
МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ: СУЧАСНІ ПІДХОДИ Й УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

*О.А.Малиновська,
доктор наук з державного управління,
зав. відділу Національного інституту
проблем міжнародної безпеки*

Спільне минуле, тісні міграційні зв'язки, хоч сплинуло вже 15 років після розпаду СРСР, і досі істотно впливають на міграційну ситуацію в пострадянських країнах та зумовлюють взаємопов'язаність їх міграційних політик. Тому дослідження міграційної ситуації та міграційної політики країн СНД мають не лише наукове, а й цілком прагматичне значення, необхідні для прогнозування міграційної ситуації в Україні, інтенсивності та напрямків міграційних потоків. Особливий інтерес становить міграційна політика Російської Федерації як основного партнера України з обміну населенням, а з огляду на величину території та населення, економічний та політичний потенціали справляє найбільший вплив на перебіг подій на пострадянському міграційному просторі.

Міграція та міграційна політика в Російській Федерації були предметами численних досліджень як російських, так і зарубіжних авторів. Певні аспекти цієї теми вивчали українські науковці, зокрема, Е.Лібанова, С.Пирожков, О.Позняк, О.Хомра. Разом з тим в українській науковій літературі бракує робіт, які б висвітлювали еволюцію міграційної політики Росії в контексті її впливу на міграційну ситуацію в Україні. Немає коментарів новітніх напрямів міграційної політики РФ, значно відмінних від попередніх. Саме цьому питанню присвячено дану статтю.

Перш, ніж перейти до аналізу сучасних тенденцій міграційної політики Російської Федерації, необхідно розглянути етапи її розвитку. Більшість авторів погоджуються, що як і в інших нових незалежних державах, в Росії вона формувалася ситуативно, у відповідь на виклики бурхливих зрушень на пострадянському просторі після розпаду СРСР. Могутнім стимулом до формування міграційної політики був вибухоподібний приплив іммігрантів до Росії, значна частина з яких вимушено залишили місця проживання внаслідок воєнних конфліктів та міжнаціональної напруженості в колишніх радянських республіках. Слід зазначити, що завдяки приходу до влади реформаторів, наявності могутніх інтелектуальних сил науковців і політиків в Росії раніше, ніж в інших державах СНД та Балтії, було усвідомлено необхідність формування комплексної державної міграційної політики, здійснено конкретні кроки у цьому напрямі.

Ще на початку 1992 р. було прийнято довгострокову програму „Міграція”, де вперше були визначені напрями міграційної політики та її концептуальні засади. Програма містила п'ять розділів. Перший передбачав розробку необхідного законодавства, другий було присвячено вирішенню житлової проблеми вимушених переселенців, третій – їх зайнятості, четвертий і п'ятий – медико-санітарному та соціальному забезпеченню.

1992 р. уряд Т.Гайдара створив Федеральну міграційну службу (ФМС). Її територіальні підрозділи виникли в усіх суб'єктах федерації. У 32 регіонах було відкрито центри тимчасового розміщення вимушених переселенців. У структурі ФМС були також центри їх первинного прийому, медико-психологічної реабілітації, представництва за кордоном. Крім надання статусу та обліку прибулих, ФМС займалася будівництвом житла для найбільш незахищених категорій вимушених переселенців, видачею їм грошової допомоги, пільгових кредитів тощо [2, с.34]. За оцінками в 1992–2000 рр. статус вимушеного переселенця отримали 1570,4 тис. осіб. Робота з цією категорією мігрантів, а з початком війни на Кавказі – ще й внутрішніми переміщеними особами з Чечні, впродовж усіх 1990-х рр. була основним завданням ФМС.

Іншим категоріям мігрантів приділялося набагато менше уваги, проте необхідність всебічного регулювання міграційних процесів усвідомлювалась. До компетенції ФМС як спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері міграції належав весь спектр міграційних проблем: від надання допомоги біженцям та вимушеним переселенцям до виїзду громадян на роботу за кордон, використання іноземної робочої сили на території Російської Федерації та здійснення імміграційного контролю.

Законодавчі підвалини регулювання міграцій були закладені 1993 р. прийняттям законів „Про біженців” (стосувався іноземців, які вимушено залишили місця попереднього проживання), „Про вимушених переселенців” (застосовувався до громадян та потенційних громадян РФ), „Про право громадян Російської Федерації на свободу пересування, вибір місця перебування і проживання в межах Російської Федерації” [16, с.296, 306]. Механізми реалізації цих документів було детально розроблено у численних підзаконних актах. Крім того, певні питання було врегульовано указами Президента РФ, зокрема „Про залучення і використання в Російській Федерації іноземної робочої сили” (1993), „Про затвердження положення про порядок надання політичного притулку в Російській Федерації” (1995).

Надзвичайну вагу в контексті міграційної політики мав інститут громадянства. Закон про громадянство РФ прийнято ще 1991 р. Ним було встановлено трирічний термін спрощеного порядку (шляхом реєстрації) набуття громадянства Росії громадянами колишнього СРСР, як тих, хто прибув до РФ, так і тих, хто проживав на території держав, що входили до складу СРСР. Пізніше дію цих норм продовжено до 2000 р. [5].

Важливим напрямом міграційної політики було міжнародне співробітництво. Росія намагалася привернути до міграційних проблем на пострадянському просторі, передовсім вимушених міграцій, увагу міжнародної громадськості. Вже 1992 р. вона приєдналася до Конвенції ООН 1951р. про статус біженців, у Москві було відкрито представництво Управління Верховного комісара ООН у справах біженців.

Підтримані УВКБ ініціативи Росії знайшли жвавий відгук на Заході, не в останню чергу тому, що дестабілізація на пострадянському просторі загрожувала масовим припливом іммігрантів. На виконання резолюції Генеральної Асамблеї ООН почався так званий „Женевський процес”, головною подією якого було проведення 1996 р. в Женеві представницької міжнародної конференції „з проблем біженців, переміщених осіб та осіб, які повертаються, в країнах СНД та відповідних сусідніх країнах”. За її результатами прийнято Програму дій. Конференція стимулювала надання міжнародної допомоги. Якщо в 1993 р. міжнародні організації та країни-донори направили для розв'язання міграційних проблем у країнах СНД 4,9 млн. доларів США, то в 1996 р. – 21,5 млн.

На другому напрямі міжнародного співробітництва Росія намагалася залучити до спільного розв'язання міграційних проблем інші країни СНД, зокрема країни виходу вимушених мігрантів. У 1992 р. було підписано угоду щодо відновлення прав депортованих осіб, національних меншин та народів (Бішкекська угода), 1993 р. — угоду про надання допомоги біженцям та вимушеним переселенцям. Їх результативність, однак, внаслідок розбіжностей інтересів країн виходу та прибуття мігрантів, була низькою. Більш дієвими виявилися двосторонні угоди про переселення і захист прав переселенців (з Таджикистаном, Латвією, Естонією, Туркменистаном), а також про врегулювання питань громадянства (з Туркменистаном, Казахстаном, Таджикистаном, Киргизстаном, Грузією).

Приплив іммігрантів до Росії у першій половині 1990-х рр. значно перевищив усі прогнози розробників міграційної політики: лише у 1992–1993 рр. ФМС було зареєстровано близько півмільйона біженців та вимушених переселенців. В умовах економічних труднощів, осетино-інгушського конфлікту та початку Чеченської війни, що породили численні внутрішні переміщення, проблема іммігрантів з пострадянських держав та їх облаштування набула надзвичайної гостроти. І хоча ці ж причини зумовили скорочення імміграції до Росії після 1995 р., виконувати декларовані зобов'язання було вкрай важко. Міграційна політика потребувала нагального перегляду, приведення її у відповідність до реальних можливостей.

1994 р. указом Президента РФ було затверджено нову Федеральну міграційну програму, що визначала міграційну політику держави до 2002 р. (за цей час вона тричі уточнювалась і перезатверджувалася урядом). Мета програми полягала у „регулюванні міграційних процесів у Російській Федерації, захисті прав біженців та вимушених переселенців, подоланні негативних наслідків стихійної міграції”. Основне місце займала проблема вимушеної міграції. Проте „вибір мігрантами місць проживання та видів зайнятості” мав відбуватися відповідно до державних та регіональних міграційних програм. Значна увага в програмі приділялася також організації імміграційного контролю.

Практично одночасно з цим документом були затверджені „Основні напрями державної політики Російської Федерації щодо співвітчизників, які проживають за кордоном”. У них зазначалося, що ця політика має бути спрямована на „сприяння їх добровільній інтеграції у політичне, соціальне та економічне життя нових незалежних держав, адаптацію до місцевої культури за збереження власної культурної самобутності” з метою „запобігання масового виходу наших співвітчизників з цих держав”.

Серйозні зміни відбулися у законодавстві про біженців та про вимушених переселенців. За визнанням тодішнього керівника ФМС Т.Регент, на момент прийняття закону „Про біженців” передбачалося, що його метою буде надання допомоги вимушеним переселенцям із країн СНД, яких зазвичай визнавали біженцями без серйозних процедур, шляхом простої реєстрації [15, с.226]. Коли ж РФ зіткнулася з припливом біженців із третіх країн, наприклад Афганістану, виникла потреба у перегляді законодавства.

Нові редакції законів „Про вимушених переселенців” та „Про біженців”, прийняті відповідно у 1995 і 1997 рр., кардинально відрізнялися від попередніх, передовсім більш чіткими і суворими правилами надання відповідного статусу. Так, вимушеними переселенцями тепер могли бути визнані лише особи, які порушили клопотання про надання їм громадянства РФ. Щодо біженців, виключалась можливість подання клопотань через дипломатичні представництва Росії за кордоном, запроваджувалася перевірка підстав для надання статусу, водночас, доступ до процедури надання статусу не гарантувався. Деякі спеціалісти вважали, що нова редакція закону „Про біженців” встановлювала більш жорсткі норми, ніж передбачено Конвенцією ООН 1951 р. про статус біженців, тобто фактично призупиняла її дію [9, с.117].

Законодавчі зміни середини 1990-х років відображали сформульований на той час основний принцип міграційної політики Росії, який полягав, як це зазначалося у відповідному розділі Програми соціальних реформ у РФ на період 1996–2000 р., у „пріоритеті державних інтересів у ході її реалізації та розробки імміграційного законодавства”. Основною метою міграційної політики було „подолання стихійного розвитку міграції, розробка важелів впливу на цей процес, зниження негативних наслідків для суспільства і держави, підвищення ефективності використання потенціалу мігрантів” [12]. Отже, масові некеровані міграції викликали занепокоєння, переважало ставлення до міграції як до проблеми, що ускладнює ситуацію в країні, нагальною вважалася потреба контролю над міграціями, їх спрямування у певні, насамперед малозаселені сільськогосподарські регіони.

Сформований підхід набув подальшого розвитку внаслідок низки терористичних актів у РФ, особливо чітко був артикульований після терористичних атак на США.

У лютому 2002 р. Федеральна міграційна служба указом Президента була передана до складу Міністерства внутрішніх справ [18]. (Як самостійний орган вона перестала існувати ще 2000 р., коли увійшла до Міністерства у справах федерації, національної та міграційної політики, згодом ліквідованого). У результаті такого підпорядкування: міграційна політика втратила свою транспарентність; була порушена її послідовність; знизився професійний рівень працівників міграційної служби, оскільки досвідчені кадри залишили нову ФМС; ускладнились стосунки з неурядовими організаціями [9, с.134]. Головне, що пониження статусу служби означало ліквідацію центрального органу виконавчої влади, відповідального за вироблення і реалізацію цілісної міграційної політики. Діяльність ФМС сконцентрувалася перш за все на боротьбі з нелегальною міграцією як на більш звичній для силового відомства сфері.

Багато в чому з цим пов'язана непослідовність і суперечливість міграційної політики РФ того часу. Наприклад, 2001 р. у Москві відбувся конгрес співвітчизників [19]. У виступі на ньому Президент закликав до репатріації. А в 2002 р. було затверджено „Основні напрями підтримки Російською Федерацією співвітчизників за кордоном на 2002–2005 роки” [7]. І хоча йшлося про те, що, крім іншого, російська політика у цій сфері спрямована на формування механізмів законної контрольованої міграції співвітчизників до Росії, основним її змістом проголошувалося сприяння успішній інтеграції співвітчизників у новоутворених пострадянських державах. Отже, об'єктивно вона мала стримувати масову імміграцію.

На найвищому рівні неодноразово лунали заяви, що всі бажаючі вже встигли іммігрувати до Росії. Цілком відповідали такому підходу прийняті у травні 2002 р. зміни до законодавства про громадянство, що значно ускладнили порядок його набуття вихідцями із пострадянських держав, встановивши однакові умови натуралізації для всіх категорій іноземців незалежно від походження. Ці нововведення перетворили на нелегальних мігрантів тисячі людей, які роками проживали в Російській Федерації, послуговуючись паспортами СРСР. І хоча за ініціативою Президента і на вимогу переселенських організацій найбільш жорсткі норми нового закону невдовзі були переглянуті (листопад 2003 р.), російське громадянство залишилося набагато менш доступним, ніж раніше.

Контрольно-обмежувальний ухил міграційної політики Росії цілком проявився у прийнятому у липні 2002 р. законі „Про правове становище іноземних громадян у Російській Федерації”. Він вводив квоти надання дозволів на тимчасове проживання (2005 р. квота становила 108 тис. дозволів), запроваджував досить серйозні вимоги до іноземців, наприклад, впродовж трьох днів після прибуття або переїзду в межах країни зареєструватися в компетентних органах, проходити щорічну перереєстрацію за місцем проживання тощо. Критики закону звертали увагу передовсім на те, що він вкрай ускладнив становище громадян колишнього СРСР, які фактично проживали в Росії постійно,

проте не мали її громадянства, серйозно перешкоджав трудовій міграції в Росію із пост-радянських держав.

Поворот до обмеження міграцій та силових методів їх регулювання знайшов документальне оформлення у прийнятій 2003 р. „Концепції регулювання міграційних процесів у Російській Федерації”. (Цей документ було ухвалено замість „Концепції державної міграційної політики”, розробленої ще наприкінці 1990-х рр., однак відхиленої урядом). Про цілісну міграційну політику вже не йшлося. Дії держави зосереджувалися на реєстрації іноземців, контролі та депортації. У центрі опинилися запобігання нелегальній міграції та боротьба з тероризмом.

У 2004 р. було прийнято низку законодавчих актів, що посилювали санкції за нелегальний найм, нелегальну роботу, порушення правил перебування та реєстрації мігрантів, причому не лише іноземців, а й громадян країни. Незважаючи на це, нелегальна міграція зростала, оскільки економіка не могла обходитися без додаткових робочих рук: лише 10% працівників-мігрантів у Росії мали необхідні дозволи. На думку багатьох російських експертів, „збільшення нелегального сектору великою мірою спровоковане загостренням правил перебування і санкцій...” Таким чином, „національна безпека, за яку так закладаються і якою аргументують свою діяльність силові відомства, є під загрозою якраз через їхні дії” [13, с.78].

Правозахисники, науковці все більш наполегливо переконували владу і суспільство в необхідності лібералізації міграційної політики, використання міграції для послаблення гостроти демографічної кризи, що загрожує не лише економіці, а й політичній стабільності і цілісності РФ.

Першим документом, де міграцію трактували не лише з негативних позицій, була Концепція демографічного розвитку Російської Федерації на період до 2015 р. У ній висунуто ціль „регулювання міграційних процесів з метою створення дієвих механізмів заміщення природного зменшення населення Російської Федерації”. Першочерговим завданням визначено „залучення іммігрантів у Російську Федерацію, в першу чергу із держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав, а також з Латвії, Литви, Естонії” [7]. Цей документ, однак, було прийнято у вересні 2001 р., невдовзі після терористичних атак на США, що поряд із внутрішніми терористичними загрозами, як уже зазначалося, призвело до значного посилення правоохоронного, обмежувального спрямування міграційної політики Росії. Поворот у ставленні до імміграції не відбувся.

Разом з тим об’єктивна потреба у перегляді політики не лише не зникла, а й наростала. Це довели результати перепису населення 2002 р. Вони показали, що природне зменшення після перепису 1989 р. становило 7,4 млн. осіб. Лише завдяки прибуттю 11 млн. громадян з-за кордону, тоді як вибуття становило 5,4 млн., тобто міграційний приріст дорівнював 5,6 млн. осіб, фактичне зменшення населення не перевищило 1,8 млн. [10]. Отже, імміграція перетворилася на єдине джерело поповнення людських ресурсів РФ.

За підрахунками вчених лише для збереження чисельності населення на нинішньому рівні за найбільш позитивних сценаріїв народжуваності і смертності Росія потребуватиме в найближчі 50 років 35 млн. іммігрантів (690 тис. щорічно). А якщо демографічні тенденції не поліпшаться, тобто показники народжуваності і смертності залишаться незмінними, потреба у іммігрантах становитиме 69 млн., або 1,4 млн. на рік [1].

Демографічні проблеми перетворилися на реальну загрозу поступальному розвитку Російської Федерації. Тому Президент країни останнім часом звертав на них значну увагу, був ініціатором низки заходів, спрямованих на підвищення народжуваності, допомогу сім’ї. Додатковим засобом стабілізації населення дедалі частіше називалася міграція. Йшлося, однак, про міграцію селективну, таку, яка б відповідала інтересам Росії.

Це виявлялося і в законотворчості. Наприклад, завдяки ініційованим Президентом змінам до закону „Про громадянство” 2003 р. право на його набуття за спрощеною процедурою отримали вихідці із пострадянських держав, які відслужили у збройних силах РФ за контрактом, а також випускники російських вузів та середніх спеціальних профосвітніх закладів. Тобто створювався канал імміграції людей молодих, освічених, інтегрованих у російське суспільство завдяки навчанню або армійській службі.

У черговому посланні Федеральним Зборам у квітні 2006 р. Президент поставив завдання удосконалення міграційної політики, пріоритетом якої має стати „залучення з-за кордону наших співвітчизників. При цьому – наголосив Президент – необхідно все більше стимулювати приплив до країни кваліфікованої міграції, людей освічених і законслухняних” [14].

22 червня 2006 р. В.В.Путін підписав Указ № 637 „Про заходи з надання сприяння добровільному переселенню в Російську Федерацію співвітчизників, які проживають за кордоном”, яким було затверджено відповідну Державну програму, розраховану на 2006–2012 рр. [17]. Тобто ініціативи Президента щодо поліпшення демографічної ситуації шляхом імміграції було забезпечено практичним механізмом реалізації.

Програма передбачає оплату переїзду репатріантів до Росії, виплату підйомних та допомоги впродовж 6 місяців після прибуття, забезпечення так званого „компенсаційного пакету”, що включатиме послуги дитячих дошкільних установ, закладів освіти, соціального обслуговування, охорони здоров’я та служби зайнятості. В рамках програми здійснюватиметься також працевлаштування та забезпечення житлом її учасників. Першочергово їм надаватиметься право на отримання дозволу на тимчасове проживання, посвідки на проживання, громадянства Росії.

Керівництво програмою покладено на спеціально створену міжвідомчу комісію на чолі з радником Президента В.Івановим. Безпосередню ж координацію забезпечуватиме Федеральна міграційна служба РФ.

Для обслуговування потенційних переселенців планувалося відкрити представництва ФМС у тих країнах, де їх поки що немає: в Україні, Казахстані, Узбекистані, Молдові у 2006 р.; в Азербайджані, Грузії, Литві, Естонії, Німеччині, США та Ізраїлі в 2007 р. З цього списку видно, звідки очікується прибуття людей.

Реалізувати програму передбачається поетапно. 2006 р. було відведено на розробку необхідних нормативно-правових актів, визначення розмірів заохочувальних виплат і пільг та умов переселення. Власне переселення планувалося почати з січня 2007 р.

Важливою особливістю затвердженої програми є те, що вона покликана збалансувати інтереси переселенців, Російської Федерації в цілому та її суб’єктів. Тобто переселенців запрошують не в Росію загалом, а конкретно в ті регіони, де потрібні їхні робочі руки і знання. Кількісні і якісні показники переселення визначатимуться відповідно до запитів регіонів.

Уже до кінця 2006 р. регіони РФ мали оцінити свої потреби і можливості прийому іммігрантів, розробити відповідні програми. Території вселення повинні бути розподілені на три групи залежно від значення, економічних перспектив, демографічної ситуації: стратегічно важливі прикордонні території, що втрачають населення; території, де здійснюються великі інвестиційні проекти, проте відчувається дефіцит робочої сили; території із стабільними показниками розвитку, звідки впродовж останніх трьох років спостерігався міграційний відплив населення. Пільги та допомоги будуть виплачуватися залежно від категорії регіону вселення.

Визначено 12 пілотних регіонів, де реалізація програми розпочнеться у першу чергу.

Це Калінінградська, Калузька, Липецька, Тамбовська і Тверська області в європейській частині РФ, Тюменська, Новосибірська, Іркутська області і Красноярський край у Сибіру, Хабаровський та Приморський краї на Далекому Сході. Це дає можливість припустити, що саме до зазначених регіонів планується спрямувати основний потік переселенців.

З метою закріплення іммігрантів саме там, куди вони будуть розподілені, держава зобов'яже повертати підйомні у разі, якщо іммігрант змінить місце проживання раніше, ніж через два роки після переїзду.

Керівництво ФМС повідомляло, що лише для 12 пілотних регіонів необхідно виділити 4–5 млрд. рублів. Уже в 2007 р. допомога в переселенні буде надана 50 тис. осіб. У 2008 р. кількість переселенців зростає до 100 тис., а у 2009 – до 150 тис. [4].

Коментуючи Програму, російські експерти підкреслювали, що її успіх безпосередньо залежатиме від того, наскільки привабливими будуть умови переселення. Не виключено, що в разі успішного виконання, програмою зможуть скористатися 4–5 млн. громадян пострадянських країн. Якщо врахувати, що демографічні втрати РФ становлять близько 1 млн. на рік, послаблення проблеми депопуляції шляхом лише імміграції навряд чи можливе. Проте у комплексі із заходами щодо підвищення народжуваності і скорочення смертності отримання такої кількості адаптованих до російської культури і менталітету людей матиме неабияке значення.

Крім того, реалізація заклику В.В.Путіна до „більш широкої державної міграційної політики” не обмежується лише започаткуванням програми переселення. Ще у 2005 р. відповідні урядові структури отримали доручення щодо розробки механізму легалізації мігрантів, які працюють у Росії без належних дозволів, здійснили низку пілотних проєктів, в ході яких було документовано 7,4 тис. осіб у 10 регіонах РФ. У 2006 р. в результаті продовження експерименту очікувалася легалізація 1 млн. осіб. А в разі його успішного завершення уряду буде рекомендовано порядок загальної легалізації нелегальних мігрантів, яких налічується в країні від 5 до 14 млн. [3]. Урегулювання правового становища дозволить багатьом з них продовжити строки проживання в Росії, перевезти сім'ї, тобто матиме за результат помітне збільшення обсягів стаціонарного переселення до РФ.

Однак масштабна легалізація може й не знадобитися, оскільки у січні 2007 р. набули чинності прийняті у липні 2006 р. закон „Про міграційний облік іноземців та осіб без громадянства в Російській Федерації” [20] та зміни до закону про правове становище іноземців [21]. Законодавчі нововведення стосуються громадян держав, з якими Російська Федерація має угоди про безвізові поїздки, тобто країн СНД, крім Грузії та Туркменістану, і передбачають значну лібералізацію порядку їхнього перебування або проживання в РФ.

Спрощений порядок отримання дозволів на перебування та трудову діяльність діятиме для них поза квотами прийому іноземців, що встановлюються урядом. Дозволи видаватимуться за заявою, поданою до органу міграційної служби, до якої необхідно докласти мінімум документів – посвідчення особи, міграційну карту, що заповнюється в момент перетину кордону, документ про сплату держмита (раніше подавалися також довідки про відсутність судимості, про доходи, про місце проживання в Росії). Після цього мігрант має місяць часу, щоб зібрати довідки про відсутність у нього соціально небезпечних хвороб, наркозалежності. Дозвіл на перебування видається на термін до трьох років не пізніше, ніж через 60 днів після подання заяви (раніше 6 місяців). Відмовити у ньому можна лише на підставах, вичерпний список яких міститься в законі.

На оформлення дозволу на працевлаштування відводиться 10 днів. Його можна буде набути і без попереднього запрошення від працедавця. Тобто трудовий мігрант буде вільний у пошуках роботи. Що ж до працедавців, їм взагалі не потрібні дозволи на

залучення іноземної робочої сили: достатньо повідомити відповідні державні органи про найм таких працівників.

Суттєво зміниться сумнозвісний порядок реєстрації іноземців у Росії — із дозвоільного на такий, що передбачає лише повідомлення відповідних служб. Мігрантові більше не потрібно буде поновлювати реєстрацію кожні три місяці. Лише раз на рік він повинен повідомити міграційну службу про своє перебування в Росії. Причому зробити це можна навіть поштою. Функції обліку мігрантів передаються від органів внутрішніх справ до спеціальних органів міграційного обліку, які зобов'язуються зробити у документах відмітку про реєстрацію того ж дня, коли було подано відповідну заяву.

Справді революційне значення має нова законодавча норма, згідно з якою іноземець може оскаржити рішення про відмову у наданні дозволу на перебування або анулювання такого дозволу до федерального міграційного органу або до суду. Впродовж розгляду скарги особа не втрачає право на тимчасове перебування в країні. Оскарженню підлягає також і відмова у дозволі на працевлаштування. Понад те, іноземцям надається право оскаржувати будь-які дії чи бездіяльність державних органів, юридичних та фізичних осіб, що порушують їхнє право на свободу пересування і вибір місця проживання у межах Російської Федерації.

Та нові законодавчі акти не означають, що зацікавлена у припливі трудових мігрантів Росія беззастережно визнає їх право на працю на своїй території. Ідеологія нового законодавства залишається в рамках селективного підходу, згідно з яким міграція регулюється залежно від інтересів держави та її регіонів. Зокрема, трудовий мігрант може працювати лише у тому суб'єкті федерації, де отримав на це дозвіл. Уряд залишає за собою право вводити квоти на прийом іммігрантів як в окремих суб'єктах федерації, так і по всій державі, які можуть залежати від професії, кваліфікації прибулих, а також країни їхнього походження. Іноземці мають щорічно інформувати відповідні органи про місце свого проживання та роботи, величину доходів. Якщо ж іноземець не займався трудовою діяльністю понад півроку і не може довести, що має інші легальні джерела достатнього доходу, дозвіл на проживання в країні анулюється.

Критики шойно прийнятих законів з боку „ура-патріотів” вбачають у них катастрофу, яка загрожує корінним росіянам, тоді як правозахисники, в цілому позитивно їх оцінюючи, зауважують, що хоча виключно поліцейський підхід до іммігрантів під впливом економічних реалій переглянуто, але його замінено на поліцейсько-економічний, тоді як соціальні та гуманітарні аспекти проблеми й досі не враховуються [6]. Сумніви висловлюються і щодо практичної імплементації законодавства, враховуючи потужну опозицію до нього. Тим паче, що передбачається прийняття підзаконних актів, які, як це часто трапляється, можуть значно обмежити, а то й взагалі змінити ліберальну ідеологію нововведень. Такий розвиток подій найбільш вірогідний на регіональному рівні, наприклад, у Москві, уряд якої відомий своїми обмежувальними заходами щодо імміграції.

Однак безсумнівно, що нині відбувається поворот у міграційній політиці Росії від пануючого на початку 2000-х рр. заборонно-силового напрямку до більш прагматичного підходу. Автори нещодавнього дослідження політики імміграції та натуралізації в РФ назвали цю трансформацію „від збирання земель до збирання народів” [12, с.221]. Результативність нової політики рівною мірою залежатиме і від ситуації в Росії, рішучості уряду в досягненні поставленої мети, і від становища в країнах, які розглядаються як донори.

Що стосується України, статистика свідчить, що обмін населенням між Україною і Росією стабілізувався на низькому рівні. Причому останнім часом в'їзд в Україну переважає виїзд, тобто склалося хоч і незначне, проте додатне міграційне сальдо — 1,1 тис. у 2005 р. Отже, динаміка міграційних процесів не дає підстав прогнозувати помітний

відплив населення з України до Росії.

Разом з тим слід зауважити, що саме в нашій державі проживає найбільше громадян, які підпадають під визначення співвітчизників у російському законодавстві, саме з нашої держави на заробітки до Росії виїжджають сотні тисяч людей (принаймні 1 млн.). До того ж громадяни України найкраще (порівняно з вихідцями із центральноазійських чи закавказьких пострадянських держав) відповідають вимогам щодо знання російської мови, рівня кваліфікації тощо. Має значення й те, що Росія залишається для нашої держави основним партнером в обміні населенням, між країнами зберігаються традиційні міграційні, родинні, ділові зв'язки, завдяки яким може поширюватися інформація і надаватися сприяння в переселенні чи тимчасовому працевлаштуванні. Згадаємо також певні політичні обставини у низці регіонів держави. Наприклад, засоби масової інформації повідомляли, що проросійські сили в Криму палко вітали наміри Росії сприяти переселенню співвітчизників [7].

Все це означає, що населення України має досить значний потенціал участі в переселенських програмах РФ, а також трудовій міграції до сусідньої країни. Загрозою втрати частини національного людського капіталу не можна нехтувати. Чи буде реалізовано цей потенціал насамперед залежить від рівня життя, величини зарплатні, можливостей працевлаштування, соціально-економічної та політичної ситуацій в Україні. Хоча наразі умови проживання у нашій державі вочевидь кращі, ніж, скажімо, у віддалених далекосхідних регіонах Російської Федерації, за несприятливих тенденцій в українській економіці і дестабілізації політичної ситуації не виключено, що частина населення шукатиме вирішення своїх проблем шляхом еміграції до Росії. Причому еміграції незворотної, на відміну від поширеного нині заробітчанства. До активізації східного вектора міграційних переміщень може призвести також згортання євроінтеграційних зусиль України, призупинення просування до Євросоюзу, обмеження внаслідок цього допуску на територію ЄС громадян України, що ускладнить альтернативну російському напрямку тимчасову зайнятість українців в європейських державах.

Навіть у разі позитивних тенденцій розвитку економіки України та підвищення рівня життя її населення необхідно зважати на очевидне загострення конкуренції за людські ресурси, що розгортається на пострадянському просторі. Внаслідок послідовної політики Росії з підтримки співвітчизників і фактичної відсутності такої політики в Україні наша держава вже програла боротьбу за вихідців з її території та їхніх нащадків, які проживали в неслов'янських державах пострадянського простору. Більшість бажаючих змінити місце проживання визначилися не на користь України, а на користь Росії, де могли легко отримати громадянство і хоча б мінімальну підтримку. В світлі новітньої політики Росії щодо заохочення переселення співвітчизників вибір тих, хто все ще обмірковує напрямок еміграції, не важко спрогнозувати.

Таким чином, оскільки демографічна ситуація в Україні є не набагато кращою, ніж в Росії, і перед державою стоять аналогічні проблеми, необхідно, за прикладом РФ, терміново запровадити активну міграційну політику, передбачити конкретні заходи із заохочення переїзду вихідців з України та їхніх нащадків, інших громадян із пострадянських держав в Україну.

Водночас потрібно розгорнути діяльність, спрямовану на зниження привабливості виїзду в РФ для громадян України. Крім загального поліпшення соціально-економічної та політичної ситуації, яке могло б спонукати людей залишитися вдома, важливим є конструктивне вирішення питань національних меншин, зокрема розвитку російської мови та культури в Україні.

Варті уваги також будь-які форми тимчасової, обертової міграції між Україною та Росією. Забезпечуючи досягнення основної мети еміграції, що полягає у покращанні умов життя, набутті ширших життєвих перспектив, тимчасова трудова міграція може відігравати роль дієвої альтернативи стаціонарній міграції.

Доцільно започаткувати інформаційну кампанію щодо змісту програми сприяння переселенню співвітчизників до РФ, тих обмежень і зобов'язань, які вона накладає на учасників, умов життя в конкретних регіонах, визначених для переселенців. Особливо активною вона має бути в регіонах України, що традиційно постачають більшість емігрантів до Росії (Схід і Південь). Таку інформацію треба довести також до закордонних українців через дипломатичні та консульські представництва України та національно-культурні товариства українців у зарубіжних державах.

Нарешті, необхідно забезпечити постійний моніторинг міграційних процесів, оперативне реагування на зміни їхньої динаміки з боку держави. Нова міграційна політика Росії, спрямована на заохочення імміграції, як і досвід її впровадження, варті вивчення і врахування з метою удосконалення міграційної політики України.

Джерела

1. Вишнеvский А., Андреев Е. В ближайшие полвека население России может расти только за счет миграции // *Население и общество*. – 1991. – № 54.
2. Воробьева О. Миграционная политика. – М.: Министерство по делам федерации, нац. и миграц. политики Рос. Федерации, 2001. – 176 с.
3. В марте на Россию обрушится вал трудовых мигрантов // *Российская газета*. – 2006. – 1 марта.
4. В 2007 году в РФ планируют вернуть 50 тысяч соотечественников // www.strana.ru/print/287796.html
5. Закон Российской Федерации о гражданстве Российской Федерации // *Сборник законодательных актов государств СНГ и Балтии по вопросам миграции, гражданства и связанным с ними аспектам*. – М., 1994. – С.280.
6. *Законотворческий процесс в Государственной Думе: правозащитный анализ. Бюллетень неправительственных организаций*. – 2006. – 31 июля. – Вып.100. – Ч.1. – <http://www.hrighths.ru/laws/law100.htm>
7. *Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года // Народонаселение*. – 2001. – № 4. – С.135–142.
8. *Митинг в Симферополе поддержал указ Президента России о переселении соотечественников* // www.regnum.ru/news/664744.html
9. Мукомель В. Миграционная политика России: Постсоветские контексты. – М.: Диполь-Т, 2005. – 351 с.
10. *Население России 2002. Десятый ежегодный демографический доклад / Под. ред. А.Г.Вишнеvского*. – М.: КДУ, 2004. – 224 с.
11. *Основные направления поддержки Российской Федерацией соотечественников за рубежом на 2002–2005 годы* // www.antropotok.archipelag.ru/grd/grd04.htm
12. *Программа социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 годов // Миграция*. – 1997. – № 1. – С.1.
13. *Политика иммиграции и натурализации в России: состояние дел и направления развития: Аналитический доклад / Под. ред. С.Н.Градировского*. – М., 2005. – 309 с.
14. *Полный текст Ежегодного Послания Президента России Федеральному Собранию* // www.pravda.ru/politics/authority/kremlin/83909-Putin-0

15. Регент Т. Миграция в Россию. Проблемы государственного регулирования. – М.: ИСЭПН, 1999. – 302 с.

16. Сборник законодательных актов государств СНГ и Балтии по вопросам миграции, гражданства и связанным с ними аспектам. – М., 1994.

17. Указ Президента Российской Федерации „О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом” // www.document.kremlin.ru/doc.asp?ID=034305

18. Указ Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» // Вестник Форума переселенческих организаций. – 2002. – № 1–2. – С.5.

19. *Федеральный закон* от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ „О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом” // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 22. – С.2670. За законом співвітчизниками за кордоном є: 1) громадяни РФ, які постійно проживають за її межами; 2) особи, які належали до громадянства СРСР і які проживають у державах, що входили до складу СРСР, отримали громадянство цих держав або перетворилися на осіб без громадянства; 3) вихідці з Російської держави, Російської республіки, РСФСР, СРСР і Російської Федерації, які мали відповідну громадянську належність і стали громадянами іноземної держави або отримали посвідку на проживання, або стали особами без громадянства; 4) нащадки осіб, які належать до перелічених груп, за винятком нащадків представників титульних націй іноземних держав.

20. *Федеральный закон* Российской Федерации от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ „О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации”. – <http://www.rg.ru/2006/07/20/migracia-uchet-dok.html>

21. *Федеральный закон* Российской Федерации от 18 июля 2006 г. N 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона „О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”. – <http://www.rg.ru/2006/07/20/inostranci-polozhenie-dok.html>

Аннотация. Статья посвящена формированию и эволюции миграционной политики России. Особое внимание уделено современному ее этапу, на котором иммиграция, прежде всего из стран СНГ, рассматривается как важное средство решения демографических проблем страны. Проанализировано недавно принятое законодательство Российской Федерации, призванное стимулировать переселение в Россию «соотечественников», т.е. русского и русскоязычного населения из-за рубежа, а также меры по либерализации порядка трудовой иммиграции из стран СНГ, сделан вывод об усилении угрозы утраты Украинной части человеческого потенциала вследствие эмиграции в Россию и необходимости ответных шагов.

Summary. The article describes origins and evolution of the Russian migration policy. Special attention is paid to its recent stage when the immigration, predominantly from other CIS, became an important demographic crisis solution. Analysis of the recently introduced in the Russian Federation legislation seeking to promote immigration of “compatriots”, i.e. Russians and Russian speaking population from abroad as well as liberalization of the labor immigration from the CIS leads to the conclusion that Ukrainian human resource potential is jeopardized and could be partially lost as a result of emigration to Russia. The need in introducing relevant instruments in response is stated.

Стаття надійшла до редакції журналу 31.07.2006 р.