

**КОНЦЕПЦИЯ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

ВВЕДЕНИЕ

Концепция миграционной политики Свердловской области (далее - Концепция) представляет собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Свердловской области в сфере управления миграционными процессами.

Правовую основу Концепции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и другие нормативные правовые акты, а также общепризнанные принципы и нормы международного права.

Глава 1. МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ

Демографическая ситуация в Свердловской области обусловлена начавшимся с конца 1991 года процессом депопуляции населения, охватившим практически все территории. Определяющим фактором демографической ситуации является естественная убыль населения, складывающаяся в результате низкой рождаемости и высокой смертности населения.

В конце 1991 года показатели смертности в Свердловской области впервые превысили показатели рождаемости. За 1991 - 2002 годы показатель рождаемости колебался от 10,8 в 1991 году до 8,3 в 2000 году и 9,8 промилле (человек на 1000 населения) в 2002 году. Общий показатель смертности населения за это время увеличился с 11,5 до 17,0 промилле (график).

График

**ОБЩИЕ КОЭФФИЦИЕНТЫ РОЖДАЕМОСТИ И СМЕРТНОСТИ
(В РАСЧЕТЕ НА 1000 ЧЕЛОВЕК НАСЕЛЕНИЯ)**

График. Не приводится.

В результате с 1991 по 2002 год естественная убыль населения Свердловской области составила 337 тыс. человек. Миграционный прирост лишь на 22 процента компенсировал естественную убыль, и численность населения Свердловской области уменьшилась на 264 тыс. человек, или на 5,5 процента.

В 2002 году сокращение численности населения Свердловской области произошло как за счет естественной убыли населения, так и на фоне миграционной убыли населения (в отличие от России, где сокращение численности населения произошло за счет естественной убыли населения при сохранении положительного сальдо внешней миграции).

С 1996 года наметилась тенденция к сокращению миграционного прироста населения Свердловской области, в 2002 году число выехавших из Свердловской области превысило число прибывших (диаграмма 1).

Диаграмма 1





Интенсивность миграционных процессов имеет тенденцию к снижению. Самая высокая миграционная подвижность за последнее десятилетие была в 1995 году (таблица 1).

Таблица 1

ОБЩИЕ ИТОГИ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
ЗА 1995 - 2002 ГОДЫ

(тыс. человек)

Годы	Число прибывших	Число выбывших	Миграционный прирост (убыль)	Миграционный оборот
1995	129,3	112,0	17,3	241,3
1996	110,4	95,9	14,5	206,3
1997	109	95,2	13,8	204,2
1998	98,5	88,4	10,1	186,9
1999	91,9	86,1	5,8	178,0
2000	83,8	76,6	7,2	160,4
2001	75,2	70,9	4,3	146,1
2002	65,1	66,5	-1,4	131,6

В 2002 году в миграционном обороте Свердловской области участвовали 131,6 тыс. человек, из них 62 процента мигрантов перемещались в пределах Свердловской области; 33 процента мигрантов - в пределах Российской Федерации; 4 процента мигрантов - между странами СНГ и Балтии; 1 процент мигрантов - с другими зарубежными странами (диаграмма 2).

Диаграмма 2

МИГРАЦИОННЫЙ ОБОРОТ В 2002 ГОДУ

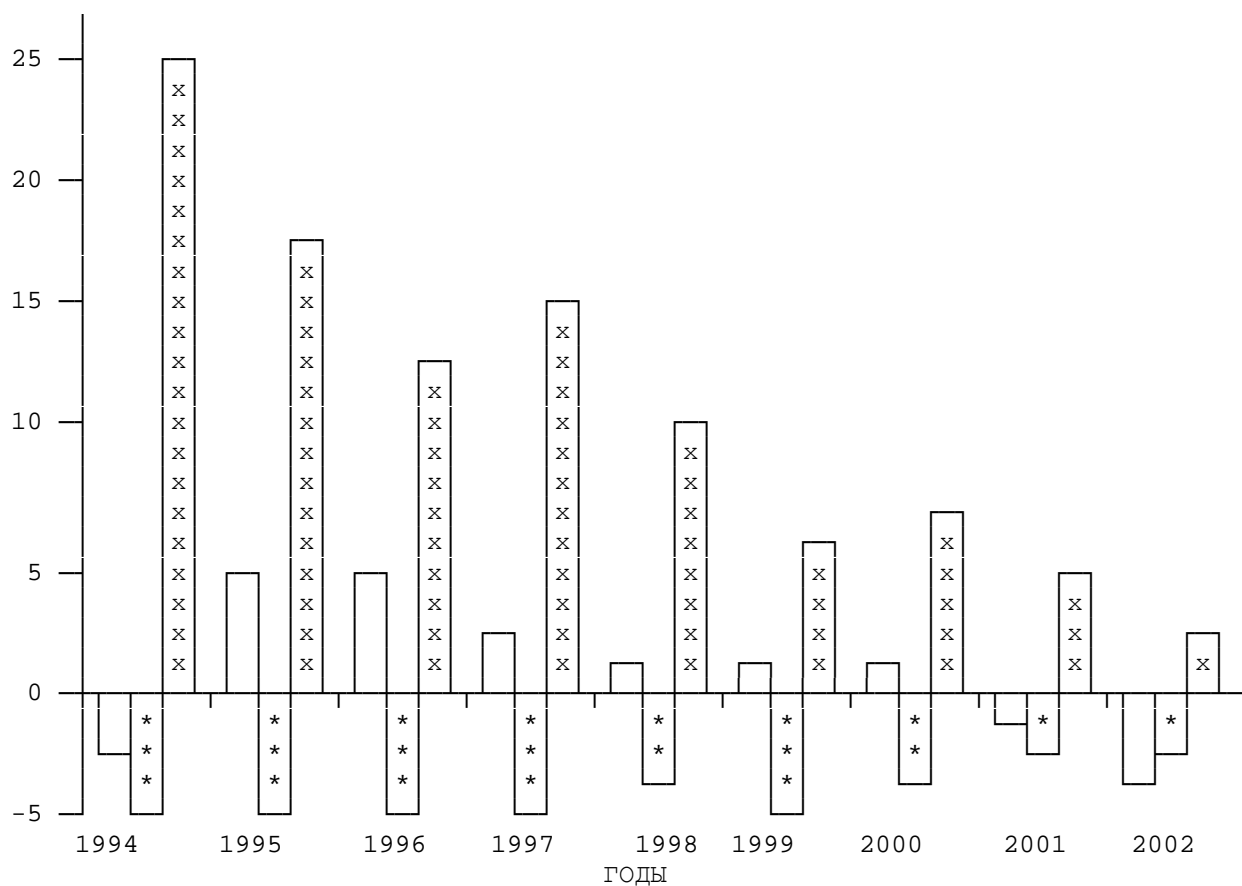
Диаграмма. Не приводится.

В 2002 году наметилась тенденция изменения миграционных потоков. Значительно сократился миграционный прирост из стран СНГ и Балтии (диаграмма 3).

Диаграмма 3

ФОРМИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННОГО ПРИРОСТА

тыс.
человек
30



- за счет регионов России
- x за счет стран СНГ и Балтии
- * за счет стран дальнего зарубежья

В 2002 году миграционная убыль населения Свердловской области сформировалась почти со всеми округами России, за исключением Приволжского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов (таблица 2).

Таблица 2

**ОБЩИЕ ИТОГИ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
ПО АДМИНИСТРАТИВНЫМ ОКРУГАМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ЗА 2002 ГОД**

(человек)

По федеральным округам	Число прибывших	Число выбывших	Миграционный прирост (убыль)
Российская Федерация, в том числе:	61702	63425	-1723
Центральный федеральный округ	1550	3430	-1880
Северо-Западный федеральный округ	867	1402	-535

Южный федеральный округ	1428	2027	-599
Приволжский федеральный округ	5678	5630	48
Уральский федеральный округ	48641	48754	-113
Сибирский федеральный округ	2448	1618	830
Дальневосточный федеральный округ	1090	564	526
ВСЕГО	65068	66498	-1430

В целом с государствами дальнего зарубежья (Германия, Израиль, США) на протяжении нескольких лет число ушедших за рубеж превышает число прибывших.

Только за счет миграционного оборота со странами СНГ и Балтии складывается положительный миграционный прирост населения, который формируется за счет русскоязычного населения Казахстана, Узбекистана, Киргизии (таблица 3).

Таблица 3

МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
СО СТРАНАМИ СНГ И БАЛТИИ

(человек)

Страны СНГ и Балтии	2001 год			2002 год		
	число прибывших	число выбывших	миграционный прирост (убыль)	число прибывших	число выбывших	миграционный прирост (убыль)
ВСЕГО, в том числе с:	7954	1523	6431	3176	1394	1782
Белоруссией	162	187	-25	76	177	-101
Казахстаном	3676	493	3183	1460	486	974
Молдавией	270	38	232	110	37	73
Украиной	1066	515	551	489	457	32
государствами Средней Азии:						
Киргизией	516	54	462	231	47	184
Таджикистаном	490	33	457	161	26	135
Туркменистаном	59	2	57	20	3	17
Узбекистаном	1022	64	958	359	32	327
государствами Закавказья:						
Азербайджаном	262	70	192	69	68	1
Арменией	214	20	194	88	24	64
Грузией	178	33	145	87	17	70
государствами Балтии:						
Латвией	12	3	9	11	4	7
Литвой	12	3	9	11	14	-3
Эстонией	15	8	7	4	2	2

Миграционный отток из Свердловской области происходит на фоне значительной естественной убыли населения. При сохранении сложившихся тенденций демографического и миграционного движения процессы уменьшения численности населения в Свердловской области станут необратимыми. Произойдут изменения и в возрастной структуре. Численность людей молодого возраста уменьшится при увеличении численности населения старше трудоспособного возраста. С 2006 года начнется абсолютное сокращение населения в

трудоспособном возрасте, общие потери которого за 2006 - 2015 годы оцениваются более чем в 300 тыс. человек.

Естественное движение населения достаточно инерционно, поэтому в ближайшей перспективе за счет увеличения рождаемости и снижения смертности не произойдет рост численности населения.

Позитивное воздействие миграционных процессов заключается в том, что миграция призвана смягчить демографический кризис и компенсировать естественную убыль населения Свердловской области.

Негативное воздействие миграционных процессов заключается в том, что нарастают потоки незаконной миграции (в том числе трудовой), в результате - неконтролируемый рынок товаров и услуг, наркобизнес, осложнение криминогенной ситуации.

Географическое положение Свердловской области таково, что через ее территорию проходят миграционные потоки иностранных граждан, переселенцев и трудовых мигрантов из стран ближнего зарубежья, Юго-Восточной Азии в Россию и Западную Европу. Основными причинами миграции являются личные семейные обстоятельства, возврат к прежнему месту жительства, переезд в связи с учебой или работой.

Частью происходящих в Свердловской области миграционных процессов является трудовая миграция. Экономический подъем предприятий, повышение благосостояния жителей делает Свердловскую область привлекательной для трудовых мигрантов. На рынке труда Свердловской области иностранная рабочая сила является востребованной. Работодателям выгодно иметь работников из стран СНГ и Балтии. Эта категория людей согласна на меньшую оплату своего труда, работает без заключения договоров, практически весь световой день и при этом не заявляет о своих правах.

Вместе с тем имеется большое количество рабочих мест для неквалифицированной и низкооплачиваемой рабочей силы, не востребованных местным населением, но весьма привлекательных для трудовых мигрантов из Таджикистана, Казахстана, Туркменистана и других республик ближнего зарубежья. Предстоящее вступление России во Всемирную торговую организацию, структурные изменения в экономике требуют наличия квалифицированной, мобильной рабочей силы, которая позволит реализовать экономический потенциал Свердловской области.

Большая часть временно проживающих на территории Свердловской области иностранцев остается на постоянное место жительства. Негативно влияют на криминогенную составляющую в Свердловской области нерегулируемые миграционные процессы, особенно на составляющую, связанную с незаконным оборотом наркотиков. Формируются преступные группировки по национальному признаку, которые контролируют теневую составляющую рыночной торговли, изготовление и сбыт фальсифицированной водки, хищение автомобилей.

В 2002 году в Свердловской области было временно зарегистрировано 94940 иностранных граждан (в 2001 году - 56694). Очень важно вывести из тени нелегальный импорт иностранной рабочей силы, расширить возможности государства эффективно управлять этим важным с социально-экономической точки зрения процессом, привлекать в федеральный и областной бюджеты финансовые средства.

За 2002 год работодателям Свердловской области было выдано 52 разрешения на привлечение иностранной рабочей силы и 1023 подтверждения на право трудовой деятельности иностранным гражданам.

Основными сферами применения иностранной рабочей силы являются: строительство (37,8 процента); промышленность (28,1 процента); общая коммерческая деятельность (18,6 процента); сельское хозяйство (4,6 процента); торговля и общественное питание (3,9 процента); связь (2,5 процента); культура и искусство (1,7 процента); жилищно-коммунальное хозяйство (1,6 процента).

Главными экспортерами иностранной рабочей силы являются: страны СНГ (39 процентов), в том числе Казахстан (9,2 процента), Кыргызстан (7,6 процента), Таджикистан (11,9 процента), а также Корея (23,4 процента), Китай (14,4 процента), страны бывшей Югославии (7,3 процента), Болгария (7,2 процента).

В 2002 году на территории Свердловской области работали иностранные граждане из 34 стран мира, в том числе из 8 стран бывшего СССР, тогда как в 2001 году иностранная рабочая сила привлекалась из 24 стран, в том числе из 6 стран бывшего СССР. Иностранцы трудятся в основном в городе Екатеринбурге - крупном промышленном центре Свердловской области, а также в городах Первоуральске, Березовском, Краснотурьинске, Сысертском районе.

Существующий дисбаланс спроса и предложения на рабочую силу диктует необходимость совершенствования управления миграцией, разработки системы мер,

направленных на привлечение в Свердловскую область дополнительных трудовых ресурсов, в том числе представителей коренного уральского населения из стран ближнего зарубежья.

Прирост трудоспособного населения, в том числе высококвалифицированных кадров, создаст благоприятные возможности как для улучшения демографической ситуации, так и для активизации хозяйственного развития ряда трудодефицитных территорий Свердловской области.

Миграционный приток в Свердловскую область желателен, необходимо только добиться того, чтобы миграционные процессы в Свердловской области стали позитивным фактором, способствующим развитию экономики, улучшению демографической ситуации и обеспечению безопасности Свердловской области.

Одним из важных направлений в части реализации миграционной политики государства является регулирование использования иностранной рабочей силы.

Использование иностранной рабочей силы сопровождается усилением трудностей в сфере занятости в связи с ростом нелегальной трудовой иммиграции.

В 2002 году по сравнению с 2001 годом увеличилось число иностранных граждан, прибывающих в Свердловскую область через аэропорт "Кольцово" (таблица 4).

Таблица 4

ЧИСЛЕННОСТЬ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ПРИБЫВШИХ
В СВЕРДЛОВСКУЮ ОБЛАСТЬ ЧЕРЕЗ АЭРОПОРТ "КОЛЬЦОВО"

(человек)

Показатели	2001 год		2002 год	
	ближнее зарубежье	дальнее зарубежье	ближнее зарубежье	дальнее зарубежье
Всего прибыло иностранных граждан	44443	7213	70375	8772
Из них заявили о прибытии с целью работы	3475	35	1541	57

В настоящее время прибытие иностранных граждан в Свердловскую область отслеживается только в аэропорту "Кольцово" города Екатеринбурга. Остаются вне этого контроля иностранцы, прибывающие железнодорожным и автомобильным транспортом. Часть иностранцев из стран СНГ и Китая находится на территории Свердловской области с нарушением правил пребывания. Большинство из них, ранее легально въехав в Россию на учебу, работу, по приглашениям частных лиц и коммерческих организаций, по линии туризма, осели на территории Свердловской области. При этом часть из них в настоящее время проживает на территории Российской Федерации по недействительным документам, без регистрации в органах внутренних дел, работает без разрешения Федеральной миграционной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации на осуществление трудовой и предпринимательской деятельности.

Отсутствие визового порядка въезда в Россию граждан стран СНГ, въезд по внутренним общегражданским (а не заграничным) паспортам, наличие слабо контролируемых отдельных участков российской границы (в частности российско-казахстанский участок) создают условия для свободного посещения иностранными гражданами Российской Федерации, затрудняют принятие к ним мер административного воздействия и выдворение за пределы Российской Федерации. Выдворенные по решению суда граждане стран СНГ могут беспрепятственно вновь въехать на территорию России при наличии у них действительных заграничных паспортов.

Требуется решения вопрос по механизму проверки истинности заявленной иностранцем цели прибытия на территорию России. Проверка и принятие к нарушителям мер воздействия возложены на органы внутренних дел.

Размер экономических потерь, которые несет Свердловская область, от нелегальных мигрантов достаточно велик. Наличные деньги, скрытые от налогообложения, происхождение которых неизвестно, являются своего рода оборотным капиталом преступных группировок, сформированных по национальному признаку.

Увеличение числа граждан из стран ближнего зарубежья оказывает большое влияние на состояние оперативной обстановки в Свердловской области, ее санитарно-эпидемиологической, общественной безопасности.

Этнические формирования нелегальных мигрантов создают в Свердловской области неконтролируемый рынок товаров и услуг, ведут незаконную коммерческую деятельность, занимаются торговлей оружием, наркобизнесом, способствуют осложнению криминогенной ситуации, росту попрошайничества и бродяжничества.

В 2002 году иностранными гражданами и лицами без гражданства совершено 33385 административных правонарушений. Для эффективной борьбы с незаконной миграцией главным инструментом должна стать четкая система иммиграционного контроля, поддерживаемая правоохранительными органами Свердловской области, в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих и находящихся на территории Свердловской области.

С 1 ноября 2002 года вступил в силу Закон Российской Федерации от 25 июля 2002 года N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации", согласно которому введены в действие миграционные карты. В настоящее время проведены необходимые организационные мероприятия, иностранным гражданам выдаются миграционные карты, производится их сбор и первоначальная обработка. С введением миграционной карты стало возможным контролировать передвижение иностранных граждан на территории Российской Федерации, а также соответствие заявленной при пересечении государственной границы цели пребывания реальным намерениям гостя.

Иностранные граждане, нарушившие законодательство о порядке регистрации в Российской Федерации и о порядке осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации и пытающиеся выехать через аэропорт "Кольцово" за пределы России, должны привлекаться к административной ответственности.

Глава 2. ЦЕЛИ, ПРИНЦИПЫ И ЗАДАЧИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Разработке Концепции предшествовала работа по оценке миграционного потенциала (прежде всего в странах СНГ и Балтии) и анализу социально-экономического развития Свердловской области (с учетом влияния на него всех видов миграции).

Основной целью миграционной политики на территории Свердловской области является регулирование миграционных потоков, преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов.

Миграционная политика Свердловской области основывается на следующих принципах:

- 1) исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, международных обязательств Российской Федерации в области миграции;
- 2) защита национального рынка труда, регулирование трудовых потоков иностранных граждан, протекционизм в отношении граждан Российской Федерации;
- 3) соблюдение и защита прав мигрантов, недопустимость их дискриминации по признаку расы, языка, происхождения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям;
- 4) приоритетное оказание государственной помощи наиболее нуждающимся категориям вынужденных мигрантов, стимулирование добровольного переселения и создание условий для самообеспечения мигрантов;
- 5) взаимодействие законодательных (представительных) органов и исполнительных органов государственной власти Свердловской области с общественными объединениями мигрантов;
- 6) обеспечение общественной безопасности на территории Свердловской области.

Основными задачами миграционной политики в Свердловской области являются:

- 1) регулирование миграционных потоков с учетом социально-экономического развития муниципальных образований Свердловской области, национальной совместимости, климатических и экологических особенностей мест расселения;
- 2) совершенствование системы иммиграционного контроля и регистрации иностранных граждан, прибывающих на территорию Свердловской области;
- 3) реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;

подготовка Генеральной схемы расселения мигрантов и обеспечение приемлемых социально-бытовых условий пребывания мигрантов в Свердловской области, организация санитарно-эпидемиологического надзора за иностранными гражданами;
регулирование процессов внешней трудовой миграции и привлечения иностранной рабочей силы на территорию Свердловской области;
информационное взаимодействие с субъектами стран СНГ и Юго-Восточной Азии в вопросах миграционной политики;
финансовое и правовое обеспечение решения задач регулирования миграции.

Глава 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Основными направлениями деятельности по регулированию миграционных процессов в Свердловской области являются:

1) в области обеспечения контроля за иммиграционными процессами в Свердловской области:

обеспечение мер по определению необходимых объемов миграционных потоков;
совершенствование деятельности исполнительных органов государственной власти Свердловской области, осуществляющих иммиграционный контроль на территории Свердловской области, координация их деятельности совместно с органами пограничного контроля: отдельный контрольно-пропускной пункт "Екатеринбург", отделение пограничного контроля "Екатеринбург - аэропорт";
совершенствование порядка регистрации и учета всех категорий мигрантов, прибывших или убывших из Свердловской области;

создание в городе Екатеринбурге мест временного содержания и центра временного размещения иммигрантов (фильтрационного или депортационного центра);

расширение обмена информацией с правоохранительными органами, заинтересованными исполнительными органами государственной власти Свердловской области по проблемам, связанным с незаконной миграцией;

взаимодействие с иммиграционными органами стран СНГ по вопросам регулирования миграционных процессов;

обеспечение контроля жилищно-эксплуатационными организациями за соблюдением правил пользования жилыми помещениями со стороны постоянно и временно проживающих мигрантов;

2) в области создания условий для интеграции прибывающих мигрантов в социальную среду:

разработка эффективного механизма использования средств бюджетов всех уровней, направленных на прием и обустройство мигрантов;

создание условий для жилищного и социально-бытового обустройства, интеграции на рынке труда мигрантов;

обеспечение баланса интересов местного населения и мигрантов с учетом их этнических, культурных, языковых и религиозных различий;

обеспечение эффективного использования средств, направленных на помощь и поддержку вынужденных переселенцев;

создание центра социальной адаптации мигрантов, основными направлениями деятельности которого являются: помощь в трудоустройстве и обучение навыкам предпринимательства; осуществление юридического консультирования и правового просвещения; оказание психологической помощи;

подготовка предложений по организации государственного санитарно-эпидемиологического надзора за условиями размещения и проживания мигрантов на территории Свердловской области;

3) в области содействия привлечению иммигрантов в Свердловскую область, исходя из необходимости обеспечения Свердловской области трудовыми ресурсами:

учет демографической и миграционной ситуации, состояния рынка труда в отдельных муниципальных образованиях Свердловской области при формировании областного и местных бюджетов;

разработка механизмов привлечения иммигрантов, учитывая страны их происхождения, профессиональные, квалификационные и иные характеристики для отбора специалистов;

разработка механизмов управления расселением иммигрантов по территории Свердловской области в соответствии с Генеральной схемой расселения на территории Российской Федерации, с учетом комплексной оценки возможностей Свердловской области по приему и обустройству мигрантов;

сотрудничество исполнительных органов государственной власти Свердловской области и органов местного самоуправления с переселенческими и общественными организациями, в том числе по осуществлению совместных проектов по созданию рабочих мест и строительству жилья;

4) в области экономической миграции:

обеспечение взаимодействия заинтересованных исполнительных органов государственной власти Свердловской области с федеральными органами исполнительной власти в решении проблем трудовой миграции в целях усиления контроля за привлечением и использованием иностранной рабочей силы, защиты отечественного рынка труда, обеспечения приоритетного права граждан Свердловской области на занятие вакантных рабочих мест;

соблюдение работодателями условий, предусмотренных в разрешениях на привлечение и использование иностранных работников, в трудовых договорах (контрактах);

проведение комплексных проверок законности трудовой деятельности и статуса пребывания иностранных граждан и соблюдения ими налогового законодательства на территории Свердловской области;

создание системы приоритетной поддержки в Свердловской области квалифицированных специалистов, деятелей науки, культуры, искусства и спорта;

противодействие нелегальной трудовой иммиграции и контроль за уровнем оплаты труда иностранных работников;

5) в области создания условий для привлечения переселенцев и направления внутриобластной миграции на возрождение малообжитых территорий и аграрного сектора Свердловской области на базе новых форм собственности и хозяйствования:

повышение уровня занятости сельского населения, сохранение и создание новых рабочих мест;

повышение качества рабочей силы путем создания условий для привлечения квалифицированных специалистов, а также профессионально подготовленной молодежи в целях создания устойчивого кадрового потенциала, обеспечивающего динамичное и сбалансированное развитие сельских территорий;

развитие и расширение информационно-консультационного и правового обслуживания сельского населения в целях внедрения новых прогрессивных, в том числе несельскохозяйственных, форм деятельности;

6) в области оптимизации внутренних миграционных процессов, содействия эффективному использованию трудовых ресурсов:

решение проблем занятости населения на территории Свердловской области и достижение баланса между использованием трудовых ресурсов и привлечением иностранной рабочей силы;

обеспечение пропорционального развития рынка жилья и рынка труда для повышения территориальной мобильности рабочей силы;

оптимизация внутренней миграции на основе прогнозов социально-экономического развития Свердловской области;

содействие развитию единого рынка труда Свердловской области путем создания банка вакансий и банка квалифицированных специалистов муниципальных образований Свердловской области;

определение перспективных либо не рекомендуемых для расселения мигрантов территорий и населенных пунктов;

разработка мер по созданию новых и сохранению имеющихся рабочих мест, а также основных условий жизнеобеспечения населения в районах с высоким оттоком населения и критическим состоянием рынка труда.

Глава 4. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ

Реализацию Концепции предполагается осуществить путем:

разработки в установленном порядке и реализации мероприятий по регулированию миграционных процессов в рамках миграционных программ;

разработки мер по обустройству (самообустройству) вынужденных мигрантов и включение их в федеральные, межрегиональные и региональные программы социально-экономического развития;

создания сети информационных центров, в том числе региональных (межрегиональных), с использованием технического и интеллектуального потенциала общественных объединений мигрантов.
