

**Специальный доклад  
Уполномоченного по правам человека Свердловской области**

## **МИГРАЦИЯ И ПРАВА ЧЕЛОВЕКА**

### **Введение**

Свобода передвижения и выбор места жительства рассматриваются в международном праве как одно из фундаментальных прав человека. Статья 13 Всеобщей декларации прав человека гласит: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства» и «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». Масштабная миграция является одним из проявлений процесса глобализации. Сегодня в мировой миграционный процесс вовлечены десятки миллионов людей.

Основные тенденции международной миграции населения были обозначены на Каирской конференции ООН в 1994 году. Ряд из них наблюдаются сегодня и в России. В частности, речь идет об определяющем значении экономической, прежде всего трудовой миграции, о значительном росте нелегальной иммиграции.

Одна из важнейших целей, поставленных в Программе Каирской Конференции, эффективное регулирование миграционных потоков, поскольку только в этом случае миграция будет оказывать положительное воздействие на развитие как стран происхождения, так и принимающих стран. Достижение этой цели остается пока не реализованным. По данным Международной организации по миграции, ежегодно в поисках нового места жительства или работы на территорию США, Канады, Австралии и Новой Зеландии прибывает до полумиллиона нелегальных мигрантов, в страны Европейского Союза – от 120 до 500 тыс. человек. В США находится около 7 млн. незаконных иммигрантов, или около 2,5% общей численности населения страны, в Западной Европе – от 2 до 5 млн. человек.<sup>1</sup>

В процессе глобализации международной миграции Россия заняла одно из ведущих мест в мире. Причем в России, переживающей демографический кризис, миграция имеет особое значение.

Результаты переписи 2002 года не только подтвердили, но и превзошли их неблагоприятные прогнозы. Темпы убыли населения в России – одни из самых

---

<sup>1</sup> См. Е.С. Красинец. Нелегальная миграция в России: факторы, последствия, проблемы регулирования. «Народонаселение» № 3, 2003, с. 77.

высоких в мире. За последнее десятилетие население России сократилось почти на 2 миллиона человек и сегодня составляет чуть более 144 миллионов<sup>2</sup>. По словам председателя Свердловского областного комитета государственной статистики А.П. Черняева, в Свердловской области тревожных показателей больше, чем успокаивающих. В отличие от переписей 1926, 1939, 1959, 1970, 1979, 1989 годов последняя перепись впервые показала значительную убыль населения. Ежегодно мы теряем 25-30 тысяч человек за счет превышения смертности над рождаемостью. И восполнение идет не столько за счет естественной прибыли, сколько за счет мигрантов.<sup>3</sup> Причем сегодня миграционный прирост не возмещает естественной убыли населения.

Масштабная миграция в Российскую Федерацию, особенно ее нелегальная составляющая, все более настойчиво ставила на повестку дня вопрос выработки единой политики, упорядочения миграционных потоков. Реорганизация миграционной службы и передача вопросов миграции в ведение «силового» ведомства – Министерства внутренних дел РФ, принятие в 2002 году двух важнейших федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» были призваны навести порядок в сфере миграции. К сожалению, сегодня приходится констатировать, что меры, предпринятые в 2002 году, не дали ожидаемого эффекта и не привели к существенному улучшению ситуации. Практика применения вышеназванных законов уже в первый же год показала необходимость срочного внесения в них изменений.

В ноябре 2002 года Государственной Думой были приняты президентские поправки в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», позволившие значительной части людей, проживающим в РФ на момент вступления закона в силу, приобрести российское гражданство в упрощенном порядке. Можно сказать, что в России сегодня иммиграционная политика только формируется, идет немало споров о том, что необходимо определить приоритеты, принять еще немало законодательных актов, в первую очередь федеральный закон о репатриации. Думается, в этом процессе велика роль регионов, каждый из которых в той или иной степени испытывает на себе все положительные и отрицательные стороны миграционных процессов и власти которых непосредственно вынуждены решать вопросы прибывших мигрантов. В конечном счете, именно от местных властей, от их содействия и понимания во многом зависит эффективность проводимой государственной иммиграционной политики.

---

<sup>2</sup> Численность и размещение населения. (Итоги всероссийской переписи населения 2002 года) – Москва, ИИ Центр «Статистика», 2004, т.1.

<sup>3</sup> А.П. Черняев. Перепись ставит проблемы, «Областная газета», 22.10.04.

Именно поэтому сегодня крайне важно проанализировать ситуацию, которая сложилась в Свердловской области в связи с изменением в российском иммиграционном законодательстве, обозначить проблемы и попытаться найти пути их решения на местном уровне.

Давая характеристику миграционной ситуации в Свердловской области, хотелось бы остановиться на тех проблемах, которые вызывают наибольшее беспокойство, попытаться найти варианты решения накопившихся проблем.

### **Миграционная ситуация в области**

Миграция во все времена оказывала существенное влияние на формирование численности и состава населения любой территории. На протяжении 30 лет (после 1958 г.) Свердловская область имела отрицательное сальдо миграции почти со всеми регионами Российской Федерации и республиками бывшего СССР. Чаще всего уезжало население и особенно молодежь из сельской местности, малых и средних городов. Уральские кадры рабочих и специалистов высоко ценились повсюду. За эти годы Свердловская область безвозвратно отдала свыше полумиллиона своих граждан. Почти половина из них переселилась в Казахстан, республики Средней Азии, в Украину и другие, где шло активное строительство промышленных объектов, осваивались новые месторождения. Много жителей области осело на севере Тюменской области. Потери населения этого периода вследствие миграции компенсировались его естественным приростом.

В 90-е годы характер, объемы, направления, структура миграционных потоков резко изменились, что явилось следствием тех социально-экономических и политических преобразований, которые переживала Россия. С развалом Союза бывшие жители области стали возвращаться обратно. В результате в последние десять лет миграция явилась мощным фактором, сдерживающим естественную убыль населения. Наибольший приток мигрантов наблюдался в первой половине 90-х годов. Интенсивность миграции в расчете на 100 жителей области составляла 50 %. В советский период такие объемы перемещений наблюдались лишь в годы войны, а в мирное время были характерны для мобилизации людей для строительства крупнейших промышленных объектов, транспортных магистралей и освоения крупнейших месторождений полезных ископаемых. Причина массовых перемещений рассматриваемого периода – распад бывшего СССР и образование самостоятельных государств. В один момент 25 млн. русских и 12 млн. русскоязычного населения оказались на территории иностранных государств.

До 1995 г. ежегодный миграционный прирост (разница между числом прибывших и выбывших) по Свердловской области превышал 20 тыс. человек. К

2002 г. объемы перемещений сократились более чем в полтора раза, интенсивность миграции снизилась до 32%, но все еще остается высокой, а сальдо миграции (разница между числом прибывших и выбывших) приобрела отрицательное значение.

Положительное сальдо миграции в последнее десятилетие формировалось преимущественно за счет притока населения из стран СНГ. Наибольший наплыв мигрантов по времени совпал с экономическим кризисом в России, сопровождавшимся ростом безработицы среди местного населения (до 13% по методике МОТ), а доля зарегистрированных в службе занятости достигала 5% трудоактивного населения.

При характеристике миграции как фактора, влияющего на демографические процессы в области, участвующего в формировании численности и состава населения, её следует рассматривать в нескольких направлениях:

- миграционные связи Свердловской области с другими регионами Российской Федерации;
- миграция со странами ближнего зарубежья;
- эмиграция в страны дальнего зарубежья.

**Миграционные связи Свердловской области с другими регионами Российской Федерации.** Подавляющее большинство населения переезжает с одного места жительства на другое в пределах России (89,2% всего потока). Однако столь высокая интенсивность миграционных связей с другими регионами страны не приводит к желаемым результатам. Миграционный прирост за счет перемещений в пределах РФ самым высоким был в 1996 г. (30% от общего положительного сальдо миграции). К 2000 г. его значение снизилось до 13%, а в 2001 г. приобрело отрицательное значение (-651 чел.), в 2002 году эта цифра возросла до (-) 1723 человек. В 2003 г. сальдо миграции с другими регионами практически было нулевым (всего +89 человек).

Значительное число жителей области традиционно уезжает в Тюменскую область, главным образом в Ханты-Мансийский автономный округ (1585 чел. в 2001 г. и 1394 чел. в 2002 г.). На протяжении последних лет более тысячи человек ежегодно оседают в Москве и Московской области, до полутысячи - в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Возрастает миграция в Краснодарский край (-387 чел. – в 2001 г., -437 чел. – в 2002 г.) и республику Татарстан (-157 и -238 чел. соответственно).

Положительное сальдо в пределах России в 2002 году область имела только с Сибирским и Дальневосточным округами. В пределах УрФО население Свердловской области пополняется за счет выходцев из Курганской и Челябинской областей.

**Миграция со странами ближнего зарубежья.** В начале 90-х годов резко возросли потоки мигрантов из бывших союзных республик. Своего максимума миграционный прирост достиг в 1994 году. За период с 1991 по 2002 годы приток населения из этих стран составил 120 тысяч человек.

В последние годы количество выходцев из стран СНГ, переехавших в Свердловскую область на постоянное место жительства, резко сократилось с - 24414 чел. в 1994 г. до 1305 чел. в 2003 г.

**Эмиграция в страны дальнего зарубежья.** Наиболее интенсивный поток эмигрантов наблюдался до конца 90-х годов. Начиная с 2000 г. их число начало снижаться. За 2003 г. в страны дальнего зарубежья на ПМЖ переехало в 2 раза меньше, чем в 1999 г.

Масштабы эмиграции из отдельных территорий региона, в том числе и Свердловской области, обусловлены национальным составом выезжающих. Так, в 1993 г. 86% от общего числа мигрировавших из области в страны дальнего зарубежья переехали на жительство в Германию. Подавляющее большинство из них составляли немцы. В 2003 г. объем миграций в данную страну сократился как абсолютно, так и относительно, и составил 75% общего числа выехавших за рубеж. 9% жителей области в том же году мигрировали в Израиль, сейчас – 3,7%; 2,6% в США (8% в 2003 г.) Возросло число выезжающих в Канаду, Испанию, Великобританию и некоторые другие страны Европы..

В потоке эмигрантов исключительно высок удельный вес детей – почти 30%; 60% - люди трудоспособного возраста. В то же время в потоке прибывающих из стран СНГ соотношение первых и вторых – 18,2 и 67,3%. Миграционный обмен в пределах России сопровождается оттоком наиболее дееспособной части населения в возрасте 20-39 лет, а вместе с ними выезжают и дети.

Профессиональный состав эмигрантов ориентирован на рынок потребностей стран импортеров рабочей силы, исключение составляют этнические немцы и евреи, в среде которых высок удельный вес лиц пенсионного возраста. В начале 90-х годов каждый третий эмигрант имел рабочую специальность. В дальнейшем в области наметился отток высококвалифицированных специалистов и научных работников. Уровень образования и профессиональный состав жителей в зависимости от страны выбытия существенно различается. Так, среди выезжающих в Германию каждый четвертый имел образование ниже среднего, треть – среднее общее; более чем две пятых – рабочие. В то же время, при относительно небольших размерах эмиграции в такие страны, как США, Канада, качественный состав людей, покидающих родину, очень высок. Более половины выезжающих в эти страны имеют высшее образование. В профессиональном отношении - это такие группы, как физики, математики, биологи, програм-

мисты, ученые всех специальностей, инженеры, представители творческой интеллигенции. Очевидно, что отток высококвалифицированных рабочих, ученых, специалистов наносит значительный экономический, интеллектуальный и моральный ущерб региону, тем более, что ими вывозится и будущий потенциал страны – дети.

**Таким образом,** если в начале и середине 90-х годов наблюдался мощный приток населения в трудоспособном возрасте, и главным образом за счет стран СНГ, что в условиях экономического кризиса создавало большую напряженность на рынке труда, то сейчас, по данным официальной статистики, уже второй год наблюдается отток трудоспособной части населения области не только в страны дальнего зарубежья, но и в другие регионы России, о чем говорилось выше.

Мигрируют, как правило, более образованные относительно всего населения люди, причем уровень образования мигрирующих растет. Так, если в 1994 году из общего числа лиц в возрасте 16 лет и старше высшее образование имело 12% мигрантов, незаконченное высшее и среднее специальное – 26, то в 2002 году, даже с учетом того, что распределение мигрантов по образованию началось с 14 лет, доля лиц с высшим образованием составила 14,1% среди прибывающих и 15,2% среди выбывающих. Соответственно, удельный вес мигрантов второй группы возрос до 30%. Следует отметить, что уровень образования дифференцирован по направлениям миграционных потоков. (Справочно: по данным переписи 1989 года, высшее образование имело 10,9% населения области в возрасте старше 15 лет и 21,1% - среднее специальное). Взамен трудовой потенциал области пополняется за счет прибывающих как легально, но в еще большей мере - нелегально из стран СНГ, Китая и других стран.

**Национальный состав мигрантов.** В то же время в последние годы наблюдается изменение национального состава мигрантов и государства их исхода. Основной поток мигрантов на протяжении всего периода формировали выходцы из Казахстана (50%). В последние годы возрос приток из стран Средней Азии (30%), далее идут Украина (8,7%), государства Закавказья (8,3%). Разница между числом прибывающих из этих государств и выбывающих в обратном направлении составляет из Казахстана – 6,3 раза; государств Средней Азии - в 13,5 раза; Закавказья и Молдавии - по 5,3 раза.

За период с начала 90-х годов произошли изменения в сторону уменьшения доли русских и русскоязычного населения среди прибывающих в область и увеличение доли мигрантов, не являющихся представителями титульных наций России. Если в 1993 году на долю русских и русскоязычных приходилось подавляющее большинство (95% всех прибывающих, в том числе 81% - русские),

то в 1997 г. доля русских в миграционном приросте составляла 75,5% в 2002 – 68,6%; 7,5% составляли украинцы, 4,1% армяне, 4,0%. На долю русских приходится три четверти в общем потоке переехавших из Казахстана. Далее идут украинцы (9,7%), татары (4,2%), немцы (2,9%), белорусы (2,2%). Преобладание русских отмечается также и среди прибывающих из Узбекистана, Киргизии, Украины, Молдавии. Отток русскоязычного населения из названных стран свидетельствует о явном выдавливании этих народов, что является следствием определенной национальной политики данных государств.

В то же время миграция из стран Закавказья и Таджикистана характеризуется притоком представителей титульных наций. Так, в потоке прибывающих из Армении 84,6% составляли армяне и только 9,5% русские; из Азербайджана – 83,6% азербайджанцы; из Таджикистана 56% - таджики. Более пестрым национальным составом выделяются мигранты из Грузии: 31,2% - грузины, 22,2% - русские, 13,3% - азербайджанцы и 10,5% - армяне.

Только по официальным данным более четверти граждан ежегодно прибывающих на ПМЖ, составляют народы и этнические группы, проживавшие ранее за пределами РФ. По данным последней переписи населения в Свердловской области по сравнению с 1989 годом существенно уменьшилось число украинцев, белорусов, казахов. Более чем вдвое меньше стало евреев. Но в два раза увеличилось число азербайджанцев, втрое – армян, в четыре раза – таджиков, в 35 раз – китайцев. И все же таджики и китайцы составляли в 2002 году лишь 0,1 процента от общего числа населения области, где преобладают русские (89,2 процента).

**Трудовая миграция.** Сегодня вакантные места на рынке труда занимают трудовыми мигрантами из стран СНГ, преимущественно гражданами Таджикистана. Иммиграционная обстановка в области продолжает оставаться сложной и не отличается стабильностью. Близость Уральского Федерального округа с Казахстаном приводит к тому, что через него идет массовый поток различных иммигрантов, в основном незаконных, часто использующих Россию как транзит для выезда в другую страну. Притягательность нашего региона для неконтролируемой миграции обуславливается «прозрачностью» российско-казахстанской границы (в Челябинской, Курганской, Тюменской областях). Существующая система контроля на этой границе пока не способна пресечь незаконную миграцию. В условиях, когда контрольные функции на некоторых транспортных пунктах осуществляются только таможенными органами по упрощенной схеме (таможенное и безвизовое перемещение) или погранконтролем только на отдельных участках границы, а в Курганской области, например, пункт иммиграционного контроля вообще отсутствует, то граница России с Ка-

захстаном будет представлять собой «въездные ворота» для незаконной миграции в РФ. Пункты иммиграционного контроля расположены в аэропортах городов Екатеринбурга, Тюмени и Челябинска.

Иностранные граждане, осуществляющие свою деятельность на законных основаниях, составляют лишь небольшую часть от общего числа трудовых мигрантов. В 2003 Миграционной службой области было выдано 207 разрешений на привлечение иностранной рабочей силы (в 4 раза больше, чем в 2002 г.), подтверждение на право трудовой деятельности получило 2860 человека, что в два с половиной раза превышало уровень предыдущего года. Всего на законном основании осуществляли трудовую деятельность 3476 иностранных граждан. За девять месяцев 2004 года выдано уже 517 разрешений на привлечение иностранной рабочей силы.

Половина иностранных граждан привлекается из стран СНГ, в том числе, 21,3% - выходцы из Казахстана; 11,2 – из Киргизии; 8,0 – Таджикистана и 4,2% – с Украины. Вторую половину иностранной рабочей силы составляют мигранты из стран дальнего зарубежья, среди которых лидируют КНДР (18,7%) и Китай (17,7%). 38,8% иностранных рабочих были заняты в промышленности, 29,7% – в строительстве, 25% занимались коммерческой деятельностью и торговлей.

Однако, несмотря на явное увеличение количества иностранных граждан, получивших разрешение на право осуществления трудовой деятельности, официальные цифры пока еще остаются очень далекими от действительности. Реальное число иностранных рабочих намного больше. В течение 2003 года по месту пребывания было зарегистрировано 117 тысяч иностранных граждан. Если учесть, что Свердловская область не является привлекательной для туристов, можно предположить, что подавляющая часть этих людей въехала для осуществления трудовой деятельности. На встрече Уполномоченного по правам человека Свердловской области с лидерами национальных диаспор отмечалось, что на территорию области ежегодно приезжают на работу более 100 тысяч граждан стран СНГ, и работу находят все.

**Негативные проявления иммиграции в Свердловской области.** Влияние масштабной иммиграции на экономику по мнению экспертов неоднозначно. С одной стороны, приезжие работники восполняют нехватку рабочей силы, особенно на непривлекательных рабочих местах, являются фактором поддержания и расширения производства. С другой стороны, поскольку большая часть приезжих осуществляет трудовую деятельность в теневом секторе экономики, работает нелегально, растут потери бюджета, происходит удешевление местной рабочей силы. Иностранные рабочие, готовые трудиться за низкую оплату и со-



глашающиеся на любые условия труда, сегодня занимают на рынке труда ряд сфер деятельности, которые могли бы занять российские граждане.

Нарастание численности нелегальных иммигрантов неизбежно ведет к ухудшению криминогенной и санитарно-эпидемиологической обстановки.

**Влияние на криминогенную обстановку.** По данным ГУВД Свердловской области за десять месяцев текущего года иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено более 1500 преступлений, что составляет 3,35% от всех зарегистрированных преступлений. Однако год назад удельный вес преступлений, совершенных иностранными гражданами, составлял 1,05%. В отношении иностранных граждан с начала 2004 года было возбуждено в три раза больше уголовных дел 1407 (347 – в 2003 году), зарегистрировано 965 преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (94 – в 2003 году).

Одним из самых тяжелых последствий развития миграционных процессов можно назвать возникновение рынка сбыта наркотической продукции. В 90-х годах начался период захвата нашей страны наркотиками и наркоманией в масштабах, каких не знала история России. Объем незаконного оборота и медицинского потребления наркотических и психотропных веществ возрос до степени серьезной угрозы здоровью нации, социально-политической и экономической нестабильности и в целом безопасности государства.

По данным МВД,<sup>4</sup> в большей степени наркотические средства в России – это наркотики, не выращенные в России, а наркотики, завезенные из-за границы. Так, 93% марихуаны, 85% гашиша, 78% опия поступают через границу с Казахстаном (в основном это наркотики, выращенные или произведенные в Афганистане). Это обусловлено геополитическими факторами самого Казахстана. Во-первых, он является одним из производителей наркотиков; во-вторых, правительство не ведет жесткой борьбы с наркоманией; в-третьих, Казахстан является транзитным путем для наркотических средств.

Также весомый вклад в производство и транзит наркотических средств вносят такие страны, как Таджикистан, Узбекистан, Туркменистан.

Анализ потока наркотических средств, изъятых на границах России с 1997 года по настоящее время, свидетельствует о его количественном и качественном изменении. Увеличились объемы ввоза наркотических средств, увеличились цены на них. За последнее десятилетие изменился качественный состав ввозимых наркотиков. Более востребованы высококонцентрированные и синте-

---

<sup>4</sup> Подробнее об этом: Наркоиммунитет региона: социально-экономический и медико-биологический аспекты. Коллективная монография / Под ред. акад. РАМН В.И. Стародубова, чл.-кор. РАН А.И. Татаркина. М.: Экономика, 2004. - 315 с.; Спектор С.И., Богданов С.И. Наркомания в Свердловской области: история, современное состояние, прогноз. Екатеринбург: Изд-во: УрГУ, 2003. - 297 с.

тические наркологические средства. Кроме того, ввозится сырье для нелегального производства наркотических средств.

По заключению аналитиков УБНОН, в Свердловской области в настоящее время сложилась устойчивая инфраструктура наркобизнеса. Ее основу создают объединяющиеся по национально-земляческим признакам выходцы из Таджикистана, Узбекистана, Казахстана, Азербайджана, Армении, а также цыгане.

Первая и самая многочисленная категория – цыгане, которые, как правило, проживают компактно, в зависимости от родовой принадлежности. Они занимаются сбытом всех видов наркотических средств, пользующихся спросом на территории области, однако осуществляют в основном розничную и мелкооптовую торговлю наркотиками на местах, которые приобретают у оптовых поставщиков. Изготовлением и доставкой (контрабандой) наркотиков цыгане практически не занимаются.

Вторая по значимости группа наркопоставщиков – таджики. На территории области они проживают в основном нелегально, как правило, - на территории продуктовых баз, складов, рынков, в грузовых автомобилях на соответствующих стоянках, реже снимают квартиры. Несмотря на то, что в целом таджикская диаспора намного меньше цыганской и в областной наркобизнес начала внедряться только в конце 1995 года, на сегодняшний день она занимает основное место по объемам поставок наркотиков в область. При этом таджики в основном осуществляют доставку крупных партий указанных видов наркотиков, преимущественно из Афганистана и среднеазиатских республик.

Однако указанными этническими преступными группами список распространителей наркотиков на территории области полностью не исчерпывается. В последние годы за совершение данного вида преступлений задерживались также казахи, узбеки, киргизы, китайцы, чеченцы, грузины, литовцы, белорусы, украинцы и многие другие жители зарубежных государств.

Особую тревогу вызывают граждане Китая, которые заметно активизировали поставки в область таких психотропных веществ, как амфепрамон и эфедрин. Кстати, указанные препараты поставляются не только из Китая и Казахстана, но и «челноками» других национальностей, проживающих на территории области (в частности, гражданами Турции).

По данным УБНОН Свердловской области, большая часть наркотических веществ растительного происхождения (героин, опий, гашиш, марихуана) поступает в основном из Таджикистана, Киргизии, Казахстана, а также из Афганистана, реже – из республик Кавказского региона. Наркотики доставляются преимущественно автомобильным транспортом в большегрузных автофургонах с фруктами и овощами. Также используется смешанный канал доставки: из Казахстана рейсовыми автобусами в Омск или Новосибирск, далее железнодоро-

рожным транспортом сообщением Оренбург-Екатеринбург и Нижневартовск-Екатеринбург. Кокаин доставляется на территорию области преимущественно из стран Балтии, реже из Москвы и Санкт-Петербурга.

Наиболее важными, с точки зрения анализа, являются данные о задержаниях, связанных с незаконным оборотом наркотиков. Динамика удельного веса числа лиц, осужденных за преступления, связанные с НОН, по отношению ко всем осужденным в Свердловской области и в Екатеринбурге представляет следующую картину. С 1977 по 2000 годы частота осужденных за незаконный оборот наркотиков в области увеличилась с 3% до 9,8%, оставаясь стабильной последние три года. При этом доля лиц, осужденных за данные преступления, продолжает оставаться высокой (каждый десятый осужденный в Свердловской области и каждый пятый – в Екатеринбурге). Так, в минувшем году за наркопреступления на территории области привлечено к уголовной ответственности 1504 человек, из них более 5-6% иностранные граждане – прежде всего из Таджикистана, Азербайджана, Украины и других стран СНГ. Следует отметить, что с годами возрастает уровень организованности участников наркобизнеса и конспирации совершаемых ими преступлений, увеличиваются размеры партий наркотиков и объема преступных доходов.

**Влияние миграции на ухудшение санитарно-эпидемиологической обстановки.** Поскольку значительная часть иностранных граждан проживает нелегально, они не проходят профилактическое медицинское обследование, не имеют медицинской страховки и избегают обращаться за медицинской помощью в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения. Нелегалы проживают в антисанитарных условиях, как правило, в неблагоустроенных зданиях без отопления, водоснабжения, отмечается их большая скученность (порой на человека приходится 2-3 квадратных метра общей площади). Известен случай, когда в Сысертском районе частный предприниматель нелегально принял на работу 40 таджиков, которые жили в хлеву).

Существующими нормативными документами не предписывается ведение обязательной государственной отчетности по принадлежности заболевших к категории мигрантов, поэтому точные статистические данные о заболеваемости иностранных граждан на территории Свердловской области отсутствуют. Однако информация, имеющаяся в территориальных ЦГСЭН, лечебно-профилактических учреждениях и поступившая в областной Центр Госсанэпиднадзора, свидетельствует о том, что определенная часть случаев социально значимых инфекционных заболеваний связана с завозом иностранными гражданами, преимущественно из Таджикистана, Азербайджана, Узбекистана, Киргизии, Китая. Среди мигрантов регистрируется высокая заболеваемость ак-

тивным туберкулезом – 81 случай в 2003 году, 54 случая за 9 месяцев 2004 года, в том числе выявляются заболевания детей. Ситуацию усугубляет то, что больные уклоняются от лечения.

В 2003 году выявлено 12, а в 2004 году – 6 случаев ВИЧ-инфекции. Ежегодно выявляется 10-20 завозных случаев малярии, 4-10 случаев заболеваний брюшным тифом.

## **Положение мигрантов**

С 1992 года Свердловская область приняла свыше 150 тыс. граждан из стран СНГ и Балтии. Только 12% из них получили статус беженцев и вынужденных переселенцев, а значит и надежду на помощь государства в обустройстве.

Более половины беженцев и вынужденных переселенцев прибыли из Казахстана (54,5), 35,4 – из государств Средней Азии, в том числе 16,1% из Узбекистана и 13,3 – из Таджикистана. По национальному составу преобладали русские (80%), 5,9% - татары, 5,7 – украинцы, 1,7 – немцы. В составе беженцев был высок удельный вес трудоспособных (65%, против 60% - в населении области); несколько выше доля детей – 25% и значительно ниже пенсионеров (10%). Большая часть вынужденных переселенцев размещается в городах (81,6%), так как в них более вероятна возможность найти работу по специальности.

К сожалению, из-за недофинансирования ежегодно утверждавшихся федеральных миграционных программ государственные обязательства по отношению к этой категории мигрантов оказались невыполненными.

За 1997-2003 годы из средств федерального бюджета РФ в фонд жилья для вынужденных переселенцев приобретено 223 квартиры, в том числе 18 квартир приобретено в 2002 году; 2375 семей вынужденных переселенцев получили долговременную беспроцентную возвратную ссуду на строительство (приобретение) жилья, 33 семьи получили безвозмездную субсидию на строительство или приобретение жилья.

В настоящее время в списках очередности на получение жилья состоят 2379 человек вынужденных переселенцев. Всего же на 01.01 2004 г. на учете состояло 2810 человек вынужденных переселенцев, против 4102 в 2002 г.

Сокращение числа вынужденных переселенцев связано с ограничением срока действия статуса вынужденного переселенца и прекращением их поступления на территорию Свердловской области. Думается, немаловажным фактором является и то, что реализация миграционной политики вместе с обустройством вынужденных переселенцев была передана в ведение силового ведомства, которому не свойственны социальные функции.

Количество переселенцев, стоящих на учете, резко сократилось – с 4554 человека (1915 семей) по данным на 01.07.2002 г. (момент фактической передачи территориального органа Минфедерации РФ в Свердловской области в ведение ГУВД СО) до 2554 человека (1090 семей) на 01.10.04. В подавляющем большинстве люди снимаются с учета не в связи с тем, что обзавелись собственным жильем, а в связи с истечением срока предоставления статуса. По этой причине только в 2003 г. было снято с учета 423 семьи, или 1027 человек.

Статус вынужденного переселенца предоставляется с целью оказания содействия в обустройстве. В случае, если обзавестись собственной крышей над головой за эти годы не удалось, статус продлевался по заявлению вынужденного переселенца. Если заявление вовремя подано не было, переселенцев снимают с учета, их фактическое обустройство в расчет никем не берется. Восстановить утраченный статус возможно только в судебном порядке или по решению Федеральной миграционной службы МВД России. На практике же это сделать почти невозможно. При сохранении нынешней тенденции в ближайшее время проблема обустройства вынужденных переселенцев будет полностью «решена», так как их в области просто не останется.

За последние два года ни одному человеку в Свердловской области не удалось получить статус вынужденного переселенца.

Сегодняшние переселенцы в Россию из стран СНГ не только не могут рассчитывать на помощь или поддержку государства, им приходится проходить многоступенчатую процедуру получения российского гражданства или вида на жительство.

Принятый в 2002 году Федеральный Закон «О гражданстве Российской Федерации» практически сразу был подвергнут справедливой критике за то, что фактически оторванными от своей страны оказались многие уроженцы России, по тем или иным причинам в свое время переехавшие в союзные республики. Несмотря на то, что в конце 2003 года в этот закон были внесены поправки, переселение в Россию по-прежнему связано с большими материальными затратами.

Каждый переселенец сегодня должен оформить в органах внутренних дел по месту своего пребывания разрешение на временное проживание. Никаких исключений для жителей бывшего СССР в правилах оформления нет. Наряду с выходцами из других государств они обязаны представить справки об отсутствии судимости, отсутствии опасных заболеваний, представить документ, подтверждающий наличие средств, позволяющих содержать себя и членов своей семьи на уровне прожиточного минимума. Это может быть справка о доходах, заработной плате либо справки из кредитного учреждения о наличии вклада. Учитывая тот факт, что люди, возвращающиеся в Россию из стран СНГ, не

имеют больших средств и вынуждены за бесценок продавать свое имущество, эти справки для многих являются непреодолимым барьером.

В крайне сложном положении находятся люди пенсионного возраста. Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и «О гражданстве Российской Федерации» явно принимались спешно и, к сожалению, без учета того, что в странах СНГ проживает еще много уроженцев России, которые постепенно будут возвращаться на Родину. Более того, законы долгое время не работали из-за отсутствия необходимых подзаконных актов. Больше всего пострадали пенсионеры, подавшие на рассмотрение документы на получение российского гражданства после 1 ноября 2002 года. Долгое время эти документы лежали в паспортно-визовых службах без движения, а затем были возвращены на доработку в связи с изменившимися требованиями российского законодательства. Из-за отсутствия необходимых подзаконных актов работа паспортно-визовых служб по рассмотрению заявлений на получение разрешения на временное проживание и вида на жительство была парализована. Людям механически продлевали временную регистрацию по месту пребывания. Реально документы стали приниматься лишь с лета 2003 года. Пенсионеры на долгое время остались без средств к существованию. Снявшись с учета по месту своего прежнего проживания, они автоматически лишались возможности получения пенсии вплоть до получения вида на жительство в России либо российского гражданства. Согласно статье 3 Федерального закона от 17.12.2001 г. № 173 «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» право на трудовую пенсию имеют иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие в Российской Федерации. В том случае, если за назначением пенсии обращается иностранный гражданин, то при обращении с заявлением о назначении пенсии заявитель должен представить документ, подтверждающий постоянное место жительства на территории РФ (вид на жительство), что является одним из условий, определяющих их право на пенсионное обеспечение по российскому законодательству. В соответствии с Соглашением о гарантиях прав граждан Государств-участников Содружества независимых государств в области пенсионного обеспечения от 13.03.1992 г. при переселении гражданина, получившего пенсию в одном из этих государств, пенсия назначается с месяца, следующего за месяцем прекращения выплаты пенсии по прежнему месту жительства, но не более чем за 6 месяцев до месяца регистрации по месту жительства в Российской Федерации. Часть пенсионных выплат неизбежно пенсионерами теряется. Внесение изменений в федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» ситуацию смягчило, но не решило.

Когда речь заходит о нелегалах в России, принято считать, что речь идет о китайцах, вьетнамцах таджиках, приехавших на заработки и не желающих воз-

вращаться. Между тем это не совсем так. Ужесточение российского иммиграционного законодательства фактически вывело из правового поля многие категории лиц, давно проживающих в России. С большими сложностями сегодня сталкиваются те жители области, которые по тем или иным причинам, чаще всего по незнанию или легкомыслию, не оформили после переезда российское гражданство, кто не имел регистрации по месту жительства в России, либо имел лишь временную регистрацию. Сегодня для оформления многих справок и документов им приходится обращаться в консульские учреждения государств своего исхода. Как свидетельствуют обращения в адрес Уполномоченного по правам человека Свердловской области, ответа из консульских учреждений можно вообще не дожидаться. Поскольку средств на поездку в Москву и проживание там в течение нескольких дней, а также на оплату консульских сборов у людей просто нет, их проблемы так и остаются неразрешенными, они продолжают проживать в России фактически на нелегальном положении, без всякой надежды оформить удостоверение личности. Их подрастающие дети так же не имеют возможности получить паспорта.

В крайне сложное положение попали лица, находящиеся в заключении в исправительных колониях, которые не могут быть отнесены в соответствии с действующим законодательством к гражданам Российской Федерации. Установлением их гражданства сегодня никто не занимается. Бывшие заключенные порой узнают о том, что не могут претендовать на получение паспорта гражданина РФ, только обратившись после освобождения из мест осуждения в органы внутренних дел для постановки на регистрационный учет по месту жительства.

В случае отсутствия законных оснований для признания наличия гражданства Российской Федерации человек, вышедший из мест лишения свободы, не сможет претендовать на получение российского гражданства в упрощенном порядке, даже если до осуждения прожил на территории РФ много лет и все члены его семьи проживают в России и имеют российское гражданство. Наличие неснятой или непогашенной судимости за совершение умышленных преступлений на территории Российской Федерации или за ее пределами, признаваемых таковыми в соответствии с Федеральным законом является основанием для отклонения заявления о приеме в гражданство Российской Федерации (ст. 16 «д» Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» № 62-ФЗ от 31 мая 2002 года).

Лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение тяжкого преступления либо преступления, рецидив которого считается опасным, не смогут претендовать ни на получение разрешения на временное проживание, ни на получение вида на жительство. У этой категории лиц фактически нет оснований для законного нахождения на территории страны (ст. 7.5;

7.6; 9.5; 9.6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» № 115-ФЗ от 25 июля 2002 года).

Лица, осужденные за преступления, не относящиеся к тяжким или особо тяжким, смогут подать заявление на получение разрешения на временное проживание. Однако при подаче заявления они должны будут предъявить документ, удостоверяющий их личность и гражданство. Такой документ возможно получить в иностранном консульстве, расположенном в г. Москве. Оформление паспортов через консульские учреждения занимает длительное время и требует больших материальных затрат.

В результате большая часть лиц, не имеющих российского гражданства, освободившись из мест лишения свободы, может оседать на территории Российской Федерации, находясь практически в бесправном положении, без действительных документов, удостоверяющих личность, не имея возможности легально устроиться на работу. Для Свердловской области, на территории которой расположено большое количество исправительных учреждений, проблема адаптации таких лиц, определения их статуса имеет большое значение.

В крайне уязвимом и бесправном положении находятся и трудовые мигранты из стран СНГ. Бесправному положению способствует отсутствие информации о своих правах, о рабочих вакансиях, сложная, громоздкая процедура оформления документов, беззащитность перед своим работодателем, а подчас и перед представителями правоохранительных органов, многочисленные поборы, которые приходится платить. Людям, волей или неволей оказавшимся на положении нелегала, сегодня некуда обратиться за помощью. Практически нерешаем вопрос регистрации детей мигрантов, находящихся в стране нелегально или не имеющих по разным причинам документов. Неоднократно Уполномоченному по правам человека Свердловской области приходилось обращаться в Территориальный фонд медицинского страхования с просьбой о выдаче медицинского полиса ребенку, не имеющему свидетельства о рождении. Такая практика является грубейшим нарушением статьи 7 «Конвенции о правах ребенка» ООН, которая гласит: «Ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу». Государства-участники берут на себя обязательства обеспечить осуществление этих прав в соответствии с их национальным законодательством.

С первых дней своего пребывания в России многие мигранты сталкиваются с множеством проблем: крайне сложно оформить регистрацию по месту пребывания в трехдневный срок, люди, готовые сдать жилое помещение, категорически отказываются оформить регистрацию. На невозможность выполнения предусмотренных законодательством требований сетовал в своем недавнем ин-



тервью «Российской газете» и Генеральный консул Республики Кыргызстан в г. Екатеринбурге Толон Турганбаев: «Недавно наше Генконсульство провело в Екатеринбурге совещание формальных и неформальных лидеров кыргызстанских диаспор из всех регионов России. Речь вели о необходимости строгого соблюдения российского законодательства, об изучении его. Однако, согласитесь, очень сложно соблюдать законы в сложившейся ситуации. Это когда законы своей страны игнорируют и квартирновладельцы, и работодатели, лишая значительной части доходов федеральный и местный бюджеты. А поборы со стороны правоохранительных органов? Ведь изымаемые ими средства тоже не уходят в бюджеты, деньги исчезают в карманах милиционеров. Они под видом соблюдения законов сами их нарушают, так же как и элементарные права человека».<sup>5</sup> На те же проблемы указывал и Генеральный консул Украины в г. Тюмени Е.В.Левицкий во время своего визита в г. Екатеринбург для встречи с Уполномоченным по правам человека Свердловской области и проведения приема населения.

Существующая система регистрации и получения разрешения на право осуществления трудовой деятельности или разрешения на временное проживание (что дает право осуществлять трудовую деятельность) стали сегодня в России в целом, и в Свердловской области в частности, непреодолимым препятствием для иммигрантов. Кроме того, стремясь снизить издержки производства, избежать уплаты налогов, многие работодатели предпочитают использовать труд иностранных граждан, не оформляя разрешение на право использования иностранной рабочей силы. Этому способствует и готовность трудовых мигрантов работать на любых условиях, выполнять самую тяжелую работу. В результате они лишаются всяких социальных гарантий, живут в крайне нелегких жизненных условиях, порой прямо по месту работы, рискуют вообще не получить платы за свой труд.

Для выявления незаконной трудовой деятельности иностранных граждан Управлением по делам миграции ГУВД Свердловской области проводятся проверки предприятий. С начала 2004 года проверено 146 граждан и организаций, из них 123 юридических лица. В результате выявлено 1104 нарушения миграционного законодательства, привлечено к административной ответственности 937 иностранных граждан, на которых наложено административное наказание в виде штрафа на сумму 638,2 тыс. рублей. Однако, по свидетельству руководителя Управления по делам миграции ГУВД Свердловской области В.А.Нифонтова, выявить и устранить такие нарушения крайне сложно. Как

---

<sup>5</sup> «Как живет мигранту?» Интервью Генерального консула Кыргызской Республики в Екатеринбурге региональному выпуску «Российская газета-Урал», «Российская газета», 18.02.04

правило, руководители предприятий в таких случаях избавляются от своих работников, так как трудовые договора с ними не заключают и не несут никакой ответственности за трудовые отношения.

К Уполномоченному по правам человека нередко обращаются трудовые мигранты, обманутые своими работодателями. Привлечь виновного к ответственности крайне сложно. Складывается впечатление, что правоохранительные структуры крайне неохотно берутся проводить проверки по таким обращениям.

Очень показателен случай с гражданами Узбекистана, выполнявшими строительные работы по договорам подряда, заключенными с ООО «Трест «Уралмашстрой». Поскольку часть работ была оплачена, люди не сомневались в том, что рано или поздно получат заработанные деньги. Однако сменившееся в 2004 году руководство отказалось выполнять ранее принятые обязательства. К сожалению, обращения Уполномоченного по правам человека Свердловской области, самих граждан в ГУВД и прокуратуру Орджоникидзевского района г. Екатеринбурга не встретили готовности помочь и наказать виновных. Несмотря на то, что в обращении содержалась информация о том, что граждане Узбекистана неоднократно безуспешно обращались к руководству Управления механизации и строительства ООО «Треста «Уралмашстрой» с просьбами о своей легализации, в качестве доказательства предъявляли договоры с отметками о принятии работ.

Первое обращение Уполномоченного по правам человека в интересах обманутых строителей ни к чему не привело, прокурор Орджоникидзевского района даже не стал вникать в суть обращения, сообщив в своем ответе, что в полномочия прокуратуры не входит контроль за надлежащим исполнением гражданско-правовых договоров. В дальнейшем, после обращения в районную прокуратуру заместителя министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства области, прокурорская проверка все же была проведена. В ее ходе выяснилось, что *договоры действительно были заключены и по части из них оплата не была произведена*, однако подписаны они были со стороны треста руководителем одного из его структурных подразделений П., не имевшим права на заключение подобных договоров. Заявление пострадавших направлено в Орджоникидзевский РУВД «для проведения проверки и принятия решения в порядке ст. 145 УПК РФ о наличии в действиях П. признаков мошенничества». Одновременно с этим в адрес Уполномоченного по правам человека Свердловской области поступил ответ от заместителя начальника ГУВД Свердловской области П.М. Недоростова, согласно которому инспектором ОБППР Орджоникидзевского РУВД, проводившим проверку одновременно и независимо от районной прокуратуры, было вынесено постановление об отказе в возбуждении

уголовного дела, поскольку, *бухгалтерские документы, подтверждающие строительную деятельность граждан Узбекистана, отсутствуют.* Основанием отказа в возбуждении уголовного дела явилось отсутствие в деянии состава преступления. По просьбе Уполномоченного по правам человека юридическая помощь пострадавшим гражданам Узбекистана будет оказана квалифицированным юристом. Хочется надеяться, что лица, наживающиеся на чужом труде, будут все же привлечены к ответственности.

Немало устных жалоб поступало Уполномоченному на поборы, которые приходится платить иностранным гражданам на российской земле. К сожалению, уговорить их привести конкретные факты, подать письменную жалобу практически невозможно. Во время проверки, проводимой членами Межведомственной комиссии по вопросам миграции на рынке «Таганский ряд», один из работников рынка – гражданин Таджикистана А. – обратился с жалобой на то, что у него был изъят паспорт сотрудниками Железнодорожного РУВД, несмотря на заверения в том, что документы на продление регистрации им были вовремя поданы в паспортно-визовую службу. А. опасался идти в отделение милиции за паспортом самостоятельно. По его словам, за возврат документа ему придется уплатить большой штраф. При проверке выяснилось, что документы на регистрацию А. действительно подал, режим пребывания иностранных граждан в РФ он не нарушал. На следующий день А. сообщил в приемную Уполномоченного по правам человека, что паспорт ему был возвращен, несмотря на обещание приехать и подать письменное обращение, больше в аппарат не обращался.

Категорически отказался назвать организацию, в которой работал, имя своего работодателя и гражданин Таджикистана, возвращающийся на родину в инвалидной коляске, с которым Уполномоченный по правам человека встретился в аэропорту «Кольцово». Не желая лишаться возможности заработка, понимая, что вынуждены будут вновь приехать в Россию еще и еще раз, мигранты из стран СНГ, как правило, покрывают своих обидчиков.

## **Миграция и права человека**

К сожалению, в России бытует мнение, что нелегальные мигранты, вольно или невольно нарушающие законодательство принимающей страны, вообще не имеют никаких прав. Мировое сообщество придерживается совсем других принципов.

Основываясь на том, что мигранты – особенно уязвимая категория людей, чье право на труд, равно как и другие права человека, постоянно нарушаются, что они подвергаются дискриминации и испытывают к себе враждебное отношение на почве ксенофобии, в декабре 1990 года Генеральная Ассамблея ООН

приняла Международную конвенцию о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. Конвенция представляет собой всеобъемлющий международный договор, основанный на существующих соглашениях, имеющих обязательную юридическую силу, на исследованиях Организации Объединенных Наций в области прав человека, на выводах и рекомендациях совещаний экспертов.

Лишь 25 государств ратифицировали Конвенцию, среди которых Азербайджан, Кыргызстан и Таджикистан. Конвенция вступила в силу с 1 июля 2004 года. К сожалению, Россия в Конвенции не участвует. Тем не менее, при рассмотрении вопроса о правах трудовых мигрантов, думается, необходимо обратиться к данному документу.

Приведем лишь некоторые права мигрантов, обозначенные в Конвенции: все трудящиеся мигранты имеют право на личную свободу и неприкосновенность, не могут привлекаться к принудительному или обязательному труду, должны пользоваться не менее благоприятным обращением, чем граждане страны пребывания, их труд должен быть вознагражден, они могут претендовать на получение любой помощи, необходимой для сохранения жизни и здоровья.

Каждый ребенок трудящегося-мигранта имеет право на имя, регистрацию рождения и гражданство, каждый ребенок имеет право на образование на основе равенства обращения с гражданами соответствующего государства.

Конвенция исходит из принципа соблюдения основных прав человека **всех** трудящихся-мигрантов, так как это будет препятствовать найму трудящихся-мигрантов и членов их семей, не имеющих постоянного статуса. Трудовым мигрантам, имеющим постоянный статус и осуществляющим свою деятельность на основе разрешения, предоставляются дополнительные права и гарантии.

Статья 25 Конвенции гласит: государства-участники принимают все надлежащие меры для обеспечения того, чтобы трудящиеся мигранты не лишались никаких прав, вытекающих из настоящего принципа, в силу какого-либо отклонения в статусе их пребывания или занятости. В частности, работодатели не освобождаются от каких-либо правовых или договорных обязательств, и их обязательства никоим образом не будут ограничены в силу такого отклонения.

Говорить о том, что Россия присоединится к данной Конвенции, думается, пока рано. Дело не только в причинах экономического характера. Приходится учитывать и складывающиеся в российском обществе явно антимигрантские настроения.

Проблема нелегальной миграции – одна из актуальнейших миграционных проблем, требующая быстрого реагирования, принятия взвешенных решений. Противодействие нелегальной миграции в Россию, минимизация и предупре-

ждение ее негативных последствий стало сегодня важнейшим направлением российской миграционной политики. Однако решить эту проблему мы сегодня пытаемся большей частью силовым путем.

Безусловно, ужесточение требований к иностранным гражданам, определение для них правил поведения в стране необходимы. Однако, по свидетельствам ученых, просто запретительные меры при отсутствии государственного менеджмента в сфере миграционных процессов ситуацию могут только усугубить. Анализируя миграционные процессы в ряде стран Европы, член-корреспондент РАН А.В. Дмитриев пишет: «Международные миграции – это неотъемлемая часть глобализации. Попытки правительств, охотно принимающих мобильность капитала, товаров и идей, но пытающихся не допустить свободного передвижения населения, вряд ли увенчаются успехом. Трезвая, рациональная политика может помочь легальной миграции в интересах общества. Запреты же, напротив, ее не остановят, а приведут к расцвету ее нелегальной формы. В то же время бездействие властей на различных уровнях приводит к напряженности среди резидентов стран-реципиентов и к росту националистических настроений».<sup>6</sup>

Сегодня в России в целом и в Свердловской области, в частности, сложилась ситуация, когда рабочие места для мигрантов есть, а реальных законных возможностей самостоятельно трудоустроиться у приезжего в область человека практически нет.

В связи с вступлением в силу с 1 января 2003 года двух Федеральных законов (от 23.06.2003 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» и от 23.12.2003 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования процедур государственной регистрации и постановки на учет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей») иностранные граждане, временно пребывающие на территории РФ и осуществляющие трудовую деятельность, не могут зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя и встать на налоговый учет и получить разрешение на трудовую деятельность. Между тем, торгуя на рынке сезонными фруктами и овощами, иностранные граждане не имеют работодателя, для того, чтобы соблюсти требования российского законодательства им приходится искать себе «работодателя». Сегодня наше законодательство содержит серьезные пробелы в области защиты прав мигрантов, особенно в области реализации принципа равного обращения, свободы передвижения мигрантов, принципа объединения семей. Российское законодательство построено таким

---

<sup>6</sup> А.В. Дмитриев «Конфликтогенность миграции: глобальный аспект. «Социус», 2004, с.6.

образом, что «свободный труд» иностранцев может быть реализован лишь при наличии инициативы работодателя и с разрешения государства, а не по инициативе самого работника. Такой подход изначально ставит работника-мигранта в зависимое положение от работодателя. Нормы миграционного законодательства ограничивают свободу передвижения работников мигрантов, привязывают его к одному конкретному работодателю.

Газеты пестрят объявлениями, обещающими в короткий срок оформить регистрацию, появились фирмы, оказывающие услуги иностранным гражданам по трудоустройству. Неэффективностью государственного менеджмента в сфере миграции пользуются частные структуры.

Проверкой деятельности одной из таких из фирм под названием «Биржа труда», действующей в Сысертском районе, по просьбе Уполномоченного по правам человека Свердловской области занимается Сысертская межрайонная прокуратура. О работе этой фирмы Уполномоченному рассказали жители района, удивленные тем, что иностранные граждане, приехавшие в Сысертский район, в обязательном порядке должны были зарегистрироваться в «Бирже труда», фактически являющейся коммерческой организацией. По словам жителей района, представители фирмы ездили по населенным пунктам и принуждали иностранных граждан оплачивать свои информационные услуги. Некоторые иностранцы воспринимали квитанцию, полученную в фирме, как официальную регистрацию.

По информации Сысертской межрайонной прокуратуры, «Биржа труда» была основана по инициативе Управления по делам миграции ГУВД Свердловской области с целью оказания услуг по постановке на налоговый учет иностранных граждан, предоставлению необходимых документов и справок для паспортно-визовой службы, получению полиса медицинского страхования. За оказание данных услуг работниками фирмы взималась плата в сумме 3100 рублей, в которую, в том числе, входил платеж по вмененному налогу на трудовую деятельность.

Казалось бы, наличие организации, специально созданной для содействия в легализации и трудоустройстве, должно было привести к увеличению числа зарегистрированных иностранных граждан. Однако количество иностранных граждан, временно зарегистрированных в Сысертском районе в период деятельности фирмы, резко сократилось: за 9 месяцев 2004 года было зарегистрировано 2474 человек (за аналогичный период прошлого года – 6164). В соседних же муниципальных образованиях количество зарегистрированных иностранных граждан увеличилось – 1233 в городе Березовском (в прошлом году – 1028), 3660 – в Верхней Пышме (в прошлом году – 2827). Количество работодателей, оформивших разрешение на привлечение иностранной рабочей силы

за 8 месяцев 2004 года, увеличилось. Их стало 9 (в прошлом году – 3). Однако количество иностранных граждан, на которых было оформлено разрешение, уменьшилось – 48 (75 в прошлом году). Если учесть, что количество денег, поступивших в местный бюджет, зависит не от количества зарегистрированных работодателей, а от количества иностранных граждан, получивших разрешение на работу, доходы района в этом году уменьшились.

По мнению МОТ, «широкая сеть официальных, полуофициальных, теневых и открыто криминальных организаций получают громадные прибыли от переправки людей и посредничества при трудоустройстве нелегальных мигрантов. Организация миграции превращается в род современного прибыльного бизнеса, обеспечивающего транснациональный трансферт труда».<sup>7</sup> Коммерческие организации, оказывающие услуги иностранным гражданам в оформлении документов, в первую очередь, преследуют цели извлечения прибыли и ни в коей мере не будут способствовать защите прав мигрантов, если это будет идти в разрез с их экономическими интересами. Наоборот, по мнению ученых, агентства по трудоустройству, получающие прибыль как от легальной, так и от нелегальной миграции, зачастую способствуют усилению криминального компонента иммиграции и могут стать тем рыночным механизмом, который вместо правительства будет фактически определять формы и размеры международной миграции.<sup>8</sup>

## Задачи региона

Сегодня не стоит вопрос, нужно или не нужно привлекать мигрантов в Свердловскую область. Ответ на этот вопрос дала сама жизнь: более ста тысяч человек ежегодно прибывают на заработки в нашу область и работу находят все. Министр экономики и труда Свердловской области Г.А. Ковалева, выступая на консультативном совете по делам национальностей при губернаторе Свердловской области, приводила следующие данные: «Анализ последних трех лет показывает, что в Свердловской области стабильно число вакантных рабочих мест в размере 30-40 тысяч. Причем, около 2/3 вакансий составляет спрос на специалистов и рабочих высокой квалификации, а также имеющих опыт работы по конкретной профессии. У нас существует безработица также в пределах 30-40 тысяч человек в год. Однако люди, ищущие работу, либо не имеют требуемой специальности и квалификации, либо не хотят заниматься «простыми» видами труда, недостаточно, на их взгляд, оплачиваемого. Расчеты потреб-

---

<sup>7</sup> Принудительный труд в современной России. Международная организация труда. Москва, 2004, с. 11.

<sup>8</sup> А.В. Дмитриев «Конфликтность миграции: глобальный аспект. «Социус», 2004, с.6, О.Д. Воробьева. Миграционная политика и права человека, «Народонаселение» № 3, 2004, с. 122.

ности экономики Свердловской области в работниках на период до 2015 года показывают, что потребуется дополнительно 200 тысяч работников, в том числе 100 тысяч в промышленность. Мы не сможем достичь запланированного в «Схеме развития и размещения производительных сил Свердловской области до 2015 года» трехкратного роста экономики без привлечения трудовых ресурсов из-за пределов региона, в том числе из-за рубежа». Однако привлечение труда иностранных граждан должно быть целесообразным.

Свердловская область испытывает те же миграционные проблемы, с которыми в той или иной мере столкнулись все регионы страны. Это ощутимое миграционное давление со стороны стран СНГ и Китая, изменение национального состава населения, нелегальная трудовая миграция на фоне продолжающегося демографического кризиса и сокращения притока русскоязычного населения из стран СНГ. Намечившиеся тенденции будут только усугубляться.

На дальнейшее сокращение числа людей, желающих вернуться в Россию, будет влиять не только несовершенство российского законодательства, но и тот факт, что экономическое положение наиболее богатых русским населением стран СНГ и Балтии не просто стабилизировалось, а стало быстро улучшаться (Казахстан, Украина, Беларусь, прибалтийские республики). Вхождение же ряда стран в общеевропейское пространство дало возможность наиболее активной части населения выезжать на заработки в развитые страны Запада. Все большее значение будет приобретать временная, то есть трудовая миграция.

В нашей области в сфере регулирования миграции было сделано немало: принята Концепция миграционной политики Свердловской области, создана и успешно действовала межведомственная комиссия по вопросам миграции, доказавшая за полтора года работы свою необходимость, принесла ощутимую пользу в решении многих конкретных вопросов. В состав комиссии включены представители всех структур и организаций, так или иначе связанных с решением иммиграционных проблем. На заседаниях обсуждались вопросы взаимодействия субъектов иммиграционного контроля по обслуживанию пропуска иностранных граждан, товаров и грузов в международном аэропорте «Кольцово»; предложения по установлению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Свердловскую область в целях осуществления трудовой деятельности; порядок согласований службами и ведомствами разрешений для привлечения на территорию Свердловской области иностранной рабочей силы; возможные формы контроля за деятельностью организаций-работодателей, привлекающих иностранных граждан для работы на рынке «Таганский ряд»; организация оперативно-профилактических проверок объектов, где может использоваться иностранная рабочая сила; проблемы вынужденных переселенцев и пути их решения.



Представители федеральных органов исполнительной власти: Управления по делам миграции и Паспортно-визового управления ГУВД Свердловской области, Департамента федеральной государственной службы занятости населения по Свердловской области, Управления Министерства Российской Федерации по налогам и сборам по Свердловской области не просто предоставляли требуемую информацию, но и могли проинформировать о возникших проблемах в работе, решить их с помощью Правительства Свердловской области. Концепция государственной миграционной политики Свердловской области и Программа регулирования миграционных процессов на территории Свердловской области в 2005-2007 годах были приняты при их непосредственном участии и с учетом мнения всех заинтересованных сторон.

Самое же главное, в области создано уникальное учреждение – Миграционный центр. От того, насколько успешно будет реализован данный проект, во многом зависит миграционная безопасность области. По мнению ученых, «противоречивость роли, которую играет сегодня иммиграция вообще и нелегальная миграция в частности, требует от государства дифференцированного регулирования в этой сфере. С одной стороны, необходима политика поддержания законной трудовой миграции с учетом того положительного, что вносят иностранные работники в экономическое развитие регионов и страны в целом, а с другой – политика, направленная на ограничение нелегальной миграции и незаконной занятости иностранной рабочей силы»<sup>9</sup>. Несмотря на продекларированное с самых высоких трибун обещание поддержки соотечественников и готовности принять их, Россия явно проводит ограничительную политику в сфере миграции. Политика поддержания законных мигрантов фактически полностью ложится на плечи регионов. И задача эта крайне непростая. Однако от ее решения зависит, **каких** мигрантов получит регион.

Ужесточение наказания иностранных граждан за несоблюдение режима пребывания в Российской Федерации может дать положительные результаты лишь в том случае, если одновременно будут созданы законные и гуманные условия для приема иностранных граждан, возможности для легального осуществления трудовой деятельности, будут гарантированы и защищены права иностранных граждан, облегчена процедура их регистрации.

Крайне важно способствовать скорейшей интеграции и адаптации мигрантов, прибывших в РФ на постоянное место жительства. Сама жизнь ставит эту задачу. По мнению руководителя Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН Анатолия Вишневец-

---

<sup>9</sup> Е.С. Красинец. Нелегальная миграция в России: факторы, последствия, проблемы регулирования. «Народонаселение» № 3, 2003, с.85.

кого, «решить ее непросто, особенно в России, где сейчас настроения антииммигрантские, но будет во много раз сложнее, если сейчас ничего не делать. Подсчитано, что если принять в Россию столько иммигрантов, сколько нужно для того, чтобы остановить сокращение населения, то к концу века приезжие и их потомки составят большинство жителей нашей страны. Так что мы уже сейчас должны задумываться о том, как сделать прибывающих к нам людей россиянами в культурном смысле, в смысле ценностей. Иначе через сто лет это уже будет другая страна. Можно ужасаться, можно иначе относиться, но надо понимать, что это довольно реальная перспектива»<sup>10</sup>.

Проблемы восприятия мигрантов в российском обществе существуют. Это отмечали еще мигранты первой волны, бывшие жители России, возвращающиеся на Родину после распада Союзного государства. Сегодня, когда национальный состав мигрантов меняется, эти тенденции могут обостриться и более того, вызвать также негативные процессы в развитии национальных отношений. Тем более, что постоянный приток граждан из бывших союзных республик (добровольно или вынужденно, легально или нелегально) со своей культурой, обычаями, традициями, наконец, своим режимом воспроизводства, могут привести к этнополитическим изменениям, преобладанию одного образа жизни над другим.

Опасность несет в себе процесс, когда мигранты начинают создавать компактные поселения и поддерживать свою особую идентичность, процесс их интеграции замедляется. Во многих западных странах, изначально охотно принимавших мигрантов, с этой проблемой столкнулись, когда количество иммигрантов резко возросло, и они стали предъявлять свои требования к принимающему государству, утверждать свои ценности. Создавать условия, препятствующие возникновению поселений, живущих по своим собственным законам, также придется местным властям. Уже возникший в г. Екатеринбурге местный чайна-таун, который недавно был показан даже по центральным каналам телевидения, – это сигнал о том, что проблема в области уже назрела.

Нельзя сегодня забывать и о тех людях, которые невольно оказались иностранцами в своей собственной стране. Формально они иностранные граждане или лица без гражданства, но они живут на территории Свердловской области и уезжать им некуда, значит, это наша задача, задача областных и муниципальных властей в той мере, в какой это возможно, оказать им содействие в оформлении документов. Один из вариантов решения проблемы – организация вы-

---

<sup>10</sup> Итоги. Интервью с руководителем Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН А. Вишневецким. «На смену!» 05.11.04.

ездных приемов консульских учреждений стран СНГ, открытие представительств иностранных государств в области.

Конечно, было бы наивно полагать, что проблемы, связанные с масштабной миграцией, могут быть решены быстро и безболезненно. Даже в развитых странах мира, имеющих богатый опыт успешной адаптации мигрантов к непривычным для них условиям жизни и труда, ситуация далеко не идиллическая. Что уж говорить о России, которая после распада СССР неожиданно для себя оказалась в роли своего рода «испытательного миграционного полигона», не имея при этом сколько-нибудь внятной концепции государственной миграционной политики? И хотя в последнее десятилетие сделано немало для того, чтобы не только разработать такую концепцию, но и реализовать ее на практике, нельзя не признать, что это только начало долгого и трудного пути.

Свидетельством тому является миграционная ситуация в Свердловской области. Как было показано в докладе, значительная, а возможно, и большая часть проблем, возникающих в связи с миграцией, является следствием несовершенства федерального законодательства, равно как и механизмов его реализации: кроме того, отсутствует должная координация, согласованность в деятельности различных служб и подразделений, в той или иной степени отвечающих за реализацию государственной миграционной политики.

Однако это вовсе не означает, что регионы могут по давней российской традиции уповать на Центр, дожидаясь от него более совершенных миграционных законов и руководящих указаний. В частности, накопленный Свердловской областью огромный опыт решения проблем мигрантов позволяет говорить о том, что и на уровне региона, и на уровне местного самоуправления можно и нужно вносить важный вклад в улучшение миграционной ситуации. Самое главное, из чего мы должны исходить, это то, что миграционная политика как в России в целом, так и в Свердловской области, в частности, должна быть не только научно обоснованной, но и превентивной, то есть нацеленной на предотвращение наиболее сложных и негативных проблем, связанных с масштабной миграцией. Важно понять, что миграция – объективное явление современного мира, имеющее свои плюсы и минусы. Ключевым принципом миграционной политики на любом уровне – от общегосударственного до местного – должна быть ориентация на максимальное использование выгод миграции и одновременно – на минимизацию порожденных ею последствий.

**Доклад подготовлен при участии Общественного совета по демографии при Уполномоченном по правам человека Свердловской области**

Авторский коллектив:

**Кузьмин Александр Иванович**, доктор социологических наук, профессор Уральского академии государственной службы;

**Нифантова Раиса Викторовна**, старший научный сотрудник сектора социального развития регионов Института экономики УрО РАН, кандидат медицинских наук, доцент;

**Оруджиева Адель Григорьевна**, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института истории УрО РАН;

**Ножкина Наталья Владимировна**, кандидат медицинских наук, доцент УрГМА.

Уполномоченный по правам человека Свердловской области благодарит Управление по делам миграции и Центр паспортно-визовой работы с иностранными гражданами и лицами без гражданства ГУВД Свердловской области, Министерство здравоохранения Свердловской области, Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Свердловской области, Свердловский областной комитет государственной статистики за содействие и предоставление материалов, которые были использованы в докладе.

**Уполномоченный по правам человека  
Свердловской области  
Т.Г. Мерзлякова**

*ноябрь 2004 года*