Миграция XXI век

независимый информационно-аналитический журнал № 3, ноябрь — декабрь 2010

Михаил Федотов,

председатель Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека:

«...Я уверен, что сама гремучая смесь миграционных проблем заставит ФМС и общественные организации активно сотрудничать...»

главная тема номера

МИГРАНТЫ И МЫ, ОБЩЕСТВО



ВНИМАНИЮ ЧИТАТЕЛЕЙ ЖУРНАЛА!



С января 2011 года распространение номеров журнала «Миграция XXI век» будет проводиться на платной основе.

Получить более подробную информацию об условиях заключения договора о доставке издания и подать заявку на приобретение очередного номера можно в Фонде «Миграция XXI век».

Фонд миграция XXI век

Контакты:

Адрес: 115093, Россия, г. Москва, 3-й Павловский переулок, д. 1, стр. 57, офис 211
тел./факс: +7 (495) 781-20-26
e-mail: migr21@mail.ru
www.mirpal.org

Учредители журнала:
Общественный фонд «Миграция XXI век»
Союз журналистов России

Общественный редакционный совет журнала «Миграция XXI век»

БОГДАНОВ Всеволод Леонидович — президент Союза журналистов России

ВИШНЕВСКИЙ Анатолий Григорьевич — директор Института демографии ГУ Высшей школы экономики

ВОРОБЬЕВА Ольга Дмитриевна — доктор экономических наук, зав. кафедры РГСУ

ГОНТМАХЕР Евгений Шлемович — заместитель директора Института мировой экономики и международных отношений РАН

ЗАЙОНЧКОВСКАЯ Жанна Антоновна — зав. лаборатории миграции населения Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

ИВАХНЮК Ирина Валентиновна — доктор экономических наук, зам. заведующего кафедрой народонаселения экономического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова

ИЛАРИОНОВА Татьяна Семеновна — доктор философских наук, профессор Российской академии государственной службы при президенте РФ

КОРТУНОВ Андрей Вадимович — президент фонда «Новая Евразия»

ПОСТАВНИН Вячеслав Александрович — президент фонда «Миграция XXI век», председатель Общественного редакционного совета

ТОМЧИН Григорий Алексеевич — президент Фонда законодательных инициатив

ТЮРЮКАНОВА Елена Владимировна — директор Центра миграционных исследований

ЮФЕРОВА Ядвига Бронеславовна — зам. главного редактора «Российской газеты»

Главный редактор — **ГРАФОВА Лидия Ивановна**, председатель исполкома «Форума переселенческих организаций», член Правительственной комиссии по миграционной политике
l.grafova@mail.ru

Ответственный секретарь – **Вероника Цоцко**
Верстка – **Станислав Фролов**
Дизайн – **Кирилл Быков**
Корректура – **Маргарита Ульянова**

Журнал зарегистрирован Федеральной службой по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследства ПИ № ФС77-40377 от 09 июня 2010 г.

При использовании материалов ссылка обязательна. Мнение авторов не обязательно совпадает с мнением редакционного совета. Редакция не несет ответственности за содержание рекламных материалов.

Тираж 3500 экз.
Отпечатано в типографии ООО «АМА-ПРЕСС»
111116, Москва, Энергетический пр., дом 30, строение 1
Заказ ????

Адрес редакции: 105037, г. Москва, ул. Никитинская, д. 8, корп. 1
Тел. (факс): +7 (495) 781-20-26
Тел.: +7 (916) 653-85-61

СОДЕРЖАНИЕ

Миграционная политика для России
2 «Бывает очень обидно, когда люди активные опускают руки – всё равно, мол, от меня ничего не зависит…» • *Михаил Федотов*
12 Адаптация, интеграция, толерантность • *Татьяна Бажан*
15 О заемных моделях и буксующих механизмах • *Вячеслав Поставнин*
22 Трудовая миграция как проверка на рациональность • *Сергей Градировский*

Миграция без милиции?
6 Как удержать в ФМС хороших профессионалов? • *Елена Дунаева*

Сенсационное мнение
8 Российское население нуждается в «ремонте» • *Анатолий Вишневский*

Новости миграционного законодательства
17 СНГ вводит ЧАЗы в правовое поле. Наконец-то… • *Сергей Болдырев*
18 Константин Ромодановский в Таджикистане • *Ирина Умарова*
19 Россия включилась в «охоту за головами» • *Ирина Ивахнюк*

Миграция и бизнес
26 Кому работать в Приамурье? • *Борис Белобородов, Сергей Давыдов*

Мигранты и деньги
29 Налоги уплывают. Кому выгодно? • *Ольга Воробьева*

МИГРАНТЫ И МЫ, ОБЩЕСТВО — главная тема
32 Интеграция мигрантов стала заботой всего города • *Роман Рыбаков*
33 О трудностях партнерства • *Юрий Авдеев, Сергей Пушкарев*
37 О миграционной практике «с человеческим лицом» • *Владимир Муженский*
39 Многоцветье культур Петербурга • *Кира Ваганова*
41 Сибирская толерантность • *Людмила Майорова*
42 Нужны ли мигрантам профсоюзы? • *Ренат Каримов*

Судьбы, списанные в архив
43 Ничьи не граждане • *Татьяна Мерзлякова*
65 Надеются на «естественную убыль»? • *Анна Курт*

Бесправие граждан РФ в ближнем зарубежье
46 Россияне в Абхазии • *Светлана Ганнушкина*
48 Газовое молчание • *Лидия Графова*

Конференции, семинары
49 Дальний Восток становится ближе • *Лидия Графова*

Миграция в мире
50 Но нет Востока, и Запада нет… • *Борис Панкин*
61 «Цивильное гражданство» ЕС: риски и преимущества • *Ольга Потемкина*

Мигрантофобия
56 У нас — не как в Европе • *Татьяна Котляр*

Опыт иммиграционных амнистий
57 Легализовать, а не депортировать • *Татьяна Васильева*

Издание журнала финансируется по проекту Всемирного банка

«...Своего совершенствования требуют и механизмы регулирования внешней миграции. Они должны, наконец, получить правовое оформление, адекватное потребностям нашей страны, масштабам самой миграции. В Россию продолжает прибывать поток мигрантов, особенно из стран Содружества. Известно, что многие из них стремятся получить российское гражданство. В целом это позитивный процесс. Однако получение гражданства должно стать доказательством их успешной интеграции в жизнь нашего общества и восприятия его культуры и традиций»

(Из Послания Президента РФ Д.Медведева Федеральному собранию от 30 ноября с.г.)

Михаил Федотов,

председатель Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека:

«Бывает очень обидно, когда люди активные опускают руки — всё равно, мол, от меня ничего не зависит...»



Это не обычное интервью, вопросы журналиста порой длиннее ответов. Дело в том, что главный редактор журнала «Миграция XXI век» Лидия Графова не просто пишет о мигрантах, она пытается (вот уже 20 лет) реально им помогать — возглавляет общественное движение «Форум переселенческих организаций», является членом Правительственной комиссии по миграционной политике. И это естественно, что Графова спешит высказать новому руководителю президентского Совета давно наболевшее. К тому же, как известно, Михаил Федотов и сам журналист, секретарь Союза журналистов России, автор Закона о СМИ, так что тема действенности печатного слова ему — родная. Эту беседу можно бы опубликовать под забытой, к сожалению, рубрикой: «По следам наших выступлений»…

Это преступно — разжигать ненависть

Лидия Графова: Насколько мне известно, Михаил Александрович, ваша первая официальная встреча после вступления в новую должность была с директором ФМС. Почему вы выбрали миграцию?

Михаил Федотов: Потому что мигрантам, пожалуй, тяжелее всех. Мало того, что, приезжая в Россию, они чувствуют себя как робинзоны — должны начинать жизнь с нуля, так они еще испытывают специфические проблемы, связанные с их инородством и иноземством. Именно поэтому я начал свое знакомство с руководителями профильных для нашего Совета министерств и ведомств со встречи с Константином Олеговичем Ромодановским. Миграция сегодня — одна из самых горячих проблем. Не только у нас, но и во всем мире. К тому же меня давно волнует роль нашего журналистского сообщества в разжигании ненависти к мигрантам.

Л. Г.: Вы смотрели на днях ток-шоу Соловьева «Поединок» о миграции? Вот уж яркий пример затуманивания мозгов. Просто удивительно, почему так суетился Соловьев, зачем подыгрывал противникам мигрантов, а важные реплики уважаемых экспертов тонули в крике.

М. Ф.: Передачу не видел, но наслышан о ней. К сожалению, скандальных передач и статей о мигрантах — море пруди. Тут циничный расчет: потрафишь настроению большинства — подскочит рейтинг, пойдешь против — рейтинг упадет. Коммерческий интерес, не более. К сожалению, некоторые наши СМИ убеждены, что рыночная экономика распространяется и на тонкие сферы человеческих отношений. Для них главное — всучить товар покупателю, а что товар «с душком» — плевать. Вот опросы показывают, что большинство россиян настроены против «понаехавших». Честно сказать, я не очень этому доверяю, но вообще-то нельзя не учитывать особенности человеческой психологии, имеющие истоки в глубокой древности: люди другой культуры, языка, традиций, особенно когда их много в твоем городе, создают неудобство, даже пугают.

Но какой канал ТВ взял на себя труд внятно и последовательно объяснять россиянам, какие «неудобства» нас ждут, если мигранты Россию покинут? Все вроде бы слышали, что наша страна подошла к «демографи-

ческой яме», о чем давно предупреждали эксперты, и теперь количество трудоспособного населения сокращается почти на миллион человек в год. На самом деле это катастрофа. Но до сознания большинства серьезность положения не доходит. А ведь без необходимого человеческого ресурса, пополнить который могут именно мигранты (рост рождаемости, которого мы так долго ждали, пополнит трудоспособный ресурс страны самое раннее через полтора десятка лет), остановится рост экономики, рухнут социальные программы, буквально каждый из нас обеднеет. Почему эти очевидные вещи не объяснить публике? Будем же в конце концов прагматиками: не можем обходиться без мигрантов — надо по-человечески к ним относиться. Ведь в доброжелательной среде самым «неподдающимся» захочется интегрироваться.

Л. Г.: Трудности интеграции и в европейских странах вызывают мигрантофобию. А мы только начинаем об этом задумываться, вот в ФМС создано управление по содействию интеграции.

М. Ф.: Мы говорили об этом с Ромодановским. Он, мне кажется, глубоко вник в проблему и прекрасно всё понимает. Вот и в вашем с ним интервью в «РГ» прослеживается мысль, что миграционная политика обязательно должна быть «с человеческим лицом». Справедливости ради отметим: далеко не всё зависит от ФМС. Мне, например, непонятно, как это получается: ведь «наверху» вроде бы давно осознали, что приток мигрантов нам жизненно необходим, а некоторые наши коллеги-журналисты напропалую резвятся, натравливая народ на мигрантов. Кому, спрашивается, они хотят угодить? Вот если бы не только эксперты и некоторые социально ответственные журналисты говорили о пользе мигрантов, а высшее руководство страны внятно заявило бы свою политическую волю: «принимать — и точка», могу предположить, зная сервильность того же ТВ, что досужие дискуссии «нужны или не нужны нам мигранты» быстро бы закончились.

Нелегальная миграция — Клондайк для коррупции

Л. Г.: Но пока что наша миграционная политика движется в стиле старого танго: шаг вперед, два шага назад. Вносятся либеральные поправки в законодательство, а потом произвольно урезаются квоты. Знаете, существующая система квотирования работает как мощная наковальня, массово штампующая нелегалов из добропорядочных мигрантов. Они приезжают к нам из СНГ по безвизовому режиму, вполне законно, и ведь работа для них есть, но нет квот, якобы кончились (правда, квоту всегда можно купить, но чем дальше, тем она дороже), и вот нелегал готов. А ведь загоняет этих трудяг в теневой сектор само государство. Эксперты уже говорить об этом устали. В общем, борьба с нелегальной миграцией сегодня просто видимость. Впрочем, это понятно, ведь нелегальная миграция — Клондайк для коррупции.

М. Ф.: С системой квотирования в сфере миграции я пока не знаком, но сам этот принцип мне хорошо известен: его коррупциогенность видна невооруженным глазом. Но что можно ему противопоставить? Ромодановский с гордостью рассказывал мне о системе патентов для мигрантов. Может быть, это поможет вывести нелегалов из тени?

Л. Г.: Очень хочется, чтоб так было. Но пока, к сожалению, вместо ожидаемых миллионов за патентами обратилось только 140 тысяч. Это за пять месяцев. По всей России.

М. Ф.: Рано еще огорчаться. Главное, что механизм заработал.

Л. Г.: Нет, это не механизм, это работают настойчивые приказы из московского аппарата ФМС. А на местах, насколько могу судить по ситуации в Приморье (только что вернулась из Владивостока), идет тихий саботаж. Мигранты, желающие легализоваться, встречаются с таким количеством бюрократических придирок, что в испуге уходят. Есть опасение, что хорошая идея патентов будет скомпрометирована на корню, как это уже произошло с программой содействия добровольному переселению соотечественников.

М. Ф.: Но известно же, что программа переселения оживает. Вы вот ездили на Дальний Восток по приглашению Минрегиона, да? Это был, кажется, уже четвертый по счету Интеграционный форум, который проводит Минрегион, и они разработали очень разумную новую концепцию программы переселения. Тут я в курсе, и считаю: через какие бы ухабы ни проходила эта программа, саму ее идею негоже компрометировать. Дело даже не в количестве переселившихся, а в гуманном духе программы. Теперь наши соотечественники, живущие вне России, смогут почувствовать себя более защищенными. Само сознание, что ты в любое время можешь приехать и получить российское гражданство, думаю, дорого стоит.

Пора прислушаться к здравому смыслу

Л. Г.: Михаил Александрович, вы упомянули о получении гражданства. Это самая болезненная, во всяком случае для меня, тема в миграции. Много лет пишу на страницах «РГ» о трагедиях «нелегалов поневоле». Нормально ли, что наши соотечественники, давно приехавшие жить в Россию (кстати, без всякой помощи государства), по пять, семь и даже по десять лет не могут стать законными гражданами? У кого-то нет регистрации (прописки), кому-то не хватает какой-то справки или просрочена миграционная карта. Как ни странно, в большинстве это русские люди. Миграционная служба на голубом глазу отправляет их за недостающими бумажками обратно «в свою страну» (Таджикистан, Узбекистан и т. д.). Им говорят: «Вы выедьте, а потом въедьте». Чего, мол, →

вам стоит. А у вернувшейся в Россию «нелегалки», которую в свое время партия и правительство послали поднимать промышленность советских окраин, может быть денег на хлеб не хватает, без пенсии живет. Да ведь они, неграждане, лишены элементарных человеческих прав. Уму непостижимо: ради чего эти издевательства?!

Сразу после принятия нового закона о гражданстве, превратившего всех наших вчерашних сограждан в де-юре «иностранцев», мы, правозащитники, стали требовать проведения срочной иммиграционной амнистии. Такие акции упрощенной легализации проводятся в большинстве цивилизованных стран, когда ужесточается законодательство и скапливается большое количество мигрантов без статуса. Восемь лет доказываем очевидное: ну никуда ж эти люди от нас не денутся, зачем их так долго мучить? И никто вроде бы не возражает, но…

М. Ф.: Насколько мне известно, иммиграционные амнистии на Западе обычно проводятся для трудовых мигрантов, которые решили остаться и ничего противоправного за время своего пребывания в стране не совершили. У нас ведь другое дело — переселенцы, соотечественники. И тут слово «амнистия» вряд ли уместно. Впрочем, не в названии, конечно, дело. Здравый смысл подсказывает, что эти наши давно интегрировавшиеся соотечественники — фактически россияне. Полагаю, что наше государство обязано признать за ними все гражданские права. Не хватает каких-то документов, трудно их добыть? Значит, нужно установить для решения вопросов гражданства максимально простую судебную процедуру. И чтобы судья имел возможность пренебречь формальностями в пользу справедливости, учитывая конкретные жизненные обстоятельства человека.

Могу вам обещать, что наш Совет будет активно поддерживать идею скорейшей легализации этих, как вы говорите, «нелегалов поневоле». Кстати, мы договорились с Ромодановским, что Совет поддержит поправки, разработанные ФМС по поручению Правительственной комиссии по миграционной политике. Это же хорошо, что предлагается без всяких бюрократических заморочек выдавать паспорта детям мигрантов, которые въехали с родителями еще несовершеннолетними, а теперь выросли и не имеют никаких документов.

Л. Г.: Знаете, мне эти поправки кажутся слишком уж осторожными. Разве не странно: у родителей-неграждан будут дети с российскими паспортами? Почему не решить в целом давно перезревшую, постыдную, прямо скажем, проблему? Чего мы боимся?

М. Ф.: Считается, что наше законодательство, касающееся вопросов гражданства, соответствует лучшим мировым стандартам. Оно и в самом деле сделано довольно добротно. Но полностью ли оно учитывает ситуацию коллапса Союза ССР? Советский Союз распался внезапно, человеческие связи разрывались по живому, и раны будут кровоточить еще не один десяток лет. К тому же Россия стала государством — продолжателем Союза, и значит, взяла на себя определенные обязательства перед соотечественниками.

Л. Г.: Владимир Лукин в интервью «РГ» сказал определенно: «Наши соотечественники, лишившиеся родины против своей воли и ныне переселившиеся в Россию, в сущности не являются иностранцами». Уполномоченный давно озабочен этой темой. Еще два года назад он представил специальный доклад, посвященный массовому нарушению прав при изъятии паспортов. Во время проведения так называемой «сплошной проверки» ФМС отобрала у граждан более 50 тысяч «подозрительных» паспортов, что в большинстве случаев означало лишение гражданства. Генпрокуратура прекратила порочную практику, указав, что никто не имеет права лишать человека гражданства без решения суда. Так теперь они «исправились» — действуют через суд. Здесь позвольте, Михаил Александрович, сделать совсем не лирическое отступление.

Как на нашу свободу слова нам отвечают… «свободой» слуха

(нелирическое отступление)

В этом году в «РГ» были опубликованы две мои статьи о махинациях сотрудников Орехово-Зуевской миграционной службы, из-за которых более 400 человек стали неграждданами: «Повисли в воздухе» и «Заварушка.ru». Миграционная служба Московской области, установив явную вину своего районного подразделения, вместо того чтобы извиниться перед потерпевшими, решила сделать их виноватыми, причем соблюдая при этом видимость законности. Москворецкий суд до сих пор завален исками УФМС о признании факта подделок в документах соискателей гражданства. И суд признаёт, конечно, сам факт. Ведь подделки фантасмагорические, слепому бросаются в глаза. Сами люди такую ересь нагородить в своих документах, понятно, не могли, но их всех подряд лишают гражданства.

Поскольку действовавший до середины прошлого года упрощенный порядок отменен, теперь им придется по пять и более лет обивать пороги миграционной службы. А ведь эти соотечественники уже по много лет жили с паспортами, работали (многие — на престижных работах), платили налоги, растили детей, и вдруг, как они говорят, «жизнь превратилась в кошмар». Опять вынуждена подчеркнуть: в основном это русские, вернувшиеся на свою историческую родину, другой у них нет. Эта история уже год не дает мне покоя. Сколько было обращений в самые высокие инстанции, в том числе — от депутатов, но ответ один: всё по закону.

Я не раз просила лично Ромодановского: ну пощадите этих безвинно виноватых, можно же хотя бы разрешить им получать новое гражданство «по упрощенке», они же сдавали документы, когда тот порядок еще действовал. Нет, Константин Олегович только гневается на пострадавших: зачем обращались к услугам посредников, которые оказались мошенниками? Да, многие обращались и платили немалые деньги. А почему? Дело в том, что официально получить квоту — как на Луну слетать. Вот и идут к посредникам. Но могут ли какие-то посредники торговать квотами, если этот дефицит распределяет миграционная служба?!..

М. Ф.: Мне трудно комментировать эту историю, надо будет конкретно разобраться. Но о каких квотах вы говорите? Они же устанавливаются для трудовых мигрантов, а тут переселенцы.

Л. Г.: Для переселенцев установлены другие квоты, причем мизерные. Абсурд, конечно. Россия вымирает, программа добровольного переселения стопорится, а тут люди приехали сами, ничего у государства не просят, кроме гражданства, а их чуть ли не в преступников превратили. Как, по-вашему, Михаил Александрович, есть ли у нашей миграционной политики, а тем более у практики, «человеческое лицо»?

Но президент, увы, не волшебник

М. Ф.: На ваш риторический вопрос отвечу так: прежде всего нам нужно упорядочить миграционное законодательство, оно должно быть ясным, прозрачным, понятным каждому мигранту. И, конечно, не коррупциогенным. Надеюсь, вы верите, что президент со всей искренностью объявил войну коррупции. Должен заметить, что каждый проект закона, прежде чем попасть в Думу, проходит проверку на эту самую коррупциогенность.

Вы, Лидия Ивановна, «зациклились» на миграции (говорю не в обиду), и вам кажется, что ситуация в этой сфере хуже некуда. Увы… Не секрет, что коррупция, как раковая болезнь, проникает во все жилы и суставы наших госструктур. Президент это видит не хуже нас с вами. Но задача президента — не ловить отдельных жуликов и казнокрадов, а определять основные направления внутренней и внешней политики. Причем делать это так, чтобы жулики и казнокрады ускоренным темпом свои теплые места меняли на места весьма отдаленные. Но он не волшебник. У него нет кнопки, чтобы нажать — и коррупция, как нечистая сила, вмиг бы исчезла. Президент очень нуждается в поддержке гражданского общества, и бывает очень обидно, когда люди активные отворачиваются, опускают руки — всё равно, мол, от меня ничего не зависит.

Сама жизнь заставит сотрудничать

Л. Г.: Как вы считаете, миграционной службе нужна помощь общественных организаций?

М. Ф.: Риторический вопрос. Без сотрудничества с общественными организациями ни о какой интеграции мигрантов и речи быть не может. Именно социально оринентированные НКО берут на себя тысячи житейских проблем, с которыми сталкивается человек в новой среде, заодно освобождая чиновников от лишних забот. В Америке, например, более тысячи неправительственных организаций работают с мигрантами. И государство их поддерживает. Как административно, так и финансово. Ведь государству это выгодно: труд общественников и не так дорог, и более эффективен, потому что многое в так называемом «третьем секторе» держится на энтузиазме.

Л. Г.: К сожалению, в ФМС относятся к общественным организациям как-то несерьезно («драмкружок» — любимая шутка директора), а к тем, кто работает по зарубежным грантам, отношение подозрительное. Вот мечта опытных переселенческих организаций нашего «Форума…» получить социальный заказ от родного государства так и осталось мечтой. Между тем в законе о вынужденных переселенцах есть статья 13-я, именно о социальном заказе.

М. Ф.: Однако же именно ФМС создала при своих региональных управлениях общественные советы и возлагает надежды на их помощь в интеграции мигрантов.

Л. Г.: Да, три года назад в регионы ушел приказ директора о создании таких советов, все начальники бодро отчитались и продолжают отсчитываться. Но реально работают, наверное, не больше десятка советов. О том, как тяжело им дается сотрудничество, можно прочитать в этом номере нашего журнала. Но чего ждать от региональщиков, если работники центрального аппарата отказываются, например, посещать очень важные мероприятия сети МИРПАЛ. Это созданная по инициативе Всемирного банка сеть практиков и экспертов по миграции из 9-ти стран СНГ. Вот согласились вроде бы участвовать в видеоконференции по интеграции, специально им в помощь вашингтонский офис Всемирного банка приглашает специалистов мирового класса, а теперь — отказ. Некогда им, понимаете ли, слушать про мировой опыт интеграции.

М. Ф.: А вы хотите, чтобы сотрудничество НКО с государственными ведомствами протекало как в рождественской сказке? Не надо иллюзий, но, я уверен, сама гремучая смесь миграционных проблем заставит ФМС и профильные НКО активно сотрудничать. Тут важен обоюдно уважительный диалог, умение прощать обиды, которые вольно и невольно стороны наносят порой друг другу. В общем, как говорится, интересы дела — прежде всего. А дело у вас — ой какое нужное для всей России!



Под рубрикой «Миграция без милиции?» в прошлом номере нашего журнала было опубликовано интервью директора ФМС К. Ромодановского. Там же шла речь о «миграционной политике с человеческим лицом». Но достаточно ли для гуманизации миграционной практики просто снять погоны с работников ФМС? Высказать свое мнение на эту животрепещущую тему мы попросили руководителя службы, которая пользуется доброй славой у мигрантов.

Как удержать в ФМС хороших профессионалов?



Елена Дунаева,
Начальник УФМС по Санкт-Петербургу и Ленинградской области, полковник милиции

У нас в управлении есть традиция: вручать погоны в связи с присвоением первых и очередных званий в торжественной обстановке. Всякий раз, когда я смотрю на лица сотрудников, получающих из моих рук погоны, когда ощущаю их прохладные от волнения ладони, я ловлю себя на мысли, что сетования на нынешнюю молодежь (якобы моральные принципы у молодых какие-то «не те») не соответствуют действительности. Не могут люди с такими глазами иметь плохие моральные принципы. Когда идут споры про миграционную службу «с человеческим лицом», я немного теряюсь и вспоминаю эти глаза, десятки и сотни пар глаз. В них есть и любовь, и полет мысли, и чувство ответственности за свою работу, и стремление сделать мир лучше.

Знаю, что, прочитав эти строки, многие скептически улыбнутся и приведут массу примеров про «злых тетенек», с которыми приходилось сталкиваться при оформлении документов в миграционной службе. Я не пытаюсь идеализировать, есть у нас, как в любой профессии, свои «антигерои», но, поверьте, их не больше, чем в других сферах деятельности. В целом же наши сотрудники, в погонах они или без, это нормальные, чувствующие люди. Особо хочу отметить, что 90% коллектива — женщины. И какой же по сути своей должна быть женщина, чтобы у нее было «нечеловеческое лицо»?!

На самом деле, ни одна служба не оказывает столько разнообразных услуг населению, сколько наша. Изо дня в день к нам идут сотни людей с проблемами, не всегда разрешимыми с первого и даже со второго раза. Неразрешимыми, зачастую, в силу положений законодательства. Но человеку не интересны законодательные нормы, он хочет решения здесь и сейчас, за этими проблемами — его жизнь. А сотрудник не может и не имеет права брать на себя принятие решений, не обусловленных нормами права. Потому что это уже будет превышением должностных полномочий. И что ж, на кого обрушит все свое негодование гражданин? На законодателя? Но для него законодатель — понятие абстрактное. А вот представитель власти в лице сотрудника УФМС доступен и имеет реальные очертания. Вот здесь и проявляется уровень профессионализма каждого сотрудника, руководителя, да и всего коллектива. Профессионализм это умение терпеливо выслушать человека, постараться принять исчерпывающие меры, подсказать возможные варианты решения проблемы. Там, где работают профессионалы, жалоб практически не бывает. И наличие либо отсутствие погон здесь совсем не главное.

В свое время территориальные подразделения ФМС России создавались путем реорганизации паспортно-визовых подразделений органов внутренних дел и управлений по делам миграции. Паспортно-визовое управление полностью состояло из сотрудников органов внутренних дел. И это было силь-



Так цивилизованно выглядит Санкт-Петербурское отделение ФГУП

нейшее подразделение, с богатыми традициями, грамотнейшими кадрами, серьезной организацией деятельности. Именно эти люди до сих пор продолжают составлять костяк коллектива. Они делятся своим бесценным опытом, являются наставниками для молодых сотрудников, работают не считаясь с личным временем. И это очень важно, потому что молодежь должна учиться и кто-то должен ее научить.

Но, к сожалению, молодежь все чаще увольняется из нашей службы. И причина не только в нервных нагрузках и не просто в большой ответственности. Все гораздо банальнее: людей не устраивает уровень зарплаты. Если у тех, кто в погонах, зарплата составляет 12-15 тысяч, то у государственных гражданских служащих это 8-10 тысяч рублей. В условиях большого города это крайне низкий уровень дохода. Ведь нужно оплачивать жилье, коммунальные расходы, транспорт (на работу пешком не дойдешь, учитывая расстояния). А на что содержать семью? При этом наши сотрудники по закону не имеют права заниматься еще какой-либо иной деятельностью, приносящей доход, кроме как преподавательской, творческой, научной работой. То есть элементарно где-то подработать практически невозможно.

Так вот, как бы ты ни любил свою профессию, но есть обычные житейские потребности. Согласитесь, работать по 8 часов в день и не обеспечивать себе и своим детям элементарные условия жизни, не иметь возможности помогать своим родителям — это несправедливо. Да, мы стараемся создавать добрую, комфортную атмосферу в коллективе. Хороший коллектив помогает переживать любые трудности, дает право гордиться тем, что ты делаешь, расти в профессии. Мы развиваем институт наставничества, проводим конкурсы профессионального мастерства, художественной самодеятельности. Доброй традицией стало проведение дней коллективного отдыха, совместных праздничных вечеров, посещение музеев. Когда ты ощущаешь себя не просто винтиком в большой государственной машине, а частью живого дружного коллектива, ты стараешься не подводить своих коллег, для тебя успехи и неудачи подразделения — не пустой звук.

Никаких «ноу-хау» мы не изобрели, в бизнесе подобная работа тоже есть, и она называется «формирование корпоративной культуры». Другое дело, что для жизни этого, увы, недостаточно. Поэтому в спорах о том, нужны ли службе люди в погонах, я сказала бы, что не в погонах дело, а в том, какие люди будут оказывать государственные услуги населению: самодостаточные или ущербные, грамотные или не имеющие необходимых навыков и знаний, ценящие и любящие свою работу или те, кто приходит на нее, как «на голгофу». Именно от этого зависит доброжелательность общения с гражданами, качество оказываемых услуг. Нужно привлекать профессионалов, но не только интересной работой. Да, работа у нас очень интересная, живая, нужная людям, позволяющая расширить свой кругозор. Но, повышая требования к миграционной службе, нужно же создать соответствующие условия, чтобы сотрудники могли чувствовать, что их труд ценен и важен для общества.

ОТ РЕДАКЦИИ

Мы благодарны Елене Владимировне за откровенный разговор о том, про что толкуют между собой сегодня тысячи работников службы. В принципе никто не возражает против того, чтобы ФМС стала самостоятельным гражданским ведомством, но если вместе с погонами у подавляющего большинства сотрудников снимут и милицейские надбавки, побегут же люди, причем в первую очередь уйдут, как водится, профессионалы. ФМС уже не раз переживала кадровую лихорадку. Но сегодня, когда проблема миграции вышла наконец в число приоритетных государственных задач, а к нынешней ФМС столько обоснованных претензий, нельзя закрывать глаза на очевидное: пока миграционные чиновники будут получать такие недостойные их труда зарплаты, борьба с коррупцией в этой сфере, да еще при нашем взяткоемком миграционном законодательстве, обречена на провал.

Анатолий Вишневский,
директор Института демографии Высшей школы экономики:



Российское население нуждается в «ремонте»

Негативные демографические тенденции, наряду с сырьевым проклятием, становятся самой серьезной проблемой России, которой грозит депопуляция. Перед властью встает проблема не просто «сбережения народа», но его «пересоздания». Как и за счет чего?
Сенсационную идею о спасении России от вымирания выдвигает самый признанный в стране демограф Анатолий ВИШНЕВСКИЙ, который — нам приятно это напомнить — является членом Общественного редакционного совета журнала «Миграция XXI век».
Вопросы ученому задают журналисты «Новой газеты» Георгий ИЛЬИЧЕВ и Андрей КОЛЕСНИКОВ.

— Анатолий Григорьевич, сейчас в экспертных кругах зреет идея, согласно которой нужно «пересоздать» российский народ путем гражданского амнистирования мигрантов. Они получат все права, станут служить в армии. Не кажется ли вам идея «создания народа» утопической?

— Не более утопической, чем идея создания американского народа. Другое дело, что все хорошо в свое время и в своем месте, история не обязательно повторяется, но такие примеры есть. Кроме того, это единственный возможный путь для России. Важно понять, что происходящее связано не только с ситуацией у нас, но и во всем мире. Причем это абсолютно новая ситуация, сложившаяся за последние 50-70 лет.

В перенаселенных странах скопилось огромное количество людей — 5-6 миллиардов. Многие из них стремятся переехать. В одной только Бангладеш, где население больше российского, живет свыше 1000 человек (!) на квадратный километр. Это запредельная плотность населения. Остановить фильтрацию мигрантов невозможно, даже маленький процент от этих 6 миллиардов по европейским и российским меркам — это очень много. Так что с этим процессом столкнутся все, и сейчас никто не знает, каким путем он пойдет: военным или мирным. В любом случае, миграционное давление на развитые страны будет только усиливаться, все уже кряхтят, даже американцы. Тем не менее их население растет, а наше — сокращается.

— Может ли Россия хотя бы теоретически остановить сокращение населения с помощью мигрантов? Что надо делать, для того чтобы они действительно стали россиянами?

— Если посмотреть на нашу возрастную пирамиду, то виден провал в детских возрастах из-за снижения рождаемости в 1990-е годы. Теоретически существует возможность его «отремонтировать», заполнив дыру мигрантами молодых возрастов, до 20 лет. Хотя в этом есть что-то фантастическое.

Нужно понимать, что если вы принимаете взрослых мигрантов, то в первом поколении до конца интегрироваться в наше общество смогут немногие. Но если у них есть — или появляются уже в эмиграции — дети, у них перспективы интеграции совсем иные. Если дети мигрантов с младых ногтей будут знать русский язык, учиться вместе с нашими детьми, жить вместе с нами, то они без труда смогут встроиться в наше общество. Но для этого должна прово-

диться специальная, не сиюминутная политика, направленная на их интеграцию. И если смотреть вдаль, а не только до ближайших выборов, то об этом стоило бы серьезно подумать.

Если же не решать эту проблему, убыль населения России остановить не удастся. И дело, конечно, не только в «демографической дыре» в нижней части возрастной пирамиды, хотя, перемещаясь от основания к вершине пирамиды на протяжении 100 лет, она принесет еще немало неприятностей. Для начала в текущем десятилетии у нас резко упадет число молодых матерей, как следствие, снизится число рождений, так что она отзовется «эхом» и в будущем. Станет меньше молодых мужчин, значит, станет меньше призывников. Минобороны своего не упустит, следовательно, возникнет проблема конкуренции между армией, экономикой и высшим образованием. Последнее, скорее всего, от этого не выиграет и его качество упадет еще больше.

— Тем не менее власти не устают повторять, что благодаря их усилиям у нас снижается смертность и растет рождаемость. В прошлом году количество родившихся впервые за долгие годы превысило число умерших. Правда, всего на 10 тысяч. Оправдан ли оптимизм властей?

— Рождаемость у нас немного повысилась, мы находимся на среднем уровне по стандартам развитых стран, раньше стояли вровень с Испанией, сейчас — с Германией. Но это не потому, что у нас уровень высокий, а потому, что он везде низкий. Со смертностью дело обстоит хуже. Она действительно снижается у нас в последние годы, тем не менее пока наше отставание по продолжительности жизни от других стран остается огромным.

Но я хочу сказать о другом. Рождаемость и смертность — текущие процессы, в краткосрочной и среднесрочной перспективе они определяют далеко не все. Есть еще один игрок, от которого зависит динамика населения, это — возрастная структура, на которую никак повлиять нельзя, потому что она уже сложилась. Изменить ее можно, только приняв целенаправленно мигрантов определенных возрастов, что вообще-то обычно не делается. Это идея, которую может высказать демограф. Если ее кто-то подхватит, тогда можно будет выстраивать какую-то практическую политику. Конечно, для тех, кто смотрит на разрез глаз и курчавость волос, такой поворот будет большим ударом.

— В одной из лекций вы сказали буквально следующее: «В 2100 году нынешнее население России и его потомки превращаются в меньшинство, т.е. по сути, это будет другое, новое население страны». Каким это новое население может быть?

— Большой приток мигрантов действительно может изменить состав населения страны, и надо отдавать себе в этом отчет. Известно, что к 2050 году в США белое по происхождению население — так называемые WASP, белые англо-саксонские протестанты, — превратится в меньшинство. Это прогноз, с которым американцы уже смирились. Что-то подобное может произойти и у нас — и снова это связано не только и даже не столько с тем, что происходит в самой России, сколько с огромными переменами за ее пределами. Менее чем за сто лет кардинальным образом изменилась этническая картина всего мира, а глобализация привела к перемешиванию населения в масштабах, которых не знала история. Не думаю, что нам удастся остаться в стороне от этих процессов.

Менее чем за сто лет кардинальным образом изменилась этническая картина всего мира, а глобализация привела к перемешиванию населения в масштабах, которых не знала история

Каким в действительности будет наше население через 100 лет, во многом зависит от проводимой политики. Но любой политик действует не в безвоздушном пространстве, он не может не считаться с непреодолимыми условиями. Можно задаться целью вообще обойтись без мигрантов, но такая цель едва ли реалистична. А можно задуматься над тем, каких мигрантов следует принимать в первую очередь, как сбалансировать миграционный приток. Например, если мы начнем без ограничений принимать китайцев, то это будет очень опасно, потому что тогда мы просто превратимся в Китай. Не безопаснее ли принимать мигрантов из более отдаленных краев, не имеющих с нами общей границы? Здесь есть множество вопросов, которые требуют не только обсуждения, но и проб, накопления какого-то опыта.

— Но в перспективе наше государство может стать неславянским?

— Все-таки сейчас русские составляют большинство населения, где-то под 80%, так просто это не изменишь. Но в отдаленной перспективе исключить этого нельзя. Только что нас должно заботить в этих возможных переменах? Сохранение расовой идентичности? Или языковой, культурной? Это разная арифметика. По расовому составу население может измениться, а язык и культура — остаться →

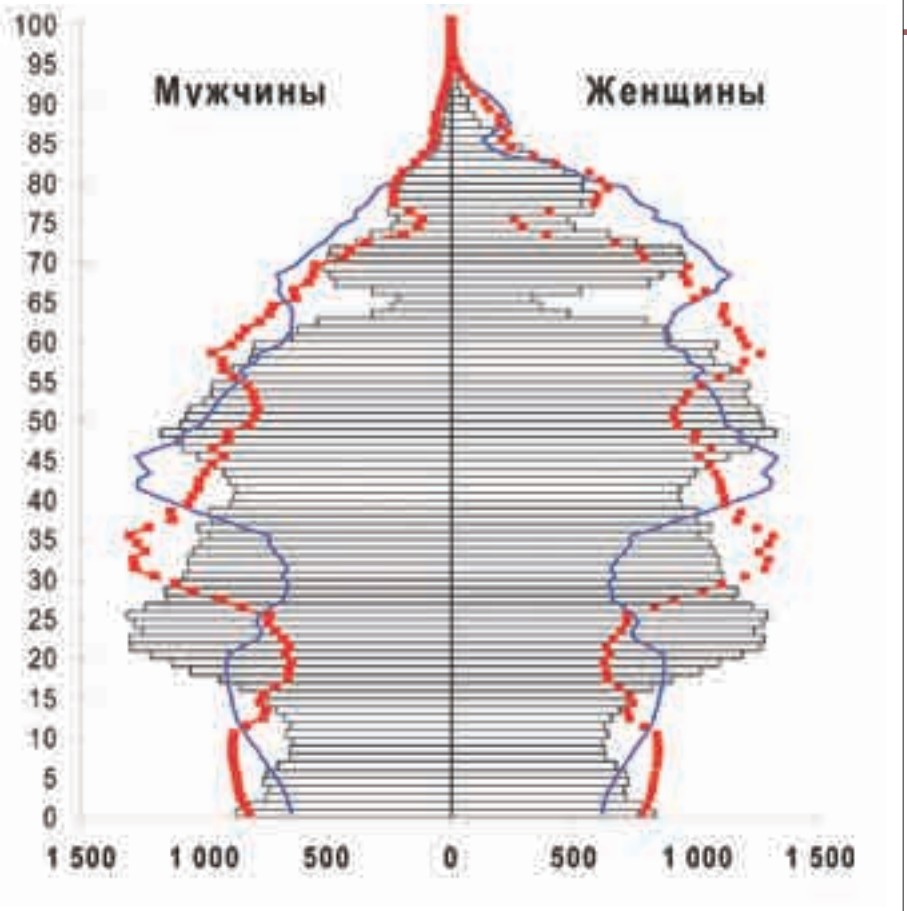
русскими, пусть и обогащенными прививками других культур. Здесь снова очень многое зависит от политиков и от политики, в том числе и культурной.

— В чем главные недостатки нынешнего инерционного сценария, когда наша политика по отношению к мигрантам не слишком враждебная и не слишком дружественная?

— В его невнятности. «Мигрант» у нас — это собирательное понятие. Сейчас, когда говорят о мигрантах, всех сваливают в одну кучу: и тех, кто едет насовсем, и гастарбайтеров, которые приезжают, чтобы подзаработать. Но разные категории мигрантов требуют разной политики. Когда речь идет о миграции как средстве изменения демографической ситуации в России, то речь идет только о постоянных мигрантах, о тех, кто приезжает сюда, чтобы жить всегда, создавать семьи, растить детей и становиться гражданами. На них и должны быть ориентированы в первую очередь усилия по их интеграции в российский социум. И здесь все важно — и откуда они приехали, и в каком возрасте.

Но есть другая часть миграции, тоже очень важная, потому что она помогает решать проблемы российского рынка труда. Они обострятся в скором времени из-за сокращения численности населения в рабочем возрасте и едва ли смогут быть решены без привлечения временных трудовых мигрантов, которые приезжают не для того, чтобы остаться навсегда, а для того, чтобы заработать. Совсем не обязательно требовать от человека, который приехал на два-три года поработать на стройке, чтобы он хорошо знал русский язык. Но какая-то политика, обеспечивающая бесконфликтное существование этой категории мигрантов, их экономическую, социальную, правовую защищенность, тоже, конечно, необходима.

Между временными и постоянными мигрантами нет жесткой границы, кто-то приедет на время, а потом захочет остаться навсегда.



Возрастно-половая пирамида населения России на начало 2009 г. (столбики), согласно среднему варианту прогноза Росстата на начало 2019 г. (пунктир) и 2029 г. (сплошная линия), тыс чел.

Края возрастной пирамиды изрезаны выступами и впадинами, отражающими демографическую историю страны за сто лет, причем эти неустранимые выступы и впадины оказывают самое прямое влияние на сегодняшние и завтрашние демографические показатели.

Источник: Вишневский А.Г. Сбережение народа или депопуляция России. — М.: ГУ-ВШЭ, 2010.

Ну что же, и эта возможность должна быть предусмотрена.

— Недавно руководство Северо-Кавказского федерального округа назвало одной из главных задач возвращение в регион русского населения, а безработных кавказцев предлагается переселять в те регионы, где не хватает рабочих рук. Как вы относитесь к этому проекту?

— Кавказская проблема имеет совершенно очевидные демографические корни, потому что Кавказ — это единственный регион России, где произошел демографический взрыв. Еще в советское время шла довольно интенсивная миграция кавказских народов, тех же чеченцев, в центральную Россию, потому что уже тогда на Кавказе была сильная перенаселенность и высокая безработица. В основе того, что кавказская проблема стала сначала политической, а потом и военной, лежит демография. Там стало просто невозможно жить: людей много, земли мало.

Но формулировка руководителей Кавказского округа, особенно в части переселения русских, мне кажется странной. Как программное требование это будет только раздражать национальные чувства. Если там будет нормальная политическая и социально-экономическая ситуация, они будут приглашать к себе специалистов из России. Но сейчас возвращение русских на Кавказ просто небезопасно. А вот обратная миграция — совершенно нормальный и необходимый про-

цесс. Особенно для того, чтобы эти люди осознавали себя гражданами России.

Мигранты — это особый слой, люди с повышенной пассионарностью. Просто потому, что им приходится отстаивать себя. Маргиналы вообще всегда более активны, им нужно утверждаться, и в этом заключается, кстати, их польза. США очень сильно поднялись на этом, новоиспеченные мигранты там всегда были наиболее активной частью населения. Неслучайно у нас много бизнесменов с Кавказа, они без всяких политических целей стремятся утвердиться здесь так же, как в Варшаве, в Париже или где-то еще. Им нужна нормальная жизнь, как они ее понимают.

— А нам сколько нужно мигрантов, чтобы закрыть недостаток населения, какова должна быть емкость миграционного потока?

— Емкость определяется очень просто. Если мы хотим не допустить сокращения населения России, то объем миграционного притока должен соответствовать объему естественной убыли населения. Она сейчас сокращается, потому что просто мало смертей, группа населения 65 лет и выше довольно малочисленна, потому что это люди, родившиеся в войну и сразу после нее. Но гораздо более многочисленное послевоенное поколение через несколько лет тоже начнет стареть, и число смертей неизбежно увеличится. Поэтому увеличится и естественная убыль, тем более что число молодых матерей будет сокращаться.

Следовательно, объем миграции должен увеличиться. Сейчас с проблемой сокращения населения России справляются 200-300 тысяч мигрантов, а в 2015 году может понадобиться уже 500, а то и 800 тысяч.

— Но ведь для нас важно не только количество, но и качество миграционного материала…

— Есть такое клише, что нам обязательно нужны очень качественные, умные и образованные мигранты. Если вам нужны образованные и компетентные люди, то для этого существует система образования. Массовая миграция никогда не бывает притоком «мозгов», мигрируют, как правило, либо вчерашние крестьяне, либо дети крестьян, недавно ставшие горожанами, которые являются носителями в лучшем случае массовых профессий. На нашем рынке труда спрос на них не закрыт: москвичи не хотят быть дворниками, водителями транспорта или рабочими на стройках.

Надо исходить из того, что в Россию приезжает низкосортное с точки зрения качества население, поэтому если исходить из интересов страны с дальним прицелом, то ставку надо делать на детей мигрантов.

— Путин заявил недавно, что в прошлом году средняя продолжительность жизни в России наконец достигла 69 лет. Это действительно успех?

— 69 лет для обоих полов — это очень мало. Конечно, было меньше, но что с того. Власти ставят задачей достигнуть рубежа средней продолжительности в 75 лет к 2025 году. Но 75 лет — это уровень сегодняшней Мексики. Иногда нашу власть упрекают за излишнюю амбициозность, но в данном случае она недостаточна.

Последствия нашей низкой продолжительности жизни достаточно серьезны. Это и низкая продолжительность рабочей жизни — вы **у**чите человека, а он работает в среднем на 5-10 лет меньше, чем в других странах, это огромные потери. Это и невозможность увеличения пенсионного возраста — многие и так не доживают до пенсии, либо доживают с плохим состоянием здоровья, а жить на пенсии остается гораздо меньше, чем в других странах. Сегодня у нас мужчина, достигший 65 лет, имеет шанс прожить на 7-8 лет меньше, чем в Европе.

— В одном из выступлений вы говорили, что сталинская политика наложила такой отпечаток на российскую демографию, что мы до сих пор расхлебываем последствия...

— У этой проблемы есть несколько составляющих. Колоссальные военные потери и сейчас отражаются на группе населения в возрасте от 60-65 лет. Огромное количество людей не пережило войну, на десятилетия было дестабилизировано половое соотношение, численность населения страны сократилась. У нас не было послевоенного бэби-бума — с фронта не вернулись миллионы молодых мужчин, а после войны — это как-то менее известно — необыкновенно разросся ГУЛАГ, он стал больше, чем когда бы то ни было, большинство заключенных тоже были мужчинами. Рождаемость, упавшая еще до войны, после нее так и не восстановилась, продолжала только падать.

Да и наша нынешняя высокая смертность несет на себе печать сталинской политики. Успешная борьба со смертью — это не просто технологический процесс. Она невозможна без признания высокой ценности человеческой жизни, оно должно быть и у каждого человека, и у врача, и у власти. Мобилизационные методы решения всех вопросов любой ценой, разгул репрессий, когда расстреливали по разнарядке, все это резко снизило ценность жизни. Когда так сорят миллионами жизней, эта ценность не может быть высокой. Все сталинское правление исходило из того, что людей у нас достаточно, а надо будет — бабы еще нарожают.

Времена изменились, а мы все еще миримся с экономией на здравоохранении, так и не высвободившись из сталинской шинели. И платим за эту экономию очень дорого. Что-то у нас не в порядке с приоритетами.

Интервью опубликовано в «Новой газете» от 22 октября 2010 г.

Адаптация, интеграция, толерантность

(некоторые размышления на тему)

Татьяна Бажан,
начальник Управления содействия интеграции ФМС России

«Суть интеграции в том, что это процесс двусторонний — дорога со встречным движением… Как мы к приезжим относимся, так и они к нам будут относиться».

(Из интервью директора ФМС России К. О. Ромодановского журналу «Миграция XXI век»)

Человечество было динамичным всегда: люди по разным причинам меняли свое место жительства и род занятий. Не стало исключением и нынешнее столетие. Но сегодня миграционные процессы приобрели глобальный характер. Мигранты XXI века, как правило, стремятся сменить (временно или навсегда) места привычные и родные на новые, но уже обжитые и обустроенные другими людьми. Эта особенность современных миграций таит в себе непростую проблему, от решения которой во многом зависит как положение самих мигрантов, так и будущее принимающего их общества.

Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года установила в качестве одной из приоритетных задач «привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции».

Сегодня российская экономика нуждается в труде мигрантов. При этом следует понимать, как сложен процесс включения в орбиту российского социума значительных групп иностранцев, менталитет и культурные традиции которых порою значительно отличаются от исторически сложившихся этнокультурных особенностей местного населения . И, конечно, процесс этот не должен быть стихийным. Вот почему в наши дни так важна работа в области адаптации, интеграции мигрантов, формирования толерантности в нашем обществе.

Все начинается с толерантности

Совершенно очевидно, что без успешной интеграции мигрантов в российское общество невозможна ни эффективная миграционная политика, ни стабильное будущее России. В структуре Федеральной миграционной службы недавно было создано Управление содействия интеграции. Три отдела нового управления будут заниматься вопросами, связанными с выработкой стратегии интеграции, взаимодействием с общественными и национальными организациями, сотрудничеством с общественностью и средствами массовой информации. Работа в сфере содействия интеграции не будет ограничена только центральным аппаратом Службы. Значительные задачи в данной области возлагаются на территориальные органы ФМС России. В настоящее время завершается процесс организации такой деятельности в регионах.

Деятельность эта для ФМС России новая и по сути своей очень сложная, но важность ее все возрастает, так как вопросы адаптации, интеграции и толерантности приобретают сегодня все большую остроту. Упомянутые термины различны по своему содержанию, однако фиксируют аспекты по сути единого процесса. Здесь хотелось бы повторить некоторые мысли, высказанные в рамках обсуждения проблемы интеграции на страницах второго номера журнала «Миграция XXI век».

● **Адаптация** — приспособление мигрантов к временно принявшему их сообществу, предполагающее знание языка и умение вести себя с учетом норм и традиций местного населения.

● **Интеграция** — это уже иная ступень деятельности в формате миграционного процесса, она адресована в первую очередь иностранным гражданам, которые стремятся не только временно поработать в России, но и в перспективе стать ее гражданами.

Интеграция мигрантов в России предполагает, с одной стороны, более глубокое и органичное включение данной категории граждан в российский социум, с другой — готовность и умение принимающего сообщества быть открытым к обогащению собственных традиций за счет тех позитивных качеств, которыми обладают новые инокультурные группы населения.

И нам есть чему поучиться у тех, кто стремится укорениться в России! Давайте вспомним, что выходцы из стран, условно называемых «восточными», не утратили

такие ценности, как сплоченность, уважение к старшим, почитание родителей, благоговение перед семейными узами, стремление иметь многодетную семью. Безусловно, принятие (восстановление) подобных традиций обогатит любую культуру, укрепит исторические перспективы любого общества.

● Под **толерантностью** чаще всего понимается терпимость к чужому образу жизни, поведению, обычаям, чувствам, мнениям, идеям, верованиям, выражающаяся в определенной нравственной позиции и психологической готовности к соответствующим формам поведения.

Успешная миграционная политика в современном цивилизованном обществе призвана выстроить такую систему взаимоотношений местного населения и мигрантов, при которой обеспечивался бы баланс на рынке труда и социальная сфера справлялась бы с реальными нуждами людей, а различные группы населения имели бы возможность и потребность (!) гармонично сосуществовать.

Поэтому очень важно сформировать у всех участников общественных отношений в сфере миграции убеждение в обоюдной ответственности и в обоюдной защищенности.

Соответственно, важнейшим фактором формирования толерантности, а значит и условий для адаптации и интеграции мигрантов, является закон, который должен быть обязательным и обеспечивать права и интересы всех участников отношений в сфере миграции.

Важен комплексный подход

В постсоветский период в ряде регионов России активно проводилась работа, направленная на формирование толерантности: принимались и действовали различные программы, осуществлялись научные исследования. Накоплен бесценный опыт. Тем не менее ксенофобия и экстремизм не исчезли из нашего общества. Поэтому так важно проанализировать многолетний труд ученых, педагогов, общественных деятелей в этой сфере, понять причины неудач уже реализованных проектов и взять на вооружение успешно «работавшие» методики и образовательные программы.

Деятельность в сфере формирования толерантности должна быть системной, ориентированной не только на процесс (чем больше мероприятий, тем лучше), но прежде всего на результат: устранение не только проявлений нетерпимости в обществе, но и причин, порождающих нетерпимость.

По истине терпимым к другим может быть человек, который сам хорошо адаптирован к своему социальному пространству, а значит осознает прошлое, настоящее и будущее социума, в котором живет, в качестве своего собственного. В этом заключается и важнейший аспект толерантности — неравнодушное отношение к себе самому и окружающим. Толерантность — это нравственная позиция, основанная на самоуважении и самодостаточности, дополненная психологической готовностью к поведению, не противоречащему правам и законным интересам других людей.

Действительно, человек способен уважать этнокультурную самобытность других людей только в том случае, если обладает знанием многовековых традиций своего народа, ощущает с ним неразрывную связь. Поэтому освещение примеров доброжелательного отношения к представителям других культур может значительно обогатить содержание просветительской работы в области как патриотического воспитания, так и формирования толерантности. Не стоит забывать, что народам России всегда были свойственны гостеприимство и сочувствие к представителям других этносов. Более того, сама история становления и развития российского государства демонстрирует уникальную систему включения множества народов в орбиту российского социума, позволившую им не только сохранить свой язык, самобытность, религию, но и традиционный уклад жизни.

Формирование толерантности является важнейшим, но не единственным условием успешного процесса адаптации и интеграции мигрантов.

Например, если говорить о трудовых мигрантах, то им необходима предварительная подготовка еще до отъезда в Россию, в своей стране. Судя по опыту домиграционной подготовки, который существует в ряде стран, в такой работе должны участвовать как государственные структуры, так и частные и общественные организации в стране исхода мигрантов.

Государства, которые получают значимую часть национального дохода за счет труда своих граждан за рубежом, обязаны помогать им, создавать предпосылки для их безопасного труда. Что для этого нужно? Знать язык, элементарные правила законного пребывания, а также культурные традиции страны приема — и уметь с уважением к ним относиться. Кроме того, известна закономерность: чем выше квалификация, которой обладает мигрант, тем комфортнее и безопаснее его труд за границей.

Успешная адаптация и интеграция мигрантов невозможна без участия и заинтересованности работодателей. Именно от них зависит, будут ли у работников силы и время для посещения занятий по изучению русского языка, знакомства с миграционным законодательством, а тем более с культурными традициями и нормами принимающего сообщества.

Немаловажна в этом плане роль работодателя в формировании желания мигранта адаптироваться к условиям российского общества. Если работодатель имеет возможность «быть разборчивым», нанимая временных трудовых мигрантов, он станет учитывать не только готовность иностранного гражданина →

продать свой труд по демпинговым ценам, но и потребует от него определенной профессиональной квалификации, знания языка, законов и культурных норм нашей страны.

Для устранения причин, препятствующих адаптации и интеграции мигрантов, необходимо взаимодействие государственных структур и институтов гражданского общества. Немалая роль в этом важном деле должна принадлежать конструктивному диалогу с национальными и общественными объединениями, религиозными организациями, которые как никто другой знают о бедах, нуждах и чаяниях мигрантов.

В нынешних условиях тратить государственные деньги на умело разрекламированные программы, посвященные исключительно вопросам толерантности, но не учитывающие ни причин формирования ксенофобии, ни реальных нужд местного населения, самих мигрантов, работодателей и др. — не только нерационально, но и представляется непозволительной роскошью. Не принесут ожидаемых результатов и отдельные социально-экономические меры, направленные на поддержку мигрантов, но игнорирующие при этом возможную встречную реакцию местного населения.

Государственная политика в данной сфере должна быть комплексной. А это означает, что необходимо выстроить единую стройную систему действий в масштабе общества, которая, во-первых, объединяла бы усилия государства, общественности, бизнес-структур, а во-вторых, охватывала бы весь спектр общественных отношений в сфере миграции (включая потребности российской экономики, рынка труда, процессы внешних и внутренних миграций, интересы местного населения).

Только тогда, когда вопросы формирования толерантности будут гармонично увязаны со всем спектром накопившихся в обществе проблем, не ограничиваясь разовыми этнокультурными мероприятиями, можно рассчитывать на РЕЗУЛЬТАТ — создание атмосферы взаимоуважения и подлинной терпимости в российском обществе.

Создавать условия и слышать друг друга

Каковы же задачи ФМС России в формировании толерантности, в содействии адаптации и интеграции мигрантов? Безусловно, в функции Службы не входит проведение занятий по русскому языку или организация уроков толерантности в школах. К тому же, как мы уже отметили, толерантность не возникнет после отдельного мероприятия (например, фестиваля культур) или проведенного семинара, в рамках которого специалисты еще раз выскажутся о ценности толерантности и успешно издадут очередной сборник статей. Толерантность в обществе появится только тогда, когда будут созданы соответствующие условия. А вот в создании таких условий возможности государственных структур (в том числе и ФМС России) значительны.

Сегодня не подвергается сомнению необходимость разработки специальных программ, направленных на формирование толерантности у различных категорий российских граждан. Но тут важно учесть как достижения, так и ошибки прошлых начинаний. Также необходимо при подготовке программ максимально адаптировать их к особенностям региона, в котором они будет осуществляться. Кроме того, нужно принимать во внимание этнокультурные особенности всех людей, пребывающих в определенной местности. Речь идет не только о коренном населении региона, но и о «внутренних» и «внешних» мигрантах, временно работающих на его территории, а также о тех, кто прибыл на постоянное место жительства. Вполне очевидно, что здесь не обойтись без участия Федеральной миграционной службы, обладающей квалифицированными сведениями об упомянутых социальных группах, опытом взаимодействия с ними.

Служба, как и прежде, будет заниматься реализацией своих традиционных задач. Тем не менее, учитывая жизненно важные потребности российского общества, принято решение уделить особое внимание вопросам интеграции. В настоящее время на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг в целом ряде субъектов Российской Федерации сотрудники Службы уже оказывают информационную поддержку мигрантам, в том числе по разъяснению миграционного законодательства Российской Федерации.

Имеется положительный опыт упомянутой выше домиграционной подготовки граждан, планирующих работать в нашей стране. В частности, такие начинания успешно реализуются совместно с нашими коллегами из миграционных ведомств Таджикистана и Киргизии. Работа по указанным направлениям уже приносит свои первые, пусть пока еще скромные результаты.

В заключение хотелось бы отметить, что появление информационно-аналитического журнала «Миграция XXI век», без преувеличения, является общественно-значимым событием.

Журнал создал уникальную площадку для обсуждения наиболее острых миграционных проблем, где государственные деятели, представители общественности, ведущие эксперты могут не только высказать свое мнение по различным вопросам, но и (самое важное!) услышать друг друга. Ведь нередко случается, что блестящие научные исследования так и остаются достоянием узкого круга специалистов, а весьма оригинальные начинания чиновников погибают в томах межведомственной переписки... Новый журнал дает уникальную возможность объединиться всем.



О заемных моделях и буксующих механизмах

Текст доклада, прочитанного 25 ноября с. г. в Совете Федерации на парламентских слушаниях «Совершенствование законодательного обеспечения трудовой миграции»

Вячеслав Поставнин,
президент Фонда «Миграция XXI век», руководитель Секретариата проекта Всемирного банка МИРПАЛ

На днях, как известно, мэр Москвы Собянин выступил с сенсационным заявлением: якобы в столице более двух миллионов гастарбайтеров. В тот же день представитель ФМС России попытался опровергнуть эту цифру, сообщив, что в Москве находится около 340 тыс. иностранных граждан, и из них около 150 тыс. трудятся по разрешениям на работу. Он предположил, что столичные власти могли просто посчитать вместе с иностранными мигрантами иногородних россиян.

По оценкам Всемирного банка, всего в России в 2010 г. ожидается 12,3 млн. гастарбайтеров, в то время как по данным той же ФМС эта цифра составит 7 млн. человек. Этот разнобой цифр свидетельствует об отсутствии достоверной информации о численности трудовых мигрантов. С такой же проблемой при учете сталкиваются практически все государства СНГ. Например, на Украине, откуда мы только что вернулись, оценка численности трудовых мигрантов, выезжающих на работу за пределы страны, колеблется от 2 до 7 млн. человек. При этом наиболее точно подсчитано количество граждан Украины, выезжающих на работу в Европу. Это было достигнуто благодаря использованию специальных программ Евросоюза.

В целях совершенствования учета трудовых мигрантов на постсоветском пространстве по инициативе Всемирного банка и при содействии правительств государств этого региона началась реализация проекта МИРПАЛ. Создается сеть экспертов и практиков в области миграции и денежных переводов. Проект дает им уникальную возможность, объединив усилия и основываясь на изучении денежных переводов трудовых мигрантов, создать общую для стран-участниц методику, позволяющую адекватно оценить масштабы миграции. Участники сети МИРПАЛ имеют доступ к лучшим мировым практикам в области миграции и могут напрямую общаться с такими специалистами мирового уровня, как, например, Жорж Лематр и Ричард Билсборроу.

МИРПАЛ это качественно новый институт на пространстве СНГ. Сеть объединяет не только официальных лиц из министерств и ведомств, но и представителей науки, бизнеса, гражданского общества, что позволяет комплексно взглянуть на проблемы миграции. **Очевидно, что в работе этой сети необходимо активизировать участие заинтересованных российских министерств и ведомств, прежде всего ФМС и Минздравсоцразвития.**

Денежные переводы мигрантов из России, по данным Всемирного банка, составили в 2009 году 18,5 млрд. долларов. Это только видимая их часть. А невидимая — в разы выше, она уходит к криминальным посредникам аффилированных с чиновниками силовых структур различного уровня и к диаспоральным образованиям. По сути это очень мощная «отрасль» экономики, ее доходы сопоставимы разве что с доходами нефтегазового сектора.

Думаю, что корень зла — несовершенство механизмов реализации миграционного законодательства.

Ведь что у нас происходит с законами? В основном мы пытаемся копировать лучшие зарубежные модели. И даже порой идем дальше: по старой советской привычке, «рационализируем» их. При этом мы забываем, что у нас свой путь, у нас все не как в Европе или в Америке, а зачастую совсем даже наоборот. Однако мы берем чужую модель: нам нужна только модель. Только не учитывает мы, что на Западе все эти модели складывались десятилетиями, а то и веками, исторически, эволюционно. Все вырастало, так сказать, из жизни, естественным образом, а у нас в России все эти проблемы возникли вдруг, и нам их предстоит разрешить скоропостижно, по историческим меркам — в один миг.

В этом-то, видимо, главное наше отличие от цивилизованного мира: не естественным историческим, культурным ходом, а рывком все у нас происходит — по предписанию начальства.

Недавние изменения в нашем миграционном законодательстве декларируют самое серьезное упрощение порядка легального пребывания и трудоустройства для мигрантов, работающих у частных лиц или являющихся квалифицированными специалистами.

→

Последнюю новацию американцы даже назвали «золотой картой» по аналогии со своей «зеленой картой», поскольку она дает некоторым избранным мигрантам право не только легально трудиться без учета квот, но и открывает прямой путь к получению российского гражданства.

Но ведь сложилась парадоксальная ситуация. Этническому русскому, родившемуся, например, в Узбекистане, куда его родители приехали в середине прошлого века по комсомольской путевке, получить российское гражданство будет значительно сложнее (если вообще удастся), чем этому высококвалифицированному иностранцу. Это — к вопросу о несовершенстве нашего Закона о гражданстве.

Что касается преференций в отношении высококвалифицированных специалистов, **такой подход можно только приветствовать и было бы разумно его распространить и на квалифицированных работников массовых рабочих профессий.** Мигрантов с зарплатой более 2 млн. рублей в год, тем более в таких видах деятельности как образование, наука, здравоохранение, будут единицы, а вот квалифицированные рабочие требуются повсеместно.

Было бы целесообразно предоставлять возможность государственной регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей временно пребывающим в России иностранным гражданам (сейчас таким правом пользуются только те, кто уже имеет регистрацию по месту проживания). Расширение прав мигрантов на предпринимательскую деятельность было бы выгодно для нашего общества.

У нас практически не работает механизм квотирования. Вместо регулятора рынка труда он стал его дестабилизатором, вынуждая мигрантов и работодателей уходить в тень. При разработке квот не учитывается реальная ситуация, государство владеет информацией только о 25-30% потребностей рынка труда. Квота, чтобы на самом деле защищать интересы российских граждан, должна ограничивать приток мигрантов в те сферы деятельности, которые востребованы россиянами, и наоборот, способствовать притоку иностранной рабочей силы туда, где есть острый дефицит кадров.

По-нашему мнению, ситуация с привлечением мигрантов в той же Москве во многом обусловлена келейностью принятия решений о квотах. Необходимо, чтобы любой работодатель, намеревающийся привлечь иностранного работника, не заполнял кучу никому не нужных бумаг, а имел возможность разместить имеющуюся вакансию на сайте службы занятости и при отсутствии претендентов в течение месяца привлечь иностранного работника на основании заключения той же службы занятости.

Квота должна остаться, но там, где она действительно помогает управлять миграцией. Не обязательно требовать участия в квотировании от всех подряд субъектов Российской Федерации. Кроме того, в целях усиления защиты национального рынка труда, по-видимому, имело бы смысл передать часть полномочий в миграционной сфере на местный уровень. К их числу можно отнести выдачу разрешений на работу, определение объемов привлечения мигрантов и деятельность по их адаптации и интеграции.

Также назрела острая необходимость создания официальных мигрантских сервисов, где бы мигрантам предоставлялся комплекс востребованных ими услуг. Это возможно реализовать на основе частно-государственного партнерства и создания соответствующей нормативной правовой базы. В октябре этого года, Межпарламентская ассамблея СНГ приняла модельный закон о ЧАЗах. Необходимо ускорить принятие аналогичного российского закона, а также проработать механизмы развития частно-государственного партнерства в области создания мигрантских сервисов. **Кстати, хочу отметить, что их развитие будет способствовать занятости и российского населения, в том числе в сфере малого и среднего бизнеса.**

Еще один очень острый вопрос: предоставление мигрантами медицинских справок. На сегодняшний день около 80% справок просто покупается у посредников.

Решение этой весьма волнующей россиян проблемы возможно на основе создания электронной базы данных по трудовым мигрантам, прошедшим официальное медицинское освидетельствование, и нужно, чтобы доступ к ней имели и работники миграционной службы, и работодатели. Это предложение обсуждается с 2007 года, однако до сих пор ни одно из заинтересованных федеральных ведомств не предприняло конкретных действий по его внедрению.

На наш взгляд, для реальной борьбы с нелегальной миграцией **целесообразно вернуться к вопросу о проведении «иммиграционной амнистии», или регуляризации незаконных мигрантов.** Это позволит не только легализовать значительное число трудовых мигрантов, обеспечить защиту их трудовых и социальных прав, но и разобраться с их реальным количеством. Вывод нелегалов из тени будет способствовать и существенному пополнению бюджета страны.

Наконец, главное: чтобы совершенствовать миграционное законодательство и практическую работу с мигрантами, **необходимо знать политическую волю государства в этом вопросе — определиться, туда ли мы сейчас идем и куда будем двигаться дальше.** В связи с этим встает вопрос о принятии тщательно выверенной, научно обоснованной Концепции миграционной политики, которая должна предусмотреть существенные институциональные изменения в миграционной сфере, а также меры по дальнейшей интеграции и переходу к единому миграционному пространству на территории СНГ.

СНГ вводит ЧАЗы в правовое поле. Наконец-то...



Сергей Болдырев,
директор программ Международного альянса «Трудовая миграция», кандидат политических наук

28 октября 2010 года на сессии Межпарламентской ассамблеи СНГ (МПА СНГ) произошло значимое долгожданное событие: был принят модельный закон «О деятельности частных агентствах занятости». Экспертная группа работала над проектом закона более чем три с половиной года.

Основным разработчиком закона по договору с МПА СНГ выступал Международный альянс «Трудовая миграция». В процессе работы было рассмотрено более ста замечаний и предложений, поступивших от членов Постоянной комиссии МПА СНГ по социальной политике и правам человека, Сената Парламента Республики Казахстан, ФМС России, Всеобщей Конфедерации Профсоюзов, научных и общественных организаций.

При разработке проекта модельного закона экспертная группа в необходимой мере учла международный и национальный опыт работы подобного рода структур в сфере регулирования процессов трудовой миграции, обслуживания национальных рынков труда и развития кадровой индустрии.

Острую дискуссию в ходе рассмотрению Постоянной комиссией МПА СНГ вызвали такие темы, как «заемный труд» и «оплата оказываемых ЧАЗами услуг». Совместными усилиями разработчиков модельного закона, членов Постоянной комиссии и других участников этой работы возникающие противоречия и разногласия удалось успешно преодолеть. При этом особо хотелось бы отметить деятельное участие члена Постоянной комиссии, заместителя председателя Комитета Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации по социальной политике и здравоохранению Титова К.А., который в течение всей работы над проектом неизменно представлял его в ходе обсуждений с принципиальной конструктивной позиции.

Известно, что понятие «частное агентство занятости» было введено в широкий международный оборот Конвенцией МОТ № 181 «О частных агентствах занятости» 1997 года. Однако на пространстве СНГ это понятие до недавнего момента не имело официального закрепления в правовом лексиконе и этот пробел негативно отражался на деятельности подобных структур. Поэтому данный модельный закон можно смело охарактеризовать как инновационный.

Модельный закон имеет большую практическую ценность, так как он способствует гармонизации на пространстве СНГ нормативной правовой базы для регулирования деятельности частных агентств занятости (ЧАЗов) в сфере трудовой миграции, теперь будут четко определены их права и обязанности в сфере услуг, оказываемых трудовым мигрантам и работодателям.

Разработка модельного закона продиктована назревшей в последнее десятилетие острой необходимостью обеспечения эффективного цивилизованного регулирования масштабных потоков трудовой миграции на пространстве СНГ. Невозможно представить себе современное управление отраслями рыночной экономики, не поддерживаемое развитой сферой услуг. Здесь особенно актуально и верно утверждение, что уровень цивилизованности государства определяется развитостью сферы услуг, ведь речь идет о регулировании процессов, непосредственно затрагивающих жизнь и судьбы миллионов людей.

В модельном законе определен порядок оказания ЧАЗами услуг заинтересованным работодателям по подбору, подготовке и переподготовке работников в соответствии с требованиями к их профессии, специальности, квалификации. Фиксируя правовой статус ЧАЗов, как важного участника регулирования трудовой миграции, →

модельный закон определяет также основы партнерского взаимодействия государственных органов, регулирующих миграционные процессы, и негосударственного сектора сферы услуг.

Правовое закрепление статуса ЧАЗов, определение их функций, прав и обязанностей, порядка деятельности и взаимодействия с соответствующими государственными организациями позволит противодействовать недобросовестной (а в ряде случаев даже криминальной) деятельности посредников. Не секрет, что сегодня в сфере предоставления услуг мигрантам и работодателям подвизается множество различных сомнительных структур, которые, пользуясь отсутствием нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность негосударственного сектора в указанной сфере, строят свой бизнес на заведомом обмане лиц, обращающимся к ним за помощью и содействием.

Принятие заинтересованными государствами-участниками СНГ на основе указанного модельного закона национальных нормативных правовых документов, регламентирующих деятельность ЧАЗов на своих территориях, создаст условия для построения на пространстве этих государств международной системы организованного подбора и привлечения к трудовой деятельности за рубежом граждан этих государств.

Долгожданная легитимизация ЧАЗов в рамках МПА СНГ будет способствовать введению в правовое русло и упорядочению деятельности негосударственного сектора сферы услуг, предоставляемых трудовым мигрантам и работодателям, а также создаст условия для формирования развитой инфраструктуры, придаст ей необратимый цивилизованный облик.

27 октября в Душанбе состоялось 7-е заседание Совета по миграционной политике при Интеграционном комитете ЕврАзЭС

Константин Ромодановский в Таджикистане



Ирина Умарова,
журналист

В заседании принял участие директор ФМС России, председатель Совета Константин Ромодановский. Открывая заседание, он наградил начальника Миграционной службы МВД РТ Сафиалло Девонаева за активную помощь и содействие медалью ФМС «За заслуги». Был в частности рассмотрен «План совместных работ по созданию межгосударственного банка данных о трудящихся-мигрантах в государствах — членах ЕврАзЭС».

На брифинге, состоявшемся после заседания, Ромодановский рассказал журналистам об интересном новшестве российского законодательства — введении патента. «С начала года в Россию въехало 889 тысяч граждан Таджикистана. Из них 163 тысячи получили разрешение на работу и 23 тысячи приобрели миграционные патенты», — подчеркнул К. Ромодановский.

В тот же день Ромодановского принял президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон, который одобрил совместные меры Таджикистана и России по развитию центров поддержки трудовых мигрантов, где им будут преподаваться основы законодательства России, русский язык и навыки профессионализма. Речь шла об организованном наборе мигрантов и обеспечении их необходимыми условиями жизни.

Э. Рахмон выразил озабоченность недобросовестностью фирм-посредников, которые дают мигрантам ложную информацию и обрекают их на нелегальный труд. Волнует президента Таджикистана и произвол в деятельности правоохранительных органов, которые необоснованно задерживают, штрафуют трудовых мигрантов, а часто и выдворяют без законных причин.

Особое беспокойство у президента вызывает увеличение количества убийств и гибели трудовых мигрантов в России. Глава государства выразил недовольство по поводу невыполнения требований подписанного еще в 2004-м году межгосударственного соглашения между Таджикистаном и Россией о трудовой деятельности и защите прав граждан на территории обеих государств. Согласно этому соглашению, расходы за перевозку тел погибших должны оплачиваться работодателем, но это обязательство соблюдается только в 5% случаев. «Прохождение трудовым мигрантом медицинской комиссии и в Таджикистане, и в России, то есть дважды, также свидетельствует о невыполнении требований данного соглашения», — подчеркнул Э. Рахмон. Также был затронут вопрос о продлении срока временного пребывания граждан Таджикистана на территории РФ. Президент подчеркнул, что подписание такого соглашения помогло бы избежать ряда трудностей, препятствующих свободной трудовой деятельности граждан Таджикистана.



Россия включилась в «охоту за головами»

Ирина Ивахнюк,
доктор экономических наук
МГУ им. М. В. Ломоносова

Вступившие в силу в июле сего года новые правила привлечения в Россию высококвалифицированных специалистов выделяют особый, привилегированный отряд мигрантов, с которым ассоциируется модернизация российской экономики и ее инвестиционная привлекательность. Речь идет прежде всего о либерализации трудоустройства в России персонала высшего звена международных компаний. Но не только. Новый закон призван сделать Россию более привлекательной и для иностранных ученых, инженеров, менеджеров, преподавателей и других специалистов, которые могут сыграть важную роль в реализации задачи качественного преобразования российской экономики. Если рассуждать в более широких категориях, то это законодательное новшество может принципиально изменить место России на мировом рынке труда высококвалифицированных кадров.

«Импорт знаний» может остановить «утечку умов»

Провозглашаемый Россией курс на инновационное развитие экономики поставил вопрос о кадровом обеспечении такого развития. Конечно, в России есть хорошо образованные, творчески мыслящие и способные внести свой вклад в модернизацию экономики люди. Но их мало: об этом говорит дефицит на рынке труда высококвалифицированных кадров, точнее — несоответствие спроса и предложения. Результатом этого являются подтверждаемые исследованиями крупных кадровых агентств затруднения работодателей в подборе персонала.

Российская система высшего образования нуждается в серьезном реформировании, чтобы она действительно отвечала потребностям современной экономики. А пока это будет происходить, потребность в высококвалифицированных кадрах может частично покрываться за счет привлечения иностранных специалистов.

Однако известно, что этот сегмент мирового рынка труда является высококонкурентным. Многие развитые и развивающиеся страны уже пришли к пониманию того, что привлечение иностранных ученых, инженеров, менеджеров, преподавателей и других специалистов означает «импорт знаний» и это может быть исключительно выгодно для национальной экономики. С этой целью корректируются миграционные законодательства, создаются специальные программы, целенаправленно расширяется прием иностранных студентов и аспирантов, поощряется их трудоустройство после завершения учебы, создаются международные исследовательские коллективы, поощряется миграция, связанная с инвестициями в приоритетные отрасли.

В 2000 г. общая численность мигрантов с высшим образованием составила более 20 млн. чел. — это примерно 15% от общего числа мигрантов в мире. При всей неоднозначности миграционной статистики можно утверждать, что во многих государствах уровень образования у находящихся в стране мигрантов выше, чем у коренного населения. Так, в США среди специалистов, имеющих ученую степень доктора естественных наук, доля родившихся за рубежом превышает 40%.

От того, насколько привлекательной окажется страна для интеллектуальных кадров, во многом зависит ее место в мировой экономике. И наоборот, страна, теряющая свой интеллектуальный потенциал из-за «утечки умов», может оказаться на обочине мирового развития. Россия в этом плане сталкивается с обеими проблемами: с необходимостью повышать свою миграционную привлекательность для зарубежных →

специалистов и одновременно минимизировать потери от эмиграции собственных высококвалифицированных кадров.

Что касается второй проблемы, «утечки умов» из России, то очевидно, что страна серьезно пострадала от этого явления в 1990-е гг. Да и в настоящее время отток ученых, преподавателей, студентов и аспирантов продолжается, хотя и в меньшем масштабе. Сегодня численность российской научной диаспоры за рубежом, по оценкам, составляет примерно 30 000 человек, что сопоставимо с численностью наиболее активной части Российской Академии Наук. Утешением, уменьшающим горечь от этих нерадостных подсчетов потерь, может стать осознание того, что глобализация науки — процесс закономерный. И значит, нашей стране, чтобы оказаться в этом процессе не столько в проигрыше, сколько в выигрыше, нужно предпринимать меры для развития отечественной науки, укрепления ее международных связей, поддержания контактов с научной диаспорой за рубежом, а главное — для создания такого типа экономики, который способен адаптировать достижения глобальной науки. Это непростые задачи, но уже сам факт, что они ставятся на государственном уровне, является многообещающим.

Сегодня в фокусе внимания оказался разговор о другой стороне этой проблемы — о том, как сделать Россию привлекательной для зарубежных профессионалов высокого уровня, которые могли бы принести в Россию те знания и тот опыт, которых нам не хватает для создания современных производств и перехода к современным формам управления. Без этого невозможна модернизация экономики. Внесенные в российское миграционное законодательство изменения свидетельствуют, по образному выражению президента Дмитрия Медведева, что Россия включилась в процесс «охоты за головами».

«Золотая карта» российских преференций

Итак, следует напомнить, что федеральным законом №86 от 19 мая 2010 года «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», в Налоговый кодекс РФ и Бюджетный кодекс РФ» (вступил в силу с 1 июля 2010 года) миграционный поток в Россию дифференцируется. В частности, в особую категорию выделяются высококвалифицированные мигранты, которые получают ряд преференций при трудоустройстве в России. В закон вводится понятие «высококвалифицированный специалист». Это — «иностранный гражданин, имеющий опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, если условия привлечения его к трудовой деятельности в России предполагают получение им заработной платы (вознаграждения) в размере двух и более миллионов рублей за период, не превышающий одного года».

Весьма важно, что оценка уровня компетентности и квалификации специалиста доверена работодателю. Основанием являются документы и свидетельства, подтверждающие наличие профессионального образования, знаний и навыков, включая отзывы иных работодателей, в том числе иностранных, а также сведения, представленные организациями, занимающимися подбором персонала. То есть преференции, обеспечивающие стимулирование притока специалистов, касаются как самих мигрантов, так и их работодателей.

Преференции для специалистов заключаются в том, что, в отличие от других категорий трудовых мигрантов, они отныне получают разрешение на работу один раз на срок действия договора (до 3 лет). Причем договор может продлеваться неограниченное число раз (но не более, чем на 3 года для каждого продления). Это нововведение не только освобождает специалистов от необходимости ежегодно возобновлять разрешения на работу — еще существенней то, что в случае работы на территории нескольких субъектов России им, высококвалифицированным, выдается разрешение на работу на территории всех этих регионов. На срок действия трудового договора специалистам и членам их семей (супругам, детям, не достигшим 18 лет, нетрудоспособным детям, находящимся на иждивении у высококвалифицированных специалистов) оформляется при их желании вид на жительство. В случае досрочного расторжения договора с одним работодателем специалист может в течение 30 рабочих дней искать нового работодателя. Все это время действуют выданное ему ранее разрешение на работу, виза и вид на жительство. На срок трудового договора выдается многократная рабочая виза (не свыше 3 лет). Отменяется подача медицинских справок (сохраняется только представление ВИЧ-сертификата, необходимого

Весьма важно, что оценка уровня компетентности и квалификации специалиста доверена работодателю

для получения российской визы на срок свыше 3 месяцев). Наконец, для таких специалистов предусмотрен статус налогового резидента со дня начала трудовой деятельности, если длительность договора составляет свыше 183 дней. Таким образом, специалисту предоставляется налоговый режим резидента РФ и ставка подоходного налога для него составляет 13% с первого дня работы в России. (Для остальных категорий мигрантов, работающих в России, ставка подоходного налога в первые полгода работы в стране составляет 30% и только по истечении 183 дней снижается до общероссийского уровня 13%.)

Преимущества нового режима для работодателей заключаются прежде всего в том, что они освобождаются от необходимости получать разрешение на привлечение и использование высококвалифицированных иностранных работников. Кроме того, важно, что отныне такие специалисты исключаются из существующей системы квотирования: отменяются квоты на выдачу приглашений на въезд в Россию и квоты на выдачу разрешений на работу.

Привлекать специалистов на условиях, установленных новым законом, вправе следующие категории работодателей:

- *российские коммерческие организации;*
- *российские научные и образовательные учреждения;*
- *филиалы иностранных компаний и транснациональных корпораций;*
- *представительства иностранных компаний.*

Как видим, перечисленные меры действительно представляют собой серьезную попытку снизить административные барьеры. Те, кто сталкивался с проблемой приглашения на работу иностранных топ-менеджеров, инженеров, IT-специалистов, исследователей, преподавателей и т. п., уже оценили, насколько новые правила упрощают дело. Недаром же американцы говорят, что у европейцев знаменитая «голубая карта», открывающая иностранным специалистам дорогу, а вот в России — карта золотая.

Прежний порядок не привлекал, а отпугивал

Чтобы по достоинству оценить революционность законодательных новелл, стоит вспомнить, как было раньше. До 1 июля 2010 г. российское законодательство дифференцировало поток трудовых мигрантов скорее по страновому признаку, чем по квалификационному. Граждане стран СНГ пользуются преимуществами безвизового въезда в Россию, уведомительной постановки на миграционный учет и правом самостоятельного получения разрешения на работу. Это вполне логично, ведь на постсоветском пространстве, к счастью, еще крепки исторические, экономические, политические и просто человеческие связи.

Преференции для высококвалифицированных мигрантов номинально определялись перечнем неквотируемых (т. е. не подпадающих под квоты на привлечение иностранной рабочей силы) профессий, специальностей и должностей. Перечень ежегодно утверждался Минздравсоцразвития РФ. Едва ли этот механизм можно считать действенным: не мог он стимулировать приток в Россию нужных ей специалистов. Во-первых, не было никакой увязки с перспективными потребностями экономики в кадрах, а это особенно важно в условиях переориентирования России на инновационный путь развития. Во-вторых, ежегодный пересмотр перечня не гарантировал иностранным специалистам устойчивой занятости: их должности в любой момент могли быть исключены из списка, и тогда они попадали под общую квоту. Наконец, перечень касался весьма ограниченного круга лиц. В 2009 г. по перечню неквотируемых профессий, специальностей и должностей были привлечены менее 6 тыс. иностранных работников. А ведь по оценкам Минэкономики, «для осуществления модернизационного рывка в экономике необходимо приглашать ежегодно порядка 40 — 60 тыс. иностранных специалистов».

Нет сомнений, что приток инвестиций в страну тесно связан с ее миграционной привлекательностью. Надо надеяться, что вместе с высококвалифицированными кадрами или вслед за ними в Россию прибудут из-за границы и капиталы, и новые производства, и самые прогрессивные технологии. Известно, что перемещение деятельности транснациональных корпораций в ту или иную страну сопровождается перемещением туда персонала: высших менеджеров, специалистов, финансовых директоров и т. д. От того, насколько беспрепятственно идет перемещение персонала, подчас напрямую зависит принятие инвестиционного решения. Межгосударственное перемещение капиталов и технологий — процесс гораздо более свободный, чем передвижение людей, рабочей силы. В связи с этим важно отметить, что одновременно с введением нового закона правительство РФ утвердило перечень приоритетных инвестиционных проектов, реализуемых с привлечением иностранных инвестиций. И потому в сентябре 2010 г. на международном инвестиционном форуме «Сочи-2010» вопрос о новом порядке привлечения высококвалифицированных кадров обсуждался как один из факторов повышения инвестиционной привлекательности России.

Как считают в Российской Академии Наук, либерализация миграционного законодательства будет иметь и превентивное действие: когда высококвалифицированные иностранцы поедут в Россию, у наших российских специалистов поубавится желания уезжать за границу. Иностранные инвестиции будут создавать новые современные рабочие места для россиян, а возникновение международных научных коллективов, где станут бок о бок работать наши и иностранные специали- →

сты, будет способствовать профессиональному росту российских бизнесменов высшего звена.

Это только начало пути

Хочется думать, что рассматриваемое новшество — это реальный шаг на пути к продуманной, многоуровневой, соответствующей экономическим и демографическим интересам страны миграционной политике. Пример государств, которые имеют гораздо больший, чем мы, опыт, говорит о том, что «в управлении миграцией нет одной простой схемы». Да, каждая страна намечает свои приоритеты и исходя из них выстраивает систему мер миграционной политики. А разумная, выгодная для страны миграционная политика подразумевает очень многое. Необходим целый набор программ для разных категорий трудовых мигрантов. Нужны особые стимулы для привлечения инвесторов и предпринимателей. Пора уже разрешать иностранным выпускникам наших вузов работать в России и получать вид на жительство. Программы привлечения временных трудовых мигрантов (сезонных, сельскохозяйственных, домашних работников и т. д.) должны быть гибкими. Наконец, не удастся нам реализовать привлекательную миграционную политику, пока многие тысячи наших соотечественников, приехавших жить в Россию, попадают в бюрократические ловушки и годами ходят в «нелегалах поневоле».

Только комплекс давно назревших изменений в миграционной политике, а особенно — в практике, может сделать Россию действительно привлекательной для разных категорий мигрантов. А нужны ведь нам не только высококвалифицированные избранники. Как известно, на миллион человек в год уменьшается трудоспособное население нашей страны. Откладывать дальнейшее реформирование миграционного законодательства, думаю, просто опасно для России.



Сергей Градировский,
председатель Общественного совета Министерства здравоохранения и социального развития РФ

Трудовая как проверка

Достоинства действующей политики немногочисленны, но они есть

Первым делом признаем, что эта политика делалась все более рациональной и прагматичной. Так, уровень развитости институциональной и нормативной среды все последние годы непрерывно повышался.

Межстрановое взаимодействие в сфере трудовой миграции вышло на принципиально новый уровень, позволивший в определенной мере учесть интересы как России, так и стран-доноров миграции. Результатом чего стало создание Совета глав миграционных ведомств стран СНГ, подкрепленное заключенными и находящимися в процессе заключения соглашениями в сфере трудовой миграции (Узбекистан, Таджикистан, Азербайджан, Молдова).

Развивался понятийный аппарат регулирования процессов трудовой миграции, в частности было проведено различие между трудовыми мигрантами по ряду важнейших параметров:

- *по типу въезда в страну (визовый или безвизовый);*
- *по уровню квалификации (созданы списки внеквотников и особые условия для высококвалифицированных мигрантов);*
- *по правовому статусу нанимателя (трудоустройство у физлиц или юрлиц).*

Регулирующие органы в регионах стали внимательней относиться к оценке и прогнозу трудовых ресурсов, поскольку все заявки на привлечение иностранцев (и первоначальные, и для корректировки квот) стало необходимо защищать перед федеральным центром. А также потому, что ошибки в заявочной кампании стали сказываться на местных работодателях и рикошетом — на корпоративных и региональных инвестиционных планах.

Огромное значение имела либеральная реформа января 2007 года, следствием которой стало перераспределение долей легальной/нелегальной трудовой мигра-


ИТАР-ТАСС

миграция на рациональность

ции в сторону легальной. Легализация привела к большей прозрачности и управляемости трудовым потоком. Дополнительным плюсом реформы стал рост уважения к России в странах — донорах миграции.

Недостатки… куда многочисленней

Крупной ошибкой нужно признать такое положение дел, когда миграционные инструменты, призванные регулировать рынок труда — доля и квота — стали применяться не с точки зрения интересов экономических субъектов, а в сугубо политических целях.

Долю сразу стали определять как единую и нулевую на всю страну, без учета региональных особенностей (речь идет об использовании иностранного труда в рознице и при продаже фармакологической продукции). Установленная квота не соотносилась с реальными потребностями рынка труда, а заявочная кампания не увязывалась с системой найма. Квота превратилась в *символ* контроля власти над ситуацией на рынке труда, по сути — в успокоительное средство для самих властей и большой части электората, якобы наши граждане испытывают постоянное беспокойство на тему: контролирует государство рынок труда или нет?

Трудовые квоты с момента своего введения и до экономического кризиса конца 2008-го года устанавливались «на глазок»: сбор заявок с работодателей был обычной бюрократической процедурой, больше воспитательной, чем рационально-экономической. С момента наступления кризиса квоты, согласно основной директиве федерального центра, все время сокращались, причем вне зависимости от реальных потребностей быстро меняющегося рынка.

Недальновидность политики в сфере трудовой миграции в полной мере проявилась в ситуации кризиса. Ведь в кризис кто-то теряет свой бизнес и сокращает рабочие места, а кто-то, наоборот, их создает, открывая или расширяя свое дело. Пусть вторых меньше, но тем они дороже. Разумеется, в ситуации роста безработицы среди россиян количество привлекаемых иностранцев сокращается. Но механическое снижение квоты (единообразное для всех без разбора) не дает гарантии трудоустройства местным жителям — и до кризиса роль структурной безработицы была велика, а в кризис она только усугубилась. Если до кризиса квалифицированного токаря, сварщика или электрика среди местных россиян не находилось, то и в кризис появиться им было неоткуда.

Недальновидность просматривается и в другом: так и нет определенности в отношении наиболее предпочтительных стран — доноров трудовой миграции, способных обеспечить российский рынок труда квалифицированной и социо-культурно близкой рабочей силой. Наиболее яркий пример — Украина, в отношении которой Россия тихой сапой отменила действие особой межправительственной договоренности о девяноста безрегистрационных днях. Причем в одностороннем порядке.

Самой запущенной частью политики остается работа с трудовыми мигрантами не как с рабочей силой, а как с людьми, обладающими человеческим достоинством. В этой сфере крайне важно частно-государственное партнерство, особенно по таким темам, как обустройство мигрантов (общежития, временное →

жилье, строй-городки) и защита их прав (консультационные центры, правовые социальные сети).

Подытожим. Селективный подход в практике регулирования трудового потока внедрен так и не был. Балльная система оценки потенциального мигранта дальше обсуждений не продвинулась. Подлинная борьба за квалифицированного мигранта не развернута (хотя меры в этом направлении в законодательстве 2010 г. присутствуют). Инфраструктура квалификационной сертификации не создана. Слова по-прежнему расходятся с делами.

Главные проблемные узлы

Вновь и вновь приходится констатировать: *в России оценка потребности экономики в иностранном труде зависит от политических настроений в верхах*. Свидетельства тому — сама система определения трудовых квот, законодательная практика «поправок к поправкам» и утверждение новых поправок до момента вступления предыдущих поправок в действие, механизм определения степени «привязки» работника к работодателю и др. Во всем перечисленном можно увидеть характер принятия решений под давлением определенных политических настроений.

За прошедшие годы обнаружился недостаток двухступенчатой схемы «временный — постоянный». Проявилась такая категория, как «долгосрочный» мигрант, отражающая факт многократной перманентной временной миграции. Любопытно, что в сфере действующих правовых статусов трехступенчатое деление давно прослеживается: временная регистрация — РВП — ВНЖ. Поэтому для категории «долгосрочный мигрант» по определению (но, конечно, не по замыслу) вводился статус РВП. **И сегодня, когда со стороны ФМС обозначено стремление этот статус устранить, хочется напомнить о его целесообразности, а значит — сформулировать задачу его сохранения, пусть и при необходимости корректировки**.

Трехступенчатое деление расставляет некоторые точки над i. Так, для категории «долгосрочный мигрант» нужна интеграционная политика, а для категории «временный» — нет. Но покуда в стране господствует мнение, что все трудовые мигранты по определению «временные», политика интеграции будет заблокирована. Ведь любая интеграция способствует в той или иной мере переходу мигранта в состояние «постоянного» пребывания/проживания. В отношении временной рабочей силы этого действительно делать не нужно, дабы избежать повторения немецко-турецкой истории второй половины XX века. «Долгосрочные» мигранты — основной контингент для аллокации, т. е. оговоренного по срокам и селективного по характеру перевода мигрантов в постоянные жители (с точки зрения права, это смена РВП на ВНЖ).

За последние годы проявилось неумение властей закреплять успех в области сокращения сектора незаконной занятости и нелегального пребывания. Возможности легализации, открывшиеся в законодательстве 2007 г., не были использованы в полной мере: последующие нормативные и административные действия правительства, ведомств и местных органов власти привели к росту нелегального сектора (хотя и не вернули ситуацию к дореформенной). Сегодня отдельные положения закона 2010 г. позволяют предполагать в будущем дальнейшее увеличение доли легальной занятости.

Трудно продвигаются вопросы защиты прав мигрантов и их социального обеспечения (медицинские услуги, все виды страхования и кредитования, пенсии, доступные курсы русского языка). Мигранты преимущественно занимают «нижние» уровни трудовой пирамиды, занимаясь малопрестижным, не регламентированным по времени, часто тяжелым трудом, но условия их обустройства не соответствуют даже самым скромным нормам жизнедеятельности и человеколюбия.

Слабость государственной службы занятости не позволяет оперативно оценивать реальные потребности рынка труда. Огромная доля трудоустройства ведется помимо этой ведомственной сети, не обладающей достаточным авторитетом, возможностями и инициативой для координации рынка труда в целом. В связи с кризисом были предприняты шаги по повышению роли этой службы, но пока, увы, кардинального перелома не произошло. Здесь есть принципиальный вопрос: возможно ли, чтобы государственная служба трудоустройства обладала рыночной силой такого масштаба?

Проблемы напряженности на рынке труда в кризисный период проявились и в сфере найма высококвалифицированного труда. Причем не только в результате общего сокращения рабочих мест, но и из-за сокращения квот, регулировавших все сегменты рынка. Частично вывести квалифицированный труд из-под ярма квотного регулирования призван новый закон, вступивший в силу с 1 июля 2010 года. Но какова будет правоприменительная практика, и соответственно, каковы будут результаты, пока сказать сложно.

Нельзя обойти молчанием и низкую проектную культуру российского законотворчества. Отечественный законодатель, выпуская сомнительного качества законы, по этому поводу особо и не печалится, уже заранее предполагая, что жизнь сама расставит все на свои места, что нормы и положения будут доведены

до ума «в ручном режиме». Как горько шутят в России, «напильником и рашпилем».

На кого направлены новые решения и кто от них выигрывает?

Представители стран Центральной Азии и Закавказья — постоянные миграционные партнеры РФ — критикуют Россию за то, что ее нововведения, облегчающие условия трудовой миграции для высококвалифицированной рабочей силы, не касаются трудового контингента близлежащих и сильно зависящих от российского рынка труда стран. И действительно, к слову, только 3% трудовых мигрантов из Таджикистана работают в «высококвалифицированных» отраслях, таких, как образование и медицина.

Россия испытывает потребность в росте квалификаций мигрантов (наряду с квалификационным ростом собственного населения) хотя бы в силу того, что подлинной ахиллесовой пятой экономики РФ является чудовищно низкая производительность труда по большинству отраслей. Обеспокоенные этим фактом эксперты подчеркивают, что пока иностранная рабочая сила является столь дешевой, а труд столь малопрофессиональным, массовые модернизационные мероприятия в российских компаниях не начнутся.

На самом деле, это первая хорошая новость для стран-партнеров. Ведь неумение Москвы проводить селективную политику и неспособность расширить миграционный коридор для высококвалифицированной рабочей силы в определенной мере на руку странам — донорам рабочей силы. Будь политика Москвы более последовательной и прагматичной — врачей, инженеров, ученых, программистов и спортсменов в странах Азии и Закавказья стало бы еще меньше. Ведь Россия может им предложить нечто большее, чем они обладают в собственных странах.

Другими словами, когда рядом с бедной страной расположен крупный и богатый рынок рабочих мест с минимальными барьерами входа — это превращается в подлинную проблему для более слабого и уязвимого соседа, в проблему, несущую угрозу «обескровливания» целых направлений и отраслей экономики и социального сервиса.

Вторая хорошая новость для указанных стран — введение в РФ патента для тех, кто работает на физлиц. Ведь именно из обладателей низкоквалифицированного труда набираются сторожа, сиделки и рабочие «копать от забора и до обеда». По сути, этой когорте мигрантов предлагается понятный механизм легального трудоустройства и введение в налоговый режим. Правда, на данный момент установленная плата за патент в одну тысячу рублей в месяц для большей части той же таджикской трудовой силы оказалась неподъемной, что замедлило процесс легализации этого вида массового труда.

Но обречены ли страны Центральной Азии и Закавказья на продолжительный экспорт преимущественно малоквалифицированной и неквалифицированной рабочей силы?

Дать ответ на этот вопрос могут только сами эти страны, ведь перейти в «высшую лигу» сложно, но все же можно, правда — прилагая постоянные сверх-усилия (см. показательный пример Филиппин, чей управляемый экспорт совокупной рабочей силы достиг почти 10 млн. человек).

«Правила игры» игнорируют реальность

В первую очередь *сохранение высокой волатильности миграционного курса*. Непрекращающееся раскачивание политики задается даже не межведомственной конкуренцией (например, ФМС тянет в одну сторону, а Роструд — в другую), а порой и усилиями отдельного въедливого чиновника не очень высокого ранга.

Таково неизбежное следствие отсутствия стратегического курса, за которым скрывается подлинная *проблема*: трудовая миграция никак не может стать технологической темой, такой, чтобы с ней можно было работать профессионально, без постоянного оглядывания на электоральный процесс.

Пока что проблема трудовой миграции — это, по мнению властей, далеко не про рынок труда в краткосрочной перспективе и даже не про этнобаланс в долгосрочной. Все это считается «экспертными суждениями», попросту — пустой риторикой, которой можно пренебречь. Потому что трудовая миграция — это про доверие электората к властям. Кажущиеся странными и непродуманными действия в сфере миграции имеют свою специфическую логику, рождающуюся из политтехнологической реальности. Именно так все эти годы использовались специализированные инструменты «квоты» и «доли»: с помощью них власть демонстрировала, что она держит все под контролем, что все, что она делает, — исключительно в интересах россиян.

В вопросе управления трудовой миграцией видимо и в дальнейшем будет *господствовать дух Госплана и полицейского контроля*.

В действиях властей просматривается безусловная вера в то, что все можно просчитать, что можно учесть загодя потребности в трудовой силе всех регионов, отраслей, домохозяйств и юридических лиц. Но, как высмеивал такую логику экономист В. Мау, *если бы это было так, СССР бы не рухнул*. Ошибочность этого подхода проявилась в извест- →

ной истории с трудовыми квотами.

Основной задачей миграционной политики России попрежнему считается уличение в нарушении законности, а само понятие «мигрант» отождествляется с понятием «потенциальный преступник». Из-за этого на первое место выходит борьба с нелегальным наймом, а не вопросы рекрутинга, селекции, интеграции, адаптации и сертификации квалификаций мигрантов.

Видимо, и в дальнейшем нас ожидает постоянная смена «правил игры». Политика в области миграции будет напоминать флюгер: ранее жесткие законы 2002 года смягчили в 2003-м, а либеральные изменения 2007-го нивелировали поправками, внесенными и до и после вступления положений закона в силу. К сожалению, есть все основания считать, что подобное повторится и с нововведениями 2010 года.

Что важно для стран — доноров миграции?

Для рабочей силы этих стран важнее всего восполнить недостающие жизненные навыки — знание языка, умение пользоваться финансовыми инструментами, денежными переводами и разнообразными каналами связи, понимание особенностей принимающего сообщества, умение вести себя в экстремальных ситуациях и, в частности, в обстановке произвола правоохранительных органов, работодателя, бригадира. Именно эти навыки становятся важнейшими в определении эффективности пребывания мигрантов в странах временного труда. Именно эти навыки сохраняют здоровье, нервы, деньги, а порой даже жизнь!

Поэтому странам — постоянным донорам миграции необходимо договариваться с Москвой и международными донорами по поводу организации массовых краткосрочных тренингов и длительных курсов, направленных на постановку необходимых жизненных и профессиональных навыков в социальных группах, намеренных в ближайшие годы повышать жизненный уровень своих домохозяйств путем трудовой миграции.

Что в действительности важно для России?

Продолжать делать то, что уже начали: проводить дальнейшую дифференциацию трудового потока, выделяя и обустраивая миграционно-интеграционные коридоры для различного типа трудовых ресурсов.

Бороться за такой уровень привлекательности, который бы позволил проводить селекцию трудового потока, т. е. дал бы возможность выбирать, а не иметь дело только с теми, кто сам добирается до страны, создав тем самым *рынок покупателя* рабочей силы.

Решительно заменить не оправдавший себя громоздкий механизм трудовых квот современными и адекватными инструментами, в том числе нацеленными на селекцию трудового предложения.

Разделив трудовых мигрантов на три категории — временные, долгосрочные и постоянные — проводить в отношении каждой из них специализированную политику возвращения, адаптации, интеграции и натурализации.

Создавать инфраструктуру, нацеленную на оперативную и независимую сертификацию квалификационного потенциала трудового потока.

Гораздо смелее и масштабней работать в странах — постоянных донорах трудовой миграции, влияя в том числе и на уровень приобретаемых в их учебных заведениях профессиональных и жизненных навыков. Ведь это, по сути, забота о качестве собственного рынка труда.



Борис Белобородов,
сопредседатель Амурского регионального отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»

Безработных много, а рабочих рук не хватает

Нас, представителей малого и среднего предпринимательства (МСП), очень волнует ситуация на рынке труда: почти невозможно найти нормальных работников. Для Приамурья характерна парадоксальная ситуация: не хватает рабочих рук в строительстве, производстве строительных материалов, лесозаготовках и сельском хозяйстве — и в то же время именно на селе сконцентрировано немалое количество безработных.

Почему так происходит? Во-первых, служба занятости функционирует неэффективно, не обеспечивает подготовку безработных по остро дефицитным специальностям. Кроме того, с горечью должны признать, что сами безработные не очень-то настроены «вкалывать» там, где они особо нужны. Многие предпочитают встать на учет и получать пособие по безработице, а когда их направляют на освободившиеся вакансии, упрашивают работодателей подписать уведомление о том, что они якобы не подходят. Секрет тут прост: пособие по безработице (ежемесячные 3,5 тысячи рублей)

Кому работать в Приамурье?



За последние 20 лет население нашей Амурской области сократилось с 1 миллиона 55 тысяч до 860 тысяч человек, то есть уменьшилось на 20%. Да и весь Дальний Восток России стремительно обезлюдевает, а реальных механизмов удержания местных жителей пока нет. Есть лишь попытки государственных ведомств изобразить, как много они в этом плане делают — и значит, бюджетные средства расходуются не зря... А тысячи семей в это время «голосуют ногами», покидая с таким трудом и жертвами обжитый РОССИЕЙ регион.

Сергей Давыдов,
сопредседатель Амурского регионального отделения Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ»

в отдаленных аграрных районах — существенный доход. В деревнях, где бы человек ни трудился, зарплату больше чем 5 тысяч рублей не найдешь. Где-то эти люди, конечно, еще подрабатывают, но добавку к пособию получают «в конверте». Так что нелегальный труд очень распространен не только в миграции, но и среди местных.

Ну а с проблемой миграции в Приамурье совсем плохо. Иностранных работников у нас немало (в основном из Китая, который для нашего региона — самое «ближнее» зарубежье), но законно привлечь мигрантов в малый и средний бизнес практически невозможно. Главная преграда — те самые пресловутые квоты. За 8 месяцев до начала нового года предприниматель должен предвидеть, сколько мигрантов и каких специальностей потребуется на его небольшое производство, и сначала нужно доказать, что среди местных кадров таковых нет. А ведь речь идет о малом и среднем бизнесе, действующем в постоянно меняющихся условиях. Порой нужны-то всего несколько иностранных работников, а чтобы получить разрешение на их законное трудоустройство, предпринимателю приходится пройти до 15 различных этапов оформления. И когда же, спрашивается, работать?! В хождениях за всякими бумажками и печатями можно и бизнес потерять.

Квоты как инструмент чиновничьего произвола

Привлечение одного работника стоит 9,5 тысяч рублей (за разрешения и визы). Кроме того, работодатель должен доказать, что в населенном пункте, где действует его предприятие, имеются условия для проживания потенциальных работников. Хорошо, если предприятие расположено в городе. А как быть лесозаготовителям или предприятиям, добывающим полезные ископаемые, которые, как правило, функционируют в полевых условиях? Вот где раздолье для чиновников, демонстрирующих показную заботу о мигрантах, а фактически эксплуатирующих «по полной» свой административный барьер.

Ну, оформил ты наконец заявку, набегался вволю, дело запустил, нервов килограммы потратил, но совсем не факт, что тебе эту вожделенную квоту дадут. Решения о целесообразности привлечения и использования иностранных работников в Амурской области, как и везде, принимает межведомственная комиссия.

Критерии отбора нам, предпринимателям, неизвестны. В этом году появилось, например, такое нововведение, как «добровольно-принудительное» соглашение, которое рекомендуется заключать работодателям с отраслевым министерством. Суть в том, что работодателя обязывают иметь в штате не менее 50% россиян. Красивый жест, вроде бы защищают интересы местных работников. Но где их взять, местных, если они, как мы рассказывали выше, предпочитают получать пособия по безработице? Хорошая изобретена ловушка: тем, кто не подписывает соглашение, автоматически отказывают в квоте, ну а подписавшие становятся заложниками чиновничьего произвола.

Сегодня Министерство сельского хозяйства Амурской области радостно сообщает в средствах массовой информации, что им, то есть министерству, вообще не нужны иностранные работники, а по факту получается, что не нужны и свои мелкие сельхозтоваропроизводители. Через год-два все земли уйдут под крупный агробизнес и малые фермерские хозяйства автоматически станут нищими на своей земле. Вот вам и «комплексный подход» к развитию приграничной территории...

Прогресс, который выходит боком

Амурская область держит курс на внедрение крупномашинного аграрного производства. И это считается инновационным подходом. Прогресс! На две недостроенные пока мегафермы, по оценкам специалистов, уже выделено из бюджета более одного млрд. рублей. Насколько эффективны будут эти гиганты и когда их достроят, большой вопрос. Но совершенно очевидно, что использование нескольких сот энерговооруженных тракторов и других сельхозмашин выдавливает из процесса производства тысячи работоспособных мужчин и женщин. Если бы хоть часть этих государственных денег пошла на поддержку малых фермерских хозяйств региона, автоматически решился бы вопрос ЗАКРЕПЛЕНИЯ людей на сельских территориях нашей области.

Пора бы уже всерьез обратить внимание на опыт соседнего Китая. В этой стране с традиционным переизбытком сельского населения именно за счет использования на селе малой механизации была найдена возможность не только вовлечь в производство избыток рабочих рук, но и сделать этих «лишних» аграриев (через лизинг техники на льготных условиях, аренду и выкуп земли) не наемными работниками, а собственниками, заинтересованными в конечном результате своего труда.

Если будут сняты административные преграды…

У нас же, вместо того чтобы перенимать китайский опыт, существующая административно-бюрократическая система открывает китайцам возможность получать доходы на нашей земле. Существует категория приближенных к кормушке «предпринимателей», которые создают мифические фирмы, без всякой волокиты получают квоты и передают их в руки китайских бизнесменов, а те, разумеется, набирают своих земляков, как легальных, так и нелегальных. «Черная» оплата труда и такие же «черные» условия проживания работников сильно удешевляют производство. Такие «фирмы» предлагают цены на 20-30% ниже и с легкостью выигрывают конкурсы по государственным поставкам товаров и услуг. В результате ломается нормальный рынок труда и поддерживается незаконная миграция с сопутствующими ей «прелестями». И все это — за счет нашего же государства!

Нет, мы, конечно, не против привлечения мигрантов из Китая, люди они работящие, но хозяевами положения должны быть россияне, живущие на этой земле. Если будут устранены описанные выше непроходимые административные барьеры, мы, как представители малого и среднего бизнеса, могли бы, например, предложить создание СОВМЕСТНЫХ предприятий в сельской местности. Они могут быть организованны при участии НАШИХ специалистов-практиков уже в ближайшее время Это и шанс для молодежи начать свое дело, и наставничество от опытных мастеров, и утоление организационного и предпринимательского «голода» десятков людей, которые смогут быть партнерами-соинвесторами. Те же крестьяне могут внести как свой пай имеющуюся в их владении землю, хозяйственные постройки — и обеспечить мигрантам крышу над головой. А иностранные партнеры пускай привозят не только работников, но и свою технику, а также денежные инвестиции. На таких предприятиях откроется для наших крестьян прекрасная возможность обучения методом «подсматривания» за прогрессивными технологиями китайцев в сельхозпроизводстве.

Развитие на модернизационной основе мелкотоварного производства овощей, мяса и даже сои может дать урожайность в два раза большую, чем в условиях крупных агрохолдингов. Развитие МСП в селах, с обязательным привлечением иностранных работников, особенно важно потому, **что в нашей Амурской области на 1 кв. км приходится всего 3 трудоспособных человека, а невозделанной земли в Амурской области почти целый миллион га**.

Времени у нас осталось совсем немного

Надо наконец понять, что вопрос регулирования количества и качества прибывающей в Россию рабочей силы это ПОЛИТИЧЕСКИЙ вопрос. Его разумное решение будет содействовать удержанию наших восточных территорий. Вот напротив Благовещенска, по ту сторону Амура, высится своими небоскребами город Хэйхэ (он вырос из захудалого поселка у нас на глазах, в сказочно короткие сроки), как возможный пример того, как можно грамотно распорядиться рабочей силой, которой в Китае всегда было в избытке.

Амурское региональное отделение «ОПОРЫ РОССИИ» разработало механизм создания кластера «Амурская усадьба». В октябре предложение о проекте было передано министру сельского хозяйства Российской Федерации Е. Б. Срынник, а в ноябре — в Минэкономразвития России. Будем ждать результата.

Однако должны заметить, что без снятия административно-бюрократических преград на пути привлечения в малый и средний бизнес необходимого числа иностранных работников выполнение проекта заведомо окажется под угрозой. Между тем «ОПОРА РОССИИ» готова взять на себя ответственность за осуществление проекта. Мы могли бы не только организовать процесс адаптации мигрантов и обеспечить им человеческие бытовые условия, но также постепенно объединить потенциал местных малых предприятий различных уровней, развивать преемственность поколений через молодежное предпринимательство.



Налоги уплывают. Кому выгодно?

Ольга Воробьева,
доктор экономических наук, зав. кафедры РГСУ

Начну с напоминания об истине, известной уже практически каждому ребенку. В России живет и работает много иностранных граждан. Очень много. Только по вполне законно полученным разрешениям на работу – более 2 млн. человек из разных стран мира. В последние годы более 70% из них – наши ближайшие соседи, граждане стран СНГ.

А сколько без таких разрешений, пока никто точно посчитать не может. То ли в два, то ли в три раза больше.

Труд иностранных работников, раз их нанимают, безусловно нужен, создает определенные блага и услуги, и результаты труда остаются на территории региона, в котором эти мигранты работают. В переводе на «экономический» язык – создается внутренний валовый продукт (ВВП), и объемы его достаточно велики. Они могут быть несложно подсчитаны, если это касается производства материальных благ в таких видах деятельности, как строительство, сельское хозяйство, промышленность. И более сложно их подсчитать, если это касается работы, связанной с предоставлением таких услуг, как помощь в ведении домашнего хозяйства, в воспитании детей, в уходе за больными, уборке территорий городов и др. Но эффект от работы мигрантов очевиден. И то, что этот позитивный эффект вовсе не мал, уже практически никто не оспаривает.

Но остается без ответа вопрос о вкладе иностранных работников в казну государства, в котором они работают, в виде налогов. С тем, что любой работник должен платить налоги, никто не спорит. А вот в вопросе, сколько и как, – пока согласия нет. Необходимого согласия между теми, кто должен платить налоги, и теми, кто их должен собирать.

И что интересно, стать налогоплательщиком, а значит полноправным членом общества, на которого распространяются предусмотренные для налогоплательщиков права и обязанности, никто ведь не отказывается. Практически никто. Но почему они, иностранные работники, не становятся налогоплательщиками? Особенно те, которые работают у отдельных так называемых физических лиц?

Причин, как мне кажется, несколько. Вот главные две. Первая – размер ставки, вторая – отсутствие простого, понятного, четкого порядка или механизма взимания налогов с иностранных работников, нанятых физическими лицами. Конечно, если их, работников, объединяет некий работодатель, за уплату налогов отвечает он, и такая система работает. Правда, с использованием различных «схем» для ухода от уплаты налогов в полном объеме. Потому что полный объем – разорительный.

Ставка в первые 6 месяцев – 30%. Но можно этот порядок обойти, и он успешно обходится. Значит, по этой ставке де-факто налоги и не взимаются. Спрашивается: почему же де-юре не изменить размер ставки, чтобы не вынуждать работодателей использовать обходные «схемы»?

Можно подсчитать.

Если численность налогоплательщиков, а это занятые работники (Ч), умножить (*) на средний размер оплаты труда (З) и умножить (*) на ставку налога (С), мы получим (=) объем налога (Н). То есть:

Ч * З * С = Н

При уменьшении ставки (С) увеличивается как численность налогоплательщиков, так и налогооблагаемая база, т. е. размер «белой» оплаты труда вырастает. Следовательно, увеличивается и объем налога. Это известный экономический закон, и он пока, во всяком случае в российских условиях, не нарушается.

Но это вариант и путь для повышения собираемости налогов с тех работников, за которых налоговые отчисления производит работодатель. А те, которые трудятся индивидуально, у «физических лиц»? Как быть им, чтобы стать дисциплинированными налогоплательщиками? Пока им никакого законного, цивилизованного выхода не предлагается. Что они могут сделать – и многие, но не все делают – в рамках существующих «правил игры»?

Получают (оформляют) регистрацию. Хорошо. Получают разрешение на работу. Так. С 1 июля 2010 года – приобретают патент, разрешающий работу. А как уплатить налоги? Есть ли порядок, предусмотренный существующей системой? Мигранты говорят: НЕТ!

Декларирование дохода, полученного от работы в России индивидуальным работником – иностранцем, невозможно.

→

Налоговая служба с удивлением встречает тех, кто обращается туда с наивным вопросом: как мне уплатить налог? А правда, как? Регистрация и разрешение есть, но как попасть в поле зрения российской налоговой системы иностранному работнику **персонально**?

На практике это выглядит так (опишу абсолютно достоверную сцену).

Место действия: Помещение районной налоговой службы Московской области.

Действующие лица: Сотрудница НС (СНС). Иностранцы – строители с Украины (Ин-цы).

Ин-цы: Здравствуйте, мы тут на садовых участках работали, дома строили, получили зарплату. Хотим налог заплатить, чтобы нас не упрекали, что мы законы нарушаем. Как это сделать?

СНС: Кто вы такие? Ваши документы?

Ин-цы: Вот. Разрешение на работу. Регистрация. Все в порядке. Нам бы какой-нибудь документ заполнить, что мы получили столько-то от хозяина, ну и внесем положенную сумму в виде налога в банк. А то, знаете, возраст уже подходит, о пенсии надо побеспокоиться. А кто нам ее и с каких доходов рассчитывать будет, неясно. Вы уж нам подскажите.

СНС: А куда я их возьму, ваши налоги? Вы где зарегистрированы? В Москве? Вот туда и идите.

Ин-цы.: Но мы строим здесь, неделю здесь живем, а в выходные там не работают. Нельзя ли здесь заплатить? Мы декларацию заполним и все, что еще нужно.

СНС: А, так вы не живете там, где у вас регистрация? Сейчас я вызову миграционную инспекцию, пусть они с вами разбираются.

Ин-цы: А что им с нами разбираться-то? (Испуганно переглядываются.) Можно мы выйдем, покурим?

СНС: Идите.

Выходят.

Ин-цы (один другому): Документы у нее забрал? Скорее ноги отсюда уносим. Быстро! Вот и заплатили! Как бы не арестовали.

СНС: Ушли, слава богу. Как я эти налоги брать буду? Наличными, что ли? От кого? Пусть у себя платят. Вот привязались! Мне и своих проблем хватает. Как я их ловко спровадила! Но у меня же нет другого выхода. Не напугала бы – не ушли бы.

А выход, на мой взгляд, есть. И о нем уже лет 7-8 говорим и пишем. Заключается он в следующем. Выражаясь шершавым официальным языком, нужно сделать вот что:

разработать и реализовать механизм присвоения индивидуального налогового номера иностранному работнику (трудящемуся) – или, сокращенно, ИННИР(Т) – и взимания с него налога по ставке не намного выше, чем та, которая установлена для российских граждан (скажем, на уровне 15%), с декларируемой работником суммы дохода (но не ниже определенного, скажем – среднероссийского, уровня оплаты труда в конкретной сфере).

Расчет, объясню, таков: сейчас у нас, например, 2 млн. иностранных граждан, работающих у физических лиц. По отраслям они распределены примерно следующим образом: в строительстве – 30%, няни и сиделки – 10%, помощники по хозяйству, в том числе сельскому (садовники и др.) – 20%. Чтобы подсчитать их численность для расчета налогооблагаемой базы, необходимо среднюю заработную плату в каждой сфере деятельности (строительство, оказание услуг и проч.) умножить на численность работников и на ставку налога. Например: 10 тыс. руб. * 40 тыс. чел. + 15 тыс.руб. * 20 тыс. чел. + … + **Х** тыс. руб. * **У** тыс. чел. От суммы произведений берем 15 %, получаем … сумасшедшие деньги! И это в месяц!

А вдобавок получаем – регистрацию. Причем связанную не с **местом проживания**, чаще всего фиктивным, а с **реальным местом работы и заработка**.

Индивидуальный налоговый номер должен, безусловно, учитывать и смену места работы, а значит и пребывания, но он, во-первых, позволит идентифицировать работника, а во-вторых (и для каждого работника это жизненно важно) станет основанием для получения социальной защиты, пенсионного обеспечения в старости, несмотря на то, что работал мигрант за рубежом. Но ведь в свою страну мигранты привозят и переводят немалые средства, так что есть за что им потом платить пенсию.

Можно ли считать приобретение патента альтернативой налогу? Ни в коей мере. Во-первых, мера получается совсем другая. Предусмотренный законом размер подоходного налога (тысяча рублей в месяц) даже при ставке в 15% соответствует зарплате в 6 600 рублей. Но таких низкооплачиваемых среди иностранных работников уже нет. Средняя зарплата по всем видам работ, которые выполняют иностранцы, выше в два и более раз. Значит, и недополучает бюджет в два и более раз – через систему патентов.

Во-вторых, никаких «следов» того, что иностранный гражданин работал в России и зарабатывал, для его соцобеспечения в старости патент не дает. Так что, как ни сравнивай эти два механизма, плюсы будут не в пользу патентов. Хотя введение патентов, безусловно, лучше, чем ничего. Тут возразить нечего.

Итак, простая арифметика показывает (см. расчет выше), что неуплаченные налоги обильно уплывают из российского бюджета. Ежемесячно. А могли бы оставаться. Разница? Разница есть. Только не в пользу России. И конечно, не в пользу самих работников, которых мы лишаем возможности стать законопослушными гражданами и позаботиться о своем будущем. А в чью же пользу это работает?

По-моему, ясно, что это прежде всего нравится тем, кто извлекает выгоду из бесправия мигрантов, но при этом обирает и государство, то есть нас с вами.

Мигранты и мы, общество

Роман Рыбаков:

«Кто должен взять на себя главные заботы по интеграции мигрантов — госчиновники или общественность?»



стр. 32–33

Юрий Авдеев, Сергей Пушкарев:

«Попытки объединить усилия госструктур с общественными инициативами, к сожалению, реальной поддержки не находят»





стр. 33–36



Кира Ваганова:

«Особое место занимает работа с молодыми петербуржцами, направленная против проявлений расизма и экстремизма»

стр. 39–40

Владимир Муженский:

«Нас давно волнует судьба приехавших на ПМЖ соотечественников, которые оказались в положении «нелегалов поневоле»



стр. 37–39



Ренат Каримов:

«Приходилось придумывать новые формы работы, считаясь с потребностями и возможностями мигрантов»

стр. 42



Интеграция мигрантов стала заботой всего города

Роман Рыбаков,
юрист Информационно-ресурсного центра Бюро МОМ в Москве

Кто должен взять на себя главные заботы по интеграции мигрантов — госчиновники или общественность? У нас этот вопрос пока спорный, а на Западе он давно решен: государство создает условия, а уйму житейских проблем, возникающих у человека в незнакомой среде, решают, конечно, общественные организации. Их, работающих с мигрантами, в принимающих странах Запада очень много. Но вот уже и в России появляется успешный опыт, и мы хотим привести пример успешного взаимодействия в этой области государства и общественной организации.

Сотрудники Информационно-ресурсного центра, который открылся недавно в Бюро Международной организации по миграции (Бюро МОМ) в Москве, совершили в минувшем октябре интересную поездку в Ярославль. Там областное отделение международного общественного фонда «Российский Фонд Мира» реализует региональную программу «Мигранты региона». Самое важное, что особо хотелось бы отметить: работа идет на основе гранта, выделенного из областного бюджета. Проводился в этом регионе конкурс проектов, направленных на развитие институтов гражданского общества и гармонизацию межнациональных отношений.

Мы приехали, чтобы узнать, как идут у них дела с интеграцией мигрантов, и конечно, чтобы рассказать о международном опыте. В совместных консультациях участвовали, кроме сотрудников фонда (его председатель С. В. Салов — депутат Ярославской областной думы), заинтересованные государственные лица: советник губернатора Ярославской области по национальным вопросам А. Тимченко и представители УФМС по Ярославской области. Были приглашены, разумеется, и руководители диаспор, а также другие уважаемые коллеги.

Необходимость данной программы, оказывается, ярко выявилась в ходе подготовки Ярославля к празднованию своего тысячелетия. Повсеместный ремонт фасадов зданий, строительство новых объектов — естественно, все это осуществлялось в основном трудовыми мигрантами. Жители Ярославля не могли не заметить значительного увеличения количества иностранцев в городе. Как водится, население реагировало на обилие «понаехавших» неоднозначно. Так что первым делом общественной организации пришлось проводить разъяснительную кампанию в СМИ. Но одновременно сотрудники фонда старались повлиять и на сознание самих мигрантов: начали проводить программу по подготовке их к активной социальной жизни в Ярославле.

Программа «Мигранты региона» рассчитана на три этапа, распределенных на три года. Первый этап, с июня по ноябрь 2010 г., включает следующие основные направления:

Организация уроков русского языка по специальной программе для небольших групп мигрантов.

Проведение культурной программы (образовательные автобусные экскурсии, походы в театр, знакомство с богатой историей города, привитие основных навыков социальной коммуникации)

Работа воскресного «конфликтного центра» — в нем мигрант может получить помощь психолога, кон-

Успешность программ интеграции во многом зависит от мотивации и заинтересованности в них мигрантов

сультацию юриста по трудовым, миграционным и иным вопросам, встретиться и проконсультироваться со специально приглашенным сотрудником местного отделения ФМС.

Создание «горячей линии», на которую может обратиться мигрант.

Успешность этой программы во многом зависит от мотивации и заинтересованности в ней мигрантов. Добиться такого эффекта стало возможно, во-первых, благодаря предложению о дальнейшем возможном профессиональном обучении тех, кто будет участвовать в программе. Во-вторых, потому что удалось кардинально изменить целевую установку мигрантов — с привычного отношения: «Ярославль — это место для «шабашки» — на совсем другое: «Мы работаем в одном из самых красивых городов России». В-третьих, благодаря эффективному взаимодействию с теми диаспорами, которые пользуются наибольшим авторитетом у мигрантов — приходят на помощь в решении разнообразных проблем.

А что же предпринимается для подготовки ярославского общества к доброжелательному сосуществованию с мигрантами? В основном это, как уже говорилось, информационная кампания: публикации в печатных изданиях и телевизионные передачи. Тут важно непосредственное участие самих сотрудников фонда и их экспертный контроль за появляющимися материалами. Трудно изменить устоявшееся настороженное отношение общественности к мигрантам. Да, обилие «понаехавших» бросается в глаза и пугает. Но местные часто не замечают, что «пронесшийся поток мигрантов» оставил множество добрых перемен в городе: восстановил его улицы, отремонтировал дома, закрыл те пробелы на рынке труда, которые местное население не хотело заполнять самостоятельно. Работать с общественным мнением очень важно, но мы полагаем, что одних информационных кампаний все-таки недостаточно. Необходимо еще искать разные формы непосредственного живого общения между местными жителями и мигрантами, представить в лицах подлинную человечность каждой из этих двух сторон. Возможность достичь этой цели будет увеличена, если проводить, например, совместные культурные (и не только!) мероприятия, одинаково интересующие и мигрантов, и местных.

Мы, сотрудники Международной организации по миграции — Павловская Юлиана, Таран Екатерина, Игамбердиева Зарифа и автор этой статьи — участвовавшие в ярославской поездке, высоко оценили перспективы и проделанную работу по проекту «Мигранты региона». Выявили схожие векторы развития между этим проектом и родственной программой МОМ в области трудовой миграции в Центральной Азии и России. Мы считаем, что если программа «Мигранты региона» успешно продлится и будут уже видны реальные результаты интеграции, то ярославский опыт может быть тиражирован в других субъектах России.



Юрий Авдеев,
директор Азиатско-Тихоокеанского института миграционных процессов, к. э. н.

Сергей Пушкарев,
председатель Общественно-консультативного совета при УФМС России по Приморскому краю, доцент

О трудностях партнерства

(Из дальневосточного опыта работы ОКС)



Известно, что за последние два десятка лет население Приморского края сократилось на 20 процентов. Уезжают молодые, энергичные, а на их место приезжают тоже в основном молодые, но чаще всего без образования, без специальности и даже без знания языка. А тут еще фобии по поводу «желтой угрозы» (правда, не столько в регионе, сколько за его пределами). Региональные службы постепенно научились контролировать китайскую миграцию, но вот когда пошли массовые потоки из безвизовых стран СНГ, стало ясно, что административных рычагов недостаточно для управления этой стихией и надо привлекать к работе с этой категорией мигрантов потенциал общественности.

Сначала наш Совет был сплошь в погонах

Когда из Москвы пришла команда директора Федеральной миграционной службы о создании общественно-консультативных советов, наша миграционная служба поспешила отрапортовать, что ОКС создан. В состав «общественного» совета были включены сплошь официальные лица: сам начальник УФМС, его подчиненные и сотрудники других родственных структур. «Хотели как лучше», а получилась дублирующая структура, и вместо умножения сил за счет привлечения общественности работники миграционной службы взвалили на себя не свою ношу. Понятно, что ничего хорошего из этого выйти просто не могло.

Деятельность Совета разительно изменилась, когда он стал на деле «при…», а не «в…» структуре УФМС. На это потребовался почти год. Авторитет организации был обеспечен уже тем, что его возглавил бывший руководитель краевой миграционной службы, лучше которого миграционную ситуацию в крае не знал никто, а в состав Совета вошли специалисты, ученые и представители национальных диаспор, средств массовой информации. Сформировали команду, у которой было и знание миграции, и понимание социально-экономической ситуации в регионе, а также, что особо важно, опыт работы с людьми, в частности — с представителями диаспор.



Заседание общественно-консультативного совета во Владивостоке

Вывод из состава ОКС сотрудников УФМС и других чиновников вовсе не означал, что Совет вознамерился работать в отрыве от госструктур. Наоборот, как вскоре показала практика, независимость позволила Совету поднимать самые острые проблемы, которые возникают из-за несовершенства миграционного законодательства и мучают как мигрантов, так и сотрудников миграционной службы, но те, исполнители, сами критиковать закон не имеют права.

На первом же заседании Совета решили, что главные наши задачи состоят в том, чтобы по мере сил участвовать в совершенствовании миграционной политики в Приморском крае и содействовать УФМС в реализации мероприятий, направленных на:

- *активизацию работы с национальными общинами, землячествами и диаспорами края;*
- *организацию взаимодействия с работодателями, привлекающими трудовых мигрантов;*
- *тесное сотрудничество с представителями науки, специализирующимися на проблемах трудовой миграции, беженцев и вынужденных переселенцев.*

Общественная приемная стала учебным центром

Первым практическим шагом Совета было создание Общественной приемной по проблемам миграции во Владивостоке, а затем мы открыли филиалы в Артеме, Уссурийске и Находке. Задачей Общественной приемной стало проведение разъяснительной работы среди населения по проблемам адаптации и натурализации мигрантов; и конечно, мы оказываем юридическую помощь самим мигрантам. В консультировании Совету охотно помогают руководители ряда диаспор.

Деятельность Общественной приемной оказалась возможной благодаря инициативе и финансовой поддержке некоммерческой организации «Фонд правовой поддержки». Удачное расположение офиса, оснащение современным оборудованием, высокий профессионализм работников довольно скоро превратил Общественную приемную в своего рода учебно-методический центр, услугами которого пользуются не только мигранты, но и работодатели.

В этом году мы организовали консультирование специалистов предприятий и организаций, подающих заявки на квоты. Работает у нас семинар-практикум «Снижение рисков работодателей при легальном найме иностранных работников». Было 5 пробных семинаров в прошлом году, а в этом году более 90 специалистов прошли обучение на 8-ми семинарах. Законодательство так быстро меняется, что многие слушатели с охотой становятся «второгодниками». Проводим и выездные семинары.

Как мы гасили межнациональные конфликты

Население Приморского края — это 129 национальностей, многие из которых малочисленны,

и раньше общественных объединений, представляющих их интересы, не было. Но поток трудовых мигрантов подвигнул ОКС инициировать создание ассоциации «Дружба народов Средней Азии». Президентом стал имам Мусоев Закирджон Сидикович, который в течение трех лет был представителем ОКС в Таджикистане. Выполняя поручение Совета о создании «миграционных мостов» с общественными организациями стран СНГ, он провел ряд встреч с руководством Таджикистана. По его инициативе состоялась встреча председателя ОКС с министром культуры республики. Обсуждался вопрос организованного набора специалистов по заявкам работодателей Приморского края непосредственно в Таджикистане.

Совместно с УФМС Совету не раз удавалось предотвратить вспышки межнациональных конфликтов. Так, в апреле 2007 года стало известно, что «Союз славян» собирается провести митинг против мигрантов у здания миграционной службы. На экстренное заседание ОКСа были приглашены руководители диаспор и вместе выработали позицию игнорирования митинга. Тем самым эффект экстремистской акции был сведен к нулю.

Тогда же (в апреле 2007 г.) сложилась напряженная обстановка в среде трудовых мигрантов. Им стало известно, что заявка на квоту, составленная Администрацией Приморского края и уже утвержденная в Москве, предусматривает выдачу разрешений на работу всего… 176 мигрантам. А ведь на протяжении ряда лет в Приморье работало 16-17 тыс. человек из СНГ. Конечно, та мизерная квота была «выбрана» еще в январе, а люди продолжали ехать в наш дальний край и попадали в безвылазную ловушку. Обстановка нагнеталась еще и экстремистскими группировками.

Совет срочно обратился к губернатору края. Руководство УФМС организовало встречу диаспор с вице-губернатором. Было принято решено поручить Общественной приемной при ОКС совместно с президентом ассоциации «Дружба народов Средней Азии» подготовить предложения от работодателей по корректировке квоты.И был найден немедленный выход, чтоб предотвратить волнения: передали часть квот для дальнего зарубежья в пользу ближнего.

По предложению начальника отдела внешней трудовой миграции УФМС Таисии Алексеевны Рожанской в практику ОКС были введены ежемесячные информационные встречи с представителями диаспор. Это позволяло оперативно вносить коррективы в действия трудовых мигрантов, когда менялась процедура оформления разрешений на работу. Потом по инициативе ОКС с апреля 2009 г. начала функционировать во Владивостоке Информационно-кадровая служба (ИКС), представляющая собой центральное звено в системе управления процессами трудовой миграции в крае.

Мы не должны опозориться перед участниками саммита

Особенно много вопросов возникает в последнее время в связи со строительством объектов к саммиту АТЭС-2012 во Владивостоке и Приморье. Трудовые мигранты, получая информацию от недобросовестных вербовщиков, приезжают наобум и часто попадают практически в рабство к «кидалам». Оценка событий на о. Русском, связанных с трудовой деятельностью граждан СНГ, дана журналистом, членом нашего Совета М. Лободой в публикации «Зона полустрогого режима» (http://dvvedomosti.ru/news/people/?id=2013 © Дальневосточные Ведомости), а также в статье «**Рабсила за миску похлебки — мечта любого строителя и правителя» (ТОК №9 (6393) 4-11 марта 2010 г.) «РАБЫ не МЫ?»**

Однако же количество иностранных рабочих на строительстве объектов саммита должно увеличиться до 8 000 тыс. человек. Весной этого года Совет решил, что теперь приоритетом его деятельности должно стать содействие УФМС и Администрации Приморского края в отработке системы найма иностранных специалистов на объекты саммита. Впрочем, ситуация на о. Русском как капля воды отражает всю миграционную стихию на территории Приморья. И пора же наконец понять, что просто силовыми методами тут порядок не установишь.

«Посторонние» к управлению миграцией не допускаются

Нас давно тревожит, что в регионе, да пожалуй, и во всей стране отсутствует системный и долговременный характер управления процессами трудовой миграции. Попытки объединить усилия государственных структур с общественными инициативами и предложениями бизнеса, к сожалению, реальной поддержки в органах государственного управления не находят. Вот яркий пример. По поручению Совета Азиатско-Тихоокеанский институт миграционных процессов в течение трех лет разрабатывал механизм управления трудовой миграцией. В основу мы заложили государственно-частное партнерство с использованием потенциала национальных диаспор и ЧАЗов. Предлагаемый механизм уже был рассмотрен на совместном заседании УФМС и Администрации Приморского края. Нам рекомендовали вместе с заинтересованными структурами государственного и муниципального управления провести семинар-совещание с работодателями. Мы, конечно, проведем, посовещаемся в очередной раз. Однако прекрасно понимаем, что строить предлагаемую систему эффективного управления в пределах одного субъекта Федерации равносильно затыканию одной дыры в решете.

Еще в 2008 году модель управления трудовой миграцией на принципах государственно-частного →

партнерства обсуждалась и была одобрена международным форумом «Трудовая миграция в Евразийском регионе: тенденции, проблемы и пути сотрудничества». Форум, организованный по инициативе Администрации Приморского края, прошел на высоком уровне. Однако дело с тех пор не сдвинулось.

Причины известны. Прежде всего загвоздка в том, что закон о ЧАЗах, хоть его давно уже поддержал Совет Федерации, до сих пор окончательно не принят и действующее законодательство не предусматривает участия неправительственных организаций (ЧАЗов, бирж и т. п.) в процессах регулирования трудовой миграции. Мы это учли, и разработку предлагаемого нами механизма управления можно осуществлять и в рамках действующего миграционного законодательства. Но вот, собственно, основной тормоз: руководство ФМС считает, что трудоустройство мигрантов должно полностью находиться «в управлении государства, а не частных лиц и представляемых ими структур типа частных агентств занятости».

Впрочем, никто же не спорит: конечно, рычаги управления должны находиться в руках государства. Но зачем исключать из не поддающегося пока управлению процесса неправительственные организации? Ведь мы искренне хотим разделить тяжкую ношу, с которой государство явно не справляется.

Так и живем — в параллельных мирах

Очень обидно, но получается, что органы государственного управления всех уровней и неправительственные организации, то есть мы, общество, движемся в параллельных мирах. Иногда удается появиться на «их» горизонте в виде НЛО, взбудоражив на какое-то время ситуацию другого измерения, но потом миры снова расходятся.

У нашего ОКС накопились серьезные претензии к Общественному совету при ФМС России. Этот элитный московский Совет существует как «вещь в себе». Какие либо рекомендации, предложения по рассматриваемым на его заседаниях вопросам на места не поступают. (Однажды поступившее вскоре было отозвано директором ФМС.) И мы, провинциалы, чувствуем себя забытыми сиротами. А ведь по нашему, и не только нашему мнению, именно федеральный Совет должен быть координатором действий ОКС при территориальных органах ФМС России. Под его руководством мы должны были бы выработать единую линию поведения, определить наконец свое, пусть скромное место в регулировании миграционных процессов. Страна у нас одна, и правила игры тоже должны быть едины.

И нуждаемся мы, конечно, в поддержке своих инициатив. До чего ж трудно их «пробивать»! Ведь территориальные органы ФМС России, укомплектованные в основном прикомандированными сотрудниками МВД, работают лишь по приказу сверху.

Не секрет, что зачастую вместо квалифицированных, знающих свое дело специалистов из числа гражданских государственных служащих в распоряжение территориального органа ФМС откомандировываются офицеры МВД, не имеющие к миграции никакого отношения. Вот наше последнее огорчение: в начале ноября получила предупреждение о сокращении своей должности начальник отдела внешней трудовой миграции Т. А. Рожанская. Да, это та самая Таисия Алексеевна, о которой мы упоминали в начале статьи. Кстати, когда писали начало, еще не знали и подумать не могли, что такого работника посмеют уволить. Ведь это она сразу после создания краевой миграционной службы (в 1993 году) была разработчиком постановления губернатора Приморского края «О порядке привлечения и использования иностранной рабочей силы». Положения этого постановления легли потом в основу указа президента России от 16.12.1993 г. № 2146. Инициативный, пользующийся авторитетом и у мигрантов, и у работодателей специалист, проработавший в миграционной службе 17 лет, Рожанская поистине незаменима. Но ее заменят человеком в погонах (интересно, из какого подразделения — вневедомственной охраны, ГИБДД или еще откуда….). Люди в погонах лишены возможности выступать с инициативой и принимать самостоятельные решения. Преследуется, значит, одна цель — беспрекословное послушание.

За 7 неполных «милицейских» лет в УФМС России по Приморскому краю сменилось четыре руководителя; один из них три года поисполнял обязанности начальника и ушел, так и не вступив в должность. Хорошие взаимоотношения между ОКС и УФМС установились только при последнем руководителе полковнике Гребенщикове С. Б., но и он, проработав чуть больше года, был отстранен от должности. Почему человек стал неугоден, нам неизвестно.

Мы с надеждой ожидаем, что разговоры о том, что миграционная служба станет самостоятельным министерством, окажутся правдой. Хватит терпеть этот гнет, ясно же, что эксперимент не удался. Полное «опогонивание» службы превращает ее исключительно в контрольно-надзорный орган, а таком виде с ее функциями вполне справится будущая полиция. Дальнейшее пребывание ФМС в ведении МВД не только вредит авторитету службы, но пагубно сказывается на состоянии миграционных дел. А ведь от того, станет ли миграция полезным, управляемым процессом или же нынешняя стихия превратится в разрушительный шторм, зависит, мы уверены, будущее России.



О миграционной практике «с человеческим лицом»

Владимир Муженский,

член Общественного совета при ФМС России, председатель Общественно-консультативного совета при УФМС России по Воронежской области, председатель Комитета по миграционной демографической политике Торгово-промышленной палаты Воронежской области, президент НПО «Мигрант — Партнер»

Как и в других регионах, Общественно-консультативный совет при УФМС России по Воронежской области был создан в июле 2007г. Необходимость создания таких советов была продиктовано временем, хотя и вызывала у некоторых функционеров сомнения. Состав Совета за три года менялся количественно и по персоналиям-шел подбор наиболее знающих людей для эффективности работы Совета. Сейчас в его составе 13 членов: ученые, депутаты, представители общественных объединений, молодежных организаций, национальных диаспор.

Заседаем не часто, но работаем постоянно

На заседаниях Совета поднимаются актуальные проблемы миграции: о роли трудовых мигрантов в развитии Воронежской области (с учетом социальных и экономических возможностей территорий); о государственной поддержке в обустройстве вынужденных переселенцев; о взаимодействии в решении проблем миграции органов власти с бизнес — структурами, некоммерческими организациями, национально — культурными автономиями и диаспорами, а также с научными и учебными учреждениями.

Особое внимание ОКС уделяет реализации областной программы содействия добровольному переселению. Основными докладчиками на заседаниях обычно бывают ответственные работники УФМС, от которых мы получаем самую свежую объективную информацию. Успешной деятельности Совета способствует постоянное внимание со стороны начальника УФМС Н.И. Полуказакова .

Наш Совет принял активное участие в подготовке заседания межведомственной комиссии по вопросам привлечения и использования иностранных работников на территории Воронежской области. Было выдвинуто много важных предложений: организовать при Совете приемную по обслуживанию иностранных граждан; создать координационный совет лидеров землячеств, диаспор и общин; проводить «круглые столы» с участием работодателей и диаспор. Совет был инициатором и организатором встречи работодателей с представителями Торгово — промышленной палаты, УФМС и Управления занятости населения.

Если в начале деятельности мы заседали каждый месяц, то со временем стали собираться раз в квартал, зато между заседаниями постоянно функционируют рабочие группы. Стремимся оперативно реагировать на самые злободневные вопросы дня. Так, в связи с террористическими актами в г. Москве было созвано экстренное заседание Совета, где сотрудники правоохранительных органов рассказали о мерах, принятых для профилактики в нашем регионе.

Роль ОКС в поисках «нелегалов поневоле»

Нас давно волнует судьба приехавших на ПМЖ соотечественников, которые по разным причинам не смогли во время оформить гражданство РФ и оказались, как пишет «Российская газета», в положении «нелегалов поневоле». И ведь в большинстве это русские люди, у них нет и быть не может другой родины, кроме России. Нас порадовало письмо директора К.О.Ромодановского о легализации граждан бывшего СССР, длительное время пребывающих на территории РФ, правовой сататус которых не урегулирован. В письме рекомендовано подключить ОКСы к работе по поиску этих людей. Многие из этих «нелегалов», узнав, что у них не хватает каких-то документов для получения РВП и что за этими справками надо ехать в республику, с которой у них давно оборвались всякие связи, приходят в отчаяние и исчезают из поля зрения миграционной службы, не оставив никаких адресов. Мы сразу же созвали Совет и тщательно обсудили все имеющиеся возможности, чтобы помочь УФМС оптимально →

выполнить поручение директора. В обсуждении этой, давно наболевшей проблемы принимали участие ответственные работники УФМС, представители ГУВД ВО, УВД по Воронежу. На заседание были приглашены руководители национальных диаспор и, конечно, правозащитники.

Были выработаны следующие предложения:

- *Просить администрацию Воронежской области создать рабочую комиссию для координации действий по легализации граждан бывшего СССР, длительное время пребывающих на территории РФ без правового статуса.*
- *Предложить УФМС разработать информационные материалы по проблеме легализации .*
- *Просить пресс-центр губернатора Воронежской области распространить информацию через СМИ.*
- *Сотрудников УФМС и других организаций обязать вести регистрационный учет всех граждан, обратившихся по вопросам легализации, независимо от времени их пребывания на территории России.*
- *Поручить ОКС открыть специализированную общественную приемную и телефон доверия для мигрантов — нелегалов. Подготовить тематическую передачу на радио и телевидении.*
- *Поручить экспертам-членам ОКС подготовить аналитическую записку по данной проблеме для рабочей группы Правительственной комиссии по миграционной политике.*

И вот с нынешней осени у нас работает общественная приемная при Общественно-консультативном совете. Ее основная цель —содействие мигрантам в адаптации и интеграции в местное сообщество. Мы разработали большой проект «Гражданство-право на жизнь» по легализации соотечественников, попавших в сложную жизненную ситуацию. В настоящее время по этим категориям граждан ведется переписка с различными официальными органами (Консульский отдел МИДа РФ, консульские учреждения стран СНГ, ФМС России и т.д.).

Чем больше партнеров, тем ближе успех

В 2010 г. мы ввели практику совместных заседаний Совета и Комитета по миграционной и демографической политике Торгово—промышленной палаты Воронежской области. Этот комитет был создан примерно в одно и то же время с Общественно-консультативным советом. Мне было предложено возглавить комитет. При Комитете действуют подкомитеты: по трудовой миграции и предпринимательству, по международному образованию и работе с иностранными учащимися, по связям с соотечественниками за рубежом, по межнациональным отношениям. Теперь комитет и Совет работают сообща. Действует 4 консультативных пункта для мигрантов. Осуществляется представительство в судебных органах по проблемам мигрантов. Совместно с УФМС России по Воронежской области проведено два анкетирования мигрантов.

Распространено более тысячи информационных пакетов о Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом. Проведено около трехсот консультаций для потенциальных мигрантов в РФ (почта, телефон, интернет, личные обращения иностранных граждан в консультативные пункты). По запросу Совета и Комитета учеными ВГУ готовится экспертное заключение о правомерности приостановления и отмены действия двухстороннего Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан об упрощенном порядке приобретения гражданства.

Сотрудничеству с вузами мы уделяем особое внимание. Заместителем председателя нашего Совета является авторитетный в области человек Т.Зражевская, заведующая кафедрой конституционного права России и зарубежных стран Воронежского государственного университета, директор АУ ВО «Институт регионального законодательства», д.ю.н, профессор, заслуженный юрист России. Член Совета, преподаватель юридического факультета Воронежского государственного университета, к.ю.н., научный сотрудник АУ ВО «Институт регионального законодательства»

Преподаватель ВГУ И.И. Тюнина подготовила к изданию учебное пособие «Конституционно-правовой статус трудящихся-мигрантов в Российской Федерации». Учебник получил высокую оценку в научных кругах.

Заместителем председателя Комитета по миграционной и демографической политике Торгово—промышленной палаты Воронежской области является Шульгина Л..В., директор Института международного сотрудничества Воронежской государственной технологической академии, д.э.н., профессор.

Члены комитета ТПП помогают в организации собственного дела индивидуальным предпринимателям — мигрантам: консультируют их, предоставляют информацию. В целях адаптации мигрантов мы организовали 7 экскурсий по Воронежской области, 100 мигрантов посетили спектакли воронежских театров на привлеченные спонсорские средства. Важно и то, что имеется базовая организация Совета — НП «Мигрант — Партнер», которая взяла на себя все функции по организационной деятельности Совета, предоставив помещение для работы. Это очень важно, что у нашего ОКС есть свой постоянный офис.

Добровольные переселенцы — наш приоритет

Миграционной политике «с человеческим лицом», о которой говорил в интервью журналу К.О. Ромодановский, должна, конечно, соответствовать и миграционная практика. И вот тут роль ОКС трудно переоценить. Чиновник, каким бы отзывчивым он

ни был, просто не в состоянии уделить столько внимания и времени каждому мигранту, сколько уделяем мы, общественники.

Например, в числе консультантов в нашей общественной приемной опытный правозащитник Галина Рагозина. Она досконально знает проблемы мигрантов (тоже — бывшая переселенка), один из самых активных членов «Форума переселенческих организаций». Как терпеливо возится Рагозина с каждым переселенцем! Ведь они порой бывают такими непонятливыми, что, впрочем, и понятно — в долгом стрессе люди живут. Приведу один пример. Три часа разъясняла Галина Петровна участнику программы добровольного переселения, приехавшему из Узбекистаная , что делать и как. Это был кадровый военный, но даже он пришел со слезами на глазах от психологического напряжения. Приехал с женой и двумя малыми детьми. За три дня выложил несколько тысяч за съемную квартиру, регистрацию и т.д. Имеет дом в одной из воронежских деревень, но не может выехать туда, так как в анкете « заявился» на Воронеж. Он был настолько взволнован, что не мог заполнить квитанции. Но к нашей радости, уходил он спокойным, собранным и говорил, что ему легче будет жить, раз у него есть теперь хорошие знакомые в Воронеже, то есть мы.

К нам часто обращаются добровольные переселенцы, приехавшие по программе и не имеющиет здесь никаких контактов. Их направляют в общественную приемную из миграционной службы и Управления занятости. Практически у всех самый острый вопрос — регистрация. Участникам программы полагается по закону быстрое получение гражданства РФ (это самый привлекательный момент в программе), но ведь сначала нужно найти принимающую сторону, чтобы встать на три месяца на миграционный учет, затем найти собственника, который даст разрешение на временное проживание в его жилье на три года, а при получении паспорта гражданина РФ необходимо снова получить согласие собственника жилья, желательно для регистраии по месту жительства. А как переселенцу стольких доброхотов найти? Можно зарегистрироваться в сельской местности, но если у тебя в свидетельстве значится город (как у того военного), человек упирается в тупик. И пусть обещанное в городе рабочее место уже занято, то есть человек теперь идет по графе «самозанятость», но требование регистрироваться только там, куда заполнял анкету, остается. Какой тут смысл? Свои предложения, как вызволить людей из таких тупиков, Совет представил в миграционную службу, но мы понимаем, что решение не в ее власти, тут требуются поправки в закон.

Конечно, не все гладко в работе Совета. Проблем, которые необходимо решать множество. Это и недостаточная активность членов Совета, обусловленная их занятостью. И наступающая порой усталость из-за того, что самые, казалось бы, рациональные предложения Совета с большим трудом претворяются в жизнь. Не удается нам пока добиться достойного и правдивого освещения проблем миграции в СМИ, а ведь просвещать население мы просто обязаны. Без участия широкой общественности, без «встречного движения» местных навстречу мигрантам ни о какой интеграции мечтать не приходится.

В заключение хочу сказать, что мы остро нуждаемся в информации об опыте Советов в других регионах: как они работают, каких успехов добиваются, какие ошибки совершают. Уверен: не только нам, но и всем нашим коллегам, всерьез работающим в ОКСах, это жизненно необходимо. Хотя бы затем, чтоб не наступать на одни и те же грабли. Назрела необходимость наладить регулярное общение ОКСов, например, в режиме он-лайн. Думаю, это вполне под силу организовать Общественному совету, существующему при центральном аппарате ФМС.



Кира Ваганова,
журналист

Недавно санкт-петербургский Дом национальностей отпраздновал свой пятилетний юбилей. И хотя роскошные залы этого старинного здания, гостиные, мраморная лестница скорее напоминают дворец, это всё-таки Дом, гостеприимный и уютный. Каждого входящего приветствуют слова на разных языках, начертанные на полотнище, и означают они по-русски: «Здравствуйте!»

О делах, которые здесь происходят, рассказывает начальник Отдела по межнациональным отношениям Дома национальностей Владимир Викторович Михайленко. У этого человека есть ряд других общественных обязанностей. Он — председатель Общественного молодёжного совета по делам национально-культурных объединений Санкт-Петербурга и соотечественников за рубежом при Комитете по внешним связям администрации города, а также член Экспертного совета по вопросам укрепления толерантности при Комитете по внешним связям правительства Санкт-Петербурга. →

Многоцветье культур Петербурга



Выставка «300 лет Армянской общине Санкт-Петербурга». Завен Аршакуни. Пасха х.м. 2001г.



16 ноября в СПб ГУ «Санкт-Петербургский Дом национальностей» состоялся День открытых дверей, ставший ярким праздничным событием для представителей разных национально-культурных объединений

— Сейчас Дом национальностей готовит к выпуску новый информационно-аналитический сборник под названием «Мы — вместе!» Это наш девиз. Да и не просто же это слова. Мы действительно стремимся к созданию единой многонациональной общности. В нашем городе живут люди 140 национальностей, они имеют свою культуру, религию, обычаи, обряды. Но всех нас объединяет то, что мы петербуржцы. Во взаимодействии с разными диаспорами мы проводим конференции, диспуты, круглые столы, консультации.

В процессе живого общения возникают и укрепляются дружественные, доверительные отношения. Так уж повелось, что праздник какой-то одной этнической группы становится общим. Например, в конце октября состоялся концерт, посвящённый 20-летию ансамбля польского народного танца «Гаик». В нём участвовали разные коллективы: и «Немецкая слобода», и армянские ансамбли «Аястан» и «Армстаил», и азербайджанский ансамбль народного танца «Чинар», детский фольклорный ансамбль бурятского танца «Ая-Ганга», чувашский и другие.

А вот 16 ноября у нас стартовала Неделя толерантности. На всех этажах звучала национальная музыка. Гости знакомились с искусством разных народов на выставках декоративно-прикладного творчества, живописи, национальных костюмов. Даже могли отведать блюда национальных кухонь и получить понравившиеся рецепты. И, конечно же, выступали самодеятельные артисты диаспор.

В течение Недели толерантности совместно с общинами и учреждениями культуры мы организовали ряд увлекательных зрелищ в разных районах города. В центральном выставочном зале «Манеж» состоялся показ народных промыслов. Были представлены работы мастеров Латвии, Литвы, Эстонии, Польши…

В Доме национальностей проводят свои мероприятия около двадцати российских землячеств: кировское, архангельское, псковское, астраханское, иркутское… Всем им, как и этническим коллективам, предоставляются концертные и конференц-залы, гостиные и выставочные стенды.

Сегодня наш город принимает много иностранных гостей и трудовых мигрантов. Тем, кто приехал работать или учиться, необходимо как можно быстрее усвоить хоть элементарные правила культуры и традиции города. В Педагогическом университете имени Герцена для мигрантов успешно действуют курсы по изучению русского языка, издаются буквари и пособия. При Доме Национальностей создан Научно-консультационный совет из ведущих учёных по этнической проблематике — это политологи, социологи, психологи… Сейчас мы проводим серию публичных выступлений по толерантности, круглые столы, где обсуждаются практические проблемы: как лучше помогать мигрантам.

Особое место занимает работа с молодыми петербуржцами, направленная против проявлений расизма и экстремизма. К школьникам мы посылаем аспирантов, которые близки ребятам по возрасту и вызывают больше доверия. Во избежание межнациональных конфликтов в городе во время военных событий в Южной Осетии мы проводили встречи абхазской, грузинской и осетинской диаспор. Провожали в Южную Осетию колонну с гуманитарным грузом, собранным петербуржцами.

Мы помогаем общинам в их просветительской деятельности. Радует, что в городе издаётся 15 национальных газет. Прошла недавно презентация новой газеты узбекской диаспоры «ПетербургУз». Мне довелось инициировать и редактировать первый её номер. В Доме национальностей уже не первый год работает свой этнический пресс-клуб.

Сотрудничаем с Российской национальной библиотекой, Российским этнографическим музеем. Постоянную поддержку нашему Дому оказывает администрация Санкт-Петербурга.

Сибирская толерантность

Людмила Майорова,
председатель Общественно-консультативного совета при УФМС Красноярского края, кандидат юридических наук, доцент Сибирского федерального университета

Общественно-консультативный совет при УФМС России по Красноярскому краю (далее — Совет) работает около трех лет, и деятельность его весьма разнообразна. Об этом можно судить уже по тому, что в состав Совета входят представители всех, пожалуй, крупных национальных объединений региона, а также архиепископ Красноярский и Енисейский, муфтий Красноярского края, заместитель начальника управления общественных связей губернатора Красноярского края, уполномоченный по правам человека в Красноярском крае, представитель Союза промышленников и предпринимателей Красноярского края, представитель Управления Федеральной службы наркоконтроля Российской Федерации по Красноярскому краю, представитель Государственной инспекции труда в Красноярском крае и др.

Деятельность Совета регулярно освещается на сайте УФМС, на листе новостей информационного агентства «KNEWS», в журнале «Социальное партнерство: практика региона», а наиболее важные мероприятия освещаются региональными телевизионными компаниями.

Целый блок вопросов в деятельности Совета был посвящен анализу деятельности УФМС. Так, совместно с Управлением общественных связей губернатора края была разработана анкета для сотрудников миграционной службы. На вопросы анкеты отвечали все отделы и подразделения УФМС. Исследование проводилось с целью изучения актуальных проблем, связанных с национальными отношениями.

В заседаниях Совета, как правило, участвуют или начальник УФМС В. Н. Катречко, или его заместитель Л. В. Григорьева. Это дает возможность представителям национальных центров и диаспор в неформальной обстановке обсудить возникающие у них вопросы. На заседаниях Совета рассматривались такие, например, проблемы:

- *соблюдение прав граждан при получении государственных услуг, оказываемых УФМС;*
- *нарушение прав трудовых мигрантов, находящихся в России на законных основаниях;*
- *причины и последствия коррупционных рисков в работе ФМС.*

Учитывая, что сотрудники миграционной службы работают в весьма стесненных условиях, а отделы располагаются в разных частях города, члены Совета инициировали подготовку обращения в адрес губернатора и председателя Законодательного собрания Красноярского края о необходимости выделить УФМС достойные помещения, которые позволят в полной мере и эффективно оказывать услуги как мигрантам, так и местному населению.

Целый блок вопросов, выносимых на заседания, был посвящен проблемам толерантности. С участием представителей Министерства образования и науки края обсуждалась проблема адаптации детей мигрантов в общеобразовательном пространстве.

Члены Совета установили деловые контакты с руководством Красноярского государственного педагогического университета и направили в этот вуз свои рекомендации по оптимизации профессиональной подготовки педагогов в области межэтнических отношений и национальной политики. Одно из заседаний было посвящено роли СМИ в формировании толерантного отношения к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

На заседаниях Совета регулярно обсуждаются проблемы трудовой миграции. Исходя из нашей региональной практики, Совет готовит свои предложения по совершенствованию действующего законодательства в сфере миграции.

Разумеется, это только некоторые из вопросов, которыми за прошедшие годы занимался Совет. Главную свою задачу мы видим в том, чтобы как можно шире привлекать к решению миграционных проблем общественные организации, да и просто жителей Красноярского края.

Нужны ли мигрантам профсоюзы?



18 декабря с. г., в Международный день мигранта, уникальному профсоюзу трудящихся-мигрантов исполняется четыре года

Ренат Каримов,
председатель ЦК профсоюза трудящихся-мигрантов

Сама идея создания Межрегионального профсоюза трудящихся-мигрантов, занятых в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и смежных отраслях, была встречена в регистрационных органах с удивлением. На регистрацию ушло полгода. Но ведь нужно еще было, чтобы сами мигранты поверили в способность своего профсоюза защищать их права.

Начинали мы с проведения ежемесячных информационных семинаров. Перед мигрантами выступали не только работники профсоюза, но и представители госорганов, в частности руководители миграционной службы Москвы и Московской области, ГУВД по г. Москве. Где еще мигрант может задать волнующие его вопросы напрямую сотруднику УФМС или милиционеру, не опасаясь быть немедленно оштрафованным? Ответы записывали и передавали землякам. В профсоюз потянулись люди. Сегодня у нас уже 20 000 членов. Это граждане всех стран СНГ.

С первых же дней мы озаботились массовой невыплатой зарплат мигрантам. За прошедшие годы юристы профсоюза рассмотрели более двухсот обращений, в большинстве своем коллективных. В 80% случаев удалось добиться решений в пользу мигрантов. Им было возвращено более 7 млн. руб.

Приходилось придумывать новые формы работы, считаясь с потребностями и возможностями мигрантов. Инструкторы профсоюза используют любой случай встретиться с ними: посещают трудовые коллективы, общежития, проводят разъяснительную работу даже в поездах дальнего следования.

Три года ежемесячно выходит профсоюзная газета «Вести трудовой миграции». Ее тираж — 5 000 экземпляров, но круг читателей значительно шире. Ее передают из рук в руки, ксерокопируют, вывешивают в общежитиях. Сегодня она распространяется бесплатно почти во всех странах СНГ. Большая часть материалов газеты написана самими мигрантами. Это не только источник информации обо всех изменениях в миграционном законодательстве, но и «площадка», где каждый мигрант может высказаться и быть услышанным.

С января 2010 г. в профсоюзе действует социально-культурная программа «Любите Россию». Более 1000 трудящихся-мигрантов посетили Малый театр, «Современник», театр имени Моссовета, Международный дом музыки и другие театры и концертные залы. Это безусловно позволяет членам профсоюза не чувствовать себя чужими, оторванными от культурной жизни столицы. Силами самих мигрантов были организованы праздники, посвященные Международному дню мигранта и 65-летию Победы.

Процесс становления профсоюзной организации мигрантов с неизбежностью выявил необходимость тесного сотрудничества с российскими профсоюзами, такими, как самая массовая организация трудящихся — Федерация независимых профсоюзов России. Сейчас профсоюз трудящихся-мигрантов и ФНПР ищут практические формы взаимодействия по защите трудовых и социальных прав трудящихся-мигрантов. Одной из первых задач должна стать, по нашему мнению, совместная работа по изменению законодательства Российской Федерации. К сожалению, с начала этого года закон не требует от работодателя уплаты страховых взносов в Пенсионный фонд, а также в фонд обязательного медицинского обслуживания и фонд социального страхования за иностранных работников. В результате трудящиеся-мигранты остаются без пенсий, без медицинского обслуживания, без страховок. Членам профсоюза, в случае необходимости, за счет средств профсоюза оказывается помощь в восстановлении их законного статуса пребывания в России, в трудоустройстве и размещении. Более ста человек получили материальную помощь по три тысячи рублей.

Накануне отчетно-выборной конференции, которая подведет итоги четырех лет нашей работы, можно с уверенностью сказать, что профсоюз трудящихся-мигрантов доказал: он является востребованной формой защиты трудовых и социальных прав мигрантов.



Татьяна Мерзлякова,
уполномоченный по правам человека в Свердловской области

Ничьи не граждане

Вот уже много лет я пытаюсь привлечь внимание правоохранительных органов, общественности, депутатов Госдумы к одной, на мой взгляд, очень важной проблеме: в нашей стране проживает целая группа выходцев из стран СНГ, которые практически не могут ни легализоваться, получив какой-либо правовой статус, ни покинуть территорию России. Так получилось, что они выпали из правового поля и лишены всех прав, гарантированных Конституцией. Устройство на работу, регистрация брака, получение медицинской помощи, принятие наследства, даже приобретение билета — совершение всех этих действий без документа, удостоверяющего личность и гражданство, невозможно. А выдавать этим людям такой документ не хочет ни государство исхода, ни Россия.

Принимая в 2002 году федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», наши законодатели значительно ужесточили правила приема в гражданство и строго регламентировали правовой режим для иностранных граждан. При этом забыли о том, что на территории России уже проживает много бывших граждан СССР, которые хоть и не стали российскими гражданами, но и возвращаться не хотят или просто не могут: некуда. Впоследствии в закон не раз вносились послабляющие поправки, и значительная часть переселенцев приобрела таки российское гражданство. Однако лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, оказались в ловушке. Старое законодательство теперь не действует, а в соответствии с новым наличие такой судимости является безусловным основанием для отказа в выдаче разрешения на временное проживание, а также разрешения на работу.

Отправить этих людей туда, где они раньше жили, тоже невозможно. Государства, образовавшиеся на постсоветском пространстве, руководствуясь собственным законодательством, отказывают им во въезде, так как их не было в стране, когда все остальные жители республики автоматически получали новое гражданство.

Работая по поступающим жалобам, я неоднократно обращалась за содействием в консульства и миграционные службы других государств. У меня уже накопились отказы из Армении, Узбекистана, Таджикистана, Украины, Казахстана, Азербайджана. Причем, не принимают назад независимо от национальной принадлежности. Например, отсидевший срок таджик не может вернуться в Таджикистан. Ничьи неграждане с непогашенными или неснятыми судимостями стали российской проблемой — ведь они остаются на нашей территории. Но мы их до недавнего времени как бы не замечали.

Люди выходили на свободу без паспорта и выясняли, что российского гражданства не имеют, а за получением разрешения на временное проживание можно обращаться лишь после снятия судимости. Как и на что должен жить однажды оступившийся и совершивший тяжкое преступление человек, не интересовало никого. Нет документов — нет, получается, права на жизнь. Хоть ты умри.

Вот цитата из отчаянного письма уроженца Казахстана: «Сейчас мне 29 лет, 13 лет я живу вне закона, не имея никаких прав гражданина и человека… Я устал жить, нет больше сил биться и ждать неизвестно чего… Я не знаю больше выхода, как только просить Вас и надеяться на Господа Бога».

Он пытался начать новую жизнь, создал семью, родился ребенок. Но я не смогла вовремя помочь. Семья распалась, молодой человек совершил новое преступление и сейчас снова находится в местах лишения свободы. И этот случай в моей практике не единичный. Сложно сказать, пошел бы тот 29-летний негражданин на новое преступление, если бы у него были элементарные права человека. Хотя бы разрешение законно трудиться. Но факт тот, что шанса на нормальную жизнь ему не оставили.

Строго следуя букве закона, мы доводим ситуацию до абсурда. Жительница села Косули- →

но Белоярского района написала мне, что ее сын в исправительном учреждении получил специальность сварщика. Такие работники очень нужны совхозу, но трудоустроиться сын не может — нет удостоверяющих личность документов и до снятия судимости не будет. В результате сын живет за счет матери или перебивается случайными заработками.

Кому это нужно? Кому может быть выгодно? Абсурд, да и только.

Судить о масштабах трагедии (по-иному я назвать это явление просто не могу) трудно. До недавнего времени лиц без определенного правового статуса никто не считал и на учет их не ставили.

Все письма, направленные самими осужденными, их родственниками и правозащитниками, проходят стандартный путь: из Государственной Думы или из Администрации президента направляются на рассмотрение в Федеральную миграционную службу России. А оттуда приходят стандартные разъяснения действующего законодательства и рекомендации подать ходатайство о досрочном снятии судимости.

На мой взгляд, у ФМС нет права закрываться от перезревшей острой проблемы бесконечными отписками. Ведь Указом президента РФ № 403 от 21 марта 2007 года «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам государственного управления в области миграционной политики» именно за ФМС закреплена функция общей стратегии в реализации государственной политики в сфере миграции. Именно эта федеральная служба наделена полномочиями по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также по координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Итак, наше государство от данной проблемы по сути самоустранилось, переложив решение вопроса на судебные органы.

Однако суд — отнюдь не панацея. Судья не может, да и не должен при рассмотрении ходатайств ориентироваться только на правовой статус истца. Вот в сентябре 2009 года Первоуральский городской суд отказал в удовлетворении ходатайства уроженца Молдовы, поскольку с момента отбытия наказания прошел недостаточный срок, чтобы сделать вывод о безупречности поведения осужденного. Обстоятельством, которое свидетельствовало против истца, послужил тот факт, что он (напомню: не имеющий права работать) не успел до конца погасить сумму ущерба, причиненного им потерпевшему. Суд посчитал, что осужденный не представил достаточных доказательств невозможности своего трудоустройства. А ведь в деле находилось заключение УФМС Свердловской области со ссылкой на тот самый запрет трудиться. Эта ссылка на нормы законодательства не убедила и судебную коллегию по уголовным делам Свердловского областного суда. Вот какие странные это нормы. Даже судье трудно поверить в столь нелогичную жестокость к бывшим заключенным, которых, получается, сам закон толкает обратно в тюрьму.



ИТАР-ТАСС

Впрочем, надо признать, что наши судьи по большому счету правы. Им ведь необходимо оценить свидетельства того, что человек действительно встал на путь исправления. А где найти такие свидетельства, если он не работает и живет неизвестно на что?

Давно стало очевидно, что вопрос о легализации надо решать в другой плоскости. Сначала удостоверить личность человека — выдать ему какой-то документ, дать возможность заработать на свое существование — а потом уж разбираться, встал он или нет на путь исправления.

Очень обидно, что из всех бывших осужденных, которые попали в поле моего зрения, помочь легализоваться удалось только единицам. И то лишь после многих ходатайств с доказательством, казалось бы, очевидного. Это занимает массу сил и времени. Вот пример: одному из моих подопечных пришлось после выхода на свободу пять лет жить без документов, заниматься случайными заработками, за символическую плату. Но он сумел создать хорошую семью, воспитывает ребенка. Выдержать такое долгое испытание дано, конечно, далеко не каждому. К сожалению, многие совершают новые преступления и вновь оказываются за решеткой.

В Свердловской области большое количество исправительных учреждений, так что эта проблема стоит у нас особо остро. По данным областного ГУФСИН, на 1 декабря 2009 года 1382 осужденных, отбывающих наказание, не имели российского гражданства. Среди них — ЛБГ, то есть лица без гражданства, у 753 осужденных отсутствовали документы, удостоверяющие личность, либо срок

действия их документов истекал к моменту их освобождения.

По моей просьбе спецотделом ГУФСИН России по Свердловской области была собрана более подробная информация. Согласно представленным спискам, 194 человека, отбывающие наказание в Свердловской области, могут быть отнесены к категории лиц, не имеющих никакого правового статуса. Только 30 из них родились на территории России и, возможно, будут признаны российскими гражданами по рождению. Еще 22 человека заявили, что приехали в Россию до 06.02.1992 года, а значит, имеют шанс установить этот факт в судебном порядке. А как легализовать остальных?

Сейчас хочу немного отвлечься от моей горькой «узкой» темы осужденных неграждан. Как известно, в настоящее время ФМС России предпринимает некоторые усилия по легализации давно переселившихся в Россию соотечественников, не имеющих определенного правового статуса. Это очень важно. Ведь тысячи ни в чем не повинных людей, не сумевших по разным (чаще всего бюрократическим) причинам вовремя оформить российское гражданство, стали «нелегалами поневоле». Так вот, с марта 2010 года после специального указания главы службы К. О. Ромодановского по всей России началась работа по выявлению лиц без статуса.

В Свердловской области, по данным УФМС на 30.09.10, получены следующие результаты: поставлено на миграционный учет 86 человек, 56 получили разрешение на временное проживание, 36 — вид на жительство, 31 — приняты в гражданство, в отношении 98 жителей области проводятся мероприятия по установлению личности. Думаю, это лишь небольшая толика тех, кто «затерялся». Многих еще можно найти и облагодетельствовать легализацией, если, конечно, всерьез захотеть.

Но существует же категория «бесстатусных» лиц, которых искать совсем не надо. Они как раз на виду, мы об их фактической нелегальности уже и напоминать всем устали. Да, они совершили преступления, потому и оказались за решеткой. Но все же это люди, а у человека, пока он жив, есть, как известно, возможность возродиться. Так почему же мы их заведомо исключаем из будущей нормальной жизни?! Судя по всему, исправительные учреждения вновь оказались обойдены вниманием миграционной службы.

Не знаю, ставилась ли вообще перед начальниками региональных управлений ФМС задача выявить лиц без определенного правового статуса в исправительных учреждениях. К сожалению, с текстом письма Ромодановского о необходимости искать лиц, выпавших из правового поля, нас не ознакомили — ни уполномоченного по правам человека Свердловской области, ни членов Общественного совета при УФМС. Нам говорили, что это письмо имеет закрытый ведомственный характер*.

Полтора года назад, в мае 2009 года, по моей рекомендации проблема скорейшего разрешения неопределенности правового статуса лиц без гражданства была обозначена в докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации за 2008 год». Обнадеживающее письмо я получила из аппарата Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству в начале 2010 года. Меня проинформировали, что в настоящее время решается вопрос о легализации граждан бывшего СССР, длительное время пребывающих на территории России без определенного правового статуса.

Что ж, остается надеяться, что наши законодатели вспомнят наконец и о тех, кто сейчас отбывает наказание. Хотя бы потому, что эти люди будут жить среди нас. Нравится нам это или нет. Но разве не понятно, что дать им шанс начать новую нормальную жизнь в наших же интересах?

**** В том, якобы «секретном» письме директора ФМС, которое скрыли от представителей общественности руководители миграционной службы Свердловской области, речь шла как раз об участии общественно-консультативных советов при УФМС в работе по выявлению лиц, нуждающихся в легализации. Своим инструктивным письмом К. О. Ромодановский откликнулся на такое вот предложение двух членов Правительственной комиссии по миграционной политике (С. Ганнушкиной и Л. Графовой):***

«…В связи с тем, что на декабрьское заседание Правительственной комиссии намечено рассмотрение вопроса о легализации граждан бывшего СССР, давно переселившихся в Россию и не имеющих правового статуса, а точное количество и местонахождение таких граждан, как показал предыдущий опыт, региональным УФМС порой неизвестно, предлагаем подключить к этой важной работе общественно-консультативные советы при УФМС.

На наш взгляд, необходимо срочно провести в регионах специальные заседания ОКС для обсуждения нетрадиционных мер, способствующих более полному учету, информированию и составлению списков переселенцев, не имеющих правового статуса. Эти заседания стоило бы проводить с участием представителей муниципальных образований, которые должны же знать, кто проживает на их территории».

Россияне в Абхазии



Светлана Ганнушкина,
руководитель юридической сети ПЦ «Мемориал»

Нет, речь пойдет не о тех россиянах, которые летом едут на Черное море отдыхать, а о местных россиянах, которые постоянно проживали или проживают по сей день в Абхазии, имея там собственность. Точнее сказать — имели. В основном это русские люди пенсионного возраста. Их истории различны, но каждый из них однажды вдруг узнает, что, оказывается, их собственность… признана «бесхозной» и передана третьим лицам. На основании решений суда!

Выясняется, что суд, вынося такие решения, даже не интересовался, где находятся собственники — проживают ли они в своих квартирах или временно отсутствуют. (Почему многие жители Абхазии, независимо от национальности, вынуждены были бежать из этого благодатного края и некоторые до сих пор опасаются в свои дома вернуться, объяснять, думаю, излишне.) Так вот, суд в отдельных случаях принимал как доказательство «бесхозности» заведомо подложные документы. Например, копию свидетельства о смерти собственника. Собственник же в это время был жив-здоров и проживал, ничего не подозревая, в своей квартире.

Вынося подобные решения, суды, по всей видимости, опирались на вышедшее под грифом «совершенно секретно» инструктивное письмо Администрации президента от 06.02.2006 г. №002-С «О порядке применения Указа Президента Республики Абхазия «Об инвентаризации жилищного фонда Республики Абхазия» от 23.03.2005 г.» Этим письмом исполнительной и судебной власти всех уровней предписывается признать бесхозными все покинутые владельцами жилые помещения и передать их в собственность тем гражданам Республики Абхазия, которые успели в них вселиться. А «бесхозным» (в половине случаев!) признавалось жилье, в котором продолжали проживать беззащитные российские граждане, не имеющие в администрации близких родственников.

Далее захват чужой собственности был уже открыто легализован Народным собранием Республики Абхазия, издавшим постановление от 15.05.2006 г. №1327-СХ1У «О регулировании жилищных отношений в целях обеспечения прав граждан РА на жилище». Этим постановлением в муниципальную собственность передавались все жилые помещения, признанные бесхозными.

Постановление применяется к жилым помещениям, принадлежащим лицам «нетитульной» национальности. Если кому-то из «нетитульных» все-таки удавалось обжаловать в судебном порядке решение о лишении права собственности, радости от этого было мало: принятые судом решения, как правило, не исполняются. И опять же основанием неисполнения служит указанное выше постановление: судам просто-напросто рекомендовано не выносить больше решений в пользу собственников, а Сухумской администрации позволено не исполнять уже вступившие в силу решения и приостановить работу по находящимся в производстве делам — до принятия законодательного акта, регулирующего этот вопрос.

Все обратившиеся к нам, в юридическую сеть «Мемориала», пострадавшие являются гражданами России, пятеро из них — участники ВОВ. До этого они обращались за защитой своих нарушенных прав в посольство России в Сухуми, к президенту РФ, в Государственную Думу, в Совет Федерации, в Генеральную Прокуратуру РФ, МИД РФ, Общественную палату…

Никакой реальной помощи не получили.

Отчаявшись, пришли в нашу неправительственную организацию.

Мы, вслед за нашими заявителями, летом этого года также обратились в посольство РФ в Абхазии и получили ответ, из которого следует, что там лежат, оказывается, сотни заявлений о незаконно отторгнутой собственности. Однако посольство России, вместо того чтобы защищать права своих граждан, весьма снисходительно объясняет происходящее сложностями абхазской жизни.

А в чем, собственно, заключаются эти сложности? Сухуми, в отличие от Цхинвали, не бомбили совсем недавно, жилой фонд там не разрушен. Как известно, Абхазию во время кризиса 1992 — 94 гг. покинуло 80% населения. Острого дефицита жилья там, казалось бы, не должно быть. Так почему там отнимают собственность именно у россиян?

14 сентября 2008 г. президент Абхазии Сергей Багапш на совместной пресс-конференции с министром иностранных дел России Сергеем Лавровым в Сухуми заявлял, что ни о каком массовом возвращении грузинских беженцев в республику речи быть не может, поскольку «в Абхазии пока не восстановлено к ним доверие». Утверждение весьма сомнительного качества для главы независимого государства! Но русские-то старики чем заслужили такую немилость?

Нам совершенно непонятно, как может посольство РФ оправдывать изгнание российских граждан из собственного жилья, вместо того чтобы защищать их права на территории дружественного и поддерживаемого Россией государства.

Мы намерены защищать права наших заявителей. Поскольку сделать это на основании законов Абхазии оказывается невозможным, мы обратились от имени наших подопечных с жалобой на бездействие МИД РФ в Пресненский суд г. Москвы (по месту расположения ответчика — МИД РФ). Этому суду подчиняются посольства, в частности посольство России в Абхазии. Его сотрудники обязаны защищать права наших граждан. Это относится не только к тем жителям Абхазии, которым щедро раздали российские паспорта, но и к тем, кто живет теперь в России и имеет в Абхазии законную собственность, почему-то изъятую у них с помощью мошеннических действий, которые покрывают абхазские власти.

Заседание Пресненского суда состоялось 14 июля 2010 г. Легко догадаться, что решение было отрицательным. Права граждан, **как известно**, не являются приоритетом не только для МИДа, но и для нашей судебной системы.

Пресненский суд не признал, что нескольких нот, направленных МИД РФ, было недостаточно. Суд сослался на ст. 1205 ГК РФ, согласно которой «право собственности … на недвижимое и движимое имущество, их осуществление и защита определяются по праву страны, где это имущество находится». Далее в судебном решении говорится: «Суды любого иностранного государства являются независимыми и поэтому МИД России не вправе вмешиваться в их производство и, тем более, оспаривать или влиять на их решения».

Мы не можем согласиться с таким подходом и считаем возражения суда не относящимися к сути заявления. Заявители не просили суд обязать МИД России каким-либо образом оспорить решения судов Абхазии.

Требования заявителей состояли в том, чтобы суд признал бездействие МИД РФ незаконными и обязал его принять **эффективные дипломатические меры** для восстановления их нарушенных прав на территории Абхазии. Заявители утверждали, что бездействие нашего МИДа приводит к нарушению норм российского законодательства, а именно ч. 2 ст. 61 Конституции РФ, в которой устанавливается, что Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

На решение Пресненского суда подана кассационная жалоба. Она по сей день не рассмотрена.

Тем временем нам стало известно, что в сентябре Россия все же обратилась к правительству Абхазии с предложением образовать согласительную комиссию по решению вопросов собственности россиян. Первое такое предложение было отвергнуто по протокольным соображениям: как-то не с того боку подъехали наши власти к независимой Абхазии. Однако в начале октября мы получили такой вот ответ из МИД РФ, подписанный директором Четвертого департамента стран СНГ А. Келиным:

«Уважаемая Светлана Алексеевна,

По Вашему запросу относительно создания и работы российско-абхазской комиссии по вопросам восстановления имущественных прав граждан Российской Федерации в Республике Абхазия сообщаем следующее.

После признания Российской Федерацией независимости Республики Абхазия МИД России в тесном взаимодействии с абхазским руководством ведет целенаправленный поиск справедливых путей восстановления имущественных прав российских граждан в Абхазии, которые были нарушены в последние годы.

Важным шагом в совместной работе стало подписание Президентом Республики Абхазия С. В. Багапшем указа о создании Комиссии по обеспечению законности при решении вопросов, связанных с имущественными правами граждан Российской Федерации. Этот представительный орган возглавит руководитель президентской администрации Г. Еник. По обоюдному согласию в работе Комиссии будет активно участвовать Посол России в Абхазии С. В. Григорьев».

Мы желаем Комиссии успехов в работе, хотя и удивлены столь малым представительством в ней российской стороны, в частности — отсутствием российских юристов.

И повисает в воздухе **главный** вопрос: почему обеспечение гарантий соблюдения прав граждан не предшествовало признанию независимости Абхазии?

P.S. ***Поскольку в нашу организацию продолжают поступать жалобы от лишенных собственности россиян и пересылать их для принятия мер, получается, некому, мы будем рассказывать, предавать гласности истории о том, какими методами отнимают у людей дома, где родились и выросли их родители, они сами и их дети.***

Читайте эти истории на нашем сайте www.refugee.ru.

Газовое молчание



Лидия Графова,
председатель исполкома «Форума переселенческих организаций»

«…Не спрашивай, как мы живем. И раньше чувствовали себя как в ловушке, а теперь ловушка совсем захлопнулась. Если держишься за гражданство России, тебя из Туркмении не выпустят. Людей с российскими паспортами снимают с рейсов, как каких-то преступников, требуют визу в Россию, а наше консульство виз не дает. Люди в отчаянии, не знают, что делать. Мало того, что нашими правами Россия заплатила «за газ», так теперь еще такое издевательство…»

Это письмо было передано с нарочным. Моя школьная подруга, давным-давно живущая в Ашхабаде (уехала по распределению после окончания института), доверять такие откровения почте, а тем более телефону, знаю, боится. Теперь просит совета: отказаться ей от российского гражданства, остаться с одним туркменским, забыв про Россию, или все бросить (квартиру там сейчас не продашь) и приехать «нахлебницей к дочери»?

Ей-то, слава Богу, хоть есть к кому ехать, а как, спрашивает она, быть другим, тем, у кого нет родственников? Примет ли их Россия?

Что тут ответить? Если бы Россия, преемница Советского Союза, исполняла обязательства, перешедшие к ней вместе с правами, давно надо было бы забрать соотечественников из этой страны с диктаторским режимом, которая открыто провозгласила курс на строительство моноэтничного государства. Забрать всех желающих и по-человечески расселить. Например, за счет других «соотечественников», уже ошалевших от богатства и не знающих, какими еще экзотическими покупками удивить мир.

Одно из самых горьких предательств, совершенных Россией в отношении соотечественников, это подписанный президентом Путиным протокол от 10 апреля 2003 г. о прекращении действия Соглашения о двойном гражданстве (оно было заключено между Туркменистаном и Российской Федерацией в 1993 г.). На прекращении настаивал туркменбаши во время переговоров о цене туркменского газа. Так что удешевление газа, который, как оказалось впоследствии, не очень-то нужен России, было, действительно, заплачено правами соотечественников.

Когда этот торг случился, в наших СМИ было немало шума, но потом возмущение улеглось, и теперь российская пресса почти не вспоминает о тех, кого мы фактически бросили в заложниках. И мало кто из россиян знает, что тот протокол, подписанный 7 лет назад президентами двух стран, действует только в одной стране — в Туркмении. На дипломатическом языке это значит, что Туркмения вышла из Соглашения, а Россия …не вышла. Странно, конечно: если соглашение было заключено между двумя странами, как может одна страна выйти, а вторая остаться? С кем? Это все равно, что при разводе один супруг будет считать себя разведенным, а другой — оставшимся в браке.

Ну, в международных отношениях все сложнее. Протокол означает только намерение, он еще должен быть одобрен (ратифицирован) парламентом. Туркменская сторона все необходимые процедуры соблюла: и указ президента был издан почти немедленно, и поправки в закон о гражданстве были внесены, а в августе 2003 г. в конституцию внесена поправка о том, что «за гражданином Туркменистана не признается гражданство другого государства», т. е. Туркмения отказывается признавать статус бипатридов.

Россия же подобных действий не предпринимала. Возможно, у кого-то из чиновников заговорила совесть, а скорей всего, как это не раз уже случалось с Россией, о соотечественниках просто забыли.

Тут вот какой парадокс: против остающихся в Туркменистане русскоязычных бипатридов туркменбаши особого зла не имел — они, запуганные, живут здесь тише воды, ниже травы. Отца нации, видимо, сильно раздражали бипатриды-туркмены, та самая туркменская оппозиция, которая смеет, переселившись в Россию, свободно критиковать диктаторский режим. Это они представляли опасность, это их так спешили хоть как-то «нейтрализовать». А наши соотечественники просто попали, получается, под общую метлу.

Сразу после подписания Протокола и в соответствии со своими законами Туркмения потребовала от бипатридов в течение двух месяцев сделать выбор. За теми, кто проживал за границей, и от российского гражданства не отказывался, Туркмения перестала признавать свое гражданство, т. е. фактически

его лишала. Соответственно, бипатриды, живущие в Туркмении, если не заявляли официально о выходе из гражданства РФ, автоматически стали считаться только туркменскими гражданами. Многие, конечно, затаились, не пошли сдаваться, знали же люди, что лишить их гражданства РФ без ведома России никто не имеет права.

Инциденты на границе начались уже тогда. И что же Россия? Был найден вроде бы гуманный выход: гражданам РФ при поездках в Россию или в страны, с которыми у России безвизовый режим, консульство РФ в Ашхабаде стало выдавать бесплатные годовые визы. Это было, конечно, и странно, и незаконно: российским гражданам въезжать по визе в Россию… Вскоре МИД отменил эти визы: удалось договориться, что получивших российские паспорта до 22 июня 2003 г. будут выпускать беспрепятственно. Ну, а про тех, кого после этой роковой даты Россия продолжает делать бипатридами (как и раньше, выдают паспорта РФ, не требуя выхода из гражданства Туркмении), никто ни о чем не договаривался.

«…Власти Туркменистана притесняют нас, а вы все молчите. Нас здесь почти 80 тысяч, а для России мы как бы не существуем. Сколько ваше молчание будет продолжаться?» — это из коллективного письма в Институт стран СНГ. Директор Института, первый заместитель думского Комитета по делам СНГ и связям с соотечественниками К. Ф. Затулин еще 23 июля с. г. послал депутатский запрос министру иностранных дел С. В. Лаврову: «…какие меры предпринимаются или планируются Министерством иностранных дел Российской Федерации в сложившейся ситуации для обеспечения права на свободу въезда в Россию граждан Российской Федерации, в том числе получивших российские паспорта позже июня 2003 года и находящихся в настоящее время в Туркменистане?»

Депутату пришел промежуточный ответ: мол, работа ведется… Ответа по существу по сей день нет.

Дальний Восток становится ближе

Четвертый по счету МИФИС прошел в Приморье

Программа содействия добровольному переселению могла бы стать актом покаяния России перед соотечественниками, если бы ее сразу, без лукавства, признали программой репатриации. Но не умеет наше государство признавать свою вину перед людьми, тем более уважать их человеческое достоинство.

Хорошо, что проваленную (почти) программу все-таки решено спасать. И вот Министерство регионального развития разработало новую концепцию, главная направленность которой — дать человеку свободу выбора. Сейчас проект ходит по инстанциям, его согласовывают, обстругивают. Оставили бы суть. Сила этого необычного официального документа в том, что он рождался не в чиновничьих компьютерах, а самым что ни на есть естественным, демократическим путем: министерство тщательно изучало в жизни, на практике, что мешает реализации программы, и при этом постоянно советовалось с причастным к выполнению программы народом.

Стали традицией устраиваемые Минрегионом ежегодные Международные информационные форумы «Интеграция соотечественников» — МИФИС. Только что во Владивостоке прошел 4-ый МИФИС.

Приморье, как и весь Дальний Восток, — самый, казалось бы главный адрес, где нужны мигранты. Почему же столь мизерны цифры отчетов из этих регионов? Собравшиеся на форум представители разных федеральных и местных органов власти, лидеры общественных организаций из России и стран СНГ, сами переселенцы и журналисты (для них был устроен пресс-тур по Приморью) пришли к выводу: нет, не просто дальность расстояний отпугивает соотечественников. Прежде всего мешают ограничения и запреты, которыми, как красными флажками, обставлена важная программа.

Здесь, на краю российской земли, все недостатки становятся виднее. Как под увеличительным стеклом. Подумать только: вот приезжает нужный специалист в такую даль, а ему сообщают, что согласованное рабочее место, пока он добирался, отдали другому. Правда, в соседнем районе специалисты этой профессии нужны, но ведь соседний регион не является территорией вселения… Это что, значит, езжай назад через два континента?

«Весь Приморский край должен стать территорией вселения!» — это единодушное мнение участников Форума стало основой обращения правительства Приморского края в правительство России. Возможно, по примеру дальневосточников скоро и другие регионы запросят переселенцев.

Лидия Графова



Заметки о миграционной политике Швеции

Но нет Востока, и Запада нет...

Борис Панкин

Прежде чем рассказывать о ситуации с мигрантами в Швеции, хочу сделать несколько общих замечаний о волнующей меня проблеме миграции, которая стала, на мой взгляд, одним из главных вызовов современному человечеству.

Часто слышишь, что цивилизационные сдвиги трактуются как нечто неизбежное, чуть ли не фатальное. Этот социальный феномен сравнивают с землетрясениями, наводнениями или цунами. Общее здесь лишь в том, что ни от тех, ни от других явлений нельзя отмахнуться, спрятать голову подмышкой. Но, в отличие от природных стихий, миграция людских масс рукотворна. Она как вызывается действиями человеческих рук и воли, так ими же может быть управляема.

Природные стихии всегда существовали и будут существовать, как и «роевое движение» (Лев Толстой) в фауне. Они и впрямь непредсказуемы и неотвратимы. Миграция же, тоже вроде бы стихийное движение людских масс, какой эпохи ни коснись — целиком зависит от ситуации в отдельных геополитических социумах. В нашу эру глобализации и ядерного вооружения с особой неодолимой силой заявляет о себе всеобщая взаимозависимость. В секторе Газа аукнется — в Соединенных Штатах откликнется. Есть поговорка, что наши недостатки — продолжение наших достоинств. Что верно в отношении одного человека, то справедливо и в отношении всего человечества.

Сначала великие географические открытия нарушили естественное развитие обществ в странах, которые много позднее стали называть «третьим миром». Столетиями позже потомки Колумба и других конкистадоров, желая искупить вину своих предков, привнесли в те же континенты и страны (тут в первую очередь хочется назвать Африку) универсальные общечеловеческие ценности, **выработанные Западом.**

Но вот парадокс: познание и признание ценностей отнюдь не однозначно удовлетворению возникших, вернее — осознанных под их влиянием потребностей, которые для большинства людей в развивающихся странах (к их числу теперь относят и бывший Советский Союз) оказались недоступными у себя дома. Стало очевидно, что есть другая жизнь, и сколь бы скептично об этой жизни ни говорили, миллионы знают, что хуже чем у них — быть не может. И отправляются в путь.

Представление автора

Борис Панкин – звездное имя в российской журналистике. Он был редактором «Комсомольской правды» в лучшие времена этой газеты (1965-1973 гг.). О дальнейшей, уже дипломатической судьбе Панкина упоминает в публикуемой ниже статье Леннарт Хёгман, которого мы попросили рассказать об интересующей наш журнал Интеграционной премии, ежегодно присуждаемой в Швеции.

Вот ведь какая сенсация: оказывается, Борис Панкин был первым лауреатом этой премии, а потом премия стала носить его имя.

Леннарт Хёгман,
председатель Союза писателей (Стокгольм, Север)

О премии имени Бориса Панкина

Союз писателей северного Стокгольма с 1999 г. ежегодно присуждает литературные стипендии писателям. В 2007 г. у председателя Союза возникла идея учредить Интеграционную премию – людям, имеющим корни в другой национальной культуре, но так или иначе оказавшим влияние на развитие современной Швеции.

Естественным стало решение первую же премию присудить Борису Панкину, бывшему министру иностранных дел Советского Союза, а ранее – послу в Швеции. Он попрежнему разделяет свое время между Стокгольмом и Москвой и не только содействует взаимопониманию между нашими странами, но и конкретно помогает гражданам обеих стран осознавать различные феномены мировой политики.

Мотивировкой присуждения премии было: «…за не имеющее границ творчество и стремление распространять знания и связи между его родной страной и Швецией».

В дальнейшем эта премия была названа в честь своего первого лауреата. Премия Бориса Панкина – Интеграционная премия. Ее всегда вручает лауреатам лично сам Панкин.

В 2008 г. премию получила молодой критик и драматург, яркий политический публицист левого толка Америка Вера-Завала. Она родилась в Чили, выросла в Румынии, но сейчас живет и работает в Стокгольме.

В 2009 г. лауреатом стала писательница, критик и переводчик Юкико Дьюк, обозреватель общественного канала Шведского телевидения. Один из ее родителей из Японии, и госпожа Дьюк помогает шведским читателям и зрителям лучше понять культуру и социальные проблемы Японии и Юго-Восточной Азии.

В 2010 г. премией награждена глава женской федерации крупнейшей в стране Социал-демократической партии Швеции Налин Пекгул, бывший член шведского парламента. Она курдка по происхождению и борется за эмансипацию женщин.

Эта премия спонсируется компанией Линстрим, которая сотрудничает с шведскими компаниями Precio и Microsoft (шведское отделение).

Это движение на Запад, этот напор будет продолжаться и нарастать. Никакими границами и репрессиями его не остановишь. Только — другой, мудрой и тонкой политикой.

Сообщения СМИ о затонувших кораблях, набитых обманутыми беженцами, о контейнерах с задохнувшимися беглецами, о городских руинах, заселенных цыганскими таборами, стали уже обыденностью. Так же, как оборотная сторона медали — теле— и радиорепортажи о бесцеремонности и экстремизме «новограждан», достигших берегов земли обетованной. Долги, которые на протяжении столетий наделали конкистадоры, короли, завоеватели, выплачивать приходится сегодняшнему населению западных стран.

Та же картина — на территории распавшегося в одну ночь Советского Союза, на тех просторах, которые Лев Гумилев называл «кормящим и вмещающим пространством» для более чем сотни народов и этносов. Вожделенная для партократов независимость с национальными гимнами, спецсамолетами и легионами министров обернулась трагедией для основной массы населения в бывших союзных республиках. В изнемогающую от собственных бед Россию, прежде всего в изъеденную коррупцией Москву, как в Мекку, движутся полчища недавних сограждан, ныне иностранцев, обзываемых «гастарбайтерами» (этот термин, кстати, давно забыт в странах Евросоюза).

Бороться с природными бедствиями, хочешь не хочешь, приходится в основном постфактум. А вот последствия социальных, миграционных пандемий можно и предвидеть, и предотвращать.

Страна как остров спасения

Швеция, которую даже сами шведы часто называют маленькой страной, с ее «шведской моделью», родившейся восемь десятков лет назад, во многих сферах человеческой жизни и деятельности продолжает служить примером остальным. Ее подход к решению миграционных проблем — не исключение.

…Давно уже не видела страна таких мощных демонстраций и митингов. Небывалый случай: на экранах телевизоров можно было видеть стоящих рядом и испытывающих явно одинаковые эмоции лидеров «самой буржуазной» умеренно-коалиционной партии и левой (бывшей коммунистической). Как сообщали информационные агентства, Швеция вышла, чтобы выразить протест против растущей активности расистских организаций, которые стали представлять нешуточную угрозу демократии.

Непосредственным поводом стал прогремевший накануне ночью взрыв в городе Евле, в помещении одной из профсоюзных организаций. Ранее в одном из пригородов Стокгольма был убит активист этой же организации, в связи с чем полиция арестовала трех молодых людей, причислявших себя к одному из многочисленных, увы, неонацистских объединений.

За год перед этим ультранационалисты подожгли дискотеку во втором по величине городе страны — Гётеборге, в результате чего погибло около ста молодых людей, в большинстве — из семей иммигрантов. Главный лозунг неонацистов: «Швеция — для шведов!»

Страна, при упоминании которой всегда присутствует слово «стабильность», пережила тем не менее за последние полтора столетия несколько мощных отливов и приливов населения. Эмиграцию и иммиграцию. На стыке XIX и XX веков почти миллион двести тысяч шведов, то есть одна пятая тогдашнего населения Швеции, покинули родину в поисках счастья и удачи, в основном в Соединенных Штатах.

→

Поздние двадцатые годы, совпавшие с приходом к власти социал-демократов, отмечены, наоборот, притоком населения: это были иммигранты, бежавшие из гитлеровской Германии. Именно тогда был принят первый акт об иностранцах, который впервые сформулировал условия помощи тем, кто искал политического убежища. После начала Второй мировой войны оно предоставлялось практически каждому, кто его запрашивал. Послевоенные годы, характерные бурным ростом экономики, породили потребность в рабочей силе, и страна стала принимать иностранных рабочих. Преимущественно из Финляндии и других североевропейских стран, переживших фашистскую оккупацию.

В середине 70-х Швеция щедро распахнула двери для ищущих политического убежища граждан Ирана, Чили, Аргентины, Эфиопии, стран Восточной и Центральной Европы, курдов из Ирака и Турции, жителей балтийских республик СССР...

Одновременно были сформулированы три краеугольных принципа иммиграционной политики: **равенство** (равные возможности, права и обязанности для иммигрантов и коренного населения), **свобода культурного выбора (**хочешь — становись, образно говоря, шведом, хочешь — сохраняй свое этническое первородство), **сотрудничество и солидарность.**

В начале 90-х в берега Швеции ударила иммиграционная волна мощностью чуть ли не в двести тысяч человек — в основном тех, кто искал спасения от следовавших одна за другой этнических войн в быстро становившейся «бывшей» Югославии. С тех пор основной акцент делается именно на приеме лиц, покидающих свои страны под угрозой преследований и дискриминации.

С началом нового века хлынули новые потоки бегущих от войны — из Афганистана и Ирака. Особая статья — косовские сербы.

Принципы гуманизма перед лицом испытаний

Все эти десятилетия органы власти Швеции, исполнительной и законодательной, с прилежностью муравьев трудились над созданием стройной и, казалось бы, с достаточным запасом прочности системы содействия всем разновидностям иммигрантов. В области социальной защиты, политики на рынке труда и обеспечения жильем на них распространяются те же конституционные нормы, что и на коренных жителей страны. Для многочисленных национальных иммигрантских организаций учреждены специальные гранты. Существуют субсидируемые правительством газеты для



Политический публицист и драматург Америка Вера-Завала, первый лауреат премии

иммигрантов. На радио и телевидении введены регулярные программы на языках национальных меньшинств. Библиотекам выделяются специальные фонды для закупок на таких языках литературы и периодики.

Словом, если, согласно статистике, еще в начале прошлого века Швеция обреталась среди стран, где число иностранцев было минимальным, что, возможно, объяснялось ее расположением на окраине Европы, то в 80-х годах шведы неожиданно превратились в общество многонациональной и многоязычной культуры.

Привычка следовать, порой даже с чрезмерным педантизмом, тому, что декларируется, стала второй натурой шведа. В последние годы суровая реальность подвергает эту вторую натуру серьезным испытаниям. Если в семидесятые годы, когда формировалась современная иммиграционная политика, вклад иммигрантов в развитие шведского общества составлял, по расчетам, шесть миллиардов крон и превышал затраченные на них обществом средства, то ближе к нашим дням безвозвратные субсидии им в самых разных формах составляют в год более 20 миллиардов крон, то есть почти два с половиной миллиарда долларов.

Естественно, каждая политическая сила и каждый человек реагируют на эту ситуацию по-своему. Тихий саботаж вроде дискриминации при приеме на работу и в специализированные учебные заведения стал все чаще подкрепляться «горячим» — нападения на «нешведов», демонстрации скинхедов, утихомиривать которых выходила даже Астрид Линдгрен, погромы, поджоги и даже убийства. Порой волна ксенофобии поражала целые города, как, например, 50-тысячный Тролльхэттан.

Среди иммигрантов же, которым, разумеется, достается не самая выигрышная работа, распространен соблазн пожить, пусть и поневоле, за счет государственных пособий: уровень безработицы среди них подскочил с 5 процентов в 1990 году до 20 с лишним, при среднем проценте по стране около 8-ми.

Все заметнее стихийно сложившаяся сегрегация, когда в окруже-



Литературный обозреватель Шведского общественного телевидения Юкико Дьюк с Борисом Панкиным после вручения ей премии

нии Стокгольма и других крупных городов стали появляться жилые анклавы, чуть ли не на сто процентов состоящие из иммигрантов из стран третьего мира. Со своим бытом и нравами.

Теория столкнулась с практикой. Что сильнее — принципы или рутина? Какого рода благоразумие одержит верх в наметившейся конфронтации — высшего толка или житейское?

Разные миры в «общем доме»

…С бывшей беженкой из Ирана, ныне шведской писательницей Азар Малуньян мы познакомились в самолете, летевшем на остров Родос, где нам предстояло участвовать в конференции, организованной расположенным на острове Международным центром писателей и переводчиков. Выступление Азар, бежавшей с риском для жизни через Турцию в Швецию от режима имама Хомейни в 1982 году, так и называлось: «Пишущая в изгнании». Она говорила о том великом чувстве, которое испытывает человек, оказавшийся в объятиях демократии, где нет ни гражданской, ни какой-либо иной войны, нет запрета говорить и писать то, что думаешь. Вспоминала первые, особенно тяжкие разочарования, когда чей-то взгляд, а то и реплика нет-нет да и напомнят тебе, что ты здесь все-таки чужая. Бывает, не только «человек с улицы», но и интеллектуалы не видят или не хотят видеть разницы между тобой и твоими преследователями дома: «Ты из Ирана, и этим все сказано. Поневоле покажется небо с овчинку».

Обо всем этом Азар написала в книге, которая и сделала ее, библиотекаря из Тегерана, писателем. Успех книги «Разрозненные заметки» принес долгожданное облегчение. Теперь уж никто не упрекнет Азар в том, что она заняла место безработного шведа и ест чужой хлеб. Не предложит ей, библиотекарю с университетским образованием, место мойщика лифтов. Пресса с сочувствием делала акцент именно на том, что ей, бывшей беженке, не нравится в Швеции.

Как в 30-е годы в социальной сфере, когда начало строительства «общего дома для всех шведов» оказалось тестом для самой человеческой натуры, так и теперь Швеция начала нового тысячелетия — испытательный полигон, на этот раз — жизнеспособности гуманных намерений в области этнической.

Исход этих испытаний отнюдь не предрешен. И вот, в доказательство, контрастный пример.

…Родной отец убил дочь выстрелом из револьвера на пороге собственного дома, куда она, уже несколько лет жившая самостоятельно, пришла навестить мать и сестер. Сообщения о трагедии вытеснили из эфира и со страниц газет все другие новости.

Сюжетно добавить к происшедшему было почти нечего. Долго искать преступника не пришлось. Он сам сдался властям. Ни сожаления, ни угрызений совести в его признании не было. Только чувство гордости от того, что попранная честь семьи была защищена и виновница ее поругания, его дочь Фадима Сахиндаль, курдская девушка, осмелившаяся полюбить шведа и даже собиравшаяся за него замуж, была казнена. Убийство чести.

Швеция вновь, уже в который раз после американской трагедии 11 сентября, превратилась в дискуссионный клуб. Из радио— и телевизионных студий, из клубов и кафе споры и страсти выплеснулись на улицы и площади.

Премьер-министр предложил рассматривать случившееся как трагический инцидент и «не →

катить бочку», как он выразился, на всю систему: не Швеция ли известна либерализмом своих иммиграционных законов, непоказной заботой о беженцах?!

Да, в Швеции заботятся не только о самом необходимом, как кров над головой и пропитание беженцев, но и о таких, казалось бы, деталях, как возможность каждому школьнику, изучая шведский, совершенствовать и свой родной язык. В школах преподают на 60 языках.

Это — с одной стороны, а с другой… На митингах и в эфире звучало: «Целые этнические группы ощущают себя на обочине общества. Ни о каком сближении коренного населения и приезжих не идет даже речи».

Когда кипели страсти по поводу убийства отцом своей дочери, мне невольно вспомнилась состоявшаяся за несколько дней до трагедии пресс-конференция в шведском МИДе, которую вместе с дипломатами проводили ученые-эксперты. «Известно ли вам, что пренебрежение к выходцам из третьих стран часто начинается со школы, находит свое отражение в поведении учителей и на страницах иных учебников?» — задал вопрос журналист телеграфного агентства одной из африканских стран. И уважаемые эксперты смогли в ответ лишь развести покаянно руками.

Словно бы в одночасье взорам открылось все то, чего раньше не замечали. И даже то, чего, может быть, еще и не существует. Таков уж шведский менталитет. В критические моменты здесь предпочитают скорее преувеличить опасность, чем недооценить ее.

Узел, который невозможно разрубить

Если до сих пор предметом озабоченности властей, общественности, правозащитных организаций являлись, как правило, пережитки шовинизма (почти забытое слово) в поведении титульной нации, которые все еще ощутимо дают о себе знать даже в славящейся своей терпимостью и уважением к правам человека Швеции, то уппсальское убийство показало, что у медали есть и другая сторона. Бежавшие от гражданских войн, этнических и религиозных междоусобиц люди не спешат, а порой просто не способны воспринять законы и правила оказавшей им гостеприимство страны. Говорилось в те дни, что поведение главы иммигрантской семьи, мужчины, возможно, объясняется не только его приверженностью своим национальным канонам, но и тем, что господство над родней, над женщинами — это все, что ему остается для самоутверждения в условиях жизни на пособие, перед лицом безработицы. Вспоминали даже, что многие из иммигрантов старшего поколения вообще считают шведское влияние тлетворным.

И вот развитое общество стоит бессильным и растерянным перед лицом этого феномена. Налицо сложный запутанный узел проблем, взбухающий, как тесто на дрожжах. Дрожжах глобализации, которая все смешала и ничего еще не уложила на планете. Этот узел не разрубишь ни «зачистками» в Чечне или Косово, ни казематами Гуантанамо. Будь то Афганистан или Палестина, Ирак или Северный Кавказ...

Становится все очевидней, что этот узел надо не рубить, а распутывать. Дело не столько в «борьбе миров», сколько в переплетении миллионов судеб, во все усложняющейся формуле их сосуществования, когда в силу даже не военного, а именно социального доминирования одной цивилизации над другой, последняя чувствует себя ущербной и защищается как может, в том числе и такими уродливыми, варварскими способами, как убийство дочери отцом, нападение на башни-близнецы или взрывы террористов-смертников. Дело тут не в масштабах событий, а в их природе.

Вот еще одна антиномия наших дней.

С одной стороны, «горячей картофелиной» является сегодня в Швеции судьба беженцев-детей из Ирака и Афганистана, прибывающих в Европу без родителей. Ежегодная квота ЕС — сто тысяч человек. На долю Швеции приходится две с половиной тысячи, в то время как развернутая ранее для этого государством система была рассчитана всего на 300 человек. Власти обратились за содействием к руководству муниципалитетов, которые здесь называются коммунами, к частному бизнесу. Ну, а пока детей устраивают, врачи-психологи бьются над тем, чтобы они не впали в депрессию, первые же признаки каковой вызвали целый переполох в СМИ и правозащитных организациях.

С другой стороны, на недавних выборах в шведский парламент (риксдаг) партия «Шведские демократы», которую все здесь дружно называют ксенофобской, впервые за современную историю страны перешагнула 4%-ный барьер и получила 20 мест в парламенте, которые при равенстве основных политических сил позволяют ей заниматься политическими спекуляциями.

Шведский для всех

Однако не надо думать, что только «униженные и оскорбленные» тянутся в Швецию. Это еще один аспект проблемы, который могу проиллюстрировать личным примером.

Так, в наших с женой отношениях со Швецией наступил момент, когда захотелось, забыв о положении и возрасте, всерьез заняться шведским языком. И вот решили мы обратиться в Народный университет, который «делает погоду» в этой сфере.

Там нам обрадовались, но предложили не курсы, как всем, а

Становится все очевидней, что этот узел надо не рубить, а распутывать. Дело не столько в «борьбе миров», сколько в переплетении миллионов судеб...

индивидуальные уроки. И понятно — почему. Я и сам мог чувствовать себя неловко среди начинающих, в основном молодежи, да и их могло сковывать присутствие столь «высокопоставленной пары». И все же, коли уж сжигать мосты, так сжигать. Мы выбрали курсы.

Самым волнующим был первый урок. Точнее, его ожидание. Но ни одного соотечественника в группе не оказалось, а другим слушателям ни наши имена, ни лица ничего как будто бы не говорили. Преподаватели, Маргит и Бенгт, спасибо им, ничем нас не выделяли.

Итак, нас было четырнадцать разновозрастных учеников, когда мы собрались впервые, но уже на следующий день стало тринадцать — один из трех молодых голландцев, обнаружив, что за обучение надо платить, раз он не беженец и не просит о политическом убежище, на очередной урок не пришел.

На первом же занятии нам вручили по учебнику. Фактурой бумаги и цветами обложки он напоминал сливочное мороженное, посыпанное шафраном. Каждая его страница таила открытие. Наши сокурсники просто не замечали, как вместе со словарным запасом и грамматическими премудростями впитывали знания о стране и людях. И сколько провинций в Швеции, и что представляет из себя средний швед, и что в Швеции самое лучшее, и что самое худшее. И как шведы едят, как они приветствуют и благодарят друг друга.

Один из уроков назывался “Почему ты учишь шведский?» Мы прилежно отвечали, и это помогло нам ближе познакомиться друг с другом. Артистичному ирландцу Петеру, который приехал в Стокгольм делать театральную карьеру, язык нужен для контактов с артистами и хореографами. Английского, на котором они все говорят, ему уже не хватает. Итальянец Феличе, гостиничный менеджер, направлен на учебу компанией, которая готовит экспансию на шведский туристический рынок. У начинающего бизнесмена Патрика из США здесь — «самбу» (так называют супруга или супругу, когда брак не зарегистрирован). Художница-гречанка Лили замужем за шведом-дантистом, который достался ей после его первой жены, румынки с двумя взрослыми детьми. Англичанка Мэри, специалист по социальным вопросам, как она сама себя отрекомендовала, со второго урока стала писать на доске по-шведски адреса музеев, вернисажей и кинотеатров, которые предлагалось посетить сообща.

Я приходил на занятия, начиненный с самого утра драматичными новостями из Афганистана, Ирака, Киргизии, Таджикистана... И наше маленькое дружное сообщество, вместившее столько стран, языков и наций, казалось мне тем идеалом, к которому человечество должно стремиться. Как легко люди сближаются, находят общий язык и интересы, если они не обременены ни расовыми, ни социальными предрассудками, ни завистью, ни заведомым недоверием!

Смуглая канадка Джой, по происхождению — из Шри-Ланки, вместе с другой нашей соученицей решили увенчать курсы уикэндом в Санкт-Петербурге. На пароходе российской компании, который я, будучи послом в Швеции, ставил когда-то на линию и который все еще называется «Ильич». Потребовались мои советы и консультации. Из северной столицы России Джой прислала нам открытку домой, благо все мы обменялись адресами.

К концу занятий художница Лили вдруг подошла с экземпляром моей книги, ставшей бестселлером в Швеции, и попросила автограф. Сказала, что «Оборванные сто дней» будут первой книгой, которую она прочитает на шведском.

* * *

Напоследок хотел бы напомнить «секрет процветания в мире», о котором говорил великий американский ученый Джон Ролз: «Обеспечьте уровень жизни, достойный человека, самым уязвимым слоям общества, а в остальном каждый пусть живет, как он хочет и может».

Скажете, утопия? Но если осознать всерьез всю опасность грозящих нам цивилизационных вызовов, то человечество в целом сможет реализовать этот в общем-то простой «секрет». Другого выхода у нас просто нет. Тут именно глобализация способна сослужить добрую службу, была бы на то человеческая и политическая воля.

У нас — не как в Европе

Татьяна Котляр,
депутат Обнинского городского Собрания

В обнинское городское Собрание пришло письмо от председателя ТОС «Старый город». Письмо против мигрантов:

«В нашем городе, видимо, разрешено жить всем подряд… А интересы горожан в том, чтобы поток мигрантов в город был остановлен. Об этом говорят медики, учителя и правоохранительные органы, об этом думают горожане.

Одно дело, когда граждане других государств приезжают к нам на заработки, с временной регистрацией, и совсем другое — когда хотят «осесть» в нашем городе на постоянное место жительства со своими многочисленными семьями. Теперь им и русский язык учить не нужно, так много их на наших улицах».

Газеты солидарны с таким отношением горожан. В газете «Вы и мы» от 9 сентября с. г. под выразительным названием «Незваные гости» напечатано: «Обнаглевшие гастарбайтеры уже «захватывают» земли в Белкино!» Речь в статье идет о нескольких мигрантах, живущих в вагончике в садовом обществе, куда их поселил работодатель. Но говорится в статье вовсе не о том, что люди живут в скотских условиях. Речь о другом: «Многие мигранты годами живут без регистрации, не платя ни копейки в бюджет города, а кто оплачивает их пребывание? Мы, горожане! А попробуй кто-то из нас не заплатить за квартиру…»

Не могу понять: о каких коммунальных услугах речь, если люди живут в вагончике?! В то же время хорошо знаю, что иностранные граждане стремятся оформить регистрацию, хотели бы не нарушать закон, но им это не очень-то удается. Ведь сами жители нашего города почему-то сдают жилье без регистрации. Так вот, чем дальше читаешь статью, тем страшнее становится: «… Волнует дачников то, что они (*мигранты* — **Т. К.**) творят в окрестных садовых обществах. Изнасилованные и убитые старушки, угрозы и самовольное заселение в дачные домики…» Изнасилованные старушки? Это круто.

При таком отношении жителей города и таких газетных статьях — стоит ли удивляться избиениям и убийствам скинхедами людей неславянской внешности? Если подростки постоянно слышат от родителей раздраженное «понаехали тут», читают в газетах одобрительные заметки об облавах на мигрантов в общежитиях, а также про «изнасилованных старушек», — как они должны реагировать? Выход один: надо идти бить мигрантов!

Воспитание ненависти. Уточним: ненависти — к кому? Кого имеют в виду, когда говорят «мигранты»? Ну, политики и журналисты говорят обычно о «нелегальных мигрантах». Местных жителей раздражают любые мигранты: «Понаехали, говорят на непонятном языке, отнимают у нас работу». Что ж, известное дело: бьют-то по лицу, а не по паспорту. «Мигрантами» просто называют всех нерусских, людей неславянской внешности. Мигрантофобия в России заменила антисемитизм. Радоваться нечему. Фактически воспитывается ненависть к инородцам. Гражданину России достаточно иметь неславянскую внешность, чтобы прослыть мигрантом и быть избитым скинхедами.

Впрочем, вполне русские мигранты, приехавшие в Россию — на родину — из бывших советских республик, также не получают никакой помощи. И по 10 — 15 лет русские переселенцы не могут получить паспорт. Так русские тоже превращаются в нелегальных мигрантов, живущих без регистрации… Тоже «понаехали»...

Мне могут возразить: у нас все как в Европе. Ведь рост антимигрантских настроений виден во Франции, в Германии, Бельгии, Швеции. На первый взгляд, у нас все происходит так же. Но это только на первый взгляд. Так же, да не так!

Например, в ФРГ банкир с говорящей фамилией Саррацин написал ксенофобскую книжку «Самоликвидация Германии». Но издание этой книги вызвало громкий скандал в обществе и требование уволить автора из совета директоров банка. Во Франции массовая высылка румынских цыган вызвала массовые протесты, многотысячные демонстрации. А у нас в городе никто не выразил протеста. Это и отличает нас от Европы. У европейцев выработался иммунитет против нацизма, они не переступают границ гуманизма. Они понимают, что мигрант — такой же человек, его дети такие же, как наши дети. Отрицать это в XXI веке могут только фашисты. Стоит только забыть о гуманизме, прибегнуть к «биологическим» расистским аргументам — и падение в пропасть, к Освенциму и Бабьему Яру, будет стремительным. Немцы и другие европейцы это помнят. А мы?

У нас — не как в Европе. Упоминание о том, что я помогаю людям, живущим в Обнинске без регистрации (и гражданам России, и негражданам), регистрируя их в своей квартире, вызывает озлобленную реакцию. Не понимаю, почему. Если человек уже живет в нашем городе и не имеет регистрации, а его ребенку из-за этого не дают медполис, — это кого-то радует? Эта ненависть к новым жителям нашего города, а заодно и к тем, кто им помогает, вызывает ужас. Ведь это и есть фашизм.



У нас в России давно обсуждается идея проведения иммиграционной амнистии, но власти относятся к этой важной и необходимой процедуре с опаской. Между тем в ряде зарубежных стран такие программы упрощенной легализации мигрантов стали использоваться в последние десятилетия как один из эффективных инструментов миграционной политики. С различной степенью регулярности амнистии проводились в Австралии, Бельгии, Бразилии, Великобритании, Венесуэле, Греции, Испании, Италии, Люксембурге, Нидерландах, Португалии, Франции, США.

Татьяна Васильева,
старший научный сотрудник Института государства и права РАН, кандидат юридических наук

Легализовать, а не депортировать

Иммиграционные амнистии обычно распространяются на лиц, въехавших в страну нелегально или оставшихся в ней по истечении срока разрешения на пребывание. Их цель — упорядочение пребывания мигрантов на территории страны и (или) их положения на рынке труда. Эти программы предполагают урегулирование положения тех лиц, которые уже находятся в стране и обратятся в компетентные государственные органы в течение установленного срока (как правило, от трех месяцев до одного года). Нелегальные мигранты должны документально подтвердить пребывание в стране в течение определенного периода. При этом государственные органы обычно достаточно лояльно относятся к документальным подтверждениям пребывания на территории страны. Например, в США во время амнистии 1986 г. мигрант мог представить в качестве таковых свидетельство о найме на работу, налоговые документы, банковские справки, квитанции об оплате коммунальных услуг, школьные журналы, медицинские справки, записи в церковных книгах и т. д.

От нелегальных мигрантов могут потребовать также соблюдения иных требований: представление действительного паспорта, подтверждение наличия жилья, отсутствия судимостей и болезней, способности самостоятельно себя обеспечивать, трудоустройства или реального предложения работы, уплаты в течение установленного срока социальных взносов и т. д. Круг необходимых условий варьируется в разных странах и зависит от характера проводимой амнистии, поскольку программы легализации могут распространяться на всех мигрантов или действовать в отношении определенных групп (трудовые мигранты, сельскохозяйственные рабочие, домашняя прислуга, лица, ищущие убежище, осуществляющие уход за больными и престарелыми и т. д.). Иммиграционные амнистии проводятся в соответствии с решениями органов государственной власти, однако, как показывает практика, рядовые граждане и общественные объединения могут повлиять на позицию властей.

За нелегалов заступилась общественность (Нидерланды)

В 2001 г. в Нидерландах после принятия нового Закона об иностранцах был ужесточен подход к предоставлению убежища. Вместе с тем на территории страны находилось много мигрантов с неурегулированным статусом, поскольку в соответствии с ранее действовавшими правилами лица, ищущие убежище, могли добиваться улучшения своего положения на различных стадиях рассмотрения их ходатайств и оспаривать в административном и судебном порядке отказ в предоставлении статуса. В 2003 г. правительство объявило кампанию по упорядочению положения лиц, ищущих убежище, и согласилось выдать разрешение на пребывание тем, кто подал ходатайство о предоставлении убежища ранее мая 1998 г., но не получил окончательного решения по своему ходатайству до 27 мая 2003 г. и проживал на территории страны в течение всего этого срока. Регуляризация не распространялась →


ИТАР-ТАСС

Одна из наиболее широкомасштабных программ легализации статуса мигрантов была проведена в Испании в 2005 г. Она была направлена на урегулирование положения на рынке труда тех трудовых мигрантов, которые уже работали в стране, но не имели легальных контрактов

на лиц, представивших неверные сведения, совершивших правонарушения, а также на тех, в отношении кого существовали серьезные сомнения относительно идентификации их личности.

В январе 2004 г. 2300 лиц, ищущих убежище, получили разрешение на пребывание. Однако по данным Службы иммиграции и натурализации под действие программы не попали около 26 000 человек, ожидавших результатов рассмотрения их ходатайств или апелляций. В случае окончательного отклонения их ходатайств они должны были быть высланы из страны.

Политика правительства вызвала недовольство значительной части голландского общества, поскольку людей заставляли возвращаться в страны с нестабильной политической обстановкой, где не соблюдались элементарные права человека. Такая политика приводила к разрыву сложившихся социальных связей, возникших в результате многолетнего пребывания мигрантов в Нидерландах, а также затрагивала достоинство личности значительного числа лиц, которые утрачивали право на получение социальной помощи, если не собирались возвращаться добровольно в страну происхождения.

10 апреля 2004 г. в Амстердаме состоялся многотысячный марш протеста; к апрелю 2005 г. более 200 000 человек обратились с петицией к королеве Нидерландов с просьбой проявить добрую волю и разрешить лицам, на которых не распространялась амнистия, остаться в стране. На телевидении был запущен проект «26 000 лиц», в рамках которого были подготовлены небольшие документальные фильмы, рассказывавшие о людях, ищущих убежище. С критикой действий правительства выступили Голландский совет по делам беженцев и Голландский совет церквей. Эти действия оказались достаточно эффективными.

В 2007 г. Правительство приняло решение, а в июне 2008 г. приступило к осуществлению еще одной иммиграционной амнистии. В рамках этой амнистии разрешение на пребывание было выдано всем лицам, которые подали ходатайство о предоставлении убежища до 1 апреля 2001 г. и все эти годы проживали в стране, даже если ранее им было отказано в выдаче соответствующего разрешения. Эти меры не распространялись только на лиц, подозревавшихся в совершении преступлений против человечества и военных преступлений.

Различают два основных подхода к программам легализации. Для государств Южной Европы, которые сравнительно недавно превратились в страны иммиграции, характерно широкомасштабное и достаточно регулярное использование иммиграционных амнистий, предоставление лицам, прошедшим процедуру легализации, разрешений на временное пребывание. В классических государствах иммиграции (США, Австралия, Франция) меры по урегулированию положения нелегальных мигрантов используются реже, но, как правило, в результате их применения мигранты получают право на постоянное пребывание в стране.

Основная гарантия — трудовой договор (Испания)

Одна из наиболее широкомасштабных программ легализации статуса мигрантов была проведена в Испании в 2005 г. Иммиграционная амнистия была направлена на урегулирование положения на рынке труда тех трудовых мигрантов, которые уже работали в стране, но

не имели легальных контрактов. В течение трех месяцев после объявления амнистии работодатели, которые хотели заключить трудовой контракт с иностранцами, могли обратиться с ходатайством о предоставлении этим мигрантам разрешений на пребывание и трудоустройство. Для участия в программе легализации работник должен был находиться на территории страны на момент подачи ходатайства и быть внесен в реестр жителей одного из муниципалитетов не менее чем за полгода до начала амнистии. В Испании для регистрации в реестре необходимо сообщить имя, дату рождения, пол, номер паспорта, место жительства и, если потребуют, представить свидетельство об образовании. При этом у обратившегося лица не могут потребовать подтверждений легальности его пребывания на территории страны.

Работодатель должен был представить трудовой контракт, заключенный на срок не менее шести месяцев (три месяца — для сельскохозяйственных рабочих), который вступал в силу после выдачи соответствующих разрешений. При этом на работодателя возлагались обязанности, связанные с включением работника в систему социального страхования страны, а также требовалось соблюдение предусмотренных законодательством условий для выполнения работы данного вида на территории конкретного региона. Работодатель должен был также проследить, чтобы работник не имел судимостей в Испании или в прежней стране проживания за совершение преступлений, предусмотренных испанским законодательством, и чтобы его документы о профессиональной квалификации были легализованы.

В случае положительного решения разрешение на пребывание и трудоустройство вступало в силу, если в течение месяца после уведомления работник был включен в систему социального страхования и на его счет поступали первые страховые взносы. Лица, прошедшие процедуру легализации, получали разрешения на пребывание и на трудоустройство на один год с правом дальнейшего продления. Кроме того, для таких трудящихся-мигрантов сокращался срок, необходимый для воссоединения с членами семьи в стране проживания (с 18 — 24 месяцев до одного года). При этом в связи с выдачей соответствующих разрешений прекращалось расследование дел и официально отменялись приказы о высылке, если возбуждение дела или издание приказа было связано с незаконным въездом в страну или с трудоустройством в отсутствие необходимых разрешений. В течение месяца после получения разрешения работник должен был подать ходатайство о выдаче удостоверения личности.

Во время реализации иммиграционной амнистии в стране было приостановлено рассмотрение всех иных заявлений, связанных с иммиграцией, в том числе и выдача разрешений на постоянное пребывание. Первоначально проживание на территории страны можно было подтвердить только регистрацией в качестве жителя одного из муниципалитетов страны. Однако за месяц до завершения срока подачи ходатайств стали приниматься и иные документы: медицинские карты, приказы о высылке из страны, отказы в выдаче разрешения на пребывание, документы, подтверждавшие подачу ходатайства о признании беженцем и т. д. В этот же период тем мигрантам, чьи ходатайства были отклонены по вине работодателя, не уплатившего социальные взносы, было разрешено представлять договоры с новыми работодателями. В рамках иммиграционной амнистии было подано 690 679 ходатайств о легализации трудовых мигрантов. К 28 июля 2005 г. было рассмотрено 3/4 из них, и 89% ходатайств было удовлетворено. Лица, которым было отказано в легализации статуса, должны были покинуть страну в течение пятнадцати дней после уведомления. При наличии особых обстоятельств срок пребывания мог продлеваться до девяноста дней.

Достаточно явиться с повинной (Италия)

В Италии любая реформа иммиграционного законодательства предполагает осуществление иммиграционной амнистии. Иммиграционная амнистия 1986 г. была направлена на урегулирование положения лиц, работавших нелегально. В течение трех месяцев после ее объявления трудящиеся-мигранты могли обращаться в провинциальные бюро по труду и занятости, к ведению которых относились выдача разрешений на трудоустройство и включение в списки лиц, ищущих работу. Однако провинциальные бюро труда могли урегулировать положение только тех, кто имел разрешение на пребывание, то есть находился на территории страны на законных основаниях.

В тех случаях, когда у мигрантов отсутствовали документы или срок их действия истек, органы коммуны проживания могли принимать меры, связанные с подтверждением статуса мигрантов в нотариальном порядке, на основании свидетельских показаний итальянских граждан и выходцев из страны гражданства мигрантов. Трудовые мигранты, нарушившие нормы о пребывании иностранцев до вступления в действие Закона, освобождались от ответственности, если являлись в органы общественной безопасности по месту своего пребывания «с повинной», то есть уведомляли о нахождении на территории страны и о своем трудовом статусе. Заинтересованные лица могли обжаловать в органах административной юстиции любое решение, связанное с урегулированием их статуса, однако подлежали репатриации в →

безотлагательном порядке, если не обращались с ходатайством о легализации в установленные сроки.

Закон сыграл определенную роль в упорядочении положения иностранной рабочей силы на итальянском рынке труда; было удовлетворено 105 000 из 113 349 ходатайств о легализации статуса. Среди тех, кто прошел процедуру легализации, наиболее многочисленные группы составляли граждане Марокко, Филиппин, Туниса, Сенегала и Югославии.

Иммиграционная амнистия 1990 г. распространялась на всех иностранных граждан, находившихся в стране нелегально. В течение 180 дней после ее объявления находившиеся в стране нелегальные мигранты должны были обратиться в органы общественной безопасности за выдачей разрешения на пребывание, даже если у них отсутствовали въездные визы. Лица, подавшие ходатайство об урегулировании своего положения, освобождались от ответственности за нарушение норм о въезде и пребывании иностранцев на территории страны. Мигранты, обратившиеся с просьбой о выдаче разрешения на пребывание с целью трудоустройства, после урегулирования своего положения могли получить трудовые книжки и заняться поиском работы. Однако амнистия не распространялась на тех, кто был осужден в Италии за определенные правонарушения или представлял угрозу для безопасности страны. В 1990 г. 234 841 человек подали ходатайства об урегулировании своего положения, и 222 000 из них легализовали свое положение.

Иммиграционная амнистия 2002 г. первоначально распространялась только на лиц, занятых в качестве домашней прислуги и осуществлявших уход за больными и престарелыми. Основанием для урегулирования положения лица являлось обращение работодателя в префектуру с заявлением о нелегальном использовании иностранной рабочей силы в течение двух месяцев после объявления амнистии. Префектура выдавала трудовым мигрантам разрешение на пребывание сроком на один год с правом последующего продления после заключения договора о пребывании между работодателем и работником. Этот договор должен был устанавливать оплату труда не ниже предусмотренной общенациональными коллективными договорами.

Иммиграционная амнистия не распространялась на лиц, в отношении которых было принято решение о высылке или удалении из страны на основаниях, не связанных с продлением разрешения на пребывание, или имелась информация о запрете въезда на территорию Италии, в том числе и в соответствии с положениями международных договоров, а также на лиц, обвинявшихся в совершении определенных видов преступлений. Вскоре после принятия Закона амнистия была распространена и на другие категории нелегальных мигрантов. В результате данных мер была осуществлена одна из самых крупных иммиграционных амнистий, проводившихся в европейских странах, в соответствии с которой смогли урегулировать свое положение 634 728 человек. Среди мигрантов, урегулировавших свое положение, наиболее значительную группу составляли граждане Румынии (20,4%) и Украины (15,2%).

Программы упрощенной легализации – эффективный инструмент миграционной политики

По мнению специалистов, иммиграционные амнистии позволяют сократить удельный вес теневого сектора экономики, улучшить социально-экономическое положение мигрантов, создать условия для их интеграции в стране, увеличить размер налоговых поступлений и социальных взносов, предотвратить социальные протесты и массовые выступления. Вместе с тем противники иммиграционных амнистий обращают внимание на то, что эти программы фактически способствует созданию системы поощрения лиц, нарушающих закон, увеличению неконтролируемой иммиграции, в первую очередь за счет воссоединения семей.

Известно, что после распада СССР наша Россия также превратилась в государство иммиграции и занимает второе место в мире (после Америки) по количеству мигрантов. Однако российские политики и чиновники до сих пор не учитывают, что признание международных стандартов в области прав человека, провозглашение в Конституции принципов демократии и правовой государственности порождает определенные последствия для государств, которые принимают мигрантов и в условиях глобализации решают сходные задачи. И, конечно же, опыт стран западной демократии в области урегулирования положения нелегальных мигрантов и их социальной интеграции требует внимательного изучения и использования в деятельности государственных органов Российской Федерации.

Миграционные потоки являют собой пример взаимодействия цивилизаций — установления тесных контактов, взаимопроникновения культур. В то же время в ходе регулирования миграций возникают острые противоречия между участниками процесса.

Ольга Потемкина,
зав. отделением изучения европейской интеграции Института Европы РАН



«Цивильное гражданство» ЕС: риски и преимущества

Второе поколение уже не хочет быть «вторым сортом»

Международная миграция — это прямое следствие процессов глобализации: огромный разрыв в уровне жизни населения между развитым Севером и отсталым Югом приводит к массовому перемещению населения из нищих, «несостоявшихся» государств, из зон вооруженных конфликтов и политической нестабильности в благополучные регионы мира. Это объективный процесс, который невозможно остановить запретами. Однако при отсутствии должного регулирования миграционных потоков возникают серьезные проблемы как у стран, экспортирующих рабочую силу, так и у стран, принимающих иммигрантов, а также у стран, через которые миграционные потоки проходят транзитом. Государства, откуда уезжают эмигранты, теряют трудоспособное молодое население, которое могло бы быть востребованным в своей собственной стране, если бы не нищета и массовая безработица. Страны, принимающие иммигрантов, страдают от роста нелегальной иммиграции, которая приобретает порой катастрофические и драматические масштабы, приводит к массовой гибели людей и возникновению самого уродливого и опасного ее компонента — торговли людьми, то есть современного рабства. В свою очередь транзитные страны становятся перевалочными пунктами, используемыми международной организованной преступностью.

Все эти проблемы актуальны и для России. Нашу страну невозможно однозначно отнести ни к одному из трех типов — она одновременно и принимает иммигрантов, и теряет «мозги» и квалифицированную рабочую силу, и в то же время испытывает все трудности транзита.

Впрочем, похожая ситуация сложилась и в благополучных развитых странах Запада, где иммигранты сформировали обширные диаспоры, по существу — новые этнические меньшинства. Возникли целые отрасли экономики (строительство, общественные работы, сфера услуг), которые основаны преимущественно на труде иммигрантов. Правительства принимающих стран оказываются перед дилеммой: сохранение демократических традиций, открытости общества и стремление оказывать помощь нуждающимся, с одной стороны, а, с другой — сложная внутриполитическая и социальная ситуация, вызванная массовым притоком иммигрантов, в том числе нелегальных. Выросло несколько поколений иммигрантов, которые выступают в защиту своих прав — социальных, экономических, политических, культурных. Проблема социальной интеграции молодых иммигрантов в общество страны, ставшей их второй родиной, выходит на первое место во внутренней политике принимающих стран. Иммигранты второго и третьего поколения уже не хотят играть ту же социальную роль людей «второго сорта», на которую соглашались их родители, бежавшие от нищеты и безработицы. Они заявляют о себе как о полноправных членах общества.

Неэффективность иммиграционной политики приводит к росту ксенофобии и экстремизма со стороны как местного, так и приезжего населения, что выливается в прямые столкновения и беспорядки на улицах городов. В качестве меры по предотвращению подобной ситуации правительства принимающих стран, наряду с ужесточением правил въезда иностранцев, разрабатывают программы по усовершенствованию и ускорению социальной интеграции — в рамках школьного и профессионального обучения, информационных кампаний. Особую роль начинает играть молодежная политика, которая должна препятствовать маргинализации →

молодых иммигрантов. Страны, принимающие беженцев, разрабатывают единые стандарты политики по предоставлению политического убежища, пытаясь сделать этот процесс более регулируемым. В русле мультикультурализма современная иммиграционная политика предлагает сближение социально-экономических прав иммигрантов и граждан принимающей страны.

Интеграция мигрантов вышла в ЕС на первый план

На протяжении длительного исторического периода Европа всегда придерживалась принципов открытости, готовности принять беженцев и всех, кто нуждался в помощи и защите. Европейские страны, в соответствии со своими политическими традициями, а также с учетом социально-экономических характеристик иммигрантов, конструировали национальные модели социальной интеграции иммигрантов. Изоляция, ассимиляция или мультикультурализм — модели эти отличались своей спецификой в разных странах.

Как совместить две отчетливо проявившиеся тенденции: выделение иммигрантов и новых национальных меньшинств в отдельную социальную группу, которая требует особого внимания и дополнительной поддержки, с одной стороны, и требования безопасности, которые во многих странах приводят к ужесточению иммиграционной политики, — с другой? Как адаптировать в рамках мультикультурного общества различные социально-культурные особенности иммигрантов, не разрушая при этом устоев, традиций и идентичности принимающего общества? Какой цели должно служить двуязычное образование — способствовать интеграции иммигрантов или закреплять их культурную изолированность и неконкурентоспособность в социально-экономическом плане? Иными словами, может ли «доминирующая национальная культура» сосуществовать с разнообразными субкультурами приезжего населения?

Именно поэтому проблема социальной интеграции на уровне Европейского союза вышла на первый план, хотя борьба с нелегальной иммиграцией также требует повышенного внимания со стороны Евросоюза. В новой программе формирования пространства свободы, безопасности и правопорядка ЕС (Стокгольмская программа) Евросоюз больше, чем прежде, уделяет внимание занятости, образованию и профессиональной подготовке иммигрантов (особенно молодежи), постепенному сближению прав и обязанностей граждан ЕС и всех иммигрантов, уже проживающих в ЕС в течение определенного периода времени.

Параллельно с развитием иммиграционной политики Евросоюза формировался институт гражданства ЕС. Статус гражданина ЕС закреплен в паспорте единого образца, но стать гражданином ЕС можно лишь имея гражданство одной из стран Союза. Поэтому вплоть до середины 2000-х годов права граждан ЕС не распространялись на выходцев из стран, не входящих в Евросоюз, независимо от того, как долго эти люди прожили в том или ином государстве ЕС.

Гражданские права делятся на категории

Саммит в Тампере (октябрь 1999 года), назвав одной из целей иммиграционной политики Евросоюза социально-политическую интеграцию легально проживающих в странах ЕС иммигрантов, заявил о необходимости постепенного сближения прав и обязанностей граждан Евросоюза и иммигрантов, уже проживающих в ЕС в течение определенного времени. На данном принципе основывается новая концепция гражданства, получившая название «цивильное гражданство» (civic citizenship). В европейском контексте «цивильное гражданство» означает не столько разработку отдельного свода правил для иммигрантов, сколько приверженность базовым принципам прав и обязанностей гражданина, которые распространялись бы на всех лиц, легально проживающих в Евросоюзе.

Дальнейшее развитие концепция «цивильного гражданства» получила в Хартии Европейского Союза об основных правах. В целом основные права, систематизированные в Хартии, можно разделить на три категории:

- *универсальные права человека;*
- *права, регулируемые национальным законодательством или правом ЕС;*
- *особые права граждан ЕС.*

К первой группе прав, гарантирующих уважение человеческого достоинства и демократические свободы, можно присоединить и право иммигрантов на культурное разнообразие, которое формально попадает под вторую категорию прав. Непосредственно ко второй категории относятся право на свободу передвижения и проживания в любом из государств-членов ЕС, отсутствие дискриминации по признаку гражданства. Право граждан на прозрачность и подотчетность действий администрации ЕС, доступ к документации институтов ЕС, право апеллировать к омбудсмену и право на петицию распространяются не только на граждан Евросоюза, но и на граждан третьих стран, легально проживающих в государствах-членах или имеющих там зарегистрированный офис. Наконец, третья группа прав включает дипломатическую защиту, а также политическое участие: право избирать и быть избранным в Европейский парламент, а также участвовать в местных выборах. Этими правами обладают исключительно граждане ЕС.


ИТАР-ТАСС

Сотни мигрантов из Азии и Африки у миграционного центра в Париже

Снятие барьеров, но введение в четкие рамки

С концепцией «цивильного гражданства» связана и новая модель интеграции иммигрантов — «цивильная интеграция» (civic integration), посредством которой граждане третьих стран проходят процесс социализации, т. е. демонстрируют, что они знают, понимают и уважают историю и принципы государственного устройства принимающей их страны, а также признают ее ценности, равно как и ценности всего Евросоюза. Таким образом, «цивильная интеграция» добавляет культурный и социальный контекст к правовому регулированию передвижения лиц. Предполагается, что государства-члены разрабатывают свои подходы в рамках концепции в четырех сферах:

- *снятие барьеров для доступа иммигрантов на рынок труда;*
- *воссоединение семей;*
- *борьба с расовой, этнической и религиозной дискриминацией;*
- *облегчение натурализации иммигрантов.*

В качестве инструмента «цивильной интеграции» и «цивильного гражданства» особую важность имеет законодательство, регулирующее приезд и проживание иммигрантов в Евросоюзе: о статусе граждан третьих стран и о праве на семейное воссоединение. В соответствии с директивой о статусе граждан третьих стран, иммигрант, проживший в ЕС не менее пяти лет без перерыва, имеющий достаточные финансовые средства и медицинскую страховку, получает статус резидента Евросоюза. Данный статус защищает его от высылки из страны (например, в случае, если он потеряет работу), предоставляет право свободного передвижения наравне с гражданами ЕС. Директива гарантирует и ряд других важных прав резидента: право на проживание в любом из государств-членов; право на труд, образование, профессиональное обучение; право на воссоединение семей; право на образование ассоциаций.

В то же время статья 5-я директивы определяет некоторые обязанности иммигрантов для подобной успешной интеграции: «Государства-члены имеют право требовать от граждан третьих стран соблюдать условия интеграции в соответствии с национальным законодательством». Директива о воссоединении семей устанавливает общие стандарты и критерии для законопослушных граждан третьих стран, которым дается право воссоединиться с семьей, но при этом подчеркивается обязательное подчинение всем правилам интеграции.

В ноябре 2004-го года Совет одобрил одиннадцать базовых принципов с целью «создания четких рамок интеграции граждан стран, не входящих в ЕС», для «помощи государствам-членам в формировании направлений политики интеграции». Базовые принципы были также заявлены Комиссией как «краеугольный камень» принятой в 2005-м году «Повестки дня общей политики в области интеграции иммигрантов». Этот документ содержит перечень мер, которым государства-члены могут руководствоваться, если они хотят усовершенствовать национальные программы. Например: взаимные усилия со стороны иммигрантов и принимающего общества; уважение приезжими «европейских ценностей»; обязательное участие всех уровней власти, включая региональные и муниципальные власти и др. Эти принципы служат своего рода путеводителем; опираясь на него, государства-члены могут определять свои собственные приоритеты и цели.

Базовые принципы соответствуют приоритетам, в соответствии с которыми выстраивается национальная политика интеграции, включая занятость, образование, доступ к услугам. Так, четвертый базовый принцип предполагает «знание основ языка, истории и государственного устройства принимающей страны». Для того чтобы реализовать этот принцип, государствам-членам рекомендуется «организовать →

программы обучения приезжающих иммигрантов, чтобы они получили информацию о языке, институтах, социально-экономической политике, культуре и ценностях принимающей страны».

В добавление к представленным инициативам Комиссия задумалась о том, чтобы усовершенствовать мониторинг деятельности государств-членов. В результате появилась идея об «интеграционном веб-сайте» для распространения информации о существующих практиках, и о форуме, который объединил бы заинтересованных лиц, а также о создании специального фонда финансирования интеграции.

Базовые принципы обеспечиваются финансами

С 1 января 2007 года начал функционировать специальный фонд с бюджетом 825 млн. евро на период 2007-2013 годов. Фонд финансирует национальные программы адаптации иммигрантов и языковые курсы. Учреждению его предшествовала серия подготовительных работ в рамках специальной интеграционной программы, которая финансировала общеевропейские проекты, осуществляемые силами муниципальных властей, социальных партнеров и гражданского общества. Интеграционный фонд содействует реализации конкретных проектов государств-членов. Например, в 2009-м году Италии была выделена существенная сумма (96 млн. евро) на интеграцию иммигрантов. Солидную помощь получила также Великобритания — 129 млн. евро. А вот Мальта довольствовалась скромной суммой в 3,7 млн. евро. Стоит оговориться, что средства из фонда предоставляются лишь при паритетном финансировании проектов государствами — членами ЕС. Особое внимание уделяется проблемам интеграции молодежи; этот вопрос особенно актуален для Франции, Италии и Испании.

Концепция «цивильного гражданства» представляет несомненный интерес и для формирования российской иммиграционной политики. Современное состояние этой политики в России, а также перспективы ее развития существенно отличаются от подхода Европейского Союза, который, если и делает некоторые шаги по пути отказа от политики «нулевой иммиграции», тем не менее никак не поддерживает тезис об иммиграции для замещения вакансий на рынках труда и решения демографических проблем. Россия — многонациональное и многоконфессиональное государство. Однако это не значит, что сложности и риски интеграции иммигрантов обойдут ее стороной. Для усиления позитивных элементов привлечения иностранной рабочей силы необходима осторожная и очень продуманная политика, с учетом того европейского опыта, который принес положительные результаты.

Важной программе — достойное освещение

В октябре с. г. МИД России с участием других федеральных министерств и ведомств провел два круглых стола (в Риге и в Баку), посвященных информационному сопровождению госпрограммы по добровольному переселению соотечественников

Целью «круглых столов» было укрепление взаимодействия между общественными организациями российских соотечественников и их исторической родиной — Россией. Важную роль в этом взаимодействии, естественно, играют СМИ. Участники встреч и в Баку, и в Риге признали в своих рекомендациях, что информационный «переселенческий проект весьма нужен, он востребован». Отметили такие ключевые моменты:

«…Считать необходимым:

- *активнее использовать в информационной работе потенциал организаций соотечественников;*
- *конкретнее информировать о возможностях переобучения и повышения квалификации для потенциальных участников…*
- *давать больше жизненных сюжетов и конкретных примеров по обустройству переселенцев…*
- *продолжить практику проведения региональных и страновых «круглых столов» с организацией презентаций программ регионов…*
- *шире использовать современные каналы связи соотечественников с регионами, в том числе для проведения дистанционных телеконференций с использованием системы «Скайп»;*
- *руководителям организаций соотечественников пропагандировать информационные ресурсы международного интернет-форума «Интеграция соотечественников» www.mifis.ru и интернет-портала www.ruvek.ru».*

Среди участников «круглых столов», кроме лидеров общественных организаций и журналистов, было много официальных лиц — представителей российских министерств и ведомств, и все они единодушно поддержали проводимую работу по подготовке новой редакции Государственной программы с целью ее совершенствования. В частности, в резолюциях подчеркивается необходимость «увеличения числа категорий участников, в том числе высококвалифицированных специалистов и молодежи, расширение территории вселения, продление срока действия Госпрограммы».



Анна Курт, журналист

Мытарства армянских беженцев из Азербайджана в Москве продолжаются больше 20-ти лет, и уже кажется, что их проблема не имеет решения. Не по своей воле появились эти бедолаги в столице тогда еще советского государства. Принятые сначала с сочувствием, теперь они вызывают раздражение у большинства москвичей и резкое отторжение у московских властей. И дело не просто в том, что – чужие, «понаехавшие». Тут прибавляется местнический расчет: за судьбу этих беженцев отвечает федеральная власть, так почему же Москва должна взваливать на себя лишнее бремя?

Надеются на «естественную убыль»?

Почему они оказались в столице

В конце 80-х – начале 90-х гг., во время борьбы за Нагорный Карабах, по Азербайджану прокатились антиармянские погромы. Жившие там армяне были вынуждены бежать из республики. Среди покинувших Азербайджан были не только этнические армяне, но и русские, и смешанные семьи, почти без исключения русскоязычные, часто совсем не знающие армянского языка, жители крупных городов.

Жертв погромов вывозили поездами и санитарными рейсами самолетов. По решению советского правительства именно в Москву были эвакуированы 40 тысяч человек. Многие москвичи помнят, как на заснеженный перрон столицы выходили полуобезумевшие от пережитого ужаса люди, некоторые – в домашних халатах и тапочках. В Москве работал штаб, распределявших пострадавших по регионам. То есть люди перемещались по Советскому Союзу, не пересекая границ своей страны, и юридически не могут считаться беженцами. Но они именно так себя называют: ведь бежали, спасая свои жизни и детей. Мы тоже будем называть их беженцами.

Многие надеялись, что советская власть наведет порядок и они сумеют вернуться в свои дома. Поначалу так думало и руководство страны, не готовое решать проблемы стихийной вынужденной миграции. Советская власть привыкла насильственно переселять народы и не хотела видеть беженцев у себя под боком. Сначала казалось, что тем несчастным, которые случайно или по разнарядке остались в Москве, здорово повезло. Но уже 7 апреля 1990 г. Совмин СССР принял Постановление № 329, гласившее: «До 15-го мая Москва и Московская область должны быть освобождены от граждан, вынужденно покинувших Азербайджанскую ССР».

Была даже предпринята попытка насильно, обманом отправить группу беженцев обратно в Азербайджан. Их отвезли на вокзал и уже посадили в поезд «Москва-Баку». Чтобы спастись, людям пришлось разбивать окна в вагонах. Власти совершенно не понимали остроту положения, надеясь на «авось».

В мае 90-го года демократический Моссовет, преодолев запрет Совмина, все-таки предоставил тем, кто по разным причинам остался в Москве (несколько сотен человек «жили» в коридорах армянского постпредства, на мраморном полу), места в гостиницах и общежитиях. Однако «щедрость» эта продолжалась недолго, и воспользоваться ею успела лишь малая часть беженцев. Моссовета вскоре не стало, да и Союза не стало, и в полуголодной столице новой России вскоре появилось крылатое выражение: «лица кавказской национальности». Оно не то чтобы прилепилось, но, пожалуй, и родилось из-за неприязни к надоевшим «нахлебникам» – бакинским беженцам.

→

Как от них пытались избавиться

Конечно, и в других регионах незваных гостей не встречали с распростертыми объятиями. Однако там за прошедшие годы люди как-то обосновались, обжились, получили, конечно, регистрацию. А большинство тех, кто в силу разных обстоятельств «застрял» в Москве (из 40 тысяч эвакуированных осталось в столице не более десятой части), так и жили на птичьих правах, не имея прописки, которая вскоре переименовалась в регистрацию.

В середине девяностых ФМС получила в других регионах небольшой фонд жилья для этих «застрявших». Но на поверку некоторые квартиры оказывались давно заселенными, другие – еще не сданными в эксплуатацию, а третьих адресов вовсе не существовало. Одиноким старикам предлагали комнаты в коммуналках в неблагоустроенных домах на окраинах рабочих поселков, где нет рядом больницы. Однажды семья пенсионеров прибыла в незнакомый город по направлению, а на месте обещанного жилья зиял котлован. Эта «забота» сильно смахивала на издевательство.

Нормальное жилье быстро закончилось, но ФМС всё предлагала беженцам список одних и тех же оставшихся за непригодностью адресов и требовала подписей под отказами. Эти подписи миграционная служба по сей день представляет в судах о выселении из общежитий и гостиниц Москвы.

В 2000 г. ФМС объявила, что все выданные бакинским беженцам удостоверения не имеют силы; была прекращена их ежегодная перерегистрация. Таким образом, не только московские, но уже и федеральные власти сняли с себя всякую ответственность за интеграцию этих обездоленных людей.

Чтобы освободить городские государственные гостиницы и общежития для коммерческого использования, правительство Москвы переселило полторы тысячи армян во временный жилищный фонд микрорайона Востряково. (Оттуда выселяли местных жителей в связи с экологической опасностью: поблизости расположен железобетонный завод, кольцевая и железная дороги.) Сначала беженцы были заселены туда как временные жильцы без права на жилье. Им продлевали регистрацию раз в год. Но в 2006 г., как ни странно, проживающим в Востряково начали оформлять постоянную регистрацию и стали заключать с ними договора социального найма.

Однако же не все беженцы стали «счастливчиками», получившими жилье в экологически опасном Востряково. За бортом остались те, кто жил в общежитиях или в ведомственных гостиницах, а также в гостиницах, приобретенных частными лицами.

Они считают Россию своей родиной

Еще в 1991 г. госдепартамент США решил принять бакинских армян, которым не нашлось законного приюта в Москве. В первом потоке уехало несколько тысяч человек. Потом программа закрылась. В 2002 г., после долгих обсуждений и консультаций, программа была открыта снова, и ею воспользовались еще полторы тысячи беженцев.

Конечно, эмиграция – выход из положения, но далеко не все из тех, кому у нас плохо, решаются уехать. Останавливает незнание языка и страх перед неизвестностью. Людям, глубоко укорененным в русской культуре, чей родной язык – русский, у кого здесь родственники и друзья, трудно второй раз становиться беженцами, в особенности на шестом или седьмом десятке лет. Один из бакинских активистов Борис Айрапетян неустанно задает себе и нам резонный вопрос: «А почему, собственно, я должен покидать свою страну, за которую мои отцы и деды проливали кровь? Здесь я вырос, учился, работал и столько лет терпел лишения…» Впрочем, программа уже давно закрыта. Да и распространялась она далеко не на всех, предпочитали брать лишь тех, кто жил еще по паспорту СССР. Смешанные семьи отсеивались.

Возможно, в наиболее трудном положении оказались самые сознательные беженцы, которые с момента эвакуации в Москву, не желая обременять государство, снимали жилье в частном секторе. Многие из них приехали молодыми и сильными, с хорошими специальностями и высокой квалификацией. Нашли работу и изо всех сил старались заработать на жилье. Кое-кому это удалось. Но время идет, люди стареют, а цены на жилье растут. Самое обидное – в том, что отсутствие все той же регистрации помешало многим вовремя взять кредит, чтобы приобрести свою крышу над головой.

Беженская трагедия в лицах

Живущий в частном секторе Олег Гигамович Антепелян тяжело болен, у него рак прямой кишки. Не имея никаких прав, он не получает необходимого ухода. По просьбе общественного комитета «Гражданское содействие» он был направлен на операцию. Но после выписки этого больного периодически перестают регистрировать по адресу, где он живет, медицинское обслуживание то и дело прерывается. Пенсии не хватает даже на то, чтобы платить за лекарства, а тем более – чтобы покупать необходимые в его положении дорогие медприборы.

Недавно в гостинице «Восток» скончался другой раковый больной, Борис Лазаревич Арутюнянц. Его семья была привезена в Москву в 1989-м. Как раз в то время в столице проходил съезд народных депутатов, и тогда, прямо в Доме правительства, Арутюнянцам выдали направление в эту гостиницу. С 2007 г. их, как и других бакинских беженцев, перестали регистрировать, соответственно люди



Игорь СМИРНОВ

лишились страховых полисов. И человек, испытывавший страшные мучения, не мог получать никакой медицинской помощи.

Семья из двоих инвалидов – Мариэтта Акопова и ее 80-летняя мать – в свое время были поселены в гостинице «Заря». В декабре 2001 г. администрация гостиницы буквально выгнала больных женщин на улицу. При этом все их вещи и документы пропали, включая трудовые книжки, дипломы и медицинские полисы. Много лет Акоповы жили у разных знакомых. За время скитаний Мариэтта перенесла пять операций на почке, печени и забрюшинном пространстве. У ее матери ишемия и гипертония. После бесконечных хождений по инстанциям, в 2004 г., Акоповых поставили все-таки на квартирный учет как инвалидов 2-й группы. Наконец в 2008 г. префект Северо-Восточного округа И. Я. Рабер (спасибо ей) распорядилась временно поселить мать и дочь в давно пустующей квартире.

Трагедиям бакинских беженцев, оказавшихся не по своей воле в Москве, нет числа. Но когда встает этот «проклятый квартирный вопрос», ждать сочувствия не приходится. Впрочем, тут уже не о сочувствии речь.

Сама собой их проблема не «рассосется»

Конечно, эта 20-летняя борьба с бакинскими беженцами – как кость в горле у московских властей. Наглые, мол, они, подавай им квартиры в Москве, в то время как миллионы других, русских изгнанников из бывших республик маются по России, не имея своего жилья. Это правда, что проблема вынужденной миграции брошена нашим государством на самотек, а в последние годы практически «сдана в архив». Не случайно же в годовых отчетах ФМС беженцы и вынужденные переселенцы даже не упоминаются. Получается, руководители ведомства просто забыли о существовании тысяч бездомных, которым государство дало официальный законный статус и, значит, обязалось о них заботиться. «Уж лучше бы не давали нам этот статус, не обманывали напрасными надеждами», – говорят сегодня многие «статусные». Ведь большинство тех, кто надеялся только на себя, худо-бедно, но уже давно обустроились.

В наше жестокое время надежды на заботу государства становятся все более призрачными, и тех же бакинских беженцев можно упрекнуть в «совковом иждивенчестве». Это безобразие, конечно, что столько лет семьи занимали места в дефицитных московских гостиницах. Но их ли в том вина? Люди были эвакуированы в Москву государством, которое не смогло их защитить от погромов. Пережившие страшную трагедию, лишившиеся жилья и абсолютно всего нажитого, даже возможности посещать родные могилы, они представить себе не могли, что им предстоит такая жалкая участь – «попрошаек» милости у государства. Наверное, не стоило их привозить в амбициозную Москву, рискованно было помещать в комфортабельные гостиницы: переселять потом из хорошего в гораздо худшее даже по закону не положено. На судьбе этих первых беженцев наше государство продемонстрировало свою неспособность думать наперед и вообще всерьез решать проблему вынужденной миграции. Но →

сами люди за ошибки государства расплачиваться не должны.

Положение «застрявших» в столице бакинцев усугубляется тем, что в Москве установлен, как известно, особо жесткий, не совсем законный режим прописки (регистрации). Поселенным в гостиницах и общежитиях не давали постоянной регистрации, а потом и во временной стали отказывать. Это означало, что их как бы нет, во всяком случае московские власти ничем им не обязаны. Известный в мигрантской среде юрист Евгений Бобров не раз доказывал в судах, что предоставленные бакинским беженцам в свое время государством помещения являются их законным местом жительства (ст. 20 ГК РФ). Нельзя же проживание в течение 20-ти лет на одном месте считать временным. Поэтому эти граждане подлежат безусловной регистрации именно по месту жительства (ст.ст. 2, 6 Закона РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения…» от 25.06.93 г.).

А с места жительства никто не имеет права насильно человека выселить. То есть власти Москвы, запустив эту проблему, сами себя загнали в законодательную ловушку. Но нашли «выход». Чтобы не мытьем, так катаньем избавиться от надоевших беженцев, их регистрировали до 2006 г. как «пребывающих» по незаконному (!) распоряжению Правительства Москвы.

Зимой 2006 – 2007 гг. бакинцы, проживавшие в гостинице «Южная», несколько дней мерзли под дверями на улице, так как их отказывались впускать внутрь. Только после вмешательства прокуратуры Москвы Гагаринская районная прокуратура «заметила» и пресекла самоуправство администрации. Но случилось это только после того, как доведенные до отчаяния люди были вынуждены перекрыть Новокузнецкую улицу перед прокуратурой города.

Пожалуй, единственное место, где эти «ненужные» Москве российские граждане встречают искреннее сочувствие и реальную помощь – комитет «Гражданское содействие». Эта первая в России общественная организация, помогающая беженцам, была создана еще в советское время, в марте 1990-го, когда на Москву обрушился тот «десант» эвакуированных жертв погромов. Позже деятельность комитета распространилась на всех вынужденных мигрантов, но у сотрудников хватает сил и милосердия 20-ый год подряд заниматься судьбами неприкаянных московских армян. Председатель «Гражданского содействия» Светлана Ганнушкина говорит:

«Даже если допустить, что двести квартир для Москвы – непозволительная роскошь, так дайте же им, по крайней мере, регистрацию, медицинский полис и медицинское обслуживание. В Москве достаточно много богатых людей среди олигархов, банкиров и той же армянской диаспоры. Если бы власти к ним обратились, мучения несчастных инвалидов, ветеранов и совершенно беспомощных стариков давно бы закончились.

Понятно, что хозяева, купившие гостиницы, хотят получать от этого прибыль. Ну и пусть. Так расселите же беженцев – и живите спокойно, вы ж покупали здания вместе с людьми. Это не тараканы, которых можно вытравить ядом…»

Недавно один откровенный чиновник Федеральной миграционной службы открытым текстом «разъяснил» ходатаю от беженцев Борису Айрапетяну позицию своего ведомства: «Мы надеемся на естественную убыль. Когда-нибудь вы все вымрете, тем самым вопрос и решится».

Логика, конечно, железная.

На Сахалине откроют центр для содержания нелегальных мигрантов

В Сахалинской областной думе в бурных дебатах прошло обсуждение вопроса о создании специального учреждения для содержания по решению суда иностранных граждан, подлежащих депортации или административному выдворению за пределы Российской Федерации. Они сейчас создаются во всех субъектах РФ по поручению президента.

Основной докладчик по этому вопросу — начальник областного управления Федеральной миграционной службы Ольга Кириллова — назвала проблему незаконопослушных мигрантов очень актуальной. В качестве аргументов она привела такую статистику: на сегодняшний день в области зарегистрировано более 60 тысяч иностранных граждан, приехавших на заработки из ближнего зарубежья. Между тем, число нарушителей миграционного законодательства растет год от года. В 2008 году в ходе проверок таких выявлено 450 человек, в 2009 году уже 1010, за 10 месяцев 2010 года — 1500 нарушителей. По решению суда 160 иностранцев уже выдворены за пределы России. Если процесс депортации либо административного выдворения (приобретение билетов, оформление документов) осуществляется за счет средств федерального бюджета, то на время установления личности и судебного разбирательства нарушителей нужно где-то содержать. Вот для этого и предлагается создать областное государственное учреждение казенного типа за счет областного бюджета.

Опубликовано на сайте ИА Sakh.com

ФЕДЕРАЛЬНАЯ
МИГРАЦИОННАЯ СЛУЖБА

Обращение директора ФМС России

Уважаемые члены Общественного совета при Федеральной миграционной службе!

Хочу поприветствовать всех вас — как тех, кто уже давно и активно участвует в его работе, так и тех, кто только вступает на эту стезю.

21 июля 2010 г. мною был подписан приказ ФМС России № 227 «Об утверждении состава Общественного совета при Федеральной миграционной службе», которым существенно расширен персональный состав Общественного совета, впервые включивший представителей различных конфессий и национальных сообществ (диаспор), к проблемам которых обращено ныне внимание руководства государства.

Надеюсь, что изменение персонального состава Общественного совета, включение в него новых членов будет способствовать более высокому уровню осмысления ключевых аспектов миграционной проблематики.

Это и вопрос создания нормальных, комфортных условий пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, и проблема привлечения квалифицированных иностранных специалистов в целях инновационного развития российской экономики, и специфика государственной миграционной политики в связи со сложной демографической ситуацией.

Отмечу, что деятельность Общественного совета является важной формой «обратной связи» между ФМС России, как федеральным органом исполнительной власти, и гражданским обществом, позволяющей понять, чего ждут граждане России от государственных органов, ответственных за реализацию государственной миграционной политики.

Именно представители общественности способны напомнить о приоритете соблюдения фундаментальных прав человека в любых ситуациях, о чем, к сожалению, не всегда помнят сотрудники органов государственной власти.

2010-й год во многом стал этапным для миграционного законодательства. В частности, вступил в силу Федеральный закон от 19 мая 2010 г. № 86-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации», призванный урегулировать широкий круг актуальных проблем.

Но новые подходы к миграционной сфере порождают и новые вопросы, которые диктуют необходимость совершенствования деятельности как самой Федеральной миграционной службы, так и Общественного совета при ней.

В число важнейших задач, стоящих перед Общественным советом при ФМС России, входит выработка предложений по совершенствованию российского миграционного законодательства, направленных на устранение системных пробелов, возникающих в правоприменительной практике ФМС России.

Кроме того, хорошо представляя позицию общественных объединений, научных учреждений и средств массовой информации по вопросам миграции населения, члены Общественного совета могут оказывать ФМС России существенную консультативную помощь по вопросам социальной поддержки мигрантов, их адаптации, одновременно информируя общество о деятельности ФМС России, способствуя устранению негативных стереотипов и предвзятости.

Полагаю, что обновленный Общественный совет будет способствовать более ясному пониманию населением страны целей и задач, стоящих перед Федеральной миграционной службой, и росту плодотворности нашего сотрудничества.

Директор ФМС России,
генерал-полковник милиции
К. О. Ромодановский

2 декабря 2010 г.

GOETHE-INSTITUT

НЕМЕЦКИЙ КУЛЬТУРНЫЙ ЦЕНТР ИМ. ГЁТЕ В РОССИИ

ИНТЕРНЕТ-ДОСЬЕ «МИГРАЦИЯ»

Подборка текстов, аудио- и видеосюжетов, интервью с ведущими экспертами по проблемам миграции в России и Германии



- **Миграция прошлого, настоящего и будущего в двух странах**
- **Проблемы интеграции мигрантов в принимающее сообщество**
- **Миграционная политика в России и Германии, государственные программы по поддержке соотечественников и переселенцев**
- **Роль СМИ в формировании портрета мигранта**
- **Культура и миграция**

www.goethe.de/russland
www.goethe.de/nowosibirsk

http://vkontakte.ru/club7237786
http://twitter.com/GI_Nowosibirsk