

ЦЕНТР НЕЗАВИСИМЫХ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И ГРАЖДАНСКИХ ИНИЦИАТИВ (КАЗАНЬ)

Милиция и этнические мигранты

п р а к т и к и
в з а и м о д е й с т в и я

Санкт-Петербург
АЛЕТЕЙЯ
2011

УДК 316.455
ББК 60.54
М 602

*Издание осуществлено
при поддержке фонда МакАртуров*

М 602 Милиция и этнические мигранты: практики взаимодействия / под ред. В. Воронкова, Б. Гладарева, Л. Сагитовой.
– СПб.: Алетейя, 2011. – 640 с.

ISBN 978-5-91419-537-0

Коллективная монография стала результатом четырехлетней совместной работы двух исследовательских центров: Института социальных исследований и гражданских инициатив (Казань) и Центра независимых социологических исследований (Петербург). В книге представлен всесторонний анализ повседневной работы российских милиционеров, описаны типичные формы их взаимодействия с гражданами РФ и других государств, выявлены основные организационные, экономические и социальные причины современного кризиса российской милиции. Монография предназначена не только для специалистов – социологов, антропологов, менеджеров государственного управления. Написанная далеким от излишней наукообразности языком, эта книга будет полезна широкому кругу читателей.

УДК 316.455
ББК 60.54

ISBN 978-5-91419-537-0



9

© Коллектив авторов, 2011
© Издательство «Алетейя» (СПб.), 2011
© «Алетейя. Историческая книга», 2011

Содержание

Введение (<i>Виктор Воронков, Борис Гладарев</i>)	6
ГЛАВА 1	
Милиция, «этнические меньшинства» и ксенофобия: реконструкция социологической дискуссии (<i>Борис Гладарев</i>)	51
ГЛАВА 2	
Основные принципы и условия работы милиции общественной безопасности (<i>Борис Гладарев</i>)	97
ГЛАВА 3	
Повседневные практики взаимодействия сотрудников ППС и участковых уполномоченных с населением. Случай Казани (<i>Ольга Максимова</i>)	136
ГЛАВА 4	
Практики взаимодействия сотрудников милиции с «этническими меньшинствами» в Петербурге (<i>Борис Гладарев</i>)	173
ГЛАВА 5	
Тактики и стратегии сопротивления милицейскому произволу (<i>Борис Гладарев, Жанна Цинман</i>)	229
ГЛАВА 6	
«Этнические меньшинства» и сотрудники милиции: случай Казани (<i>Екатерина Ходжаева</i>)	270
ГЛАВА 7	
Милиция и «этнические меньшинства»: практики взаимодействия в зеркале масс-медиа	
7.1. Мигранты и милиция в репрезентациях прессы Татарстана (<i>Лилия Сагитова</i>)	316
7.2. Медиарепрезентации этничности в ведомственной прессе: официальный и повседневный профессиональный дискурс (<i>Екатерина Ходжаева</i>)	362
ГЛАВА 8	
Адаптация мигрантов в Татарстане и специфика их взаимодействия с властями (<i>Лилия Сагитова</i>)	379
ГЛАВА 9	
Корни расизма в российской милиции (<i>Борис Гладарев</i>)	424
ГЛАВА 10	
Повысились ли «миграционная привлекательность» России? Анализ взаимодействия сотрудников милиции и ФМС с мигрантами после изменений миграционного законодательства (<i>Борис Гладарев, Жанна Цинман</i>)	508
ГЛАВА 11	
Участвующее наблюдение в закрытых институтах: методологическая рефлексия (<i>Ольга Максимова</i>)	565
Заключение (<i>Борис Гладарев</i>)	589
Список литературы	620
Авторы	639

Введение

1) Динамика миграции и рост ксенофобии в России — роль милиции

После распада СССР Россия была вовлечена в глобальный миграционный контекст. За истекшее двадцатилетие РФ в силу особенностей своего геополитического, экономического и культурно-исторического положения прочно «закрепилась» среди государств, одновременно отдающих (в меньшей степени) и принимающих (в большей степени) мигрантов.

Распад Советского Союза стал детонатором, запустившим масштабные миграционные процессы на территории «одной шестой части суши». Среди причин «великого постсоветского переселения народов» эксперты (см.: Бараулина, Карпенко, 2004; Осипов, 2004b; Гудков, 2005; Метелев, 2006; Малахов, 2007; Дмитриев, Пядухов, 2009 и др.) называют более высокий, по сравнению с другими странами СНГ, уровень жизни в России, «освоенность» российского социально-культурного пространства бывшими гражданами СССР, исторически обусловленные связи России с некоторыми государствами дальнего зарубежья (например, с Вьетнамом или Афганистаном). Резкий рост миграционной подвижности на постсоветских пространствах был спровоцирован также вооруженными конфликтами на периферии бывшей советской территории и «необустроенностью» границ после падения «железного занавеса» (Осипов, 2004b).

В результате миграционных процессов последнего двадцатилетия приезжие из-за рубежа составляют заметную часть населения России.¹ Их численность не могут определить ни международные эксперты, ни отечественная ФМС. Когда мы в 2006 году начинали ра-

¹ 23 октября 2007 на круглом столе в Госдуме глава ФМС К. Ромодановский заявил, что Россия стала европейским лидером по количеству мигрантов: на долю нашей страны приходится 48% всех прибывающих на заработки в Европу людей. См.: Рыкова Е. Россия побил рекорд по количеству мигрантов. В Россию приезжает самое большое количество гастарбайтеров в Европе // Российский бизнес. Информационный портал. — 2007. 23 окт. Режим доступа на 22.09.2010: <http://www.rb.ru/topstory/economics/2007/10/23/183449.html>

боту над проектом, оценки количества мигрантов на территории РФ разнились от 3–4 млн.² до 12–16 млн. человек (Этнически избирательный..., 2006:58). Глава ФМС К. Ромодановский в 2006 году назвал промежуточную цифру — 10,2 млн. человек.³ В 2007 году, по данным ФМС, на миграционный учет в России встали 7,3 млн. иностранцев. Еще около 7 млн. пребывают в стране без регистрации.⁴ В 2008, согласно данным, озвученным заместителем руководителя ФМС Екатериной Егоровой, постоянно на российской территории находятся порядка 14 млн. иностранцев, из которых легально работают 2,3 млн. человек.⁵

Подобный разброс в цифрах свидетельствует либо о крайнем разнообразии методик статистических подсчетов, либо о заведомой ангажированности экспертов. Об отсутствии точных данных в отношении мигрантов говорила в 2008 году известная правозащитница Л. Графова: «Сколько у нас на самом деле мигрантов, не знает никто. По оценкам экспертов, из СНГ могут приехать 6–7 миллионов, на большее у наших соседей просто трудового ресурса не хватит. Но политики и чиновники, когда им выгодно, говорят и про 15 и про 20 миллионов. Сегодня мелькает цифра 12,1 миллиона. Единица через запятую создает видимость статистики. Однако никто из опрошенных мною экспертов не смог объяснить, откуда такая точность. Ведь большинство мигрантов вынуждены работать у нас “по-черному”, их не сосчитать».⁶ Несмотря на разброс цифр, все эксперты согласны с тем, что мигранты играют в российском обществе значимую роль. Если учитывать только экономическое измерение, то, по экспертным

² «Количество таких единовременных мигрантов, которые не являются постоянными жителями России, оценивается разными исследователями в пределах 3–4 миллионов человек, единовременно присутствующих на территории нашей страны» (Зайончковская, 2005).

³ См.: Родин И., Мошкин М. Страна исхода, приема и транзита // Независимая газета. — 2006. 5 дек.

⁴ Боярский А., Лобникова О. Товар с лицом // Коммерсант-Деньги. — 2008. 26 мая.

⁵ ФМС: Количество мигрантов в РФ с начала 2009 г. снижается, на сегодня установленная квота выбрана на 20% // Сайт УФМС по Московской области от 4 февр. 2009. Режим доступа на 22.09.2010: <http://www.fmsmo.ru/main.php?p=1-0-27>

⁶ См.: Графова Л. Надо легализовать мигрантов! // Новая газета. — 2008. 13 нояб.

оценкам, мигранты создают 8–9 % российского ВВП (Эксплуатация трудовых..., 2009:11). В 2007 году глава ФМС заявил, что гастарбайтеры своим трудом ежегодно прибавляют к ВВП России около 2 трлн. руб.⁷ Большинство экспертов сходятся в том, что экономический рост России в ближайшие годы будет напрямую зависеть от трудовой миграции, потому что трудоспособное население страны год от года сокращается (См.: Вишневский, 2004; Зайончковская, 2005; Метелев, 2006 и др.).

Российская власть, пытаясь регулировать миграционные потоки, опирается в основном на милицию и выделенную из нее в 2004 году Федеральную миграционную службу.⁸ Схема подчинения этих госу-

⁷ См.: Рыкова Е. Россия побила рекорд по количеству мигрантов. В Россию приезжает самое большое количество гастарбайтеров в Европе // Российский бизнес. Информационный портал. — 2007. 23 окт. Режим доступа на 22.09.2010: <http://www.rb.ru/topstory/economics/2007/10/23/183449.html>.

⁸ ФМС России была учреждена 22 сентября 1992 г. постановлением Правительства РФ № 740, согласно которому ФМС объявлялась «федеральным органом государственного управления, осуществляющим политику в области надзора над миграциями населения». Однако практически эту задачу выполняла паспортно-визовая служба органов внутренних дел. Относительную самостоятельность от МВД ФМС получили только 19 июля 2004, когда президент РФ В. Путин подписал указы «Вопросы Министерства внутренних дел РФ» и «Вопросы Федеральной миграционной службы». Первым указом была изменена структура МВД, при этом полномочия министерства остались без изменений. Вторым указом ФМС выделялась в отдельную службу со своим собственным штатом. Ей переданы функции паспортно-визовой службы и подразделения по делам миграции МВД, а также вменены функции контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции и привлечения иностранных работников в РФ. Фактически ФМС была создана путем выделения из МВД (подробнее см.: Цветкова, 2005:98). Окончательно служба сформировалась, когда 1 января 2006 года были образованы и выведены в отдельную структуру прямого подчинения территориальные органы ФМС России, объединившие подразделения паспортно-визовой службы и подразделения по делам миграции МВД, ГУВД, УВД субъектов федерации. Представители УФМС России являются сотрудниками органов внутренних дел, поэтому имеют все права и обязанности стражей порядка. Например, инспектор УФМС может посетить квартиру или предприятие, остановить человека и проверить у него документы. В отличие от милиционера инспектор УФМС не может досматривать автомобили и личные вещи (см. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. №928 «Вопросы Федеральной миграционной службы»).

дарственных институтов, взятая из учебного пособия «Правоохранительные органы в схемах и комментариях» (Авдонкин, 2010:161), может графически прояснить структуру центрального аппарата МВД РФ (см. Схему 1). Согласно этой схеме, ФМС, обладая значительной институциональной автономией, входит в структуру МВД на уровне подчинения заместителям министра внутренних дел.⁹

Политическая воля российской элиты отразилась в законодательных инициативах 2006–2007 годов. В 2006 году были внесены изменения и дополнения в ФЗ № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» и принят ФЗ № 110 «О внесении дополнений и изменений в Федеральный Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ». Со вступлением их в силу 15 января 2007 года миграционный учет стал носить уведомительный, а не разрешительный характер, сократилось количество документов, необходимых для регистрации и получения разрешения на работу, срок временного пребывания был расширен с 90 до 180 дней. Законодательством были введены более жесткие нормы административного наказания за нарушение процедуры легализации приезжих: с физического лица за непредставление миграционной службе данных об иностранном госте должен взиматься штраф от 4 тысяч рублей, с индивидуальных предпринимателей и юридических лиц — от 350 до 800 тысяч рублей.

Начальник московского УФМС Ф. Карповец так прокомментировал изменения в миграционном законодательстве 2007 года: «Бумажная волокита, порожденная предыдущим законодательством, во многом провоцировала мигрантов и работодателей на нарушение миграционного закона. Теперь работа значительно упрощена, и мы считаем, что это существенно повлияет на ситуацию с нелегальной миграцией».¹⁰ Однако, как показывают результаты нашего исследования, а также некоторые материалы, появившиеся в СМИ за 2007–

⁹ Автор схемы ссылается на Указ Президента РФ от 20.05.2004 г. № 649 — «Положение о МВД России».

¹⁰ Цит. по: Вступили в силу изменения в российском миграционном законодательстве. Опубликовано 17 января 2007 на сайте Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. Режим доступа на 10.10.2008: <http://www.sovetpamfilova.ru/text/3020/>