наибольшей популярностью в качестве мест расселения у граждан Украины пользовались Центральный, Приволжский и Южный федеральные округа.

Вот как выглядели пропорции расселения вынужденных мигрантов с Украины в июле 2015 г. **Центральный федеральный округ: 22,24%.** Наибольшее количество людей направлено в Калужскую, Смоленскую, Тверскую и Тульскую области (около 3% на каждую). В Москву и Московскую область распределения не будет совсем (0%).

**Северо-Западный федеральный округ: 10,99%.** В Калининградскую область будет направлено 6% — самое большое количество для региона по всей России. Ситуация с Санкт Петербургом и Ленинградской областью аналогична московской (0% и 0,1% соответственно) (0,1%).

**Южный федеральный округ: 6,55%.** Наибольшее количество переселенцев направлено в Краснодарский край (2,15%) и Волгоградскую область (2,58%). Расселения беженцев в Ростовской области на постоянной основе не будет (0%)

**Северо-Кавказский федеральный округ: 4,47%.** В Чеченскую республику расселение не планируется. Самый большой процент по переселению в этом ФО составил 1,81 и предполагается для Ставропольского края. Относительно последнего следует заметить, что на территории этого субъекта РФ действует

программа «Оказание содействия добровольному переселению в Ставропольский край соотечественников, проживающих за рубежом», в которой могут принять участие потомки казаков (в том числе потомки казаков Семиреченского казачьего войска) и граждане Украины, вынужденно покинувшие юго-восточные области Украины. Программа пользуется популярностью среди переселенцев из Украины, сообщают в ФМС РФ [29].

**Приволжский федеральный округ: 21,23%.** Самое большое число лиц будет распределено на территории Саратовской, Нижегородской и Самарской областей (по 3,44%). Наименьшая нагрузка ляжет на национальные республики (от 0,18 до 1,29), за исключением республики Башкортостан, куда направится 3,18% беженцев. Однако есть небольшая загвоздка: «Дети украинских беженцев в уфимских школах будут изучать башкирский язык, - рассказал заместитель главы администрации города Сынтимир Баязитов. Необходимость изучения языка коренного народа вытекает из закона «Об образовании» Республики Башкортостан, который гласит, что изучение башкирского языка в школах, расположенных на территории региона, является обязательным» [30].

**Уральский федеральный округ: 7,72%.** На Урале большинство переселенцев отправляется в промышленно развитую Свердловскую область (3,41%).

**Сибирский федеральный округ: 20,76%.** 3,86% переселенцев отправляются в Новосибирскую область и приблизительно по 3% на каждую в Кемеровскую, Омскую, Томскую области и Алтайский край.

**Дальневосточный федеральный округ: 6,04%.** Здесь наибольшее число переселенцев разместится в Приморском крае – 1,8%, в остальных же субъектах принимать предполагается не более 1%.

## В КАКИЕ РЕГИОНЫ НАПРАВЯТ БЕЖЕНЦЕВ С УКРАИНЫ

ИСТОЧНИК: ПРАВИТЕЛЬСТВО РФ



Источник: Правительство РФ.

Рисунок 4 - Карта № 1. Распределение переселенцев из Украины по регионам РФ согласно Постановлению правительства РФ.

## ГДЕ РАЗМЕСТИЛИСЬ БЕЖЕНЦЫ С УКРАИНЫ

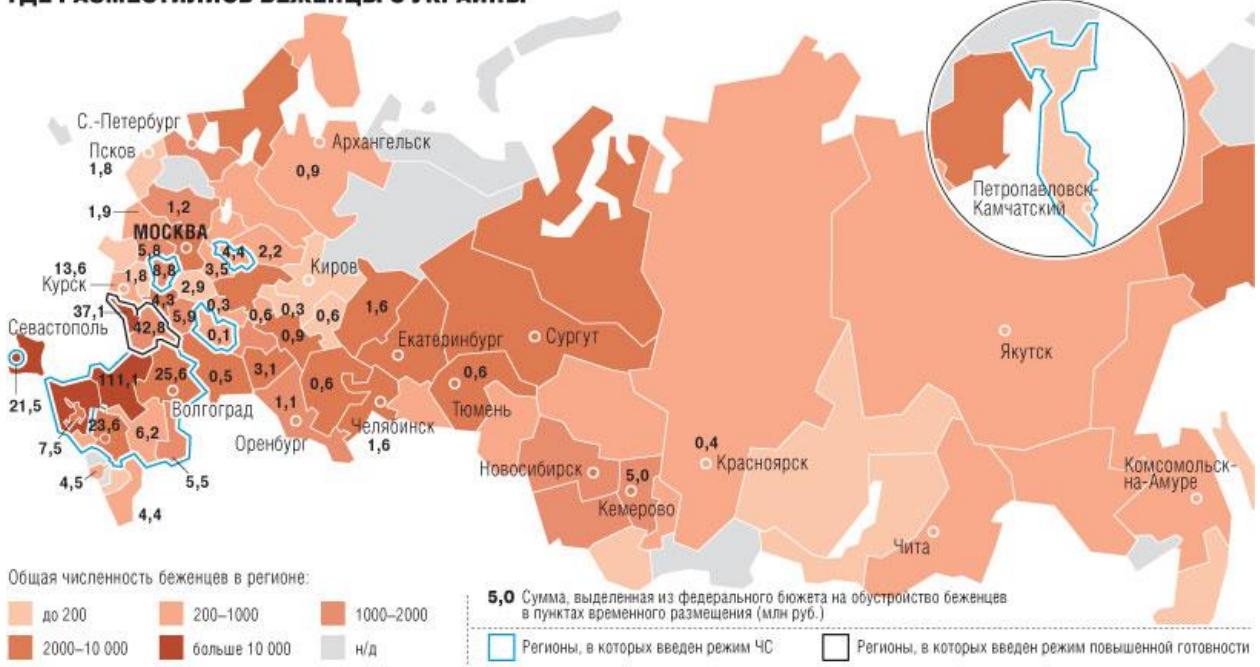


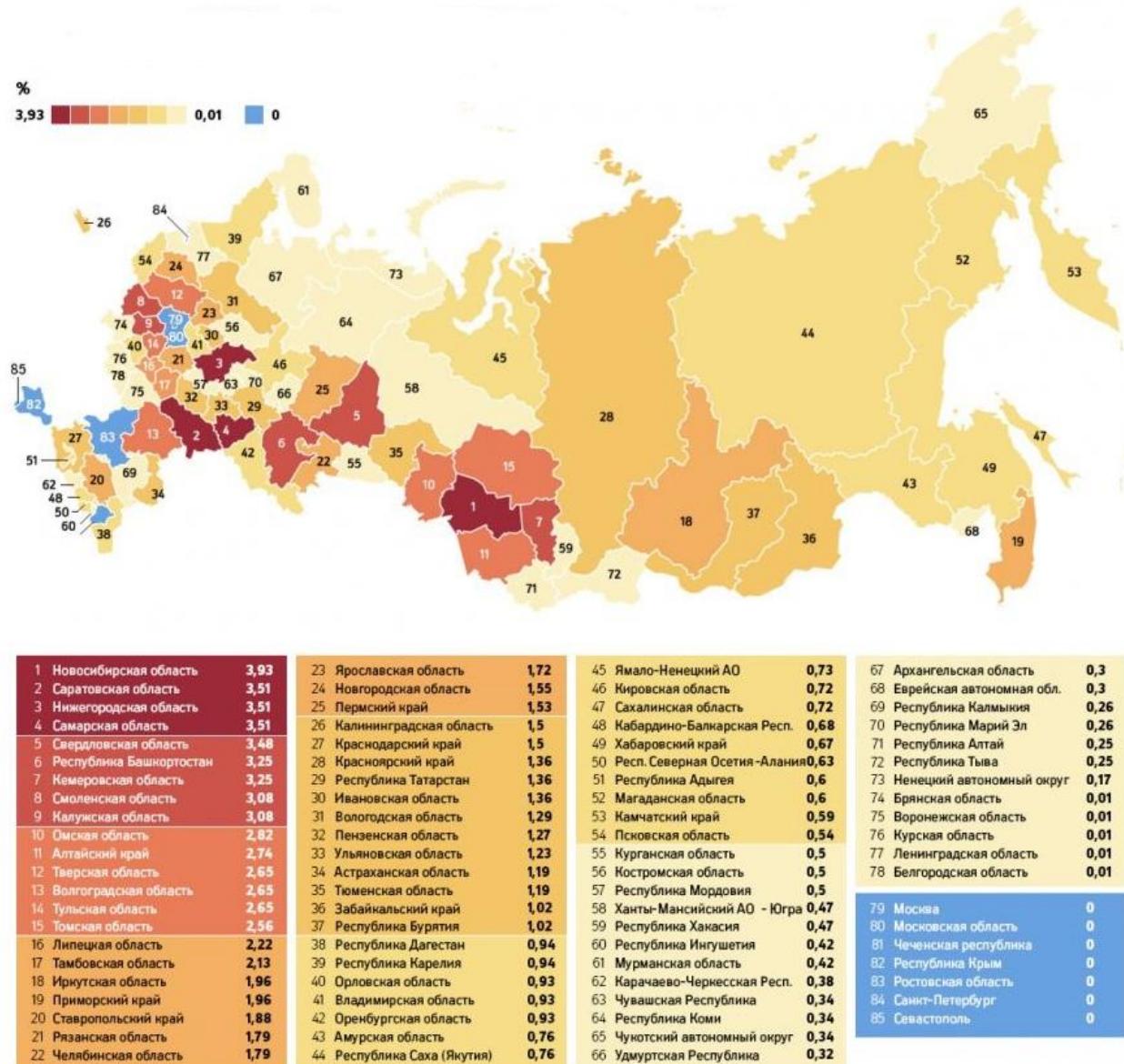
Рисунок 5 - Карта №2. Территориальное размещение беженцев с Украины по субъектам РФ на момент 12.08.2014 [31].

26 декабря 2014 года был внесен ряд поправок в Постановление, которые серьезно изменили объемы распределения по регионам РФ «граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке». С этого момента документ более не изменялся и правила распределения, установленные в нем, действуют и на настоящий момент[32].

В целом охарактеризовать изменения можно следующим образом: все субъекты РФ, на которые изначально возлагались большие объемы по распределению украинских беженцев получили дополнительно по 0,5-0,9% людей, за исключением Калининградской области, где число «ожидаемых» людей снизилось на 4,5% и нескольких «сибирских» областей, где процент переселенцев снизился на 0,5 %.

Хотелось бы так же заметить, что реальное расселение людей довольно сильно отличается от планируемого. Так, несмотря на то, что в Постановлении правительства по расселению беженцев сказано, что Москва не является территорией приема (предусмотренная квота составляет 0%), 5,5 тыс. переселенцев с юго - востока Украины уже получили статус беженца или временное убежище в столице. Уезжать из Москвы почти никто из них не планирует. Согласно опросу,

проведенному департаментом труда и занятости города, только 10% украинцев не отказались бы от переезда в другие регионы России, 80% - «категорически» отказались покинуть российскую столицу.



Источник: Правительство РФ.

Рисунок 6 - Карта № 3. Распределение граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживавших на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом порядке по регионам РФ согласно Постановлению РФ (июль 2015).

Данные за период с 1 января 2014 года по 4 июня 2015 года.  
Только граждане Украины, официально получившие в России  
статус беженца или временное убежище



Источник: ФМС РФ.

Рисунок 7 - Карта № 4. Реальное распределение беженцев и граждан Украины,  
получивших временное убежище, по федеральным округам России.

Следует также выделить некоторые нюансы в реализации программы переселения соотечественников. Список приоритетных для переселения регионов выглядит следующим образом: Иркутская область, Республика Бурятия, Амурская область, Еврейская автономная область, Камчатский край, Магаданская область, Приморский край, Сахалинская область, Хабаровский край.

В этих регионах самые высокие суммы выплат «подъемных» [33]. Осенью 2014 года были приняты некоторые поправки. Если ранее соотечественники принимались *не* на всей территории указанных регионов (а в отдельных районах, список которых ежегодно устанавливался региональными властями),[34] то теперь в программе участвуют все населенные пункты затронутого региона [33].

Однако, в сентябре 2015 года ФМС РФ было вынесено предложение скорректировать госпрограмму оказания содействия добровольному переселению соотечественников в РФ, увеличив обязательства переселенцев прожить в избранных для переезда субъекте с двух до трех лет [35].

Сегодня же участники программы принимают обязательства не переселяться в другие субъекты страны в течение двух лет, вместе с тем 5-7% переселенцев после этого срока все же уезжают в иные регионы — более климатически благоприятные

или расположенные ближе к столице. При этом прожившие в субъекте РФ три года и более уже никуда не переезжают, так как полностью адаптируются.

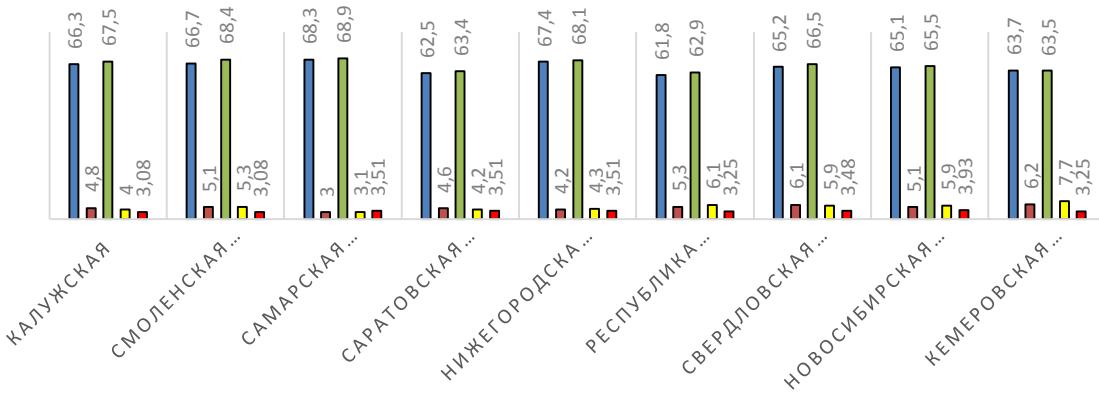
Таблица 6 - Экономическая активность населения в возрасте с 15-72 лет по федеральным округам РФ, участвующих в расселении беженцев в августе 2014, августе 2015.

Регионы	Июнь[36] - Август 2014 [37]		Июнь - Август 2015 [38]	
	Уровень занятости, в %	Уровень безработицы, в %	Уровень занятости, в %	Уровень безработицы, в %
РФ	65,9	4,9	65,8	5,3
Центральный ФО	68,6	3,0	68,2	3,5
Северо-Западный ФО	68,4	3,8	68,3	4,6
Южный ФО	61,6	5,9	62,6	6,4
Северо-Кавказский ФО	59,0	10,8	58,4	10,5
Приволжский ФО	66,4	4,2	66,0	4,6
Уральский ФО	66,4	5,5	66,6	6,0
Сибирский ФО	63,6	6,2	64,2	6,7
Дальневосточный ФО	66,2	6,4	66,7	5,7

Источник: Федеральная служба государственной статистики РФ.

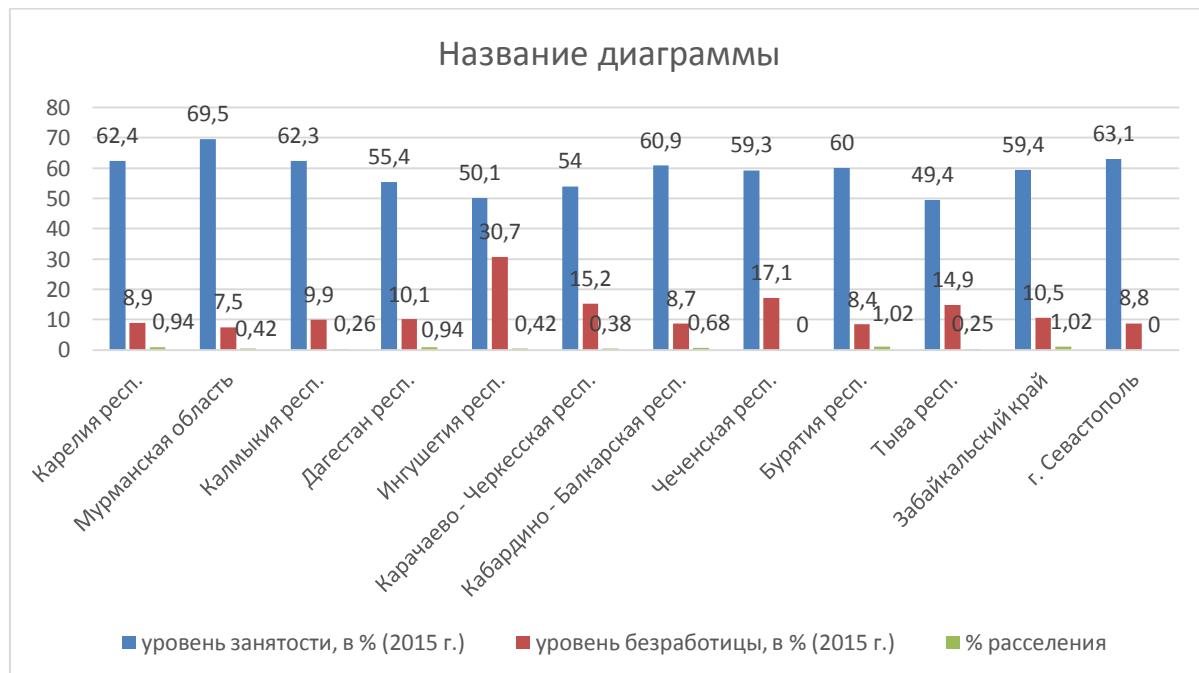
**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ ПО ТОП-9 РЕГИОНАМ, УЧАСТВУЮЩИМ В РАССЕЛЕНИИ БЕЖЕНЦЕВ В 2014, 2015 ГОДЫ (%).**

<span style="color: blue;">█</span> Уровень занятости, в % (2014)	<span style="color: red;">█</span> Уровень безработицы, в % (2014)
<span style="color: green;">█</span> Уровень занятости, в % (2015)	<span style="color: yellow;">█</span> Уровень безработицы, в % (2015)
<span style="color: black;">■</span> % распределения	



Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Рисунок 8 - Диаграмма №4. Экономическая активность населения в возрасте с 15-72 лет по топовой «девятке» субъектов РФ, участвующих в расселении беженцев по состоянию на августа 2014 и август 2015, в %.



Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Рисунок 9 - Диаграмма № 5. Экономическая активность населения в возрасте с 15-72 лет по субъектам РФ, наименее задействованных в расселении беженцев по состоянию на август 2015, в %.

Как видно, наибольшее число беженцев были распределены в регионы со средними показателями по занятости и безработице в России.

### 3.3.2 Трудоустройство

Первые важные шаги на пути к обеспечению работой беженцев с Украины были сделаны осенью 2014 года. 2 сентября 2014 г. было принято Постановление № 886 «О неприменении квоты на выдачу разрешений на работу иностранцам в отношении граждан Украины»[39], которое позволило осуществлять трудовую деятельность этой категории людей на территории России вне ранее определённых квот [40].

Кроме того, 4 октября 2014 года Президент РФ подписал закон о внесении изменений в Налоговый кодекс, уравнивающий ставку налога на доходы физических лиц для беженцев и граждан России. Ранее иностранцы, независимо от причины пребывания на территории РФ, платили 30% НДФЛ. Теперь же ставка налога снижена до 13%, но только для тех, кто официально признан беженцем по закону «О беженцах» или тех, кому Россия официально предоставила убежище. В документе также уточняется, что действие поправки распространяется «на правоотношения, возникшие с 1 января 2014 года»[41], [42]

Начало 2015 года ознаменовалось следующим нововведением. Приездие с юго-востока Украины, обратившиеся за статусом временного убежища, с января 2015 получили *право работать в России без разрешительных документов*. Для остальных категорий приезжих с Украины устанавливается тот же режим миграционного контроля [43]<sup>8</sup> и учета, что и для других иностранцев, прибывших из стран СНГ, то есть оформление патента на работу [34]. Стоимость патента нового образца, который дает право работать не только у физических, но и у юридических лиц, составляет от 1,5 тыс. до 6 тыс. руб. Каждый субъект РФ сам определяет стоимость патента. Патент можно приобрести на срок от одного месяца до 1 года.

---

<sup>8</sup> С 1 января 2015 года вступили в силу изменения в миграционном законодательстве. Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 357-ФЗ установлен порядок осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, прибывшими в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, на основании патента как у юридических, так и у физических лиц.

Действительность патента подтверждается авансовым платежом. По новым правилам иностранный работник после получения патента для работы в одном регионе может купить другой для работы в другом. Если в патенте мигранту откажут или он будет аннулирован, то он должен выехать из России, и право обратиться за новым патентом получит только через год.

Работодатель должен уведомить ФМС в течение трех рабочих дней после того, как трудоустроит у себя приезжего по патенту. А работник, со своей стороны, в течение двух месяцев должен представить копию трудового договора. *Если же мигрант получил патент и не трудоустроился, это влечет за собой аннулирование патента и его выезд из страны.*

Если работодатель уволил иностранного работника и тот не найдет новое место работы, он также должен покинуть пределы РФ.

За три месяца с января по март 2015 года патент по новой системе получили порядка 8 тысяч граждан Украины[44], [45].<sup>9</sup>

В целях содействия в трудоустройстве Роструд России разработал опросные листы для граждан Украины (карты персонального учета), которые заполняются сотрудниками службы занятости. В них указывается информация об образовании, трудовой деятельности, вариантах возможного трудоустройства.

В Докладе «о результатах и основных направлениях деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации на 2015-2017 годы» разъясняется механизм работы мер по оказанию помощи лицам, вынужденно покинувшим территорию Украины и размещенным на территории Российской Федерации:

«На основании данных, занесенных в карту персонального учета, формируется единый реестр на территории субъекта Российской Федерации, который ежедневно направляется в Федеральную службу по труду и занятости.

---

<sup>9</sup> Для сравнения: Количество украинцев, решивших оформить патент на работу в РФ, в первые 10 месяцев 2013 года составило 47 472 чел., а за аналогичный период 2014 года —255 447 человек. Доля граждан Украины среди гастарбайтеров, оформивших патент в РФ в 2014 г., составила 12,4%, по сравнению с 3,6% в 2013 году. При этом количество украинцев, оформивших разрешение на работу в Российской Федерации, увеличилось только на 5% (118 300 и 124 200 соответственно). По законодательству РФ для работы у физических лиц (если работа не связана с предпринимательством) – требуется патент, для работы у юридических лиц- разрешение на работу. Следовательно, наблюдается рост трудоустроенных украинцев в 2014 году, по сравнению с 2013. Однако, увеличение большое произошло в трудоустройстве у физических лиц, в то время как у юридических лиц увеличение минимально.

В регионах под председательством заместителей губернаторов (глав администраций) созданы рабочие группы по трудоустройству граждан Украины, в которые включены руководители заинтересованных органов исполнительной власти, представители союзов работодателей, руководители крупных предприятий и организаций, представители общественных организаций.

Организовано взаимодействие Пенсионного фонда России с органами ФМС России, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в целях оперативного получения информации о лицах, получивших статус, дающий право на пенсионное обеспечение и иные выплаты в соответствии с законодательством Российской Федерации с целью своевременного назначения пенсий и иных выплат.

В 2014 г. проводилась информационно-разъяснительная работа в целях информирования граждан, вынужденно покинувших территорию Украины, по вопросам реализации их пенсионных (социальных) прав (в пунктах временного размещения организовано дежурство ответственных сотрудников территориальных органов ПФР, размещены стенды, памятки, брошюры и другая информация о пенсионном обеспечении)» [40].

Обращаясь же к статистическим данным о трудоустройстве граждан Украины, следует обратить внимание на документ, подготовленный Комитетом общественной поддержки жителей Юго-Востока Украины в мае 2015 года, и размещенный на официальном портале Совета Федерации Федерального Собрания РФ.

В рамках доклада «Обобщенная информация из регионов Российской Федерации по вопросам социально-бытового обеспечения, трудоустройства и материальной помощи гражданам, вынужденно покинувшим территорию Украины» публикуется следующая информация [46]:

«Всего в 82 субъектах Российской Федерации службой занятости населения учтены более 157 тысяч граждан Украины, что составляет 62,8% от общего количества лиц трудоспособного возраста, вынужденно покинувших территорию Украины, и нуждающихся в содействии в трудоустройстве (свыше 250,5 тысяч человек). В сентябре 2014 года число поставленных на учет в службу занятости составило 76 тыс. чел [47].

Всего трудоустроено органами службы занятости и трудоустроились самостоятельно на основании выданных территориальными органами ФМС

разрешений на работу или патентов – около 163,5 тысяч граждан Украины, что составляет 65,3% от общего количества прибывших в Российскую Федерацию граждан Украины трудоспособного возраста, в том числе:

- органами службы занятости трудоустроены свыше 95 тысяч граждан Украины (в октябре 2014 года были трудоустроены 58 тыс. чел[48].) или 57,7% от числа учтенных (из них: 51 289 человек - на постоянную работу, в том числе 4 869 человек с высшим образованием; 39 448 человек – на временную работу; 4 309 человек - выехали в другие регионы в связи с трудоустройством на конкретные рабочие места (отобраны работодателями без участия служб занятости населения этих регионов);

- трудоустроились самостоятельно на основании полученных в территориальных органах Федеральной миграционной службы разрешений на работу или патентов – около 68,5 тысяч граждан Украины. В рамках реализации Государственной программы по переселению соотечественников трудоустроены более 7,9 тысяч человек.

Бесплатно проконсультировать и помочь с устройством на работу обещает Роструд [49], но только тем, кто надлежащим образом оформил статус своего пребывания в России.

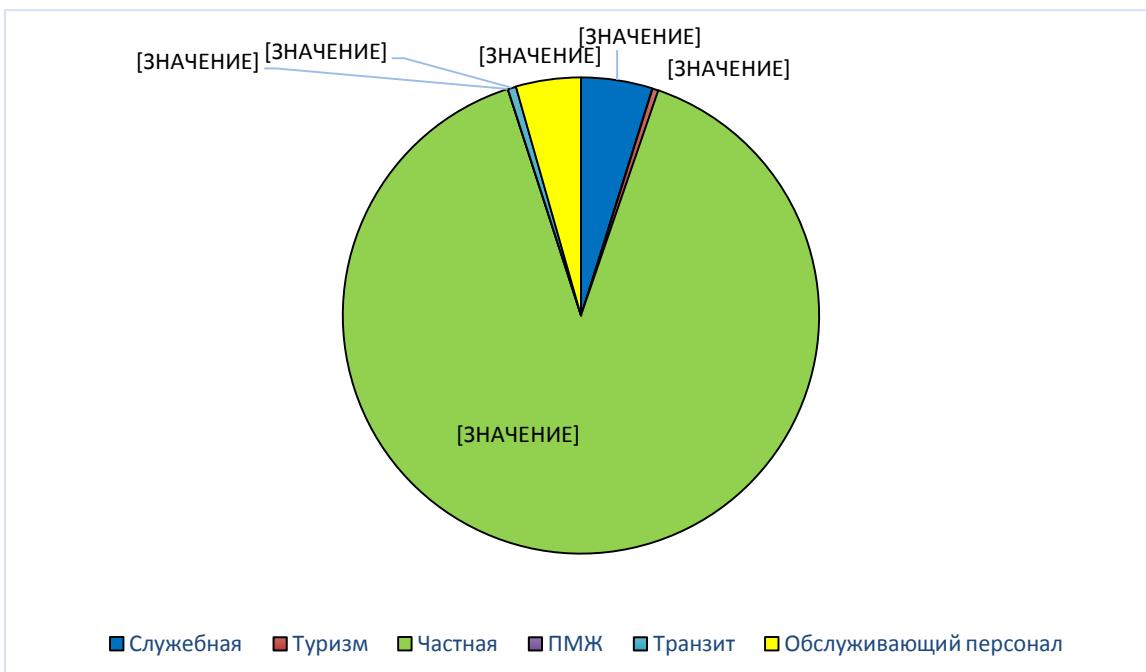
Вот как выглядела ситуация с трудоустройством вынужденных мигрантов из Украины на 28.04.2015 г. (источник: Минтруда РФ)

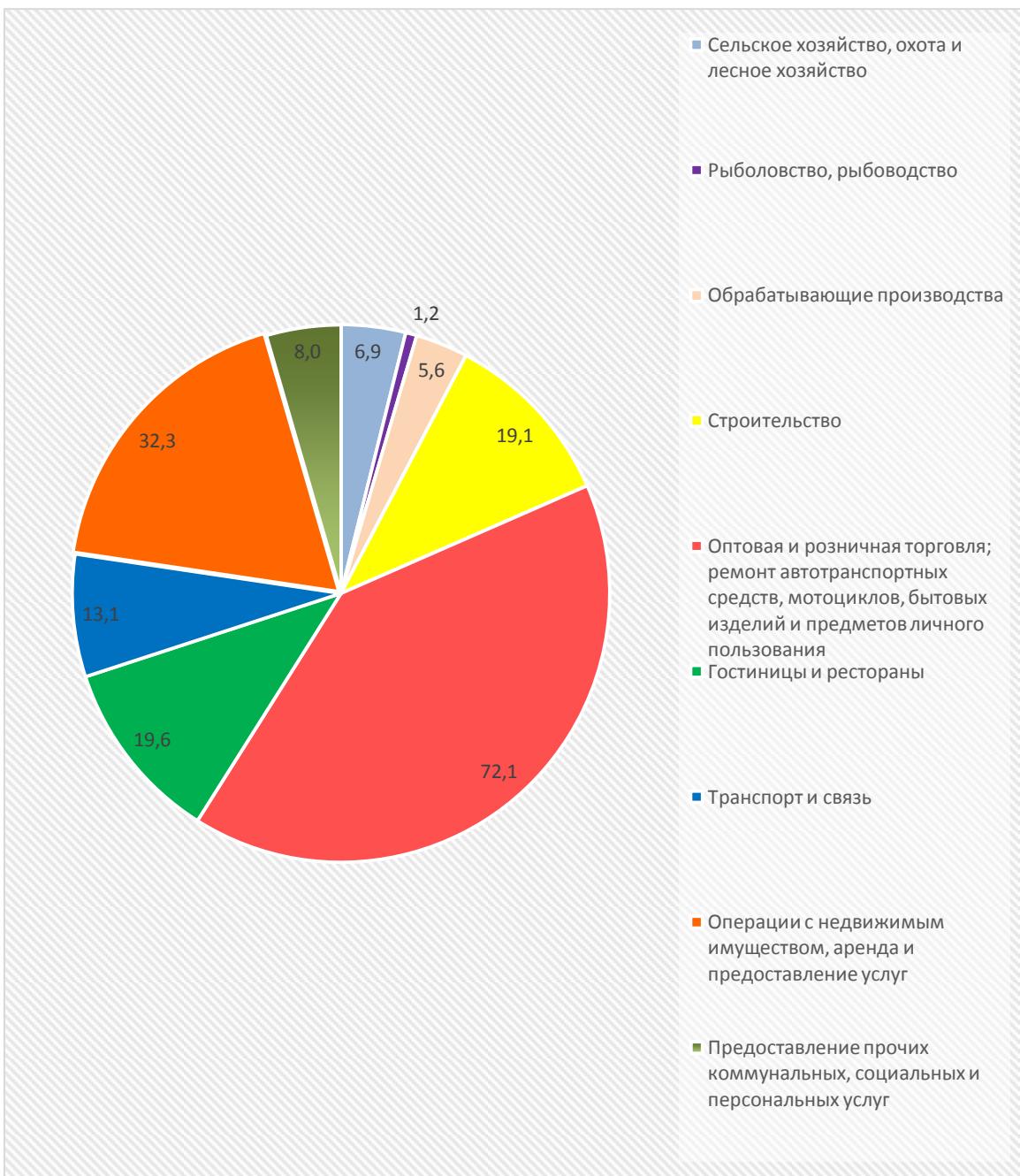
Граждане Украины преимущественно трудоустроены в Белгородской области (12613 человек), Брянской области (2797 человек), Владимирской области (3737 человек), Воронежской области (7336 человек), Москве (11039 человек), Ивановской области (1925 человек), Калужской области (1779 человек), Костромской области (879 человек), Курской области (2974 человек), Липецкой области (4731 человек), Московской области (3847 человек), Орловской области (1980 человек), Рязанской области (1481 человек), Смоленской области (1092 человека), Тамбовской области (1920 человек), Тверской области (1086 человек), Тульской области (3475 человек), Ярославской области (5254 человека), Архангельской области (787 человек), Вологодской области (613 человек), Калининградской области (526 человек), Ленинградской области (1616 человек), Мурманской области (2824 человека), Новгородской области (311 человек), Псковской области (691 человек), Республике Карелия (577 человек), Республике Коми (726 человек), Астраханской области (958 человек), Волгоградской области (2878 человек), Краснодарском крае (14608 человек).

человек), Республике Адыгея (561 человек), Ростовской области (9663 человека), Республике Дагестан (282 человека), Ставропольском (2550 человека), Кировской области (582 человек), Нижегородской области (4445 человека), Оренбургской области (1305 человек), Пензенской области (758 человек), Пермском крае (1880 человек), Республике Башкортостан (1702 человек), Республике Марий Эл (378 человек), Республике Мордовия (687 человека), Республике Татарстан (3340 человек), Самарской области (3167 человек), Саратовской области (2827 человек), Удмуртской Республики (443 человек), Ульяновской области (769 человек), Чувашской Республики (693 человек), Курганской области (259 человека), Свердловской области (2103 человека), Тюменской области (3013 человека), Ханты-Мансийском автономном округе – Югра (3411 человек), Челябинской области (1657 человека), Ямало - Ненецком автономном округе (1489 человека), Алтайском крае (787 человека), Забайкальском крае (566 человек), Иркутской области (1304 человека), Кемеровской области (1623 человека), Красноярском крае (1586 человека), Новосибирской области (2449 человек), Омской области (930 человек), Республики Бурятия (160 человек), Республике Хакасия (176 человек), Томской области (601 человек), Амурской области (495 человек), Камчатском крае (411 человек), Магаданской области (815 человек), Приморском крае (2042 человека), Республике Саха (Якутия) (1452 человек), Сахалинской области (681 человек), Хабаровском крае (1114 человек), Чукотском автономном округе (601 человек)

### **3.3.3 Сфера занятости**

В начале сентября 2014 года в РФ отмечался спрос на труд в отраслях добывающей промышленности, строительстве, гостиничном и ресторанном бизнесе, торговле и предоставлении услуг. Также востребованы врачи и учителя. Именно в этих отраслях планировалось осуществлять трудоустройство «иностранных и лиц без гражданства, которые постоянно проживали на Украине, но покинули эту страну в экстренном массовом порядке». В общей сложности российские службы занятости предлагали и предлагают беженцам *около 2 млн. вакансий*, среди них много предложений для квалифицированных рабочих [47].





Источник: Федеральная служба государственной статистики.

Рисунок 11 - Диаграмма № 7. Численность украинских трудовых мигрантов, выполнявших работу у предпринимателей, по видам основной указанной (предпринимателем) экономической деятельности за третий квартал 2014 года [50] (в тыс. чел.).

Анализируя региональные данные, собранные с января по март 2015 года, можно сделать вывод, что в каждом регионе трудоустройство идет по-разному и потому, логичным представляется собрать информацию об этом процессе по каждому субъекту РФ отдельно [44].

В столице и Московской области приезжие с Украины получают патенты для работы у физических лиц. В основном это сиделки с ребенком, личные водители и помощники по хозяйству.

Юридические лица трудоустраивают приезжих с Украины в сферах строительства, транспорта и перерабатывающей промышленности.

Глава управления внутренней политики правительства Московской области Андрей Ильницкий заявил, что область заинтересована в привлечении граждан Украины для работы в тех отраслях, где ощущается нехватка кадров:

«В первую очередь речь идёт об инженерных и рабочих кадрах в сфере машиностроения, строительства и перерабатывающей промышленности». Также регион готов рассматривать возможность привлечения уникальных специалистов в области здравоохранения и ИТ-технологий.

В эпицентре приема беженцев - Ростовской области по данным начальника управления государственной службы занятости населения Сергея Григоряна, украинские беженцы занимают вакансии, которые долгое время не были востребованы жителями региона: «У нас существует потребность на рынке труда во врачах, учителях, водителях, строителях. При этом конкуренции для жителей Ростовской области граждане соседнего государства не составляют».

В Приморском крае на начало 2015 года было трудоустроено более 60% вынужденных мигрантов из Украины. Более 2,3 тысяч вакансий предложила служба занятости Приморья, 701 из них – с предоставлением жилья в различных муниципальных образованиях края.

Средняя заработная плата по вакансиям составляет 15,5 тысяч рублей. Это соответствует среднему уровню заработной платы по всем предложениям, заявленным в органы службы занятости края.

В Хабаровском крае украинские переселенцы заняты в области строительства, здравоохранения, торговли, сельского хозяйства, услуг и образования, в добывающих и перерабатывающих отраслях. По информации краевого комитета по труду и занятости Хабаровского края, в Верхнебуреинском районе на шахте ОАО «Ургалуголь» трудится 160 переселенцев с Украины. Граждане Украины заняты в области строительства, здравоохранения, торговли, сельского хозяйства, услуг и образования, в добывающих и перерабатывающих отраслях.

В Верхней Салде Свердловской области реализуется проект особой экономической зоны «Титановая долина», который предусматривает создание 15 тысяч рабочих мест. Во многом именно с этим связан постоянно увеличивающийся процент ожидаемого числа беженцев в этом субъекте РФ.

В Тюменской области для помощи беженцам в поиске работы центры занятости провели встречи с 237 работодателями, которые предоставили сведения о 5299 вакансиях по 771 профессии. Всего же работодатели Тюменской области представили сведения о наличии 21590 вакансий, из них 900 с предоставлением жилья.

Трудности с трудоустройством были отмечены в Ямalo-Ненецком автономном округе; они связаны с небольшим числом вакансий для женщин, воспитывающих малолетних детей, инвалидов и беременных женщин, а также граждан пенсионного возраста.

Важно отметить, что пройти профподготовку по востребованным в регионе специальностям, повысить имеющуюся квалификацию беженцы могут еще до получения российского гражданства. А квалифицированным специалистам, таким как педагоги, врачи, инженеры компенсируют расходы на переаттестацию ученых степеней, нострификацию (признание) дипломов и других документов об образовании.

Граждане Украины соглашаются на любую работу. В основном это сфера горнодобывающей промышленности и общественного питания, а также сфера образования и торговли. В основном они устраиваются на должности, которые требуют начального профессионального образования и средне-специального образования. К счастью, большинству из них образование позволяет работать на таких специальностях. В некоторых регионах беженцы, став участниками государственной программы переселения соотечественников из-за рубежа, бесплатно осваивают новые профессии.

## **3.4 Социальная сфера**

### **3.4.1 Образование**

По данным Минобрнауки РФ в 2014 г. в образовательные организации устроены около 42,5 тыс. детей, прибывших из Украины[47].

6,5 тыс. детей определены в детские дошкольные учреждения; если нет возможности предоставить место, ребенка ставят в очередь на общих основаниях. (По данным электронной очереди в РФ, мест в детские сады ждут порядка 2 млн. детей разного возраста).

30 тыс. человек устроены в школы. Отмечается, что часть семей, проживающих сейчас в России с детьми школьного возраста, планируют в ближайшее время вернуться на родину, поэтому пока не записывают детей в школу. С другой стороны, согласно закону и приказу Министра образования для приема в школу ребенку нужна регистрация по месту жительства или пребывания, а не у всех украинских семей в России она есть и на этом основании они часто получают отказ [51].

3,8 тыс. человек поступили в российские вузы. Граждане Украины, в том числе проживающие в юго-восточных регионах и являющиеся соотечественниками<sup>10</sup>, могут поступать в российские вузы на конкурсной основе и наравне с российскими гражданами претендовать на бюджетные места в 2015/16 учебном году. Именно статус соотечественника, согласно российскому законодательству, позволяет молодым людям из стран СНГ претендовать на бюджетные места в вузах РФ наряду с гражданами России[52].

Для зачисления соотечественников, вынужденно покинувших территорию Украины, определен перечень образовательных организаций высшего образования (17 вузов Минобрнауки России и 1 вуз Минсельхоза России), для которых были выделены дополнительные бюджетные места в российских вузах в количестве 2735 человек.

---

<sup>10</sup> Для этого необходимо предоставить документы подтверждающие статус соотечественника:  
- гражданство СССР, гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления  
– для лиц, состоявших в гражданстве СССР; проживание в прошлом на территории Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР или Российской Федерации, соответствующую гражданскую принадлежность при выезде с этой территории и гражданскую принадлежность или отсутствие таковой на момент предъявления – для выходцев (эмигрантов); родство по прямой восходящей линии с указанными лицами – для потомков соотечественников; проживание за рубежом – для всех указанных лиц.

Кроме того, Минобрнауки России предоставило право проведения дополнительного приема, который был организован более чем в 60 образовательных организациях высшего образования. Общее количество граждан, принятых в рамках дополнительного приема, составляет 1078 человек [53].

Кроме того, 1,5 тыс. мест предоставлены в учреждениях среднего профессионального образования в четырех регионах - Белгородской, Воронежской, Ростовской областях и Республике Крым[47].

### **3.4.2 Здравоохранение**

Законодательно обстановка в сфере здравоохранения регулируется Постановлением Правительства № 1134 от 31 октября 2014 г. «О порядке организации медицинской помощи гражданам, вынужденно покинувшим Украину»[54].

Поданным постановлением утверждаются правила предоставления из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации межбюджетных трансфертов на компенсацию соответствующих региональных расходов следующим образом:

- Минздраву России предоставляется 1385,9 млн. рублей;
- ФМБА[55] России направляется 80,1 млн. рублей для предоставления подведомственным федеральным государственным бюджетным учреждениям субсидий на компенсацию расходов, связанных с оказанием в 2014 году гражданам Украины и лицам без гражданства медицинской помощи.

Так же Минздрав разработал ускоренную процедуру медицинского освидетельствования для тех лиц, которые подали заявление на получение статуса беженца или на временное размещение. Процедура должна занимать не более пяти рабочих дней.

**Вакцинация беженцев.** По данным Роспотребнадзора, основной риск в том, что охват иммунизацией украинцев в два-три раза ниже, чем в РФ. По последней информации, привакцинированы 85% беженцев.

**Оказание медицинской помощи.** Граждане Украины, имеющие удостоверение беженца, свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или свидетельство о предоставлении временного убежища, в соответствии с законодательством РФ, являются застрахованными в системе обязательного медицинского страхования (ОМС) [47].

Щекотливой темой является ВИЧ-инфекция, случаи заражения которой фиксировались в Северо-Кавказском и Южном Федеральном округе. По данным Роспотребнадзора Кабардино-Балкарии, в 2014 и в 2015 годах у 8 переселенцев с Украины была обнаружена ВИЧ – инфекция.

На май 2015 года показатели по заболеваниям среди украинских беженцев таковы:

-на стационарном лечении находится около 10 тыс. человек. Среди прибывших имеются люди, страдающие социально значимыми болезнями (в т.ч. туберкулез, сахарный диабет, психические расстройства, гипертония). Всем пациентам оказана бесплатная медицинская помощь в полном объеме в соответствии с российскими стандартами. Для оказания медицинской помощи в г. Донецке Ростовской области дополнительно развернут мобильный госпиталь МЧС России.

- среди граждан, вынужденно покинувших территорию Украины и находящихся в ПВР в субъектах Российской Федерации, продолжает оставаться 1 876 инвалидов, из них 290 детей - инвалидов.

- из указанного числа инвалидов прошли освидетельствование в федеральных государственных учреждениях медико-социальной экспертизы и признаны инвалидами по российскому законодательству 467 человек. Разработано 467 индивидуальных программ реабилитации (ИПР), из них 209 ИПР с заключением о нуждаемости в обеспечении ТСР, в том числе в 127 ИПР исполнителем указан сам инвалид, в 82 ИПР - Фонд социального страхования Российской Федерации [46].

### **3.5 Структурные проблемы, связанные с украинскими переселенцами и беженцами.**

#### **3.5.1 Финансовые вопросы**

В Российской Федерации на цели по поддержке и гуманитарной помощи украинским беженцам выделено 11 млрд. рублей [14].

Все расчеты сделаны на основании  
данных о госзакупках.

Проанализированы все закупки  
по запросам «Украина», «беженцы»  
и «убежище»

%

Проживание и питание

• 62

Другое

• 4,4

Авиа, ж/д, автобусные перевозки

• 13,6

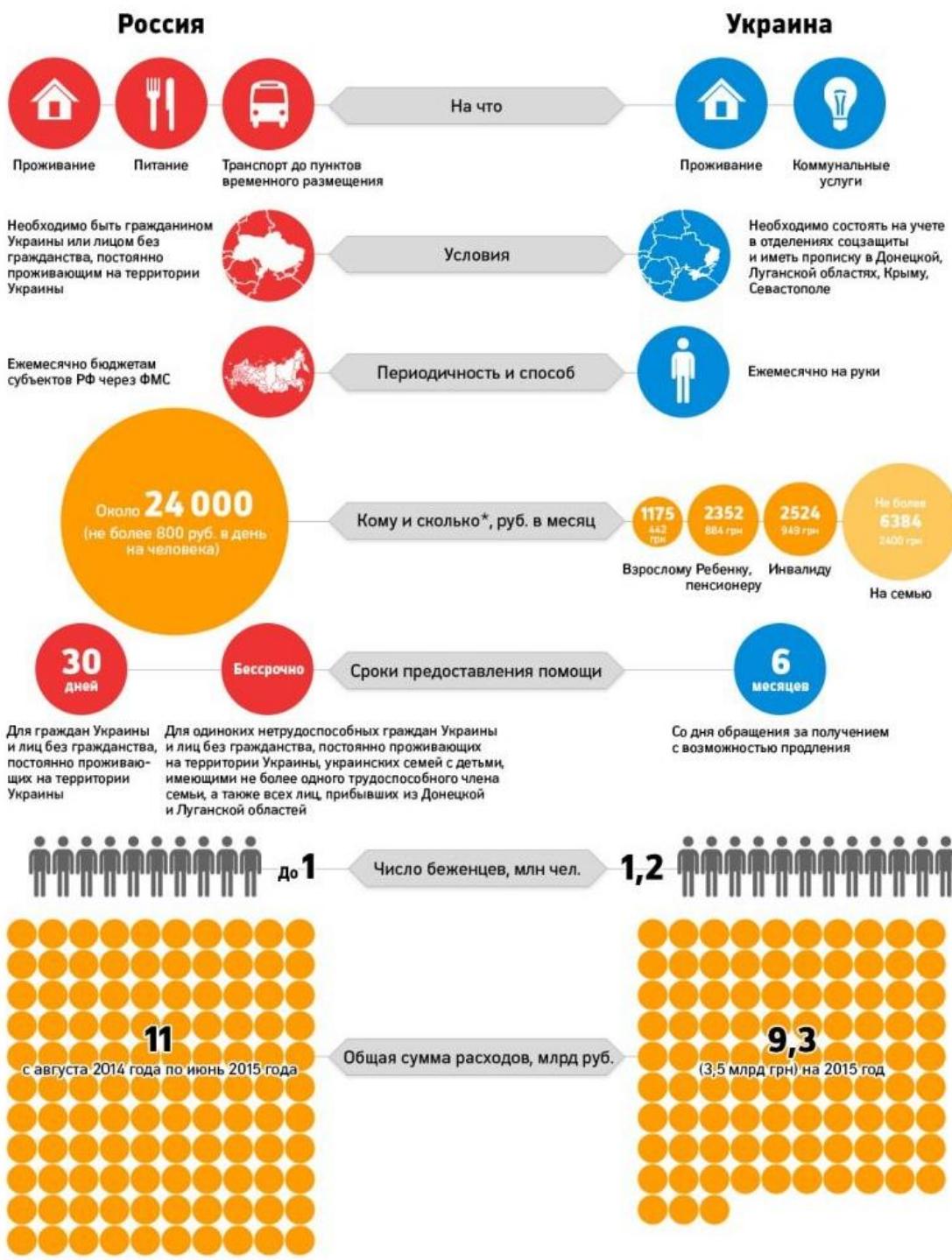
Медосмотры и медицинское  
обслуживание

20

**2,5** млрд руб.  
общая сумма  
проанализированных  
закупок

Источник: [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru)

Рисунок 12 - Диаграмма № 8. Структура бюджетных расходов на обустройство  
переселенцев из Украины в России.



\*Суммы выплат пострадавшим на Украине пересчитаны в рубли по текущему курсу (2,66 руб./грн)

Источник: Постановление Правительства РФ № 692 от 26 декабря 2014 года [56], Постановление Кабинета Министров Украины № 505 от 1 октября 2014 года[57], Данные ООН, Данные ФМС РФ.

Рисунок 13 - Диаграмма № 9. Сравнение объемов и условий предоставления помощи украинским беженцам в России и на Украине.

### **3.5.2 Проблемы в сфере социально-бытового обеспечения, трудоустройства и материальной помощи вынужденных мигрантов с Украины.**

#### **Основными из них являются:**

- недостаточное количество мест в действующих пунктах временного размещения (Ростовская область);
- недостаточный объем межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации для содержания ПВР.

Вследствие роста цен на продовольственные товары и тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг фактическая стоимость дня пребывания одного человека в ПВР превышает лимит в размере 800 рублей, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2014 года № 1502 [14]. В связи с этим необходим пересмотр суммы лимита в сторону ее увеличения. Осложняет ситуацию и тот факт, что на руки деньги переселенцы не получают. Механизм перечисления средств действует следующим образом: регионы предоставляют поименный список нуждающихся и потраченную сумму за прошедший месяц в ФМС, которая постфактум перечисляет необходимый денежный трансферт.

- невозможность повторного оформления и последующего содержания в ПВР граждан, ранее отправленных в другие субъекты, получивших там временное убежище, но по разным причинам вернувшихся на прежнее место;

- недостаточное финансирование транспортных расходов;

Согласно Постановлению правительства оплата проезда осуществляется только единожды, то есть если переселенцам или беженцам не понравились условия распределения, то перебираться в другое место они должны уже за свой счет. По данным Госзакупок на «билет в один конец» было потрачено за период с августа 2014 – июль 2015 около 340 млн. руб. [58]. Действующим законодательством не определен порядок *привлечения транспорта и финансового обеспечения транспортных перевозок* беженцев по территории субъекта Российской Федерации.

Так же до сих пор не решен вопрос о том, на какие деньги должны переезжать в регионы из Москвы беженцы, которые попали в столицу самостоятельно и перемещались через границу, минуя пункты временного размещения [59].

- недостаток в технических средствах реабилитации для инвалидов;

- отсутствие в большинстве случаев у граждан Украины действительных документов, удостоверяющих личность (закончились сроки действия паспортов или во внутренний паспорт гражданина Украины не вклеена фотография при достижении соответствующего возраста), а также других документов (свидетельств о рождении, о браке и пр.).

В этих условиях ФМС России работает с любыми видами документов, удостоверяющих личность граждан Украины, а в отношении детей до 18 лет – со свидетельствами о рождении при отсутствии у них паспорта.

### **Юридический аспект проблемы**

Для облегчения получения российского гражданства носителям русского языка, в число которых входят и беженцы из Украины были внесены поправки в закон «О гражданстве РФ».

Однако правоприменительная практика по этой норме пока не выработана. Поступает много жалоб на отказ гражданам Украины в приеме заявлений на гражданство РФ – в том числе уроженцам России, а также имеющим близких родственников с российским гражданством.

Аналогичные проблемы из-за неотработанного механизма правоприменения возникают и в процессе реализации Государственной программы добровольного переселения соотечественников в Россию. С августа 2014г. ФМС России ведет кампанию по агитации украинских граждан, ищущих убежища в РФ, по привлечению их в этот проект.

Однако региональные власти, отчитавшись о подготовке мест для участников Госпрограммы, на деле оказались не готовы принимать переселенцев, прибывшие переселенцы не обеспечивались жильем и работой, как это предусматривалось программой.

Единственное практическое преимущество статуса участника Госпрограммы заключается в возможности получить гражданство РФ в упрощенном порядке. Но для этого необходимо не только приехать по направлению, но и получить на месте регистрацию по месту жительства. Это очень сложно сделать, поскольку вновь прибывший житель либо снимает жилье, либо поселяется в общежитии.

### **3.6 Появление социальной напряженности на почве дефицита социальных благ, а также конкуренции на рынке труда.**

Местные жители в ряде регионов высказывают недовольство в связи с:

- преимуществами для детей мигрантов в получении мест в детских садах;
- квотами на занятие бюджетных мест в вузах.

Россияне формулируют свое возмущение следующим образом: «Местные жители сами стоят в очереди на садик, почему должны пускать вне очереди?» Похожие вопросы звучат и по поводу предоставления привилегий при постановке в очередь за жильем [59]. Так один хабаровчанин в марте этого года по решению судьи Кировского района был признан виновным за жесткую критику в адрес беженцев из Украины, и получил штраф в размере 65 тыс. рублей. Мужчина выложил в сеть видеоролик, в котором выразил свое недовольство тем, что приехавшие в Хабаровск украинские граждане без очереди получают жилье, проходят медицинскую комиссию, а их дети без проблем попадают в детские сады [60].

- нежеланием беженцев от размещения в небольших населенных пунктах, куда их размещают по госпрограммам;
- социальными выплатами в условиях дефицита региональных бюджетов и на фоне.

Среди граждан, вынужденно покинувших территорию Украины, по состоянию на май 2015 г. выявлено 34,5 тысяч человек пенсионного возраста и получателей иных выплат, из них:

803 - граждане Российской Федерации (для назначения такой пенсии беженцу-пensionеру достаточно предъявить соответствующее удостоверение в Пенсионном Фонде РФ),

597 – иностранные граждане, имеющие статус «постоянно проживающие»,  
23 – иностранные граждане, имеющими статус «беженцы».

Последние две категории могут обратиться за назначением пенсии по инвалидности или по случаю потери кормильца независимо от возраста. Трудоустроенные беженцы также приобретают право на пенсию, соответствующее уведомление было распространено Министерством труда и соцзащиты в сентябре 2014 года[61].

На данный момент пенсии назначены 1 184 гражданам, иные выплаты – 338 гражданам из числа лиц, получивших статус, позволяющий осуществить данные назначения.

Кроме того, население на местах выражает недовольство

- трудоустройством вынужденных мигрантов с Украины на фоне растущей безработицы и увеличения объемов невыплаченной вовремя заработной платы.
- «Звучат обвинения в адрес властей в ущемлении интересов коренных россиян на рынке труда», - отметил секретарь Совета безопасности РФ Николай Патрушев [62].

Безработица в среднем по стране в 2015 году выросла на 0,4% по сравнению с 2014 годом и составила 5,3%. Такой процент безработных приблизительно равен 5 млн. чел., в это же время Россия принимает 2,5 млн. человек, соответственно проблема трудоустройства обостряется.

Причем уже сейчас можно выделить региональные эпицентры, в которых ситуация будет накаляться. В первую очередь проблемным выделяется Южный Федеральный округ, как приграничный. Значительная часть вынужденных мигрантов из Украины, имеющих разрешение на работу в России, находится на территории ЮФО. Так же на заседании Совета безопасности РФ в мае 2015 также было отмечено, что уровень безработицы в регионах юга России выше, чем в среднем по стране. По информации полномочного представителя президента РФ Владимира Устинова, численность безработных в регионах ЮФО с начала текущего года выросла более чем на 10%.

Одновременно растут объемы невыплаченной вовремя заработной платы. В Ростовской и Астраханской областях просрочка по выплатам зарплат составила 76 млн. рублей и 15,4 млн. соответственно.

По состоянию на 1 апреля 2015 года, по данным Росстата, просроченная задолженность по заработной плате в целом по Южному Федеральному округу составила 115,7 млн. рублей. В расчете на одного работника предприятий, имеющих задолженность, наибольшая сумма задолженности по заработной плате в Ростовской области — 90,7 тыс. руб. В Краснодарском крае этот показатель составил 35,8 тыс. руб., в Астраханской области — 32,2 тыс. руб., в Республике Адыгея — 30,2 тыс. руб., в Волгоградской области — 21,9 тыс. руб., в Республике Калмыкия — 18 тыс. рублей[63].

На фоне этого недовольства наблюдается активизация политических организаций и движений ультранационалистического толка.

На правительственном уровне уже был отмечен ряд попыток использовать ситуацию с расселением беженцев, прибывающих в Россию из юго-восточных регионов Украины, для повышения уровня социальной напряженности. В блогосфере и ряде сетевых изданий обсуждается негативное поведение вынужденных переселенцев в России. По статистике ФМС РФ в 2015 году в Южном федеральном округе произошло 11 бытовых конфликтов, которые могли вызвать общественный резонанс и перерасти в межнациональные конфликты, в основном, в Ростовской области. Об усилении напряженности в этой сфере свидетельствуют и ежеквартальные отчеты МВД России.

Что касается криминогенной ситуации в стране в целом, то по данным МВД в период с января по сентябрь 2015 года иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено 36 тыс. преступлений (что на 3,0% больше, чем за аналогичный период прошлого года), в том числе гражданами государств-участников СНГ – 31,3 тыс. преступлений (+3,7%). Удельный вес таких преступлений в общей криминальной статистике составил 86,9%.

Количество преступлений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства увеличилось на 20,6% и составило 12,2 тыс.[64] Информацией о том, какова здесь доля граждан Украины, мы не располагаем.

### **3.7 Социально-психологические и культурные аспекты проблемы.**

Социологические исследования и опросы, которые проводились в России на протяжении последних пятнадцати лет (в основном Левада – центром) позволяют выделить следующую динамику формирования мнения россиян относительно украинцев.

В начале 2000-х годов большинство опрошенных (приблизительно 80%) считало, что украинцы и русские – это два разных народа. Однако по мере усиления неотрадиционалистской и неоконсервативной риторики эти представления постепенно слабели, так что в настоящее время соотношение тех, кто считает украинцев и русских двумя разными народами, и тех, кто считает их одним народом, примерно сравнялось[68].

Один из последних замеров, проведенных в марте 2015 года Левада – центром, показал снижение доли тех, кто считает русских и украинцами разными народами. Серьезные изменения можно наблюдать в замерах между 2013 и 2014 годом, когда мнение о русских и украинцах как едином народе укрепилось на 13 пунктов. Однако в марте 2015 года наблюдается небольшое падение числа приверженцев этого мнения по сравнению с марта 2014 года (на 4 пункта). Видимо, спад произошел из-за непредвиденно увеличившегося потока беженцев из Украины, которых российское общество не смогло с легкостью интегрировать.

Ниже приводятся данные социологических замеров прошлых лет в сравнении с данными последнего опроса, сделанного по репрезентативной всероссийской выборке городского и сельского населения среди 1600 человек в возрасте 18 лет и старше в 134 населенных пунктах 46 регионов страны. Распределение ответов приводится в процентах от общего числа опрошенных вместе с данными предыдущих опросов. Статистическая погрешность данных этих исследований не превышает 3,4%.

Таблица 7 - Социологический опрос россиян в период с 2004- 2015 г. Вопрос: «Как Вам кажется, русские и украинцы – это один народ или два разных народа? \*[69]».

	Ноябрь 2004	ноябрь 2005	Декабрь 2006	Январь 2007*	ноябрь 2007	Декабрь 2013	Март 2014	<b>Март 2015</b>
Один народ	79	81	53	76	49	43	56	<b>52</b>
Два разных народа	18	17	41	21	46	50	38	<b>40</b>
Затрудняюсь ответить	3	2	6	3	5	7	6	<b>9</b>

Источник: Левада – Центр (март 2015)

\* В 2004-2005 гг. и в январе 2007 г. вопрос задавался в следующей формулировке: «русские, украинцы и белорусы – это разные народы или три ветви одного народа?»

Что касается общего уровня ксенофобии в российском обществе, то, согласно данным указанного Левада-центра, ситуация выглядит следующим образом:

Таблица 8 - Социологический опрос россиян. Вопрос: «Следует ли ограничить проживание на территории России людей следующих национальностей?»

	200 4	200 5	200 6	200 7	200 9	201 0	201 1	201 2	201 3	201 4	201 4
	3 кв.										
ДА:											
Вьетнамцев	39	42	35	34	24	33	21	31	32	9	27
Евреев	15	18	13	10	6	11	8	10	8	3	8
Выходцев с Кавказа	44	50	42	44	38	37	39	42	54	24	38
Китайцев	39	46	41	41	34	36	30	37	45	13	29
выходцев из бывших среднеазиатских республик СССР	31	31	23	25	20	27	26	35	45	20	33
Украинцев	8	8	7	6	7	6	5	6	5	1	8
Цыган	32	30	29	25	22	30	18	29	32	9	23
Всех наций, кроме русской	14	11	11	10	16	16	17	13	14	16	14
НЕТ:											
Не следует вводить ограничения на проживание людей каких бы то ни было национальностей	21	20	25	23	19	21	17	18	11	25	21
Затруднились ответить	5	5	6	8	14	12	15	9	8	9	10

Источник: Ежегодник. Общественное мнение 2014[70]. Левада – Центр.

Таблица 9 - Социологический опрос россиян. Вопрос: «Как Вы считаете, какие из следующих качеств наиболее характерны для..?»[70]

	Русских	Украинцев*
Гостеприимные	58	21
Открытые, простые	58	14
Терпеливые	52	14
Готовые прийти на помощь	49	7
Миролюбивые	45	10
Надежные, верные	33	6
Трудолюбивые	24	21
Ленивые	20	9
Непрактичные	15	5
С чувством собственного достоинства	15	12
Свободолюбивые, независимые	14	12
Энергичные	14	16
Религиозные	18	8
Культурные, воспитанные	8	4
Почтительные со старшими	8	5
Безответственные	6	8
Забитые, униженные	5	6
Затруднились ответить	3	15
Завистливые	3	23
Рациональные	3	16
Скрытные	2	24
Властолюбивые	2	10

	Русских	Украинцев*
Лицемерные, хитрые	2	30
Заносчивые	1	20
Навязывающие свои обычаи другим	1	8
Эгоисты	1	12
Жестокие	1	15
Скупые	1	17

Источник: Ежегодник. Общественное мнение 2014. Левада – Центр.

2014 г., сентябрь (украинцы – август), N=1600

Вернемся, однако, к восприятию россиянами вынужденных мигрантов с Украины.

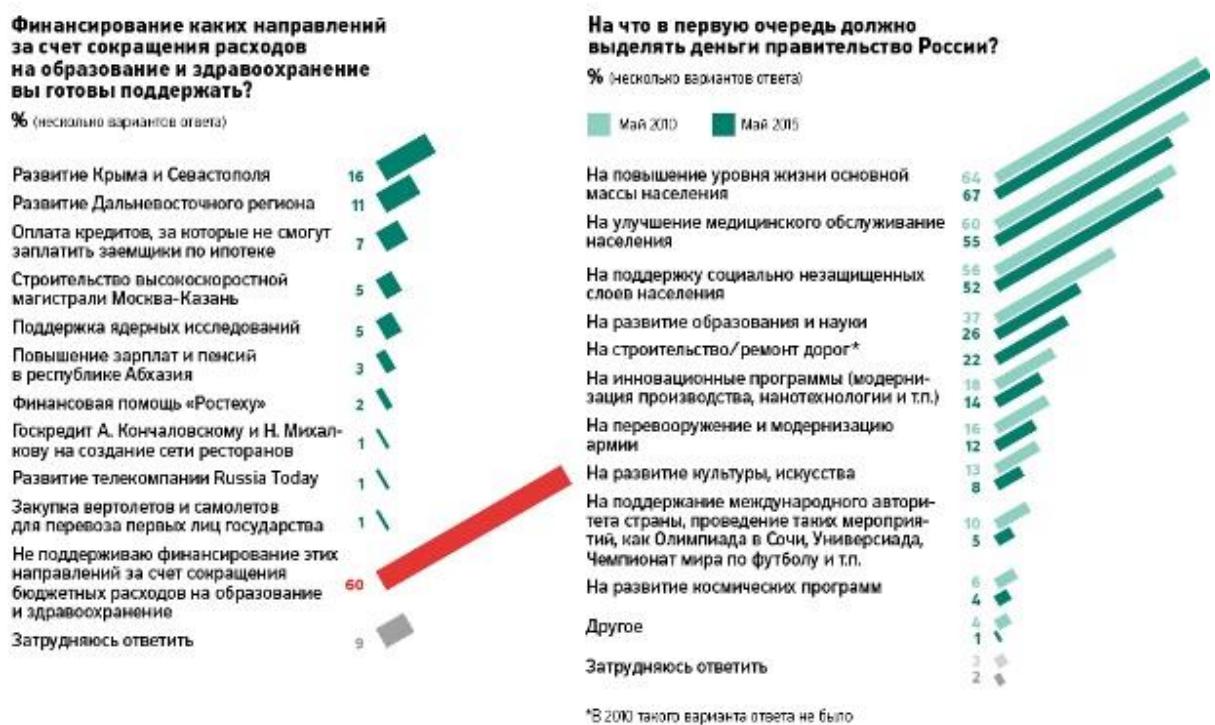
В 2014 г. россияне продемонстрировали в целом очень хорошее отношение к беженцам из Украины (огромные суммы сборов пожертвований, предоставление приюта в собственных домах и т.д.). В настоящий момент ситуация несколько изменилась.

Если в прошлом году россияне считали необходимым предоставление гуманитарной помощи украинцам и сами активно участвовали в этом процессе, то в 2015 году большинство российских граждан (85%) по-прежнему считает, что Россия должна бесплатно предоставлять украинским беженцам временное жилье, питание и медпомощь, однако лишь 12% из них относили гуманитарную помощь в пункты сбора. При этом более трети опрошенных (39%) согласились бы приютить беженцев у себя, свидетельствуют данные телефонного опроса "ТелеФОМ", проведенного в феврале 2015 года по случайной выборке номеров; участие приняли 1000 респондентов из 480 городов и сёл. Статистическая погрешность не превышает 3,8%.

Подобная тенденция прослеживается по всей России в течение уходящего года. Например, счет для пожертвований от всех желающих в пользу беженцам в Омске, открытый администрацией Омска – бедствует. В марте 2015 году суммарно месячное пожертвование не превышает 6 тыс. рублей, в прошлом году за месяц на счете скапливалось порядка 400 тыс. рублей в месяц.

Экономический кризис, затронувший широкие слои российского общества, переориентировал чаяния рядовых российских граждан. В 2015 г. россияне в 2015 году выражают большую заинтересованность в том, чтобы правительство исполняло свои социальные обязательства и способствовало улучшению качества жизни, тогда как помочь украинским беженцам и финансирование Крыма отошли на второй план.

67% опрошенных считают, что правительство должно тратить деньги в первую очередь на повышение уровня жизни основной массы населения. Второй приоритет — улучшение медицинского обслуживания населения (55%; можно было выбрать несколько вариантов ответов). Третьей по важности статьей (52%) россияне назвали поддержку социально незащищенных слоев населения [71].



Источник: Левада – Центр

Рисунок 14 - Диаграмма № 10. Социологическое исследование в июне 2016 г. «Финансирование каких сфер правительства РФ является приоритетным по мнению россиян?»

Эта тенденция прослеживается и в *политике региональных властей, которые минимизировали помочь беженцам, опасаясь обострения социальной напряженности в России из-за поддержки украинцев.*

В том, что украинские беженцы и их судьба больше не интересует российское государство уверена глава НПО «Гражданское содействие», член Совета по правам человека при президенте РФ Светлана Ганнушкина. Председатель Совета по правам человека при президенте России Евгений Бобров считает, что власти вообще никогда всерьез не интересовались проблемами украинских беженцев. Об этом свидетельствует и сокращение возможностей по приему беженцев в ПВР на региональном уровне, и приостановка реализации государственной программы по поддержке беженцев. Такое положение дел можно объяснить и нежеланием финансировать украинских беженцев, поскольку ослабел пропагандистский эффект, который связывался с ними в первые месяцы кризиса.

По мнению ряда экспертов, скорее беженцы помогают государству, чем наоборот. В процессе своей легализации в России вынужденные мигранты с Украины должны выплатить немалые суммы. Платить приходится за получение свидетельства о знании русского языка, за прохождение теста на знание российского законодательства и истории, за получение разрешения на работу, причем суммы выплат многократно возрастают в том случае, если человек, желая сэкономить силы и время, прибегает к услугам посредников.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

По итогам нашего исследования можно сформулировать несколько ключевых выводов.

Во-первых, проблема беженцев в последнее время коснулась всего мирового сообщества. В 1990 г. в мире насчитывалось 18, 6 млн. беженцев, в 2014 г. - 19,5 млн. беженцев<sup>11</sup> и 1,8 млн. искателей убежища («лиц, ищущих убежища»), а в 2015 г. в Европе разразился миграционный кризис, обусловленный целым рядом факторов. Важнейшим из них является продолжающаяся война в Сирии и огромные масштабы людских потоков, текущих из зон военных действий.

Во-вторых, с юридической точки зрения, существует проблема с трактовками терминов «беженец» и «лицо, ищущее убежище» на территории разных стран (трудности перевода). В добавок наличествует коллизия между юридическим и бытовым употреблением термина «беженец», как в России, так и в Европе.

Предоставление временного убежища и тем более статуса беженца в мире имеет масштабную практику, в России же это – настолько редкое явление, что специалисты констатируют: институт убежища в России в настоящее время практически не работает.

Не работает он в основном по ряду причин:

- в некоторых территориальных органах ФМС РФ нарушаются права беженцев на доступ к процедуре ходатайства об убежище (очереди, коррупция, необоснованные отказы).- служит недоступность для иностранных граждан информации о возможностях обращения за убежищем.

- «ФМС России, удовлетворяя жалобы конкретных лиц на недопуск к процедуре обращения за убежищем, не принимает действенных общих мер к прекращению таких нарушений, что заставляет предполагать, что ограничение доступа к процедуре санкционировано ФМС России»[12].

Обращение с гражданами Украины по той же схеме, что и с гражданами других постсоветских государств, на наш взгляд, следует считать стратегическим просчетом в российской миграционной политике. Политический кризис на Украине и массовая исход оттуда населения трудоспособного возраста – независимо от региона – давал нашей стране возможность существенно улучшить и

---

<sup>11</sup> В это число входят 5,1 млн. зарегистрированных палестинских беженцев. За вычетом этой категории лиц, в 2014 г. в мире насчитывалось 14,4 беженцев, защищенных мандатом УВКБ ООН.

*демографическую ситуацию, и ситуацию на рынке труда.* Речь идет о нескольких миллионах русскоговорящих людей с достаточно высоким уровнем образования и, как правило, с профессиональной квалификацией. У России в результате появился шанс *перейти от использования временных работников к опоре на миграцию с целью расселения на постоянное жительство.* Вместо «гастрбайтеров» (часть которых вызывает активное отторжение у местного населения в регионах) наша страна могла получить российских граждан. Для выходцев с Украины не нужно дорогостоящих мероприятий по интеграции (от обучения русскому языку до социокультурной адаптации), которые необходимы в отношении молодежи из Средней Азии, не говоря уже о представителях дальнего зарубежья. Складывается, однако, впечатление, что Россия упускает этот шанс. *Во-первых*, миграционные власти относятся к украинцам, по существу, так же, как всех иным иностранным гражданам. Рассуждения о братском народе (и даже о русских и как одном народе) остаются пустой риторикой, практика же в отношении миграционного учета украинских граждан ничем не отличается от миграционного учета выходцев из других безвизовых государств постсоветского пространства. Вместо упрощенного доступа к рабочим местам и российскому гражданству украинские мигранты в России сталкиваются с теми же бюрократическими проволочками, что и мигранты узбекские, азербайджанские или молдавские. Они на горьком опыте убеждаются, что Россия видит в них обычных «гастрбайтеров».

*Во-вторых*, российская сторона пытается провести четкое различие между гражданами Украины, проживающими на юго-востоке (в частности, в затронутых боевыми действиями Луганской и Донецкой областях) и в остальных регионах этой страны. Первые рассматриваются как лояльные России, вторые – как потенциально нелояльные. Даже отвлекаясь от того обстоятельства, что такой подход не отражает реальности (выходцы из юго-восточных регионов Украины вполне могут идентифицировать себя Украиной, рассматривая пребывание в России не более чем как средство заработка, а выходцы из других регионов, уставшие от безработицы и политической нестабильности, вполне могут связывать свое будущее с Россией), необходимо отметить следующее. Отделить «своих» украинцев от «чужих» – задача, по сути, невыполнимая. Наивно ожидать доказательства лояльности через справку о месте прописки.

Более дальновидной политикой было бы продемонстрировать жителям Украины, прибывающим в Россию – причем как беженцам, так и трудовым

мигрантам, что Россия готова обеспечить им привилегированный доступ на рынок труда и, в случае успешной интеграции в него, дать российское гражданство. Пока же, к сожалению, украинцам демонстрируют либо патернализм (в случае беженцев), либо равнодушие.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 United Nations High Commission for Refugees. (2012). Text of "Convention Relating to the Status of Refugees". Retrieved 5 May 2012.
- 2 Доклад ООН, декабрь 2014 <http://www.unhcr.org/558193896.html>
- 3 Закон РФ от 19 февраля 1993 г. N 4530-И «О вынужденных переселенцах» (новая редакция 1995) [http://base.garant.ru/10105693/#block\\_1](http://base.garant.ru/10105693/#block_1)
- 4 UNHCR, UK 2015 stats Home Office.
- 5 Доклад Евростат, 2015 г.
- 6 Ганнушкина С. Коррупция в области миграции.  
[http://refugee.memo.ru/For\\_ALL/RUPOR.NSF/839ac874eb0b559cc3256a4a003bb69f/e709eeecbef1ef1344257cfa00699368/\\$FILE/\\_70n7gbs05to2v41f80nh0brg5sg2ua1f90nogbsg5s82ug1f5402uk1fe0no0bs05uc2uu1fm0nk0bq100nh201fc0nk0boo5u02u01fm0nk0brg5tk2uq1fe0nm201fd0nn0bs05tg2us1fi0nh0brg5u02ve1f50nogbsg5s82ua8100negbqg5u42uu1f50no0bsg5t02ue1fr402ug805s02uq1f00nlgbq05u82ug1fa0ng20a1i54.pdf](http://refugee.memo.ru/For_ALL/RUPOR.NSF/839ac874eb0b559cc3256a4a003bb69f/e709eeecbef1ef1344257cfa00699368/$FILE/_70n7gbs05to2v41f80nh0brg5sg2ua1f90nogbsg5s82ug1f5402uk1fe0no0bs05uc2uu1fm0nk0bq100nh201fc0nk0boo5u02u01fm0nk0brg5tk2uq1fe0nm201fd0nn0bs05tg2us1fi0nh0brg5u02ve1f50nogbsg5s82ua8100negbqg5u42uu1f50no0bsg5t02ue1fr402ug805s02uq1f00nlgbq05u82ug1fa0ng20a1i54.pdf)
- 7 ФМС РФ: Предоставление убежища в Российской Федерации  
[http://www.fms.gov.ru/government\\_services/asylum/](http://www.fms.gov.ru/government_services/asylum/)
- 8 Официальный сайт ФМС РФ. <http://www.fms.gov.ru/>
- 9 Ганнушкина С. Реализация прав вынужденных мигрантов в России  
<http://www.memo.ru/hr/refugees/doklad99/chapter1.htm>
- 10 Иванова Т.Д. Афганцы в Москве: интеграционный потенциал // *Иммигранты в Москве* / Под ред. Ж.А.Зайончковской. М.: Три квадрата, 2009. С.209-236.
- 11 ФМС РФ: Статистические данные о лицах, ищущих убежище и получивших таковое на территории РФ в 2015 г.  
<http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/173577/>
- 12 Буртина Е.Ю., Коростелева Е.Ю., Симонов В.И. Доклад об исполнении Российской Федерацией Конвенции о статусе беженцев 1951 года: «Россия как страна убежища». <http://refugee.ru/wp-content/uploads/2015/10/okonchat-tekst.pdf>
- 13 UNHCR global trends 2013, 2014 <http://www.unhcr.org/>
- 14 ФМС РФ/ Информация о ситуации в отношении граждан Украины и лиц без гражданства, покинувших территорию страны в экстренном и массовом порядке  
[http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info\\_o\\_situatsii\\_v\\_otnoshenii\\_grazhdan\\_ukrainy/index.php](http://www.fms.gov.ru/about/statistics/info_o_situatsii_v_otnoshenii_grazhdan_ukrainy/index.php)

15 Информационной обзор закона “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно усовершенствования порядка прохождения военной службы и вопросов социальной защиты граждан Украины, которые проходят военную службу во время особого периода“  
<http://news.bigmir.net/ukraine/875091-Poroshenko-podpisal-zakon--povyshajucshij-prizyvnoj-vozrast>

16 ФМС РФ/ Сведения в отношении иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе (по странам гражданства) <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/54891/>

17 Медведев Д.А. Россия и Украина: жизнь по новым правилам // Независимая газета. 15 декабря 2014 г. [http://www.ng.ru/ideas/2014-12-15/1\\_medvedev.html](http://www.ng.ru/ideas/2014-12-15/1_medvedev.html)

18 ФМС РФ/ Новости и события  
[http://www.fms.gov.ru/press/news/news\\_detail.php?ID=9862](http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=9862)

19 Интервью главы ФМС РФ «Въезда беженцев из Украины в Россию нет» <http://ria.ru/society/20151008/1298737697.html>

20 Humanitarian Bulletin : Ukraine Issue 03 | 01 - 31 October 2015 (OCHA)  
<http://reliefweb.int/updates?format=10&source=1503&country=241#content>

21 UKRAINE Situation report No.36 as of 17 April 2015 (OCHA)  
[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha\\_ukraine\\_situation\\_report\\_36\\_-17\\_april\\_2015.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/ocha_ukraine_situation_report_36_-17_april_2015.pdf)

22 Humanitarian Bulletin Ukraine Issue 01 | 01 - 31 August 2015 (OCHA)  
[http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian\\_bulletin\\_ukraine-issue1.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/humanitarian_bulletin_ukraine-issue1.pdf)

23 Распоряжение от 4 сентября 2015 года №1734-р. Квота на 2015 год на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в России увеличена с 128055 до 151175 с распределением по субъектам Федерации согласно поступившим предложениям. <http://government.ru/docs/19573/>

24 Интервью главы ФМС РФ: «На улицах Москвы стало меньше мигрантов» <http://www.interfax.ru/438054>

25 ФМС: более 336 тыс. граждан Украины получили в РФ статус беженца или временное убежище <http://tass.ru/obschestvo/2034000>

26 ФМС РФ/ Продление сроков пребывания иностранных граждан на территории России [http://www.fms.gov.ru/press/news/news\\_detail.php?ID=12181](http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=12181)

27 Продлен срок пребывания в РФ украинцев, не успевших оформить документы <http://ria.ru/society/20150731/1155288485.html>

28 Постановление правительства Российской Федерации от 22 июля 2014 года № 691 «Об утверждении распределения по субъектам Российской Федерации граждан Украины и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Украины и прибывших на территорию Российской Федерации в экстренном массовом пространстве» <http://government.ru/media/files/41d4f3a61bb7c28f744d.pdf>

29 ФМС РФ/ Новости  
[http://www.fms.gov.ru/press/news/news\\_detail.php?ID=6816](http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=6816)

30 Закон республики Башкортостан от 1 июля 2013 г. № 696-з  
<http://www.rg.ru/2013/07/17/bashkiriya-zakon696-reg-dok.html>

31 «Беженцы и переселенцы» <http://www.kommersant.ru/doc/2543274>

32 Официальный интернет - портал правовой информации  
<http://pravo.gov.ru/>

33 Программа переселения соотечественников: регионы  
<http://back2russia.com/docs/programma-pereseleniya-sootechestvennikov-regioniy/>

34 Волонтерская группа «Помощь людям Донбасса». Правовая информация. <http://www.help-donbass.ru/informatsiya/pravovaya-informatsiya/>

35 ФМС хочет более равномерно распределять переселенцев по регионам  
<http://ria.ru/society/20150924/1278928309.html#ixzz3qpBDqFSI>

36 Федеральная служба государственной статистики/ Трудовые ресурсы  
[http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour\\_force/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_force/#)

37 Экономическая активность населения в возрасте с 15-72 лет по федеральным округам РФ, участвующих в расселении беженцев в августе 2014.  
[http://www.gks.ru/bgd/free/B09\\_03/IssWWW.exe/Stg/d04/196.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/IssWWW.exe/Stg/d04/196.htm)

38 Экономическая активность населения в возрасте с 15-72 лет по федеральным округам РФ, участвующих в расселении беженцев в августе 2015.  
[http://www.gks.ru/bgd/free/B09\\_03/IssWWW.exe/Stg/d06/195.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/IssWWW.exe/Stg/d06/195.htm)

39 Постановление № 886 «О неприменении квоты на выдачу разрешений на работу иностранцам в отношении граждан Украины» от 2 сентября 2014 г.  
<http://government.ru/docs/14656/>

40 Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации на 2015-2017 годы. <http://www.rosmintrud.ru/ministry/about/reports/2>

41 Закон «О внесении изменений в Налоговый кодекс» от 4 октября 2014 года .<http://top.rbc.ru/economics/06/10/2014/54329edfcbb20f0ef300feb0>

42 Данные о приеме на работу граждан Украины по данным Государственной инспекции труда в Сахалинской области <http://git65.rostrud.ru/news/241358.html>

43 Федеральный закон от 24 ноября 2014 года № 357-ФЗ  
<http://base.garant.ru/70804216/>

44 Михайлов В.П. Адаптация и интеграция украинских беженцев в регионах/ И информационно - аналитический портал постсоветского пространства [http://materik.ru/tubric/detail.php?ID=19788&SECTION\\_ID=4](http://materik.ru/tubric/detail.php?ID=19788&SECTION_ID=4)

45 Количество украинцев, оформивших патент на работу в РФ, выросло в 5,4 раза <http://www.bfm.ru/news/279556>

46 Обобщенная информация из регионов Российской Федерации по вопросам социально-бытового обеспечения, трудоустройства и материальной помощи гражданам, вынужденно покинувшим территорию Украины, подготовлен Комитетом общественной поддержки жителей Юго-Востока Украины <http://council.gov.ru/media/files/41d555240eef29c3db6b.pdf>

47 Убежать от войны, что ждет украинских беженцев в России <http://tass.ru/obschestvo/1431538>

48 Министр труда и социальной защиты «В России трудоустроено более 109 тысяч граждан, вынуждено покинувших Украину» <http://www.rosmintrud.ru/employment/employment/402>

49 Роструд / Информация для украинских беженцев <http://www.rostrud.ru/room/grazhdanam-ukrainy/>

50 Численность украинских трудовых мигрантов, выполнявших работу у предпринимателей, по видам основной указанной (предпринимателем) экономической деятельности за третий квартал 2014 года (в тыс. чел.). ФГС. [http://www.gks.ru/free\\_doc/new\\_site/imigr/index.html](http://www.gks.ru/free_doc/new_site/imigr/index.html)

51 Исследование РБК: сколько Россия тратит на украинских беженцев <http://www.rbc.ru/special/society/22/06/2015/5575e79e9a79473a63e39b35>

52 Минобрнауки РФ/ Новости <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/5596>

53 Минобрнауки России предоставило право проведения дополнительного приема <http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/4464>

54 Постановление от 31 октября 2014 года № 1134. Направлено на регламентацию порядка оказания медицинской помощи и проведения профилактических прививок гражданам Украины и лицам без гражданства <http://government.ru/docs/15530>

55 Федеральное медико - биологическое агентство России <http://fmbaros.ru/>

56 Постановление Правительства РФ № 692 от 26 декабря 2014 года [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_165935/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_165935/)

57 Постановление Кабинета Министров Украины № 505 от 1 октября 2014 года [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=31610727](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31610727)

58 Государственные закупки РФ <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>

59 Передача «Время покажет»/ 1 канал <http://www.1tv.ru/sprojects/si=5962>

60 Критика в адрес украинских беженцев обошлась хабаровчанину в 65 тыс. рублей <http://www.dvnovosti.ru/khab/2015/03/05/31290/>

61 Демоскоп weekly <http://demoscope.ru/weekly/2014/0617/rossia01.php>

62 Интервью Патрушева: «Ситуацию с украинскими беженцами в РФ чаще всего используют для роста напряженности» <http://tass.ru/obschestvo/1968391>

63 Интервью Патрушева: «Наплыv беженцев с Украины создает напряженность на юге России <http://www.regnum.ru/news/polit/1925592.html>

64 Состояние преступность январь - сентябрь 2015 гг. (МВД РФ) <https://mvd.ru/folder/101762/item/6629353/>

65 Жарков В. Позор всей семьи. // Газета.Ru, 02.09.2015. URL: <http://www.gazeta.ru/comments/column/zharkov/7735199.shtml>

66 Жарков В. Страшная тайна русских и украинцев. // Газета.Ru, 15.04.2015. URL: <http://www.gazeta.ru/comments/column/zharkov/6639453.shtml>

67 Жарков В. Страшная военная тайна. // Газета.Ru, 18.02.2015. URL: <http://www.gazeta.ru/comments/column/zharkov/6416261.shtml>

68 Россия и Украина. Левада – центр.

<http://www.levada.ru/2015/04/03/rossiya-i-ukraina/>

69 Одного Крыма достаточно. Левада – центр.

<http://www.levada.ru/2015/03/23/odnogo-kryma-dostatochno/>

70 Ежегодник. Общественное мнение 2014. Левада – центр.

<http://www.levada.ru/sites/default/files/om14.pdf>

71 Россияне отказались жертвовать здравоохранением ради Крыма. Левада – центр. <http://www.levada.ru/2015/06/02/rossiyane-otkazalis-zhertvovat-zdravooohraneniem-radi-kryma/>