

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Убежище, беженцы и внутренние перемещенные лица в России: вызовы социальной сплоченности

Владимир Мукомель

Пояснительная записка 13/116

Социально-политические рамки миграции

Сентябрь, 2013

Внешнеполитический контекст

С проблемами вынужденных миграций Россия столкнулась после распада СССР, когда в начале 1990-х гг. в результате всплеска насилия и вооруженных конфликтов в Российской Федерации хлынули потоки лиц, покинувших места своего проживания в новых независимых государствах¹.

При отсутствии правовых норм (федеральное законодательство было принято в 1993 г.) и соответствующих институтов (Федеральная миграционная служба (ФМС России) создана в середине 1992 г.), эти лица были лишены всякой поддержки общества и государства. Ввиду сложной экономической ситуации российские власти пытались привлечь внимание мирового сообщества и международных организаций к проблемам вынужденной миграции на постсоветском пространстве. В этом ключе следует рассматривать присоединение России к Конвенции ООН о статусе беженца 1951 года и Протоколу к ней от 1967 года (1992)², попытки наладить сотрудничество со странами СНГ (Соглашение 1994), инициативы по проведению международной конференции на высоком уровне («жневский процесс», 1993-1996).

Одновременно органами государственной власти прилагаются серьезные усилия по организации приема, размещения и оказания элементарной помощи лицам, ищущим убежище, а также российским гражданам, оказавшимся за пределами России и в экстренном порядке прибывающим в страну своего гражданства. К 1994 г. ФМС России становится эффективной организацией, оказывающей, в рамках ее компетенции и опирающейся на созданную к этому времени правовую базу, посильную помощь вынужденным мигрантам при крайне скудных финансовых ресурсах. Однако пик вынужденных миграций, пришедшийся на 1993-1995 гг., в последующие годы постепенно снижается, что в немалой степени было обусловлено прекращением вооруженных конфликтов на постсоветском пространстве за пределами России, их замораживанию (с 1994 г.), осознанием потенциальными претендентами на статус беженца и вынужденного переселенца³ эфемерности надежд на помощь российского государства. К 2000-м годам вынужденные миграции практически прекращаются и привлекают все меньше внимания общества и государства.

Внутриполитический контекст

Конфликты, возникавшие на территории самой России в начале 1990-х (осетино-ингушский, чеченский), породили потоки внутренних перемещенных лиц, в основном в субъекты Северного Кавказа, что серьезно осложнило ситуацию в этих регионах, которые приняли основные потоки беженцев из зоны армяно-азербайджанского конфликта, из Южной Осетии и Абхазии, а также турков-месхетинцев, прибывших из Узбекистана.

В начале 1990-х гг. основной поток лиц, прибывающих в Россию и претендующих на статус беженца или вынужденного переселенца, составляли русские и представители традиционных для России меньшинств (Госкомстат 1994; 66). В последующие годы их доля постепенно снижалась, что стало одной из причин озабоченности как региональных властей, так принимающего населения.

¹ Первые потоки вынужденных мигрантов возникли еще до распада СССР.

² Присоединение России к Конвенции ООН о статусе беженца 1951 года и Протоколу к ней от 1967 года было скоропалительным и не продуманным (Россия ратифицировала Конвенцию в 1992 г.). Сказались отсутствие опыта у только образованной ФМС России и настойчивость МИДа России, доказывавшего, что присоединение к Конвенции не приведет к дополнительным расходам из федерального бюджета

³ Статус вынужденного переселенца предоставляется российским гражданам, прибывающим в Россию из государства постоянного или преимущественного проживания, а также внутренним перемещенным лицам (ВПЛ) независимо от их гражданства (ФЗ 1995).

Другой причиной беспокойства являлось то, что даже русские беженцы и представители традиционных меньшинств воспринимались на местах как конкуренты принимающему населению, усугубляющие напряженность на рынке жилья, труда, социального обеспечения и негативно влияющие на социальную инфраструктуру. В условиях крайне сложной экономической ситуации того времени экономические мотивы играли важнейшую роль в создании напряженной атмосферы между мигрантами и принимающим населением.

Региональные власти повсеместно шли на рестриктивные меры, ограничивающие приток мигрантов: повсеместно субъектами Федерации принимались законы и подзаконные акты, ограничивающие прописку, продажу жилья, устанавливались дополнительные налоги и сборы не только для иностранных граждан, но и для российских граждан, прибывающим из-за пределов данного региона. В условиях слабости федеральной власти, дискриминационные меры по отношению к лицам, ищущим убежище и внутренним перемещенным лицам, несмотря на стойкое противодействие Конституционного Суда, сохранялись в отдельных регионах (например, Ставропольский, Краснодарский края) вплоть до середины первого десятилетия 2000-х гг.

Даже в тех регионах, где власти шли навстречу переселенцам (Белгородская, Воронежская области), возникали конфликтные ситуации между вынужденными переселенцами и местным населением. Тогда же обнаружилась неэффективность принятой ФМС России стратегии обустройства беженцев и вынужденных переселенцев: компактное расселение последних способствовало воздвижению барьеров между ними и принимающим населением, социальной исключенности вынужденных мигрантов.

Еще одним фактором, способствующим трансформации политики по отношению к вынужденным мигрантам стало то, что федеральные власти обнаружили: как внутренние перемещенные лица, так и вынужденные переселенцы, прибывающие в Россию, являются сторонниками их политических оппонентов, в первую очередь коммунистов и национал-патриотов, что способствовало достаточно сдержанному отношению властей в последующем к оказанию им помощи.

Трансформация политики к лицам, ищущим убежище и внутренним перемещенным лицам

В ходе «женевского процесса» (встреча на высоком уровне весной 1996 г. зафиксировала общие принципы и согласие государств-участников, а также выработала меры по имплементации процесса), Россия пошла на приведение национального законодательства в соответствие с Конвенцией ООН о беженцах⁴ и, по существу, согласилась с ограниченным толкованием Федерального закона «О вынужденных переселенцах»: в документах Женевской конференции, прибывающие в Россию и имеющие российское гражданство вынужденные переселенцы выведены в особую категорию - «недобровольно переселяющиеся лица», тогда как переселяющиеся в пределах России тракуются как внутренние перемещенные лица.

В результате, России, с одной стороны, удалось привлечь значительные средства международных организаций-спонсоров для помощи лицам ищущим убежище и внутренним перемещенным лицам, а с другой – ужесточить требования к соискателям статуса беженца. (При этом, ссылаясь на нехватку финансов, Российская Федерация не выполняла обязательств и по отношению к тем лицам, которым статус предоставлялся). Ужесточение политики по отношению к лицам, ищущим убежище, выразилось и во введении нового института – временного убежища, - статуса, позволяющего легализовать проживание его обладателя на территории страны, но не предоставляющего никакой социальной защиты.

⁴ Формально измененная редакция от 1997 г., а по существу новый закон «О беженцах» (ФЗ 1997).

В результате, в настоящее время лица, ищущие убежище на территории Российской Федерации, могут претендовать на статус беженца, а также статус лица, ищущего временное убежище и претендующего на политическое убежище (институт, корни которого – в советском прошлом).

Достаточно жесткие условия предоставления соответствующих статусов способствуют тому, что численность лиц, которым предоставляется убежище, неуклонно снижается. На конец 2012 г. имели временного убежища 2,993 человека, в основном из Грузии (1,729 человек) и Афганистана (1,022 человека). Статус беженца предоставляется крайне редко: с 2007 г. по апрель 2012 г. его получили 961 человек, преимущественно из Афганистана (628 человек) и Грузии (129 человек); по состоянию на 1 декабря 2012 г. на учете состояло 763 беженца (ФМС 2013; 43). Политическое убежище предоставляется в исключительных случаях: с 2007 г. по апрель 2012 г. его получили 15 человек, из них 7 – из Узбекистана.

Политика ужесточения предоставления убежища предусмотрена и на ближайшие годы: согласно плану ФМС России, в 2014-2015 гг. численность лиц, получивших временное убежище, составит 800-900 человек в год, статус беженца 180-200 человек, политическое убежище – 1 человек (ФМС 2013; 154). Временное убежище будет предоставляться 36-40% претендентов, беженцами будут признаваться около 7 % претендентов на статус (ФМС 2013; 155).

Численность внутренних перемещенных лиц сократится с 35 до 34 тысяч человек, однако жилье будет предоставлено менее 0,5 тысяч человек, а компенсации за утраченное жилье в Чечне получат 9 человек (ФМС 2013; 151). Выполнение обязательств государства перед перемещенными лицами затягивается на долгие годы.

Российские дискурсы

В первой половине 1990-х гг. проблемы вынужденных миграций становятся ключевыми для исследователей и важным элементом общественных дискуссий. В 2000-х годах, лица, ищущие убежище, беженцы и перемещенные лица практически исчезли из научного дискурса. Если в 1990-х гг. основная часть научных публикаций по проблемам миграции была посвящена вынужденным мигрантам, то в 2000-х гг. таких публикаций были единицы⁵.

Отсутствие интереса академического сообщества к проблемам беженцев, лиц, ищущих убежище и внутренним перемещенным лицам, объясняется не только снижением масштабов вынужденных миграций и их актуальности, но и отсутствием реальных подвижек в решении тех проблем, которые были обозначены еще в 1990-х: выполнении обязательств государства перед внутренними перемещенными лицами (в частности, из зон осетино-ингушского и чеченского конфликтов), решении проблем со статусом лиц, ищущих убежище – в первую очередь, афганцев, подавляющее большинство которых давно интегрированы в российское общество.

Общественные дискуссии концентрируются на этническом происхождении мигрантов и на фоне миллионов трудовых мигрантов проблемы десятков тысяч лиц, ищущих убежище, отходят на второй план.

⁵ В аннотированном библиографическом указателе литературы за 1992-1999 гг. публикации, посвященные беженцам, находящимся в сложной ситуации, и ищущим убежище занимают основную часть научных исследований (Миграции 2000; 309-346). В изданной в 2013 г. трехтомной хрестоматии по миграционным исследованиям за 2000-2012 гг. не нашлось место для статьи по вынужденным миграциям, а список научных публикаций по соответствующей тематике в десятки раз короче и представлен, в основном, немногочисленными работами начала 2000-х гг. (Хрестоматия 2013; 239-244).

Социальная исключенность лиц, ищущих убежище, беженцев и перемещенных лиц

При том, что ряд социальных вызовов, сопряженных с наличием контингентов беженцев, внутренних перемещенных лиц и лиц, получивших временное убежище не только не перестали быть актуальными, к ним добавились другие. Если раньше основными проблемами были социально-экономические, обусловленные отсутствием жилья, рабочих мест и доступа к социальному обеспечению, то в настоящее время на первый план выходят проблемы, связанные с социальной исключенностью вынужденных мигрантов, отсутствием внимания и реальной помощи со стороны государства и институтов гражданского общества.

ФМС России располагает ограниченными возможностями размещения беженцев и лиц, ищущих убежище: три центра временного размещения рассчитаны на 145 мест, из которых почти половина – в отдаленном районе Пермского края (Центр «Очер»), вдали от мест приложения труда. Создание такого рода изолятов создает дополнительное напряжение между принимающим населением и вынужденными мигрантами, не способствует адаптации и интеграции лиц, ищущих убежище на территории России.

С не меньшими проблемами сталкиваются беженцы, лица, получившие временное убежище и внутренние перемещенные лица, которые пытаются решать проблемы самостоятельно, без поддержки государства, снимая жилье и работая – чаще всего, в теневой экономике.

Российские неправительственные организации, оказывавшие им помощь в 1990-х гг. при значимой поддержке международных организаций, сворачивают свою работу, т.к. государство скептически относится к их деятельности, полагая, что она носит политический характер. Сворачивание поддержки со стороны российских НПО при отсутствии государственной целевой программы адаптации и интеграции вынужденных мигрантов усугубляет проблемы их социальной исключенности.

Заключение

Решение проблем лиц, ищущих убежище, беженцев и внутренних перемещенных лиц наталкивается на сопротивление, либо сдержанное отношение федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления и принимающего населения. Распространенность ксенофобных настроений, пресинг неправительственных организаций, работающих с лицами, ищущими убежище, слабость институтов гражданского общества создают искаженную картину не значимости проблем данного контингента, ослабляют потенциал готовности государства и общества к чрезвычайным ситуациям, связанным с притоком лиц, ищущих убежище.

Библиография

- Госкомстат (1994). Численность и миграция населения Российской Федерации в 1993 году. М.: Госкомстат.
- Миграции (2000). Миграции в трансформирующемся обществе. Аннотированный библиографический указатель литературы, изданной в странах СНГ 1992-1999 гг. Ред. Жанна Зайончковская. М.: Комплекс-Прогресс.
- Соглашение (1993). Соглашение стран СНГ от 24 сентября 1993 г. "О помощи беженцам и вынужденным переселенцам".
- ФЗ (1995). Федеральный закон "О вынужденных переселенцах" от 19 февраля 1993 г. N 4530-1 в ред. ФЗ от 20 декабря 1995 г. N 202-ФЗ.
- ФЗ (1997). Федеральный закон «О беженцах» от 19 февраля 1993 г. N 4528-1 в ред. ФЗ от 28 июня 1997 г. N 95-ФЗ.
- ФМС (2013). Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы на 2012 год и плановый период 2013 - 2015 годов. М.: Федеральная миграционная служба, 2013.
- Хрестоматия (2013). Миграция в России. 2000-2012. Хрестоматия в 3 томах. Т.3 / НП РСМД; под общ. Ред. И.С.Иванова. Отв. ред. Ж.А.Зайончковская. М.: Спецкнига, 2013.