

С.М. Подливалов

**ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ  
В КУРГАНСКУЮ ОБЛАСТЬ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (1992-2002 гг.)**

Монография



ISBN 978-5-4217-0107-1



9 785421 701071

Курганский  
государственный  
университет



РЕДАКЦИОННО-ИЗДАТЕЛЬСКИЙ  
ЦЕНТР

43-38-36

При оформлении обложки использовалась  
фотография с ресурса: <http://www.athensinfoguide.com>

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Курганский государственный университет

С.М. Подливалов

**ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ  
В КУРГАНСКУЮ ОБЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ (1992-2002 гг.)**

**Монография**

Курган 2011

УДК 947(470.58)+325.11  
ББК 63.3(2)-284.6 + 60.546.7  
П 44

П 44 Подливалов С.М. Вынужденная миграция населения в Курганскую область Российской Федерации (1992-2002 гг.): Монография. – Курган: Изд-во Курганского гос. ун-та, 2011. – 140 с.

Печатается по решению научного совета Курганского государственного университета

Рецензенты:

доктор исторических наук, профессор Пундани В.В.;  
доктор социологических наук, профессор Бритвина И.Б.;  
доктор исторических наук, доцент Федченко М.Н.

Монография посвящена проблеме вынужденной миграции населения из стран ближнего зарубежья в Россию в постсоветский период. На примере Курганской области как приграничного региона автор исследовал основные причины, побудившие людей покинуть обжитые места, обобщил опыт работы местных органов государственной власти и общественности по обустройству и адаптации вынужденных переселенцев и беженцев за десять лет: с 1992 по 2002 годы.

Материалы данного исследования предназначены для широкого круга читателей: научных работников, практиков – сотрудников миграционных служб, студентов, для всех, кто интересуется проблемами миграции населения.

ISBN 978-5-4217-0107-1

УДК 947(470.58)+325.11  
ББК 63.3(2)-284.6 + 60.546.7

© Курганский государственный университет, 2011  
© Подливалов С.М., 2011

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	4
<b>ГЛАВА 1. ДИНАМИКА ИММИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ</b> .....	8
1.1. Численность и состав вынужденных мигрантов.....	8
1.2. Первая волна миграции.....	13
1.3. Вторая волна миграции.....	22
1.4. Третья волна миграции.....	25
<b>ГЛАВА 2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАНТОВ</b> .....	32
2.1. Жилищное обустройство мигрантов.....	32
2.2. Трудоустройство вынужденных мигрантов	45
2.3. Помощь детям.....	48
2.4. Социальная поддержка вынужденных мигрантов.....	50
<b>ГЛАВА 3. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ОБУСТРОЙСТВУ И АДАПТАЦИИ ВЫНУЖДЕННЫХ МИГРАНТОВ</b> .....	56
3.1. Институциональное развитие миграционных структур.....	56
3.2. Опыт управления миграционными процессами.....	77
3.3. Начало нового этапа в деятельности миграционных структур.....	92
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	104
<b>ПРИМЕЧАНИЯ</b> .....	110
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b> .....	123

## ВВЕДЕНИЕ

Распад СССР вызвал на постсоветском пространстве интенсивную вынужденную миграцию населения. Главными ее причинами явились: изменение политических условий – образование новых государств и новых властных элит; резкое ухудшение социально-экономической ситуации в бывших союзных республиках; ожесточенные схватки различных группировок за передел власти и собственности; обострение межнациональных проблем на почве борьбы значительных масс людей за выживание. Эти причины лежали в основе «выталкивания» лиц «нетитульных» национальностей из многих бывших республик СССР.

Наиболее значительный поток вынужденных переселенцев постсоветского пространства направился в Россию. Особую роль в миграционных процессах 90-х гг. XX века сыграли пограничные регионы Российской Федерации, в том числе и Курганская область. Здесь был накоплен определенный опыт работы с вынужденными переселенцами и беженцами, решения проблем их жизнедеятельности, создания и функционирования специальных государственных и общественных структур, занимавшихся проблемами миграции.

В обозримом будущем общество, к сожалению, не застраховано от войн, социальных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф. Все это будет сопровождаться миграционными процессами. Исторический опыт решения жизненно важных проблем вынужденных мигрантов может быть востребован. Осмысление этого опыта позволит выработать наиболее оптимальные решения, избежать ошибок прошлых лет.

Очевидно, что миграционные процессы будут вызваны не только экстремальными ситуациями в обществе и природе. Все страны, в том числе и Россия, заинтересованы в привлечении из-за рубежа высококвалифицированных работников. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию (ноябрь 2008 г.) говорилось: «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» [1].

Важными проблемами остаются также борьба с нелегальными иммигрантами, особенно склонными к правонарушениям, а также воспитание толерантности в межнациональных отношениях.

Изучение научной литературы показало, что разработкой проблем миграции занимались, и продолжают заниматься, представители различных наук – историки, экономисты, философы, социологи, политологи, психологи, этнографы, демографы, экологи, правоведаы, что оправдано комплексным характером проблемы.

Еще в 60-е гг. XX века советскими учеными, работавшими в области миграции, были разработаны методы ее исследования. Существенный вклад в разработку методов изучения миграции и измеряющих ее показателей (сальдо миграции, ее интенсивность и др.) внесли В.И. Переведенцев [2] и В.В. Покшишевский [3]. С

конца 60-х гг. в СССР стали формироваться целые научные школы по разработке миграционной теории.

Научный коллектив под руководством Т.И. Заславской исследовал процессы социального развития деревни и миграции сельского населения [4].

В Центре по изучению проблем народонаселения (МГУ им. М.В. Ломоносова) исследовались процессы миграции населения в контексте проблем урбанизации. Наиболее концептуально эти проблемы были разработаны Б.С. Хоревым [5]. В 80-е годы XX века методологические и терминологические уточнения были сделаны Т.И. Заславской и Л.Л. Рыбаковским [6].

Таким образом, теоретическая база, разработанная в 60-80-е гг. XX века во многом способствовала дальнейшему развитию исследований проблем миграции в качественно иных условиях.

Миграционные процессы, связанные с распадом СССР, выдвинули перед наукой множество теоретических и сугубо прикладных проблем правового, организационного, социального и экономического характера. Первые исследования миграционной ситуации, проведенные в начале 90-х годов XX века, делались на основе данных о миграции населения из стран ближнего зарубежья в Россию.

С.И. Брук, В.М. Кабузан, Л.Л. Рыбаковский стремились выявить причины массовой миграции населения в постсоветском пространстве, делали попытки прогнозировать миграционную ситуацию на ближайшие годы [7]. Созданная в 1992 году Федеральная миграционная служба России и ее территориальные органы отслеживали процессы, главным образом, в области вынужденной миграции, накапливали определенный статистический материал, который предоставлялся для использования ученым, исследующим проблемы вынужденной миграции. Наиболее активно в этом научном направлении работали Г.С. Витковская, В.И. Мукомель, В.А. Тишков и другие.

Ряд ученых для ответа на вопрос о причинах массовой миграции населения в Россию в 90-х гг. XX столетия провели исследования миграционной ситуации, сложившейся в те годы в странах СНГ [8]. Представляют интерес научные статьи, в которых рассматривается адаптация реэмигрантов (обратных мигрантов) в местах первоначального выхода [9].

В начале 2000-х гг. стало уделяться больше внимания исследованиям в области внешней трудовой миграции [10]. Предметом исследования ряда ученых (О.Д. Захаров, В.В. Миндогулов, Е.С. Красинец, Е.С. Кубишин, Е.В. Тюрюканова) стали проблемы нелегальной миграции в Россию [11]. Продолжала развиваться теория миграции, совершенствоваться методика исследования миграционных процессов [12].

Взаимосвязь миграционных процессов с государственной политикой рассматривали ученые Р. Бисборроу, Г. Хьюго, Х. Злотник [13]. Представление о миграционной политике еще более расширилось при анализе социально-экономической и политической ситуации в ряде стран мира. Представляет интерес монография бывшего руководителя ФМС России Т.М. Регент [14]. В ней автор проанализировала изменения миграционной политики на разных этапах развития Российского государства. Эти же проблемы поднимает в своих трудах

В.И. Бутов [15]. О последствиях массовой миграции населения на всем постсоветском пространстве писала Ж.А. Зайончковская [16].

Директор Центра демографии Института народнохозяйственного прогнозирования Н.Г. Вишневский пришел к выводу, что иммиграция в Россию, способствуя решению демографических проблем, одновременно создает и определенные экономические трудности [17].

Во второй половине 90-х гг. XX - начале XXI века в научных исследованиях все больше находит отражение не только состояние происходивших миграционных процессов, но и пути их регулирования. Научным исследованием, отражающим проблему создания новой миграционной структуры в современных условиях, стала монография заместителя директора Федеральной миграционной службы России М.Л. Тюркина «Миграционная система России» [18].

Некоторые российские ученые (В.А. Ионцев, Б.С. Хореев) пытались сконструировать общую миграционную теорию, названную ими «миграциологией» [19]. Однако, эта идея не получила широкого признания.

Система показателей миграции населения неоднократно излагалась в работах зарубежных (У. Изард, П. Хаггерт) и отечественных ученых (В.В. Покшишевский, В.И. Переведенцев, А.Г. Вишневский и др.) [20].

Таким образом, отечественной и зарубежной наукой накоплен теоретический и методический материал по проблемам изучения миграции населения.

Концептуальное значение для исследования миграционных процессов на региональном уровне имеет ряд положений известного специалиста в области исторической демографии Я.Е. Водарского, который исследовал взаимосвязь территории населения, социальный состав и размещение населения России [21].

В научных работах историков получили отражение вопросы переселения, колонизации, демографического развития. Работы посвящены в основном досоветскому и советскому периодам. Миграция тех лет происходила в иных исторических условиях и отличалась от постсоветского периода, осуществлялась внутри единого государства.

Массовые миграционные потоки советского периода были связаны, отчасти, с так называемым раскулачиванием крестьянства и выселением его в малообжитые регионы страны, где развертывалось крупное индустриальное строительство [22]. В годы Великой Отечественной войны происходила эвакуация населения из западных регионов на восток, а затем ее сменила реэвакуация. Об этом писали П.М. Полян, Т.С. Иларионова, М.Н. Потемкина и др. [23]. Происходило массовое заселение новых территорий, вошедших в состав СССР в конце 30-40-х гг. Наконец, осуществлялась депортация многих народов. Эти процессы нашли отражение в работах Н.Ф. Бугая, И.Е. Плотникова, Х.П. Стродс, Л.И. Гинцберга, Г.В. Костырченко, З.М. Борлаковой [24].

Миграции советского периода носили плановый характер, организовывались государством, но нередко были принудительными. Однако и в этих условиях проблемы жилья, работы, быта мигрантов приходилось решать, хотя и специфическими методами.

В 50-70-е гг. миграционные процессы были связаны в значительной мере с общественными призывами молодежи на освоение целинных и залежных земель, на строительство объектов индустрии [25].

Проблеме вынужденной миграции в России, возникшей после распада СССР, посвящены многие статьи журналов «Миграция», «Беженцы», «Социс» и других [26]. Появились работы по проблемам адаптации вынужденных переселенцев и беженцев [27], [28].

Предлагаемая монография – попытка научно осмыслить миграционные процессы в России, Уральском регионе и конкретном регионе - Курганской области в 90-е годы XX века. В ней описаны основные проблемы вынужденных переселенцев, прибывших в этот субъект Российской Федерации, исследован процесс становления и развития федеральных и региональных институтов, занимавшихся проблемами иммигрантов, проанализирован ход и результаты реализации государственной миграционной политики в Курганской области.

При подготовке данной работы автор использовал документы архива Миграционной службы Курганской области. Осуществлено сплошное исследование его фондов. Большинство документов введено в научный оборот впервые. Привлекались также документальные источники из фондов центральных и региональных архивов. Помимо архивов автором изучались также международные договоры и соглашения; нормативно-правовые документы федеральных государственных органов Российской Федерации; нормативно-правовые акты государственных органов Курганской области; статистические материалы; публикации периодической печати. Свою роль в освещении проблемы сыграли также материалы общественных организаций, социологические опросы переселенцев.

Наконец, сделаем несколько уточнений, касающихся рамок данной работы:

во-первых, мы рассматриваем в монографии такую категорию мигрантов, как вынужденные переселенцы и беженцы (определения этих понятий даны в приложении). Отдельно нами не рассматривались, например, внешние трудовые мигранты, нелегальные мигранты или добровольные переселенцы, хотя упоминание о них есть;

во-вторых, несмотря на то, что большинство вынужденных мигрантов прибыло на территорию Курганской области из стран ближнего зарубежья (страны СНГ и Балтии), нами также была изучена категория переселенцев, прибывших из Чеченской республики;

в-третьих, в тексте часто в качестве слов синонимов встречаются такие, как «мигранты», «переселенцы», «иммигранты», но под ними мы рассматриваем исключительно исследуемую нами категорию – вынужденных переселенцев и беженцев.

Для удобства в конце монографии расположен словарь специальных терминов.



## ДИНАМИКА ИММИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ И СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАНТОВ В КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ

### 1.1. Численность и состав вынужденных мигрантов

На рубеже 80-90-х гг. XX века в СССР возникло явление, получившее название «вынужденная миграция». Ее причины коренились в системном кризисе советского общества, когда обострились отношения между людьми, в том числе межэтнические. Предвестником вынужденной миграции стали международные конфликты, вспыхнувшие в тот период в отдельных союзных республиках. Очагами конфликта стали Сумгаит, Нагорный Карабах, Баку, Фергана, Бишкек, Душанбе, Алма-Ата, Тбилиси.

По данным Министерства труда и занятости населения Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации, к июню 1992 г. из этих районов в Россию прибыло более 400 тыс. беженцев [29]. Таких масштабов вынужденной миграции населения Россия не знала на всем протяжении XX века. Впрочем, ранее не существовало и понятия «ближнее зарубежье», под которым мы понимаем бывшие территории СССР, не вошедшие в состав Российской Федерации.

Массовый исход населения с территорий бывших союзных республик стал следствием распада СССР. К началу 90-х гг. XX века численность русскоязычного населения, по экспертным оценкам, составляла в «ближнем зарубежье» 25,3 млн человек [30]. В 1991-2001 гг. в Россию въехало 7,1 млн чел. В табл. 1 показана динамика численности зарегистрированных мигрантов, прибывших в Россию в 1992-2001 гг.

Таблица 1

**Численность вынужденных мигрантов в России (чел.)**

Категория вынужденных мигрантов	1992-1993 г.	1995 г.	1997 г.	1999 г.	2001 г.
Беженцы	447933	46427	7116	304	134
Вынужденные переселенцы	0	225550	125379	78745	41824

Таблица составлена по данным: Информационно-статистический сб. ФМС МВД России. М. 2002. № 1. С. 22-30.

Большая часть иммигрантов в эти годы въезжала в Российскую Федерацию из ближнего зарубежья – новых государств, возникших на территориях бывших союзных республик СССР. Из стран дальнего зарубежья во второй половине 90-х гг. в Россию прибыло всего лишь около 12 тыс. чел. [31].

При анализе иммиграционных процессов в России необходимо, на наш взгляд, учитывать некоторые их особенности:

- во-первых, после распада СССР миграция населения из новых государств в Россию носила, главным образом, вынужденный характер;

- во-вторых, основная часть иммигрантов, въезжавших в РФ, являлась русскоязычной, а следовательно, имела возможность быстро адаптироваться к новой социокультурной среде жизнедеятельности;

- в-третьих, существовало большое отличие в социально-экономических условиях жизни различных регионов России (наличие областей – «доноров» и «дотационных» областей), что влияло на возможность приема и обустройства мигрантов.

Массовая миграция населения из государств ближнего зарубежья стала следствием начавшегося на всем постсоветском пространстве процесса дезинтеграции, сопровождавшегося разрывом культурных, информационных и экономических связей. Политика руководства новых государств, определивших главным в своей политике приоритетное развитие «титულных» наций, способствовала ущемлению прав других народов, населявших эти страны.

Например, в Республике Казахстан к 1994 году наблюдался глубокий спад деловой активности. Снизилось промышленное производство, ухудшилось положение в сельском хозяйстве. К тому же создавшееся положение в социально-экономической сфере государства усугублялось межнациональными проблемами. Политика мононационального приоритета в многонациональном государстве привела к недовольству своим положением русского населения и других представителей некоренного населения Казахстана [32].

Только за 1994 г. Казахстан покинуло около полумиллиона человек. Многие из тех, кто уехал оттуда, имели высшее и среднее специальное образование. Отъезд специалистов привел к сокращению и закрытию ряда предприятий, росту безработицы, что вызывало дополнительные эмигрантские настроения. Схожее положение сложилось к тому времени в Узбекистане.

Причиной вынужденной миграции населения из Киргизии стал политический фактор. В начале 90-х гг. XX века в этой республике велась массивная пропаганда интересов «титулной» нации, что часто приводило к бытовому национализму. В 1991-1998 годы Киргизию покинуло около 300 тыс. представителей славянских народов [33].

Начавшийся процесс суверенизации в Таджикистане вылился в конфликт элитных группировок, что привело к гражданской войне и усилило процесс эмиграции населения за его пределы. Из страны выехало около 500 тыс. человек, преимущественно в Россию [34].

Общими проблемами для «нетитулных» национальностей в этих странах стала дискриминация их в экономической, политической, образовательной и других сферах жизнедеятельности. Для них были затруднены политическая и профессиональная карьера, доступ к социальным благам, к образованию и использованию родного языка в государственных, образовательных, торговых учреждениях. Представители «нетитулных» национальностей не были уверены в своем будущем и будущем своих детей.

Для практической работы по организации приема иммигрантов вынужденно покидавших страны ближнего зарубежья и переселявшихся в Россию, 14 декабря 1991 г. распоряжением Президента РФ Б.Н. Ельцина был образован Комитет по делам миграции при Министерстве труда и занятости населения РФ [35], преобразованный через год в Федеральную миграционную службу России [36].

Для решения возникших миграционных проблем в 1992 г. Правительством РФ была утверждена долговременная программа «Миграция», призванная регулировать стихийно протекавшие миграционные процессы. Был принят Временный порядок учета и регистрации беженцев и вынужденных переселенцев.

Необходимо заметить, что в зависимости от складывавшейся в странах ближнего зарубежья ситуации менялись регионы выхода иммигрантов в Россию. Если в 1992-1993 гг. значительная часть вынужденных мигрантов прибывала в Россию преимущественно из Таджикистана, республик Закавказья, включая Абхазию, то в 1994-1995 гг. половину всех вынужденных переселенцев составили мигранты из Казахстана и Узбекистана. В 1996 г., кроме переселенцев из Казахстана и Таджикистана, около 15% переселенцев дала Чеченская республика [37].

Процесс расселения иммигрантов по регионам России складывался стихийно, но на него влияли определенные факторы (возвращение в прежние места жительства, наличие родственников и знакомых, диаспоры и др.). В 1992-1993 гг. до 70% вынужденных переселенцев сосредоточились на Северном Кавказе и Центрально-Черноземном районе. В 1994-1995 гг. мигранты интенсивно заселяли уже Поволжье и юг Урала. В 1996 г. они распределились практически равномерно между Центральным районом, Поволжьем, Северным Кавказом, Уралом и Западной Сибирью.

Пиком миграции в Россию стал 1994 г., когда численность только официально зарегистрированных иммигрантов достигла 1146 тыс. чел. [38]. К началу 2000-х гг. наметилось снижение интенсивности миграционных потоков.

Для выяснения степени этого снижения был применен метод классификации территории России по уровню коэффициента миграционного сальдо в 1994 и 2001 гг. Данный коэффициент рассчитывался как отношение прироста населения за счет миграции к численности населения данной территории, что, в конечном счете, отражает плотность распределения мигрантов и наиболее выразительно показывает миграционную нагрузку на данную территорию. Выбор данных временных отрезков связан с тем, что именно в 1994 г. Россия приняла наибольшее число мигрантов за весь постсоветский период. Напротив, в 2001 г. миграционный прирост населения оказался самым низким. В 1994 г. большинство принимавших регионов активно увеличивало свое население именно за счет мигрантов (табл. 2).

**Классификация экономических районов РФ по уровню коэффициента миграционного сальдо в 1994 г. (чел. на 10 тыс. населения)**

Коэффициент	Экономический район
Положительный	Калининградская область (200)
	Центрально-Черноземный (130)
	Поволжский (99)
	Северо-Кавказский (95)
	Западно-Сибирский (74)
	Центральный (72)
	<b>Уральский (60)</b>
Северо-Западный (59)	
Отрицательный	Восточно-Сибирский (-8)
	Северный (-8)
	Дальневосточный (-192)

Таблица составлена по данным: Дмитриев А.В., Слепцов Н.С. Конфликты миграции. – М.: Альфа. М, 2004. - С. 30

В 1994 г. перепад показателя коэффициента миграционного сальдо в отдельных субъектах РФ был исключительно большим: от 2754 чел. на 10 тыс. населения в Ингушетии до -1816 – в Чечне. В целом в 1994 г. мигрантов привлекали 66 субъектов РФ, а 23 – «отдавали» население. В 2001 г. ситуация изменилась: прирастали мигрантами только 42 субъекта, а теряли население более половины всех субъектов РФ.

Используя вышеуказанную методику расчета, автор определил коэффициенты миграционного сальдо для ряда областей Уральского региона. Они указаны в нижеприведенной табл. 3.

Таблица 3

**Коэффициент миграционного сальдо в 1994 г. в отдельных областях Уральского федерального округа (УФО), чел. на 10 тыс. населения**

Регионы УФО	Коэффициент миграционного сальдо
Челябинская область	78
Тюменская область	76
Курганская область	71
Свердловская область	29

В связи с ростом иммиграционных процессов в России, в начале 90-х гг. XX века была разработана и одобрена Правительством РФ так называемая Генеральная схема расселения на территории страны, в соответствии с которой были дифференцированно определены регионы, предпочтительные для расселения мигрантов всех категорий, а также регионы, неблагоприятные для их

приема. К числу желательных для привлечения переселенцев была отнесена и Курганская область [39].

Решение о размещении беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации было принято на заседании Правительства Российской Федерации «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам», которое состоялось 3 марта 1992 г. После этого Курганская область вошла в число субъектов РФ, территории которых были определены для размещения вынужденных мигрантов в период чрезвычайной ситуации [40].

Курганская область расположена в Южном Зауралье на лесостепной и степной равнине. Главное богатство края - плодородная земля, сочетание черноземов с богатыми лесами, обилие озер и рек. Географическое положение области – благоприятное для развития сельского хозяйства и широким межрегиональным связям. Достаточно развита транспортная система. Особенностью ее является пограничное положение с республикой Казахстан, что впоследствии и обусловило массовый приток в 90-х гг. в Зауралье вынужденных мигрантов преимущественно из Костанайской и Северо-Казахстанской областей. Значительное число иммигрантов прибывало в область также из государств Центральной Азии.

Вслед за созданием федеральных государственных органов, регулировавших процессы миграции, на местах стали создаваться региональные структуры, которые принимали экстренные меры по приему большого количества вынужденных мигрантов. Развернулась эта работа и в Зауралье. По решению Малого Совета областного Совета народных депутатов Курганской области от 6 мая 1993 г. «Об образовании Курганской областной миграционной службы» и в соответствии с постановлением Администрации Курганской области от 18 мая 1993 г. «Вопросы областной миграционной службы» при областном управлении труда была создана миграционная служба [41].

Таким образом, в структуре управления труда был образован отдел «Миграция», в количестве шести штатных единиц сотрудников, определен порядок работы. На работников нового отдела возлагались следующие обязанности: организация приема и регистрации беженцев; содействие следованию транзитных мигрантов к месту постоянного жительства; дежурство и информирование руководства области о работе с беженцами и вынужденными переселенцами [42]. В компетенцию отделов труда в районах Курганской области вошло решение вопросов, связанных, по сути, с реализацией государственной миграционной политики на местах [43].

2 июля 1992 г. было принято постановление Администрации Курганской области «О введении в действие Временного порядка учета и регистрации беженцев и вынужденных переселенцев и Временного порядка выплаты им единовременного денежного пособия» [44]. 16 сентября 1992 г. специальным постановлением Администрации Курганской области определялся порядок временного размещения переселенцев [45].

10 июля 1992 г. Управлением труда и занятости населения Администрации Курганской области был издан приказ об организации работы с беженцами и вынужденными переселенцами [46]. Администрацией области был проведен

ряд организационно-практических мероприятий по подготовке к приему и размещению вынужденных мигрантов. Эти меры были призваны сделать миграционные процессы регулируемы.

С целью объединения усилий и взаимодействия всех областных ведомств в решении проблемы регулирования миграционных процессов, 10 сентября 1992 г. Администрацией области было принято постановление «Об областной миграционной программе “Миграция”». Ее действие было рассчитано на период 1992-1995 гг. [47]. В январе 1995 г. были дополнены и уточнены мероприятия данной программы [48].

В зависимости от специфики и интенсивности миграции населения в Курганскую область можно выделить три их волны.

## **1.2. Первая волна миграции**

Первая миграционная волна пришлась на 1992-1994 гг. Начало 90-х годов ознаменовалось прибытием первых беженцев в Курганскую область. До официальной регистрации, которая была начата с 1 июля 1992 г. [49], за 1990-1991 гг. и первую половину 1992 г. в регион прибыло 123 семьи (474 чел.) [50]. Первоначально статус беженца, в соответствии с приказом Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости РФ от 2 июня 1992 г., предоставлялся только иммигрантам из Грузии, Азербайджана, Молдовы и Таджикистана [51].

К 20 октября 1992 г. на территорию Курганской области прибыло 218 семей (603 человека), из них 77 семей из Таджикистана [52]. Среди беженцев русские составляли 82,7%, женщины - 54,7%, трудоспособные – 56%, пенсионеры – 6,9% [53].

В течение 1992 г. в органы труда и занятости области обратились и официально были зарегистрированы 1094 переселенца, из которых 815 человек (314 семей) были признаны беженцами. Из них прибыли: из Таджикистана - 441 чел. (40,3% от общей численности беженцев), Грузии – 172 чел. (15,7%), Молдовы – 117 чел. (10,7%). Кроме того, 95 чел. (27 семей) мигрировали из Узбекистана и Киргизии [54].

Беженцы нуждались в предметах первой необходимости. У многих из них отсутствовали теплая одежда и обувь [55]. Местными органами власти была организована выдача единовременного денежного пособия иммигрантам. За второе полугодие 1992 г. такое пособие было выплачено 98 семьям беженцев на общую сумму 352,3 тыс. рублей [56]. В октябре 1993 года Администрацией Курганской области было принято постановление «О пособиях на хлеб малообеспеченным гражданам» (в эту категорию были также включены беженцы и вынужденные переселенцы) [57].

Первоначально мотивы переселения у людей были схожими: этнические русские искали безопасного проживания, обустройства на новом месте, получения качественного образования для детей и молодежи, социальной перспективы. Примерно те же мотивы были и у других этносов.

Перемещение иммигрантов нарушало их привычный образ жизни, разрывало сложившуюся ранее относительно стабильную систему социальных свя-

зей. Для многих из них процесс миграции был связан с отказом от имеющейся специальности, трудовых навыков, нарушением неформальных отношений.

Первые сведения о беженцах были эпизодическими, что объясняется неразвитостью институтов, регулировавших иммиграционные процессы. До появления федеральных законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» [58] в регионах России в спешном порядке принимались решения о приеме беженцев.

По прямым и косвенным данным можно реконструировать в основных чертах социальную структуру вынужденных переселенцев начала 90-х гг. В отчете руководителя Курганской областной миграционной службы А.В. Богданова начальнику информационного отдела ФМС России О.Д. Воробьевой содержится достаточно полная информация о миграционной ситуации в области [59]. Документы того времени свидетельствуют о бедственном положении иммигрантов и условиях, в которых они покидали места прежнего проживания. Уезжая в Россию, они зачастую вынуждены были оставлять там жилье и все свое имущество. Помимо материальных потерь, люди теряли прежнее свое социальное положение, переносили тяжелейшие морально-психологические травмы.

В 1992-1993 гг. в Курганскую область прибывали в основном выходцы из Таджикистана – беженцы, спасавшиеся от гражданской войны и политических преследований. Беженец Ю. Рудин из Таджикистана свидетельствовал: «Пришлось оставить все там, поэтому буду писать в Организацию Объединенных Наций, чтобы оказали хоть какую-нибудь материальную помощь» [60]. Беженка Л.Н. Подвигина в своем ходатайстве местным курганским властям писала: «Жила в г. Душанбе в Таджикистане, но из-за начавшейся там войны мне вместе с родственниками пришлось бежать в Россию. Выбор был сделан в пользу Курганской области, поскольку в детстве жила в Лебяжье-вском районе» [61].

Вынужденная переселенка С. Савченко из Казахстана писала: «Немцы выезжают из Казахстана в Германию, греки – в Грецию, а вот Россия особенно не ждет своих соотечественников. Многие русские, не имея возможности продать имущество и жилье, все это просто оставляют бесплатно» [62].

Вынужденный переселенец В.Н. Тимошенко рассказывал, что ему и всей его семье угрожали расправой, если он в ближайшее время не покинет Казахстан [63]. О подобных угрозах также рассказывали: семьи Арсентьевой из Грузии, Касатовых из Узбекистана (г. Фергана), Кузнецовых из Киргизии и многие другие [64]. Л.Н. Белов из г. Талды-Курган убедительно просил взять его семью хоть куда-нибудь, иначе его самого и всю семью могут убить. В ряде республик бывшего СССР тогда действительно шла настоящая межнациональная резня.

Из письма - обращения беженца из Таджикистана Л.А. Томилова: «При переезде у русских забирали любые вещи, которые имели ценность» [65]. Действительно, в период обострения социальных конфликтов активизировались уголовные элементы, которые использовали ситуацию в корыстных целях.

20 июля 1992 г. Правительство Российской Федерации в своем постановлении определило количество беженцев и переселенцев для размещения в ряде субъектов РФ. Курганской области, был определен прием на временное размещение 5 тыс. беженцев [66].

Решение вопроса о размещении мигрантов было непростым. На местные органы возлагалась большая ответственность в решении многих проблем, связанных с обустройством вынужденных мигрантов. О сложностях начального периода вынужденной миграции свидетельствует письмо заместителя главы Администрации области В.Т. Ивлева руководству ФМС России, в котором он указывал, что миграционная ситуация и так накалена, область не в состоянии разместить такого количества беженцев. «Максимум можно принять 3 тыс. чел.». [67]. Причины: невозможность разместить беженцев в зимнее время в бывших пионерских лагерях и домах отдыха из-за отсутствия отопления; необходимость выделения временного жилья для местного населения во время весеннего паводка [68].

Для приема мигрантов требовалось в кратчайшие сроки предпринять все необходимые меры, чтобы миграционные процессы не вышли из-под контроля властей. Стихийный процесс миграции в таких объемах мог привести к гуманитарной катастрофе. Нужно было выделять дополнительные средства на трудоустройство людей, их жилищное, продовольственное, медицинское, образовательное, транспортное, информационное обеспечение.

Созданная в 1993 г. миграционная служба Курганской области стала главным государственным ведомством, на которое была возложена задача решения проблем миграции [69]. В мае 1994 г. ее функции были уточнены и дополнены [70]. Миграционной службе вменялось в обязанность: готовить информацию о миграции населения полномочному представителю Президента РФ в Курганской области; вести работу по приему и регистрации беженцев и вынужденных переселенцев, выдавать им пособия и ссуды; организовывать работу центров временного размещения переселенцев; готовить заседания комиссии по оказанию помощи мигрантам [71]. Структура миграционной службы включала в себя территориальные отделения - Курганское, Шадринское, Северо-западное, Северо-восточное, Юго-западное, Юго-восточное. В ней работало 23 сотрудника [72]. В конце 1992-начале 1993 г. поток беженцев в Курганскую область настолько возрос, что сотрудникам миграционной службы приходилось работать даже в выходные и праздничные дни [73].

С июля 1992 по 1994 г. в область прибыло 2117 семей (5176 чел.) вынужденных мигрантов из стран ближнего зарубежья [74]. Это потребовало оборудования мест временного размещения переселенцев. В конце 1993 г. в Курганской области были открыты три центра временного размещения (ЦВР) на 330 чел., в том числе в с. Альменево – на 130 чел., в с. Батурино Шадринского района – на 100 чел., в с. Советское Куртамышского района – на 100 чел. [75]. Здесь размещались пострадавшие и малообеспеченные категории вынужденных мигрантов, которые прибыли на территорию России, не имея родственников и знакомых, имущества и средств существования. Для улучшения условий приема мигрантов в 1994 г. в г. Кургане был открыт Пункт первичного приема (ППП) миграционной службы на 25 мест. За период с 1993 по 1994 гг. через ЦВР и ППП прошло почти 1,5 тыс. чел.

Многие мигранты, доведенные до отчаяния, готовы были ехать в любой регион России. Например, семья Е.А. Литвиновой из Ташкента столкнулась с



типичной проблемой для многих беженцев. Женщина просила подыскать ей какой-нибудь из районов Курганской области, где имелось бы жилье, работа, школа, детский сад. Однако на ее просьбу пришел ответ, что в области уже не было возможности приема беженцев, так как на одну тысячу населения уже приходилось по два беженца. Трудоустройство в городской местности было затруднено наличием там местных безработных. Дефицит кадров ощущался только в сельском хозяйстве. А предпочтение при приеме на постоянное место жительства отдавалось в основном переселенцам, имеющим в области родных или знакомых [76].

Для улучшения контроля над количеством прибывающих в регион мигрантов миграционной службой Курганской области были заключены соглашения о взаимодействии с областным Комитетом государственной статистики и Паспортно-визовой службой УВД области [77].

Наряду с гражданами, официально получившими статус беженца или вынужденного переселенца, на территории области находилось и немалое число иммигрантов, которые такого статуса не имели, а следовательно, не могли претендовать на государственную поддержку. Их учет не проводился. По косвенным данным, численность таковых составляла до одной трети численности мигрантов, получивших статус вынужденного переселенца.

В связи с отсутствием первоначально на границе с Казахстаном постов иммиграционного контроля, въезд иностранцев на территорию РФ контролировался недостаточно. В начале 90-х гг. XX века в Курганской области, как и в некоторых других регионах России, сконцентрировалось значительное количество иностранных граждан и лиц без гражданства, нелегально находившихся на территории РФ. В связи с этим в сентябре 1994 г. вышло постановление правительства РФ, которое утвердило Положение об иммиграционном контроле [78]. Но проблема борьбы с нелегальной миграцией не вошла тогда в число приоритетных задач миграционной политики.

Миграционные службы заняли выжидательно-пассивную позицию в борьбе с «нелегалами». Объясняется это, по нашему мнению, отсутствием на границе типовых постов иммиграционного контроля и малочисленностью штатов миграционных служб, значительными проблемами по приему и обустройству вынужденных переселенцев. В связи с неразвитостью этой системы отсутствовал учет иностранных граждан, прибывавших на территорию России.

В начале 90-х гг. из регионов страны вообще не поступали сведения о наличии иностранцев на их территории, хотя по данным правоохранительных органов таковые были [79]. Положение изменилось в 2001 г., когда функции осуществления миграционной политики были переданы МВД России.

В связи с увеличением потока «транзитных» мигрантов, следовавших через территорию Курганской области, усилилась координация работы миграционной службы с органами внутренних дел, санитарно-эпидемиологической службой и другими государственными структурами [80].

С 1993 г. вошли в практику ежемесячные отчеты по районам области о количестве и составе вынужденных мигрантов [81]. Их размещение по городам и районам области было неравномерным и не всегда оптимальным. Это было

связано с тем, что миграционные процессы зачастую происходили стихийно. Областная миграционная служба не имела ни средств, ни возможностей для направления мигрантов в места, где требовались рабочие руки и имелось жилье. Сами мигранты нередко стремились обустроиться в городах или других крупных населенных пунктах, расположенных вблизи областного центра. До 50% прибывших в область переселенцев сконцентрировались в городах Кургане и Шадринске, а также в Шадринском районе [82].

В областном центре – г. Кургане к концу 1992 г. находилось примерно 35% зарегистрированных переселенцев от их общего количества [83]. Размещение вынужденных мигрантов «первой волны» на территории Курганской области с 1 июля 1992 г. по 1 января 1994 г. показано в прил. 1 [84]. Из его данных видно, что мигранты расселялись по всем районам. Кроме областного центра, больше всего их разместилось в Шадринском районе (15% от общего количества мигрантов, прибывших в область).

В ряде районов местными администрациями были специально определены должностные лица, курировавшие вопросы миграции (Варгашинский и Далматовский районы, город Шадринск) [85]. В интервью газете «Исеть» вынужденная переселенка Н.В. Щербакова высказала горожанам и администрации города Шадринска благодарность за прием и внимание, которое они оказали переселенцам, вынужденным покинуть обжитые места и потерявшим всякую надежду когда-либо обустроиться на новом месте [86]. Переселенка из Казахстана Н.А. Волошко вспоминала: «Жизнь там (в Казахстане) стала просто невыносимой, работали, а денег за труды не получали. Долго мучились с семьей, а затем переехали в Зауралье. Благо в Шумихинском районе было много знакомых, которые также приехали из Казахстана» [87].

Администрация Курганской области сочла нецелесообразным расселять мигрантов в районах и городах с высокой плотностью населения. Социальная инфраструктура Курганской области не была рассчитана на столь большой прием населения. К тому же, массовый приток мигрантов мог вызвать рост цен на недвижимость, обострить социальные проблемы. Положение осложнялось тем, что значительная часть мигрантов не имела возможности самостоятельно обустроиться и рассчитывала исключительно на государственную поддержку, которая была весьма ограничена.

Темпы притока мигрантов из ближнего зарубежья в Курганскую область на протяжении 1991-1993 гг. ежегодно росли (в 1991 г. - 997 чел., в 1992 г. – 1722, в 1993 г. – 4063 чел.) [88]. Часть из них перемещалась в другие регионы России или эмигрировала за рубеж.

В различные годы менялась направленность миграционных потоков по регионам выхода. Если в 1992-1993 гг. преобладал миграционный поток из Таджикистана, Грузии и Азербайджана, то в 1994 г. – из Узбекистана, Киргизии и Казахстана. Большая часть мигрантов, прибывших на территорию области, были выходцами из республики Казахстан (до 70 %) [89].

В мае 1994 г. миграционной службой Курганской области совместно с социологической лабораторией Курганского педагогического института проводился социологический опрос беженцев [90]. В нем приняло участие 220 чел.

Результаты анкетирования показывают, что выбор беженцами для проживания именно Курганской области обусловлен следующими причинами:

- родились или жили здесь ранее – 42,8%;
- живут родственники, друзья – 14,3%;
- посоветовали знакомые, друзья – 14,5%;
- выбрали случайно – 24,5%;
- другое – 3,9%.

Результаты исследования показали также, что планы подавляющего большинства вынужденных мигрантов (96,1%) были связаны с обустройством на территории Курганской области. Только 3,9% опрошенных планировали переехать в другой регион России или даже вернуться обратно в регион выхода.

Большинство респондентов (57%) отметили отношение к ним со стороны местного населения как хорошее, терпимое, наличие у них понимания и отсутствие предубеждений. Вместе с тем, около 40% респондентов назвали местное население равнодушным [91].

В отчете миграционной службы Курганской области о демографическом и национальном составе вынужденных мигрантов по состоянию на 1 октября 1993 г. приводятся следующие данные (табл. 4, 5):

Таблица 4

**Половозрастной состав вынужденных мигрантов, чел. (на 01.10.1993 г.)**

Пол	Общее количество	0-5 лет	6-15 лет	Трудоспособный возраст	Старше трудоспособного
Оба пола	1543	145	388	883	127
Мужчины	694	76	178	398	42
Женщины	849	69	210	485	85

Архив миграционной службы Курганской области (АМСКО): Ф. 1. Оп. 1. Д. 22. Л. 4-5

Из табл. 4 видно, что среди беженцев и вынужденных переселенцев, прибывших на данный период в Курганскую область, преобладали лица трудоспособного возраста (57,2%) и дети (34,5%). Такое соотношение оказывало положительное влияние на демографическую ситуацию в области, поскольку среди населения региона в эти годы начался рост числа граждан пенсионного возраста.

**Национальный состав вынужденных мигрантов, чел. (на 01.10.1993 г.)**

Национальность	Численность
Азербайджанцы	10
Армяне	71
Русские	1213
Татары	71
Украинцы	49
Молдаване	15
Таджики	14
Грузины	19
Другие	81

АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 22. Л. 4-5

Из табл. 5 следует, что в числе прибывших в Зауралье вынужденных мигрантов преобладали русские (78,6%). В дальнейшем их доля среди вынужденных переселенцев продолжала расти. В структуре мигрантов «первой волны» (прил. 2) доля русских в общем числе вынужденных мигрантов составляла 84%. Кроме того, немалую долю среди беженцев и вынужденных переселенцев составляли татары и армяне (по 4,6%), а также украинцы (3,2%). Преобладание среди вынужденных мигрантов русских объясняется тем, что Курганская область по национальному составу населения всегда была в основном однородной (в 1994 году доля русских среди населения области составляла 92,4%), а большинство вынужденных переселенцев, прибывших в Зауралье на постоянное жительство из стран ближнего зарубежья, являлись выходцами из Курганской области (в ранние годы многие из них выехали в Казахстан и республики Средней Азии для участия во всесоюзных стройках и освоении целинных земель).

Принципиальным отличием миграции первой половины 90-х гг. от миграции второй половины 90-х гг. являются причины переезда. Если сначала больше действовали «выталкивающие» факторы (дискриминация в регионах выхода), то позднее – «притягивающие» (экономическая ситуация внутри России оказалась несколько лучше, чем в других странах СНГ).

Подводя итоги «первой волны» миграции, можно сделать вывод: численность вынужденных мигрантов, прибывших в Курганскую область в 1992-1994 гг., менялась ежегодно в сторону увеличения (табл. 6).

**Динамика иммиграционных процессов в Курганской области  
в 1992-1994 гг.**

Годы	Количество семей	Количество человек
1992	314	815
1993	427	1079
1994	1376	3282

Таблица составлена по данным: Информационно-статистический бюллетень ФМС России. - Москва. 2002. №1. - С. 21.

Статистические данные, указанные в табл. 6, свидетельствуют об усилении в 1992-1994 гг. тенденции роста темпов притока вынужденных мигрантов в Курганскую область. В 1993 г. (по сравнению с 1992 г.) их въехало в Зауралье на 32,4 % больше, а за 1994 г. в два раза больше, чем за аналогичный период предыдущего года.

Такая тенденция наблюдалась в тот период и в ряде других областей Уральского Федерального округа, за исключением Тюменской области [92] (табл. 7).

**Динамика притока беженцев и вынужденных переселенцев в  
сопредельные с Курганской областью регионы в 1992-1994 гг. (чел.)**

Годы	Свердловская область		Тюменская область		Челябинская область	
	беженцы	вынужденные переселенцы	беженцы	вынужденные переселенцы	беженцы	вынужденные переселенцы
1992	8366		2400		5232	
1993	8366		2400		5232	
1994	5516	3137	520	1330	4292	1931

Таблица составлена по данным: Информационно-статистический бюллетень ФМС России. - Москва. 2002. №1. - С. 21.

Вынужденные мигранты, прибывшие в Курганскую область в период с 1993 по 1995 гг., размещались преимущественно в городской местности (почти в 2 раза больше, чем в сельской). Основными местами расселения иммигрантов стали города Курган, Шадринск, Петухово, Куртамыш, Шумиха, Макушино. Это связано с наличием более благоприятных условий для размещения в этих населенных пунктах иммигрантов (эти территории располагали возможностью трудоустройства, приобретения жилья, определения детей в дошкольные учреждения и учебные заведения).

В сельской местности наибольшее количество переселенцев разместилось в Кетовском, Шадринском, Половинском, Петуховском и Звериноголовском районах. Наличие большого количества вынужденных мигрантов в Кетовском и Шадринском районах объясняется близостью их к крупным промышленным центрам Кургану и Шадринску. Половинский, Петуховский и Звериноголовский районы, являясь приграничными с Казахстаном, принимали у себя первые потоки переселенцев, которые нередко, в силу ограниченных материальных возможностей, оставались в этих районах на постоянное жительство, отодвигая свой переезд в другие регионы России на дальнюю перспективу.

Несмотря на проводимую в начальный период большую работу по приему вынужденных мигрантов, были и существенные недостатки. Об этом свидетельствует справка Управления труда Курганской области, в которой дан анализ состояния дел по приему переселенцев. В ней указывалось, что отделами труда администраций районов использовались не все возможности по приему, размещению и оказанию помощи беженцам. Данная категория населения слабо информировалась об их правах, льготах и пособиях. Практически отсутствовала обратная связь между отделами труда и беженцами. Не было отлажено взаимодействие с заинтересованными организациями, отсутствовал обмен необходимой информацией между ними.

Не всегда четко велся учет беженцев в отделах социальной защиты населения. В период безработицы им не выплачивались пособия. Не всегда оказывалась помощь беженцам, положенная им по статусу. Не был проработан порядок предоставления налоговых льгот предприятиям, учреждениям и организациям, принявшим на работу беженцев. Для решения проблем иммигрантов в районах не использовались возможности общественных организаций и средств массовой информации [93].

На наш взгляд, первая волна иммиграции населения из стран ближнего зарубежья в Курганскую область имела свои особенности и характерные черты, отличные от других периодов вынужденной миграции.

Во-первых, иммиграция населения в Зауралье из стран ближнего зарубежья носила стихийный характер, в значительной степени была вынужденной и имела тенденцию количественного роста.

Во-вторых, принятие мер по приему и размещению беженцев и вынужденных переселенцев на территории области возлагалось на местные органы власти, ограниченные в достаточных материальных ресурсах для организации этой работы. Потребовалось в срочном порядке вырабатывать новые формы работы по оказанию помощи иммигрантам.

В-третьих, в Курганской области в тот период была создана специальная государственная структура для работы с вынужденными переселенцами – миграционная служба Курганской области, взявшая на себя основную работу по приему и размещению беженцев и вынужденных переселенцев.

В-четвертых, несмотря на объективные трудности, допущенные ошибки, властям удалось выполнить задачу оперативного размещения в регионе значительной массы переселенцев.

### **1.3. Вторая волна миграции**

С 1995 г. началась вторая волна миграции, продолжавшаяся до конца 1996 г. Важной ее составляющей явилась миграция, связанная с вооруженным конфликтом в Чеченской республике. Первый вынужденный переселенец из Чечни прибыл в Курганскую область еще в декабре 1994 г. [94]. Массовый отток населения из Чеченской республики, безусловно, был связан с началом военных действий. В ходе силового разрешения кризиса в Чечне руководством федеральных войск России неоднократно давались заверения в быстром завершении войсковой операции. В связи с этим у беженцев и у государственных структур, занимавшихся их проблемами, была надежда на возможность быстрого возвращения мигрантов в места их прежнего постоянного жительства. Другими словами, отпадала, якобы, необходимость в предоставлении беженцам какого-либо правового статуса. Сами переселенцы, о чем свидетельствуют данные опросов в миграционных службах, как правило, рассматривали свое пребывание вне Чечни как кратковременное и просили лишь о предоставлении временного убежища, обеспечении медицинской помощью и питанием [95].

Позднее, в связи с обострением военно-политической обстановки в Чечне, массовый поток беженцев из этой республики стал неизбежен, что требовало подготовки к срочному приему и временному размещению лиц, пострадавших в этом конфликте [96]. Миграционной службой, органами государственной власти и местного самоуправления Курганской области была проведена большая организационная работа. Наибольшей интенсивности приток мигрантов из Чечни в Зауралье достиг в январе-марте 1995 г. (прибыл 521 чел.), после чего он стал сокращаться. Дополнительный приток жителей из Чечни отмечался в августе 1996 г., что было связано с новым обострением ситуации в этом регионе [97].

Обеспечению жильем, медицинской помощью, питанием вынужденных мигрантов способствовало наличие в области центров их временного размещения (ЦВР). В 1995-1996 гг. через них прошло 297 чел., прибывших из Чеченской республики. К 1997 г. численность официально зарегистрированных мигрантов из Чечни составила 139 семей (403 чел.). Вместе с тем, по заявлениям представителей чечено-ингушской диаспоры, в Курганскую область помимо зарегистрированных граждан Чечни прибыло более тысячи неучтенных лиц, пострадавших в ходе вооруженных столкновений [98].

Впоследствии более 200 вынужденных переселенцев, прибывших в Курганскую область из зоны конфликта, возвратились в Чеченскую Республику. В то же время большая часть переселенцев, особенно представители русскоязычного населения, в Чечню не вернулась, а осталась на постоянное жительство в Курганской области [99].

В 1995 г. в Курганскую область продолжался приток беженцев и вынужденных переселенцев и из других регионов выхода. Статус беженца и вынужденного переселенца в том году получили 1749 семей (4058 чел.) [100]. Общее количество зарегистрированных мигрантов, начиная с 1992 года, составило в 1995 году 9234 чел. [101].

Без изменения осталась в 1995 году география регионов выхода. Социально-демографический состав переселенцев характеризовался следующим образом: женщин – 51,5%, мужчин – 48,5%; трудоспособных – 59,8%, детей – 34%, пенсионеров – 6,2% [102].

Подробная информация о соотношении различных категорий мигрантов содержится в научно-исследовательской работе «Мониторинг эффективности мер государственной помощи в адаптации вынужденных переселенцев на территории России», проведенной по соглашению Федеральной миграционной службы России с Институтом макроэкономических исследований при Министерстве экономики РФ 26 июня 1997 г. [103].

В ходе данного мониторинга в Курганской области было проведено анкетирование 200 семей вынужденных переселенцев (583 чел). Из них 30% проживали на момент исследования в областном центре (г. Курган), около 45% – в сельской местности.

По стажу проживания в области мигранты разделились на категории: 1 год – 30%; 2-3 года – 50%; 4-5 лет – 15%; более 5 лет – 5%.

По возрасту: от 0 до 16 лет – 40%; трудоспособного возраста – 55%; пенсионеров – 4%.

По полу: женщин – 56%; мужчин – 44%.

По образованию: с высшим и незаконченным высшим – 19,9%; со средним специальным – 24,8%; со средним и ниже – 55,3%.

По национальности: русских – 87,3%; украинцев – 4,6%; чеченцев – 1,8%; представителей 17 других национальностей (татары, армяне, немцы и др.) – 6,3%.

По региону выхода: Казахстан – 68%; Чечня – 6%; Таджикистан – 5%; Узбекистан – 5%; Украина – 6%; другие регионы – 10%.

Мотивы переселения в Курганскую область: наличие в Зауралье родственников или знакомых – 78 семей; получили рекомендации от знакомых по переезду в область – 26 семей; имели корни проживания в Курганской области – 41 семья; случайно – 19 семей; другие причины (ближайшая область к Казахстану, раньше здесь бывали, искали экологически чистую местность и др.) – 30 чел. Основная же масса мигрантов – 145 семей (72%) возвращалась на свою историческую Родину.

С 1996 г. поток вынужденных мигрантов стал сокращаться. В 1996 г. статус беженцев и вынужденных переселенцев получили 854 семьи (1770 человек), что на 56% меньше по сравнению с 1995 г. [104]. Подобная тенденция наблюдалась и в соседних областях Уральского Федерального округа. Об этом свидетельствуют данные табл. 8.



**Динамика притока в сопредельные с Курганской областью регионы беженцев и вынужденных переселенцев в 1995-1996 гг. (чел.)**

Годы	Свердловская область		Тюменская область		Челябинская область	
	беженцы	вынужденные переселенцы	беженцы	вынужденные переселенцы	беженцы	вынужденные переселенцы
1995	1556	7196	0	1944	2299	3109
1996	115	3884	0	1874	93	3566

Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень ФМС России. 2002. №1. Л. 21, 24.

Основными регионами выхода мигрантов, поступавших в Курганскую область, как и прежде, были Казахстан, Узбекистан, Чечня, Киргизия и Таджикистан.

Национальный состав мигрантов «второй волны» в 1995-1996 гг. был аналогичен предыдущему периоду: этнические русские составляли до 80% от общего числа прибывших [105]. В 1996 г. несколько изменился возрастной состав мигрирующего населения (табл. 9).

Таблица 9

**Возрастная структура иммигрантов в 1995-1996 гг. (%)**

Годы	0-15 лет	Трудоспособный возраст	Пенсионный возраст
1995	22,2	67,1	10,7
1996	20,3	68,7	11,0

Таблица составлена по данным: АМСКО: Ф. 1. Оп. 1. Д. 103. Л. 29-30; Д.105. Л. 10.

Из таблицы следует, что в 1995-1996 гг. тенденция роста доли лиц трудоспособного возраста среди прибывших в область вынужденных мигрантов сохранялась. В то же время наметилось сокращение доли детей в общем числе иммигрантов.

В структуре мигрантов по полу по-прежнему было меньше мужчин - 48,4%. Уменьшилась также доля семейных: доля мигрантов, состоявших в браке, в 1995 г. составляла - 48,5%, в 1996 г. - 44,9%.

В 1996 г. среди прибывших в область вынужденных мигрантов насчитывалось свыше 60% трудоспособного возраста. Отток этой категории граждан из бывших советских республик, претендовавших на работу в сфере квалифицированного инженерного и гуманитарного труда, наносил ущерб, прежде всего, экономике государств выхода мигрантов. Российские регионы в этом отношении оказались в выигрыше, получив высококвалифицированную рабочую силу трудоспособного возраста.

Снижение притока иммигрантов к концу 1996 г. было обусловлено несколькими причинами: сокращение числа мигрантов из Чеченской республики, а также из государств Центральной Азии; углубление социально-экономического кризиса в самой России, что, конечно, делало переезд менее привлекательным. Это подтверждает наше предположение о возрастании роли экономических мотивов в принятии решений о перемене места жительства, смягчение напряженности в межнациональных отношениях в государствах СНГ, усложнение процедур регистрации, получения гражданства Российской Федерации и статуса вынужденного переселенца.

Несмотря на некоторое сокращение притока мигрантов, их доля к 1997 г. достигла 18 человек на тысячу населения Курганской области [106]. В распределении вынужденных мигрантов по регионам страны в этот период наблюдалось увеличение удельного веса их на Урале и в южных областях Сибири [107]. Абсолютным лидером в 1996 г. по приему вынужденных мигрантов стала Западная Сибирь. Можно выделить 18 регионов страны, характеризовавшихся наибольшим притоком внешних мигрантов. Подавляющее их большинство было расположено вдоль границ основных регионов выхода. Это относилось и к Курганской области.

Таким образом, Курганская область превратилась на время в транзитную территорию, через которую проходила значительная масса людей. Об этом свидетельствуют данные пассажирооборота на железной дороге, таможне, пограничных пунктах.

В связи с изменением структуры регионов выхода вынужденных переселенцев была скорректирована федеральная миграционная программа на 1996 г. Центр тяжести по организации их приема и обустройства был перенесен из центральных и южных регионов России на Урал и в Сибирь [108].

«Вторая волна» миграции в Курганскую область характеризуется такими факторами, как замедление темпов миграции к концу 1996 года; рост миграции населения преимущественно из Чеченской республики.

#### **1.4. Третья волна миграции**

Свои специфические особенности имела третья волна миграции, временные рамки которой охватывали, на наш взгляд, 1997-2002 гг. Начало этого периода характеризовалось новым ростом миграции населения в Россию, особенно с территории Казахстана. По данным Курганской таможни только в 1998 г. количество лиц, пересекших российско-казахстанскую государственную границу, составило свыше 360 тысяч человек. Через контрольно-пропускной пункт станции Петухово ежедневно следовало 15 пар поездов с общим пассажирооборотом 10 тыс. чел. [109].

Несмотря на определенную стабилизацию обстановки во многих странах СНГ, отток из них русскоязычного населения в Россию продолжался. В то же время, мотивы выезда иммигрантов из этих стран начинают меняться. Межнациональные конфликты уже не были доминирующей причиной миграции.

При анкетных опросах причинами переезда назывались: разрушение привычного менталитета, усиливающаяся социальная и политическая изоляция, незнание национальных языков, ограничение сфер применения русского языка, усиление чуждой религии. К примеру, в письме в миграционную службу Курганской области переселенка из Казахстана Т.Н. Соловьева писала: «В 1997 году нам пришлось уехать из Казахстана из-за опасений за судьбу детей. В школе детям стало очень трудно, ведь русский язык преподавали только один час в неделю» [110].

В 1997 г. 65,8 % вынужденных мигрантов разместились в городах и районных центрах области (в том числе более половины - в областном центре). Для малообеспеченной категории мигрантов предпочтительной являлась сельская местность, куда на постоянное жительство прибыло 34,2% от общего числа иммигрантов. Это во многом определялось наличием свободных земельных участков и жилья.

Положительную роль в размещении переселенцев на селе сыграло постановление Правительства РФ от 25 мая 1994 г. «О льготах для граждан, переселяющихся в сельскую местность», которое предусматривало оказание им материальной помощи, помощи в жилищном обустройстве и предоставление работы. Семьям граждан, переселяющимся для работы в сельскую местность, оказывалось не только содействие по трудоустройству, но и создавались условия для их нормального быта. Им предоставлялось единовременное денежное пособие за счет средств федерального бюджета на каждого члена семьи в объеме пяти минимальных размеров оплаты труда, оплачивалась стоимость проезда железнодорожным и другими видами транспорта и провоза багажа, предоставлялось право на получение отдельного жилого дома с надворными постройками и приусадебным участком.

В письме-инструкции Министерства труда и занятости РФ от 28 июня 1994 г. органам исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления и хозяйствам рекомендовалось выплачивать семьям переселенцев дополнительное безвозмездное пособие, компенсировать расходы в пути, предоставлять долгосрочную беспроцентную ссуду на хозяйственное обзаведение, обеспечивать бесплатно топливом, транспортом для перевоза имущества, выдавать безвозмездно домашний скот, птицу, корм для скота для организации личного подсобного хозяйства [111]. В 1996-2001 годы в сельскую местность Зауралья переселились, получив соответствующие льготы, 493 семьи вынужденных переселенцев [112].

Конечно, адаптация переселенцев в сельской местности проходила не просто, так как предоставляемое жилье часто требовало капитального ремонта и было неблагоустроенным. Особенно это болезненно было для мигрантов, прибывших из городов. Об этом свидетельствует письмо беженки Л.П. Зелениной из Киргизии, в котором она писала, что ранее с семьей проживала в городе, а теперь в России ей предлагают жить в деревне, хотя она не имеет совершенно никакого опыта проживания в сельской местности [113]. И это не единичный случай. Переселенцы часто ехали в село на постоянное место жительства только потому, что там они могли получить жилье.

Сравнительный анализ количества мигрантов трех «волн миграции», размещенных в городской и сельской местности, можно сделать на основе прил. 1,3,4,5. Из них следует, что в период «второй волны», по сравнению с «первой», приток вынужденных мигрантов в города Курганской области возрос в 4,4 раза, а в сельскую местность - в 5,3 раза. «Третья волна» характеризовалась уменьшением темпов притока в регион беженцев и вынужденных переселенцев (их количество увеличилось лишь в 1,1 раза, по сравнению со «второй волной»). В этот период размещение иммигрантов в городах и сельской местности было примерно одинаковым.

Некоторое увеличение притока вынужденных мигрантов в сельскую местность в период «второй волны» объясняется усилением кризисных явлений в промышленности Курганской области, что привело к росту в городах безработицы.

Наибольшее количество вынужденных мигрантов, прибывших в Зауралье, поселилось в Кетовском, Куртамышском, Лебяжьевском, Мишкинском, Петуховском, Половинском и Шадринском районах, которые были наиболее благоприятными для их размещения и обустройства. В связи с тем, что большинство прибывших в Зауралье мигрантов были представителями русскоязычного населения (83,5%), в Курганской области не практиковалось создание компактных поселений, формирующихся по национальному признаку с целью получения в школах образования на родном языке. По уровню доходов более трети вынужденных мигрантов можно отнести к категории малообеспеченных.

К концу 90-х гг. в Курганской области обстроилось более 14 тыс. вынужденных переселенцев. По их числу на 10 тыс. жителей Курганская область занимала второе место в Уральском регионе [114]. В связи с большим притоком мигрантов значительно росла нагрузка на центры их временного размещения. Так, через ЦВР в селе Батурино с 1993 г. по 1997 г. прошла 881 семья мигрантов (2390 чел.), в том числе 300 семей, пострадавших в ходе вооруженного конфликта в Чеченской республике [115]. Следует отметить, что временное размещение и бесплатное питание в ЦВР предоставлялось мигрантам только на 3 месяца. Это нередко вызывало недовольство со стороны переселенцев. Отдельные мигранты, не дождавшись положительного решения в отношении их судьбы от местных властей, шли на крайние меры, вплоть до объявления голодовки [116].

Нередки были случаи, когда из-за недостаточной информированности часть мигрантов не смогла получить статус вынужденного переселенца. Подтверждением этого может служить письмо переселенки Н.М. Кизим, направленное в миграционную службу Курганской области. В нем она писала: «В 1994 г. наша семья бежала из Казахстана, затем прожили в одной из деревень Курганской области 4 года. О миграционной службе не знали, и когда обратились туда в 1998 г., то уже было поздно, по закону мы должны были сразу же по приезду зарегистрироваться, чтобы получить государственную помощь» [117].

Несмотря на сложную экономическую ситуацию в регионе, Курганская область продолжала принимать мигрантов. Это создавало дополнительные

трудности. Постоянно наблюдалась нехватка средств на обустройство вынужденных переселенцев.

Пиком «третьей волны» стал 1998 г., когда в область въехало 1549 семей (3705 чел.) вынужденных переселенцев, преимущественно из Казахстана (86,4%), а также из Украины, Узбекистана, Ингушетии и Чечни. Доля вынужденных переселенцев в общем числе мигрантов, переселявшихся из стран ближнего зарубежья, выросла, и в 1998 г. составила более 50% от их общего числа.

В то же время, в целом в Курганской области наблюдалось снижение движения населения. Общий оборот миграции снизился по сравнению с 1997 г. на 3,3%. Миграционный прирост составил 3,2 тыс. чел. Внешняя миграция в тот период сдерживала негативные последствия сокращения общей численности населения области. 1999 г. стал началом «затухания» миграционных процессов в Курганской области. Общий миграционный прирост населения в 1999 г. сократился по сравнению с 1998 г. на 48,7% [118]. В последующие годы тенденция сокращения притока вынужденных мигрантов сохранилась. Так, в 2001 г. общее число вставших на учет в миграционную службу вынужденных переселенцев составило 435 чел. [119], в 2002 г. – 179 чел. [120].

Сокращение притока мигрантов из-за рубежа видно из статистических данных 1997-2000 гг. Общее число мигрантов из стран ближнего зарубежья за этот период сократилось с 9896 в 1997 г. до 2950 в 2000 г. [121], количество вынужденных переселенцев с 2983 в 1997 г. снизилось до 833 в 2000 г. [122]. С 1998 г. тенденция снижения количества прибывающих в регион вынужденных мигрантов стала постоянной. Об этом свидетельствует табл. 10.

Таблица 10

**Численность официально зарегистрированных вынужденных переселенцев в Курганской области (1997-2001 гг.)\***

Годы	Прибыло	
	семей	человек
1997	1403	2983
1998	1547	3700
1999	689	1718
2000	334	833
2001	186	435

Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1998. № 3. С.30; 1999. №4. С. 61; Там же. 2000. №5. С. 35; Там же. 2001. №1. С. 38; Там же. 2002. №2. С. 36.

Аналогичная ситуация наблюдалась и в других областях Уральского Федерального округа. Число иммигрантов, получивших статус вынужденного переселенца, в Свердловской области с 1997 по 2001 гг. сократилось почти в 5 раз (1997 г.- 2134 чел., 2001 г.- 514 чел.). В Тюменской области за тот период при-

ток вынужденных мигрантов уменьшился с 2674 человек в 1997 г. до 444 человек в 2001 г. Соответственно в Челябинской области 3286 чел.- в 1997 г. и 585 чел. - в 2001 г. [123].

Сложившаяся тенденция стала постепенно отрицательно сказываться на демографической ситуации в Курганской области, которая характеризовалась ростом естественной убыли населения и эмиграцией зауральцев в другие регионы страны. Миграционный прирост населения сократился (с 2,9 тыс. чел.- в 1998 г. до 0,5 тыс. чел. – в 1999 г.) и уже не мог восполнять убыль населения в регионе.

Состав переселенцев по возрасту, уровню образования и материальной обеспеченности, прибывших в Курганскую область в 1997-2001 гг., отражен в прил. 7,8,9. Из них следует, что в эти годы сохранилась тенденция прошлых лет - увеличение притока в регион трудоспособных иммигрантов. Среди зарегистрированных вынужденных переселенцев в эти годы трудоспособные составляли 61,7%. Увеличилась и доля детей (29,5%), сократилось число лиц старше 60 лет (8,8%).

Уровень образования зарегистрированных в указанный период переселенцев был достаточно высок. Среди этой категории лиц с высшим образованием было 11,7%, с незаконченным высшим и средним специальным – 33,3%, 55% имели среднее (полное и неполное) образование. С экономической точки зрения приток в регион образованных и квалифицированных иммигрантов - явление положительное.

Вместе с тем значительное число семей относилось к категории малообеспеченных (42,8%). Среди них: 4,5% - семьи, состоявшие только из пенсионеров, 11,1% - семьи, состоявшие из одиноких родителей и детей, 6,3% - многодетные семьи. Наличие большого числа малообеспеченных семей вынужденных переселенцев ставило серьезные задачи по обеспечению их социальной поддержкой и государственной помощью.

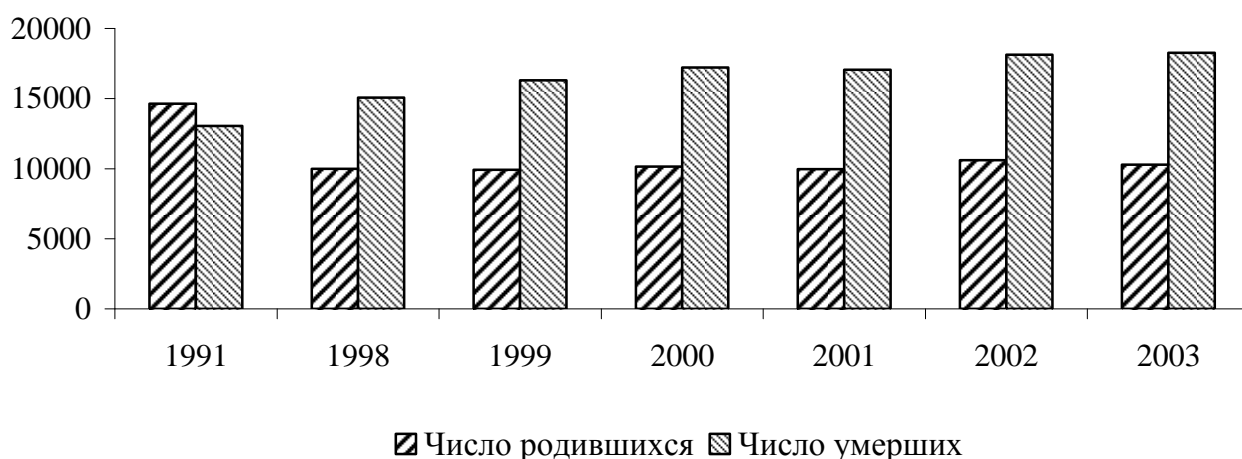
География выхода вынужденных переселенцев была следующей: более 80% иммигрантов «поставлял» Казахстан, а остальные 20% разделили между собой Киргизия, Таджикистан, Узбекистан, Ингушетия и Чечня [124]. В Зауралье была зарегистрирована и категория переселенцев, временно покинувших Чеченскую республику – 200 чел. [125].

В 2001-2002 гг. продолжали снижаться темпы притока вынужденных мигрантов (в 2001 г. зарегистрировано 435 чел, в 2002 г. – 179 чел.). Это было связано со следующими факторами: с относительной экономической и политической стабилизацией в странах ближнего зарубежья и изменением в лучшую сторону их политики в отношении русскоязычного населения; с ужесточением порядка приобретения гражданства РФ; с отставанием уровня социально-экономического развития Курганской области в сравнении со среднероссийскими показателями. По этой причине более 20% иммигрантов выехали в другие регионы страны.

К началу XXI века обостряется проблема нелегальных мигрантов. Изначально их учет не был налажен, не разработан механизм их мониторинга. По экспертной оценке, в начале 2000-х гг. на территории Курганской области на-

ходило до 15 тыс. «нелегалов» [126]. С передачей миграционных функций в структуру Министерства внутренних дел усилился контроль за соблюдением иностранными гражданами режима пребывания в Российской Федерации. Органы внутренних дел области усилили работу по выявлению нелегальных (незаконных) мигрантов. В 2001 г. за нарушение паспортно-визового режима к административной ответственности было привлечено 527 иностранцев, а в 2002 г. уже 989 [127].

Что касается демографической обстановки в Курганской области, то на протяжении 90-х гг. XX века она оставалась крайне сложной. Значительные масштабы приобрело сокращение численности населения. Коэффициент рождаемости в области снизился с 13,2 чел. в 1991 г. до 10,3 чел. в 2003 г. (на 1000 жителей), а смертность возросла соответственно с 11,7 до 18,0. По сравнению с 1990 г. средняя продолжительность жизни населения в Зауралье снизилась к 2003 г. на 6,5%, или на 5 лет. Динамика естественного прироста/убыли населения области в 1991-2003 гг. показана на рис. 1 [128].



**Рис. 1. Динамика естественного прироста/убыли населения Курганской области в 1991-2003 гг.**

Представленная диаграмма свидетельствует о том, что в период с 1991 по 2003 гг. опережающими темпами в области увеличивалась смертность среди ее населения, при этом наблюдался низкий уровень рождаемости. Естественная убыль населения ухудшила демографическую ситуацию в регионе.

Продолжалось старение населения, изменилось соотношение между работниками и пенсионерами в пользу последних. В общем числе жителей области доля населения пенсионного возраста достигла к 2003 г. 21,5% против 19,9 в 1991 г. [129].

В 90-е годы XX века Курганская область потеряла за счет естественной и механической убыли более 42 тыс. чел., или 4,9 %. При этом следует учитывать, что до 2000 г. демографическая ситуация сглаживалась за счет миграционного притока населения.

Одним из стабилизирующих факторов по улучшению демографической обстановки в регионе являлся именно миграционный прирост. По данным областного Комитета государственной статистики, с 1993 по 2002 гг. из стран СНГ и Балтии в Курганскую область прибыло всего 59234 мигранта [130]. За тот же период из нее выбыло 16196 чел. Фактический прирост населения составил 43038 чел. С 1992 по 2002 гг. статус вынужденного переселенца был присвоен 18892 чел. [131]. Мигранты, оставшиеся в Курганской области на постоянное место жительства, составляли к началу 2000-х гг. 4,31% от общей численности населения [132]. Однако к началу XXI в. этот потенциал был исчерпан и уже не покрывал убыль населения области.

Это подтверждается статистическими данными о темпах притока иммигрантов, их волнообразностью. После массовой миграции населения в 1993-1995 гг., в 1996 г., в силу объективных причин, произошел существенный спад миграции, а к концу 1998 г. был достигнут пик притока в регион иммигрантов, после этого уже наблюдалась тенденция к затуханию процесса миграции.

В 1997-2002 гг. наряду с вынужденной миграцией активно развивался процесс добровольного переселения людей. Основным мотивом миграции в Россию стал экономический. Вслед за своими родственниками, ранее прибывшими в Курганскую область «на разведку», приезжали их дети и старшее поколение.

Таким образом, исследование трех волн миграции позволяет сделать вывод о том, что каждая из них имела свои особенности, обладала определенной структурой и динамикой развития. В 90-е гг. XX в. Курганская область оказалась в числе субъектов Российской Федерации, на территориях которых, в силу различных причин, разместилось значительное число вынужденных мигрантов из стран ближнего зарубежья, что требовало оперативных решений и материального обеспечения со стороны местных органов власти.

Всего в исследуемый период в Курганскую область прибыло 19737 вынужденных переселенцев и беженцев (имеется в виду тех, кто был официально зарегистрирован), среди которых 31,5 % - дети, 60,3 % - лица трудоспособного возраста и 8,2 % - лица пенсионного возраста. 48,4 % составили мужчины и 51,6 % - женщины. 44,4 % вынужденных мигрантов имели высшее и среднее специальное образование, 55,6 % - общее среднее (полное и неполное) образование.

Иммиграция 90-х годов XX – начала XXI в. оказала положительное воздействие на демографическую обстановку в Зауралье, способствовала притоку трудоспособного населения, укреплению экономики Курганской области.



**СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАНТОВ****2.1. Жилищное обустройство вынужденных мигрантов**

Российским властям пришлось решать два основных блока проблем, связанных с миграционными процессами: во-первых, гуманитарных, заключающихся в обеспечении нормальной жизнедеятельности пострадавших людей; во-вторых, стратегических, предполагавших достижение эффективности включения переселенцев в экономические, социальные, этнокультурные и иные общественные структуры принимающей стороны.

Приехав в Россию, мигранты часто сталкивались с несправедливостью, непониманием, равнодушием. Без регистрации по новому месту жительства их не брали на работу, не выдавали кредиты, отказывали в аренде жилья и в прочем. Одним мигрантам помогали жильем и материально родственники или друзья. Другим помогали общественные организации. Существовало очень много проблем, и все же в России переселенцы чувствовали себя лучше – среди «своих», чем там – среди «чужих», где стало жить просто невыносимо и опасно. По данным миграционной службы Курганской области, значительная часть вынужденных переселенцев прибывала в область именно к родственникам и знакомым [133].

В 90-е гг. XX века в России наблюдались многие негативные явления, связанные с трудностями обустройства быта мигрантов, особенно с отсутствием нормальных жилищных условий, работы, медицинского и социального обслуживания и др. Несмотря на довольно широкие, часто декларируемые лишь на бумаге, социальные гарантии Российского государства, ими могло воспользоваться лишь ограниченное количество мигрантов: тех, кто получил официальный статус беженца или вынужденного переселенца. В целом по России с 1992 по 2000 гг. помощь от государства получили более чем 500 тыс. мигрантов. Велось строительство 172 компактных поселений в различных регионах страны [134]. В стране действовало более 90 центров временного размещения беженцев и вынужденных переселенцев, которые приняли более 100 тыс. чел. [135].

Острота жизненно важных проблем мигрантов напрямую зависела от обретенного ими статуса. Мигранты, получившие статус беженца или вынужденного переселенца, имели право на получение помощи со стороны государственных структур. Мигранты же, не обладавшие таким статусом, многие из которых приехали на новое место жительства добровольно, могли рассчитывать только на родных и знакомых, и надеяться, что им повезет.

Иммигранты-русские рассчитывали на помощь государственных и общественных структур. Представители других этносов больше надеялись на помощь местных национальных диаспор. Однако помощь по ряду причин (отсутствие необходимых средств у местных органов власти, юридическая неподготовленность сотрудников служб и ведомств и др.) оказывалась в полном объеме примерно только одной трети мигрантов.

Главной проблемой на самом начальном этапе иммиграции являлось обеспечение прибывших переселенцев хотя бы временным жильем. На местах принимались различные меры для решения этой задачи.

Рассматривая в исторической ретроспективе эту проблему, можно провести, в определенной мере, аналогию с миграцией населения в иные периоды. Так, в 1954-1956 гг. в СССР организовывалась работа по направлению трудовых ресурсов на освоение целинных и залежных земель. В марте 1954 г. началось освоение целинных районов Курганской области. К этой работе были привлечены машинотракторные станции, колхозы и совхозы, органы государственной власти и ряд ведомств, которые должны были обеспечить прибывающих переселенцев жильем, работой, «подъемными» деньгами и другими видами помощи.

Масштабы переселения были внушительными. Только в 1954 г. в эти районы прибыло 2553 переселенца из Свердловской, Костромской, Брянской областей и Удмуртии [136]. О работе по их обустройству свидетельствуют документы из фонда Целинного района, где осваивались значительные площади целинных земель [137]. Особенностью этой переселенческой кампании были: плановость, увязывание переселения с экономической деятельностью регионов, с плановым обеспечением финансирования на эти цели. Проблема приема и обустройства переселенцев в 90-е годы XX в. была значительно сложнее и имела существенные отличия от прежних переселений. К числу таких отличий можно отнести: стихийность и массовость притока в область иммигрантов; ограниченность материальных, финансовых ресурсов; отсутствие связи с экономическими потребностями региона.

В целях осуществления практической работы по приему и обустройству вынужденных мигрантов 22 мая 1992 г. Администрацией Курганской области было принято постановление «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» [138], которое определило основные направления деятельности местных органов по данному вопросу. 17 сентября 1992 г. вышло распоряжение Администрации Курганской области «О распределении капитальных вложений по районам области для строительства жилья для беженцев и вынужденных переселенцев в 1992 году» [139]. В ходе выполнения этих решений управлением труда и занятости областной Администрации совместно с другими государственными органами был определен перечень пунктов приема и временного размещения беженцев при возникновении чрезвычайной ситуации, а также обязанности администраций городов и районов, областных управлений и служб, руководителей предприятий и организаций при приеме беженцев и вынужденных переселенцев. В Белозерском районе в качестве пунктов приема и временного размещения мигрантов были определены: помещение Дома творчества школьников, общежитие филиала СПТУ-23. Районной больнице и отделу народного образования предписывалось обеспечить вынужденных мигрантов медицинским обслуживанием и создать дополнительные места в школах и дошкольных учреждениях [140].

Щучанский район был способен принять около 500 семей мигрантов с условием, что для них будут дополнительно построены дома, поскольку свобод-

ных помещений для проживания переселенцев в районе не имелось. В сельской местности иммигранты могли получить работу трактористов, доярок, скотников [141].

Размещение переселенцев в городской местности оказалось проблематичным. Так, заместитель главы администрации г. Шадринска сообщал 28 июля 1992 г. руководству областной администрации о том, что свободных земель и жилья для расселения беженцев город не имел. В то же время город Шадринск был определен для размещения авиационного полка, выводимого из Прибалтики. Большинство офицеров и прапорщиков полка являлись семейными [142].

В конце июля 1992 г. администрация Половинского района сообщила руководству области о том, что хотя свободных жилых помещений в районе практически нет, но зато имеется более 10 тыс. га свободных пахотных земель [143]. В Катайском районе местные власти приняли решение разместить беженцев в помещении бывшего пионерского лагеря, но для этого необходимы были затраты на ремонт помещений и восстановление разрушенной инфраструктуры лагеря [144].

Важное значение для проведения эффективной работы по обустройству переселенцев на новом месте жительства имела программа «Миграция», принятая Администрацией области 10 сентября 1992 г. [145]. Она предусматривала ремонт и реконструкцию жилых помещений для 861 семьи беженцев (затраты составили 160 млн руб.); создание дополнительных рабочих мест в Альменевском, Варгашинском, Кетовском, Мишкинском и Половинском районах; строительство предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции. В Звериноголовском районе предусматривалось строительство компактного поселения с социальной инфраструктурой на 3-5 тыс. чел. из числа беженцев. На создание этого поселения предполагалось выделить из федерального бюджета 1,5 млрд руб. [146].

В конце 1992 г. в отчете начальника управления труда и занятости населения Курганской области И.П. Немкова говорилось: «В ближайшее время область может принять 760 семей, работающих (трудоспособных) - 1600 чел. В наличии 50 тыс. га свободных земель» [147]. Распоряжением Администрации Курганской области от 17 сентября 1992 г. «О распределении капитальных вложений по районам области для строительства жилья для беженцев и вынужденных переселенцев» [148] на 1993 г. были определены следующие организационно-технические мероприятия: ремонт 29 домов в Варгашинском районе, 10 домов в Щучанском районе; реконструкция общежитий СПТУ-19 в с. Советское Куртамышского района и СПТУ-29 в с. Альменево; завершение строительства 12-квартирного жилого дома в с. Батурино Шадринского района [149]. Для новоселов предусматривалось выделение 13 квартир в Варгашинском районе, четырех – в Далматовском, 21 – в Мокроусовском, 10 - в Мишкинском, 18 - в Петуховском, 22 – в Притобольном, трех – в Юргамышском, 10 - в Кетовском [150].

Эти планы были выполнены лишь частично. В ходе их реализации в 1993 году для размещения беженцев было выделено 69 домов, 11 свободных помещений, 3 ПТУ, 1 детский сад, 4 лагеря [151].

Ремонт зданий и квартир производился, в основном, в установленные сроки. В 1993 г. были отремонтированы здания общежитий СПТУ-19 в с. Советское Куртамышского района и СПТУ-29 в с. Альменево, 12-квартирный дом в с. Батурино Шадринского района. Позднее в этих зданиях начали действовать центры временного размещения вынужденных мигрантов вместимостью до 100 чел. каждый.

В процессе решения жилищных вопросов мигрантов в Курганской области выявилась еще одна проблема. Многим переселенцам, ранее проживавшим в городах, трудно было адаптироваться к жизни в сельской местности. Однако зачастую именно в деревне была возможность получить «крышу над головой» [152].

Основным источником средств на обустройство мигрантов на протяжении всего исследуемого периода стало финансирование из федерального бюджета, предусмотренное федеральной миграционной программой. В сентябре 1994 г. была создана комиссия миграционной службы Курганской области по распределению жилья для беженцев и вынужденных переселенцев. Были заключены договоры по строительству домов для иммигрантов в с. Альменево (4 - квартирный дом), п. Варгаши (8 - квартирный дом), г. Катайске (16 - квартирный дом), п. Юргамыше (18 - квартирный дом), г. Макушино (18- квартирный дом).

Строительство новых домов затянулось на несколько лет из-за нехватки финансовых средств. Лишь в 1996 году было завершено строительство 8-квартирного дома в р.п. Варгаши, 18-квартирного дома в г. Катайске, 4-квартирного дома в с. Альменево, 8-квартирного дома - в г. Петухово и 8 – квартирного дома в Мишкинском районе [153].

С целью стимулирования переселенцев решать жилищные проблемы с использованием собственных средств 1 августа 1995 г. Администрацией Курганской области было принято постановление «Об утверждении Положения «О предоставлении признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий безвозмездной субсидии на строительство или приобретения жилья в Курганской области» [154]. Однако большинство вынужденных переселенцев не имели необходимых для покупки жилья собственных средств, поэтому эта форма не нашла большого распространения.

Практика показала, что финансирование строительства (приобретения) жилья и инфраструктуры для вынужденных переселенцев было гораздо менее эффективным по сравнению с такой формой жилищного обустройства, как выплата долговременных беспроцентных возвратных ссуд на строительство (приобретение) жилья непосредственно самими будущими жильцами. В 1993-1996 гг. наблюдался некоторый рост размеров долговременной беспроцентной ссуды на строительство (приобретение) жилья, выдаваемой вынужденным переселенцам с учетом инфляционных процессов.

Рост объемов финансирования из федерального бюджета на выделение ссуд вынужденным переселенцам был связан с принятием законодательных актов, определявших размеры выделяемой ссуды. Первоначальный размер ссуды был установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ок-

тября 1992 г. «О предоставлении беженцам и вынужденным переселенцам долговременных беспроцентных возвратных ссуд» [155] и составлял 300 тыс. руб. на одну семью. Такой размер ссуды был установлен в равной степени для всех субъектов Российской Федерации. По мере роста инфляции ссуды по согласованию с Министерством финансов России индексировались. С 1 января 1996 г. постановлением Правительства РФ от 26 декабря 1995 г. размер ссуды был установлен до 9 млн руб. на одну семью (с учетом индексации). Количество средств на эту статью увеличивалось ежегодно [156].

В 1997 г. было принято решение о дифференцированном подходе при определении размера беспроцентных возвратных ссуд – в зависимости от местоположения той или иной области. В прил. 10 показана динамика роста долговременных ссуд, выделяемых вынужденным переселенцам в Курганской области. Объем финансовых поступлений в 1993-2001 гг. увеличился с 0,03 млн руб. до 10,1 млн рублей [157]. Вместе с тем, в связи с индексацией размеров ссуды, увеличения ее размеров, из года в год уменьшалось количество семей вынужденных переселенцев, получавших такую помощь. Это наглядно видно из прил. 10. В результате возникал рост числа очередников за ссудой. На 1 января 2001 г. в очереди на получение ссуды стояло 850 семей [158]. Ежегодно данная статья Федеральной миграционной программы не выполнялась, что отражалось на финансировании регионов (в 1997 году, например, было профинансировано лишь 34,1% средств от запланированного) [159].

Эффективнее, чем новое строительство, оказалось приобретение жилья на вторичном рынке, в силу его более низкой стоимости и ограниченных временных затрат на приобретение. Процесс покупки квартир не требовал долговременных капитальных вложений, неизбежных при строительстве. Проблема заключалась в том, что размеры ссуды на жилье с 1998 г. уже не повышались с учетом уровня инфляции, и это делало данный вид помощи мигрантам менее действенным. Сложности, связанные с выдачей ссуд, возникли еще в 1995 г. Об этом сообщал заместитель руководителя миграционной службы Курганской области Н.И. Бурехин: «Заемщики в случае покупки жилья должны были иметь договор купли-продажи, в котором указывается, что деньги за жилье уплачиваются продавцу по мере поступления ссуды. Однако сроки поступления ссуды иногда были столь длительны, что возникали конфликтные ситуации между сторонами, вплоть до расторжения договора. Это вызывало недовольство миграционной службой, поскольку именно она не обеспечивала своевременного поступления денег из-за нерегулярного и неполного финансирования из федерального бюджета. По этой причине в миграционной службе Курганской области скопилось очередь в более 200 человек» [160].

С помощью Федеральной миграционной службы России в октябре 1993 г. для размещения на территории Курганской области наиболее нуждавшихся вынужденных мигрантов были созданы три центра их временного размещения (ЦВР): в с. Альменево, с. Советское Куртамьшского района и с. Батурино Шадринского района. В 1994 г. в г. Кургане открылся пункт первичного приема (ППП) вынужденных переселенцев.

В данных учреждениях были созданы необходимые условия для временного проживания вынужденных мигрантов: обеспечение их питанием, медицинским и бытовым обслуживанием, детскими местами в дошкольных и образовательных учреждениях, организация профессиональной и языковой подготовки, содействие в трудоустройстве и поиске постоянного места жительства. Подобные центры отсутствовали в соседних областях Уральского федерального округа. Поэтому они, по существу, стали общеуральскими. Особенно важную роль ЦВР сыграли в размещении людей, пострадавших в ходе чеченского конфликта. К концу 90-х гг. в этих центрах получили необходимую помощь и временный приют более 3,5 тыс. семей мигрантов [161].

Сложились различные формы расселения и обустройства мигрантов. В первой половине 90-х гг. широкое распространение получила такая форма обустройства вынужденных переселенцев как компактное расселение. Оно предусматривало компактное размещение мигрантов среди местного населения. В этих случаях интеграция мигрантов и местного населения проходила более успешно, чем на территориях, заселяемых исключительно приезжими. Единственное ограничение здесь состояло в том, чтобы общее число переселенцев не превышало количество, которое способна была принять территория. Опыт показал, что эффективность адаптации переселенцев к новым условиям их жизни часто зависела от инициативы и компетенции властей на местах.

Миграционная служба Курганской области предлагала семьям вынужденных мигрантов объединяться в «союзы», «землячества», различного рода общественные организации с целью концентрации финансовых и материальных средств для создания новых рабочих мест, возведения жилья для этой категории населения. К этому же призывали некоторые международные благотворительные фонды для того, чтобы им было легче оказывать помощь организованным группам мигрантов и контролировать использование благотворительных средств.

Попыткой создания компактного поселения в Курганской области стала организация сельскохозяйственного производственного кооператива (СХПК) «Богатырь» в селе Яровое Половинского района. В 1997 году сюда прибыла на постоянное жительство группа мигрантов из Казахстана. Местный совхоз находился на грани банкротства. За его восстановление взялся переселенец Н.А. Кернер, до этого более 20 лет руководивший сельскохозяйственным производством в Казахстане. Наряду со специалистами из числа местных жителей, на многие производственные участки он выдвинул мигрантов, имевших большой опыт работы и необходимую квалификацию. Начали с налаживания быта. Восстановили котельную, проложили новую теплотрассу. На эти цели из бюджета хозяйства было выделено 400 тыс. руб. Для обеспечения переселенцев жильем развернулось строительство и восстановление заброшенных домов, а также здания бывшего подсобного хозяйства одного из промышленных предприятий. Часть средств вложили сами переселенцы. В результате жилищная проблема переселенцев была в основном решена. Вновь прибывшим мигрантам предоставлялась всевозможная материальная помощь, выделялись скот, инвентарь и семена с рассрочкой по выплате за них. Всего в Яровое прибыло более 100 се-

мей численностью 360 чел. Для расширения производства и обеспечения работой сельчан стали создаваться новые рабочие места. Были построены новые производственные объекты: колбасный и столярный цеха, пекарня, восстановлены все машинно-тракторные мастерские. В хозяйстве была полностью ликвидирована безработица. На многих хозяйственных участках кооператива производственные бригады были полностью укомплектованы квалифицированными кадрами. До приезда переселенцев в селе остро стояла проблема с учительскими кадрами. В школах из-за отсутствия учителей не преподавался ряд предметов. Благодаря усилиям руководства СХПК «Богатырь» и деятельности директора Яровинской средней школы В.Н. Кузнецова, тоже переселенца из Казахстана, на работу были приглашены 11 учителей-переселенцев, что позволило полностью заполнить вакансии.

Опыт руководства СХПК «Богатырь» был внимательно изучен в областной администрации. Его работа по обустройству мигрантов дважды рассматривалась на заседаниях областного Совета по делам миграции. На областном телевидении был снят фильм о проблемах вынужденных переселенцев, прибывших в Курганскую область. Проблемы иммигрантов отражались также в местной печати.

При беседах автора настоящего исследования с вынужденными переселенцами часто выяснялось, что они не знали действующего российского законодательства о миграции, порядке предоставления им российского гражданства, регистрации по месту жительства, законов об их социальной защите. Не зная своих прав на льготы, мигранты нередко обращались за помощью слишком поздно, когда утрачивали статус вынужденного переселенца или беженца. Из письма Н.Ш. Матченко – беженки из Абхазии следует, что она имела возможность получить жилье из специального жилищного фонда ФМС России, поскольку являлась матерью-одиночкой, воспитывая трехлетнего ребенка. Когда же ей удалось узнать от знакомых о данном фонде, то ребенку было уже более трех лет, и она уже не могла воспользоваться льготными условиями. В результате, ее включили лишь в общую очередь на получение жилья. Кроме того, Н.Ш. Матченко не получала денежных пособий, поскольку никто не объяснил ей, что для этого необходимо написать заявление [162].

Государственная помощь в обустройстве вынужденных переселенцев была недостаточной. В 1994-2003 гг. за счет долговременных государственных ссуд и субсидий на приобретение жилья квартирный вопрос был решен лишь у 33,5 % семей вынужденных переселенцев. Создание фонда жилья для временного поселения решало жилищные проблемы переселенцев лишь частично и на короткое время. Из письма вынужденной переселенки С.П. Кузнецовой полномочному представителю Президента РФ в Курганской области А.К. Жигачеву следовало, что женщина, на руках у которой пятеро детей, умоляла пристроить ее семью хоть куда-нибудь на зимний период, поскольку у нее не было возможности снимать жилье за деньги [163].

Самая распространенная проблема, из-за которой беженцы писали письма Президенту России, депутатам Государственной Думы, полномочному представителю Президента, губернатору Курганской области и другим представите-

лям власти – это нерешенность проблемы жилья. Так, на имя Президента РФ Б.Н. Ельцина поступило письмо вынужденной переселенки В.И. Воробьевой. Приехав в Курганскую область, она не смогла собрать нужные документы для постановки ее в очередь на получение жилья и компенсационных выплат, поскольку приехала только с паспортом, а остальные документы, включая ордер на квартиру, были потеряны во время боевых действий в Чечне. «А в 34 года, - писала она, - не хочется становиться «бомжем» [164].

Это был типичный случай для многих людей, покинувших обжитые места. В письме на имя губернатора Курганской области вынужденная переселенка Толмачева, имеющая двух детей, просила оказать содействие в получении ссуды. Она писала: «Приходится ютиться в холодной избе, которая буквально рассыпается на части. За зиму израсходовали 20 кубов дров на обогрев, истратив последние личные ценности. Как дальше жить, не знаем» [165].

Но были не только письма-жалобы в различные властные структуры, встречались и письма-благодарности. Одинокая мать с двумя детьми Л.В. Заикина выражала благодарность руководству с.Большое Курейное Макушинского района: «Приехав из Казахстана, столкнулась с типичными для всех переселенцев трудностями, но спасибо добрым людям из села, которые чем могли, помогали, несмотря на то, что у меня не было ни российского гражданства, ни прописки, ни целого ряда документов. Здесь, в селе, дали работу, заселили в старый дом, выделили огород, не дали умереть с голода» [166].

Очередь на получение жилья не уменьшалась. Вынужденный переселенец из Казахстана В.П. Писаревский писал полномочному представителю Президента РФ А.К. Жигачеву: «Стою в общей очереди на жилье, там я 6727-й, одновременно стою в льготной очереди как участник Великой Отечественной войны – 877-й, как инвалид Великой Отечественной войны – 343-й» [167]. Когда В.П. Писаревский понял, что ему в столь преклонном возрасте можно и не дожидаться очереди на жилье, он, не добившись льгот, как инвалид и участник войны, поднял архивные материалы и доказал, что имеет полное право на льготы еще и как член семьи, раскулаченной в 1930-е гг. XX века. В связи с последним обстоятельством В.П. Писаревскому было предоставлено жилье.

Существенно осложняло работу по жилищному обустройству переселенцев то обстоятельство, что прибытие значительного количества мигрантов вызывало рост цен на жилье, и, соответственно, ограничивало возможность его приобретения.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 1997 г. «О предоставлении вынужденным переселенцам долговременной беспроцентной возвратной ссуды на строительство (приобретение) жилья» при исчислении размера ссуды стали применять показатели средней стоимости строительства одного квадратного метра общей площади жилья по регионам РФ (табл. 11). Кроме того, учитывались социальные нормы обеспечения общей площадью жилья, установленные органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, не превышающие 18 квадратных метров на одного члена семьи.



**Средняя стоимость строительства одного квадратного метра общей площади жилья по областям Уральского федерального округа в 1997 г., тыс. руб.\***

Отдельные регионы УФО	Средняя стоимость 1 кв. м общей площади жилых домов
Курганская область	1954
Свердловская область	1976
Челябинская область	2014

Таблица составлена по данным: газеты «Российские вести», 1997 г. № 10, 21 апреля.

\*Имеются в виду цены до проведения деноминации денежных знаков в России в 1998 г., когда новый рубль был обменен на тысячу старых рублей.

Из таблицы видно, что самая высокая стоимость строительства жилья сложилась в Челябинской области, самая низкая – в Курганской области. Однако без сопоставления с другими стоимостными параметрами (средняя заработная плата, коммунальные услуги и проч.) нельзя сделать вывод о том, что в Курганской области для строительства жилья были более благоприятные условия, чем в других областях Урала.

Важным направлением содействия переселенцам в расселении являлся курс властей на строительство жилья для остро нуждающихся вынужденных мигрантов за счет федерального бюджета. За 1994-1997 гг. в Курганской области было сдано в эксплуатацию для этой категории лиц 3424 кв. м жилья. Лишь 73 семьи вынужденных переселенцев получили новые квартиры. Кроме того, по квоте ФМС России в 1997-1998 гг. для расселения вынужденных переселенцев, проживавших временно в Курганской области, было выделено 32 квартиры в Брянской, Омской, Орловской, Рязанской и Тульской областях [168]. Но этого было крайне недостаточно для решения жилищных проблем мигрантов.

По данным социологического опроса, проведенного миграционной службой Курганской области в 1997 г., из 200 семей переселенцев постоянное жилье имели только 85, а временное - 115 семей. Из числа семей, имевших постоянное жилье, 36 (42,3%) приобрели или построили его на собственные средства; за счет ссуды, полученной от миграционной службы – 19 семей (22,4%); 30 семей (35,3%) получили жилье путем обмена, получения наследства и другими путями. Большая часть проживавших во временном жилье снимала его у частных лиц – 51 семья (44,3%). Размещались у родственников 39 семей (33,9%); в ведомственном жилье проживало 25 семей (21,8%) [169].

За период 1997-2003 гг. миграционной службой за счет федерального бюджета на конкурсной основе было приобретено 92 квартиры, в которых было размещено 114 семей. На эти цели было затрачено 11,8 млн рублей. Однако часто предоставляемое жилье было просто ранее заброшенным и непригодным. Многие беженцы жаловались на то, что предоставляемое жилье требовало капитального ремонта. Так, беженка Е.Ю. Ермолинская заявляла, что не собира-

ется ехать в с. Краснознаменское Мишкинского района в связи с невыносимыми условиями проживания [170]. В коллективном письме вынужденных переселенцев в миграционную службу области говорилось: «Нас направили на постоянное место жительства в Петухово в 8-квартирный дом, но здесь протекает крыша, не покрашены полы, не подключена вода, нет даже раковин, электричество работает с перебоями, а ведь в семьях есть грудные дети» [171].

Наиболее эффективной формой решения жилищного обустройства вынужденных переселенцев оставалось выделение возвратной долгосрочной ссуды на строительство (покупку) жилья. В 1993-2001 гг. такие ссуды получили и приобрели на них жилье 2373 семьи, или 32% от общего числа семей вынужденных переселенцев, зарегистрированных миграционной службой. В 1999 г. имелось более одной тысячи заявлений на получение ссуд для приобретения жилья [172]. Из федерального бюджета на эти цели было выделено более 60 млн руб. Но и здесь мигрантов ожидали серьезные проблемы. В письме В.Н. Квашниной (г. Петухово Курганской области) президенту РФ Б.Н. Ельцину говорилось: «Прошу разобраться, почему до сих пор мне не перечислены деньги миграционной службой Курганской области после того, как я продала жилой дом семье вынужденных переселенцев, заключив договор. Прошло уже 8 месяцев, а денег все нет» [173].

Подобные заминки с перечислением денег не были чем-то необычным. Дело в том, что финансирование из федерального бюджета постоянно запаздывало. Главным опасением для продавцов жилья была инфляция, ведь цена за жилье была фиксированной в договоре, а деньги очень быстро обесценивались. По этим причинам многие коренные жители отказывались заключать договоры купли-продажи с миграционной службой Курганской области, рискуя остаться в проигрыше.

Серьезной проблемой для переселенцев, желавших получить ссуду на покупку жилья, было отсутствие поручителей из числа граждан Российской Федерации. Переселенцам приходилось нелегко находить знакомых, которые согласились бы стать поручителями. Кроме того, опыт работы по ссудам показал, что существовал ряд недостатков в порядке их предоставления. Положением о предоставлении вынужденным переселенцам долговременной беспроцентной ссуды на строительство (приобретение) жилья, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28 января 1997 г., было предусмотрено, что переселенцы, желающие получить ссуду, должны были представить в миграционную службу из налогового органа справку об источниках и размерах доходов семьи.

Такое требование было явно непродуманным, поскольку налоговые органы никаких сведений дать не могли, если гражданин не был зарегистрирован в качестве предпринимателя. Большинство же переселенцев являлись обычными физическими лицами, работавшими по найму или безработными. Положением было предусмотрено, что заявитель должен был представить справки, выданные местной администрацией или с места работы о том, что он (мигрант) и его трудоспособные члены семьи стоят в очереди на улучшение жилищных условий. Это положение не учитывало реальной ситуации в жилищной сфере, при которой в большинстве случаев списков очередности на жилье во многих мест-

ных администрациях и учреждениях по месту работы заявителя фактически не существовало. Эти очереди либо существовали формально, либо специально были запутаны нечестными чиновниками и руководителями предприятий и учреждений в корыстных целях. В тех случаях, когда все же такая очередь имела, как, например, в Администрации города Кургана, процесс получения справки сводил на нет все усилия переселенца на оформление документов на ссуду, поскольку, чтобы получить ту самую справку, необходимо было представить еще несколько документов, в том числе справку с прежнего места жительства (Казахстан, Таджикистан, Узбекистан и т.д.). Подобную справку трудно было представить в связи с ликвидацией многих предприятий и учреждений. Не все документы об очередности на получение жилья были переданы в государственные архивы.

В 2000 г. в миграционную службу области поступили многочисленные жалобы и обращения переселенцев [174]. В процентном отношении это выглядит так:

- о предоставлении ссуды на приобретение жилья (31,8%);
- о предоставлении единовременного денежного пособия (16,6%);
- о постановке в очередь на жилье (7,5%)

С 2002 г. средства из федерального бюджета на ссуды для жилья переселенцам в Курганскую область перестали поступать. В соответствии с приказом МВД России от 9 октября 2002 г. «Об утверждении Порядка предоставления вынужденным переселенцам безвозмездных субсидий на строительство или приобретение жилья» в области была развернута работа по выплате субсидий. Переход к субсидированию объясняется тем, что финансово-экономический кризис августа 1998 г. привел к резкому повышению стоимости квартир и стал причиной отказа от ссуд во многих регионах России.

Отдельным правительственным постановлением были установлены компенсации гражданам, утратившим жилье и имущество в ходе военных действий в Чеченской Республике [175]. В соответствии с вступившим в силу 22 мая 1997 г. Порядком выплаты компенсаций, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 апреля 1997 г., в Курганской области была создана временная комиссия при областной администрации по выплате компенсаций за жилье и имущество. В 1997-2003 гг. такую компенсацию на сумму 21,6 млн руб. получила 161 семья. В ноябре 2000 г. Курганская область получила на компенсационные выплаты гражданам, потерявшим жилье в Чеченской республике из-за военных действий, 1,3 млн руб.

Для сравнения отметим, что Московская область получила 0,5 млн руб., Северная Осетия – 3,2 млн руб. [176]. Эти цифры говорят о том, что, очевидно, в Курганской области проживало больше беженцев из Чечни, чем в Подмосковье. В ЦВР с. Батурино даже сложилась кризисная ситуация. Временно перемещенные лица из Чечни не получали питания с декабря 2000 г. по март 2001 г. в связи с тем, что они не имели статуса вынужденного переселенца, и, соответственно, не имели прав получать бесплатные талоны на питание. Директор ЦВР не мог выдавать талоны, иначе был бы обвинен в нецелевом расходовании

средств. Позже бюрократические ошибки были устранены, однако мигранты вынуждены были обращаться в высшие инстанции с жалобами.

Руководство миграционной службы Курганской области в 90-е гг. пыталось использовать все возможные средства для облегчения жизни вынужденных мигрантов, но тогда страна находилась в глубоком социально-экономическом кризисе. Нередко переселенцам приходилось рассчитывать только на самих себя.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. «О Федеральной миграционной программе» [177] для расселения вынужденных переселенцев и беженцев был установлен порядок формирования целевого земельного фонда. Формирование такого фонда проводилось органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет фонда перераспределения земель, земель запаса, передачи земель, находившихся в государственной и муниципальной собственности, а также путем приобретения земельных участков и земельных долей, находящихся в собственности граждан и юридических лиц за счет средств федерального бюджета, выделяемых на осуществление миграционных программ. Земли фонда резервировались с целью их дальнейшего предоставления беженцам и вынужденным переселенцам для жилищного строительства, организации личных подсобных крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов.

Земельные участки для жилищного строительства резервировались, как правило, вблизи городов, поселков и сельских поселений. Выявление необходимых земельных участков для предоставления их беженцам и вынужденным переселенцам производилось с учетом наличия земель, пригодных для расселения и обустройства переселенцев, свободных территорий в границах городов, поселков и сельских поселений, а также с учетом природно-климатических условий и экологической обстановки, уровня занятости населения в данном районе, пожеланий самих мигрантов.

Площадь земельного фонда определялась с учетом обеспечения максимально возможного числа беженцев и вынужденных переселенцев, желавших при поселении получить земельные участки для индивидуального жилищного строительства, организации личного подсобного хозяйства, крестьянских (фермерских) хозяйств, и исходя из установленных норм предоставления земли для этих целей с использованием прогнозных оценок органов Федеральной миграционной службы России и материалов инвентаризации земель [178].

22 мая 1995 г. Администрацией области было принято постановление «О формировании целевого земельного фонда для заселения беженцев и вынужденных переселенцев». Местные власти надеялись на то, что переселенцы, получив земельные участки, смогут на первых порах самостоятельно себя обеспечить всем необходимым. Однако этим правом воспользовались лишь 14 семей, что было связано с неразвитостью системы кредитования сельхозпроизводителей и отсутствием у них достаточных финансовых средств. Постановление администрации области предписывало сформировать целевой земельный фонд для расселения мигрантов на площади более 16 тыс. га [179]. В течение иссле-

дуемого периода получили землю для индивидуального жилищного строительства 163 семьи [180].

В областной миграционной программе на 1998-2000 гг. были определены районы и города, предпочтительные для расселения в них вынужденных переселенцев, исходя из наличия свободных земель. Из прил. 11 видно, что в зону относительно благоприятных для расселения районов области, наряду с Кетовским и Шадринским районами, действительно располагавшими определенными благоприятными возможностями, попали также Варгашинский, Лебяжьеvский, Мишкинский, Половинский районы, где таких возможностей не было.

Парадокс заключался в том, что во многих «предпочтительных» районах была безработица, а промышленные центры - города Курган и Шадринск оказались в зонах, неблагоприятных для расселения из-за отсутствия жилья. Слабые экономически, но «богатые» свободными земельными площадями районы не могли на самом деле помочь прибывшим мигрантам нормально обустроиться. Как результат - переселенцы, не сумев адаптироваться на предлагаемой им территории, вынуждены были вновь мигрировать в поисках лучшей жизни.

Многие переселенцы при переезде в Россию понесли значительные материальные потери. По данным миграционной службы Курганской области, примерно лишь четверти вынужденных мигрантов удалось продать или обменять квартиры в странах исхода. Абсолютное же большинство прибывших людей остро нуждались хоть в каком-нибудь жилье. Основная помощь сводилась к предоставлению временного жилья, причем большинство мигрантов вообще снимали жилье самостоятельно, так и не дождавшись поддержки от государства. В Центрах временного размещения можно было проживать не более трех месяцев, после чего мигрантов выселяли. Некоторым переселенцам приходилось ночевать на вокзалах.

По данным миграционной службы области, за 1992-2002 гг. государственную поддержку на обустройство получили 7708 чел., временно проживали в ЦВР и ППП 3151 чел. [181]. Определенную роль в обустройстве вынужденных переселенцев сыграли органы местного самоуправления, предприятия и организации. В 1992-1999 гг. за счет средств областного бюджета, органов местного самоуправления, предприятий и организаций, а также за счет средств самих мигрантов вынужденным переселенцам в Курганской области были предоставлены: комнаты в общежитиях – 720 семьям (1667 чел.); комнаты в квартирах с общей кухней – 718 семьям (1613 чел.); отдельные квартиры – 595 семьям (1374 чел.); индивидуальные жилые дома – 614 семьям (1464 чел.) [182].

Решение жилищных проблем переселенцев рассматривалось не только как обязанность государства наделять их жильем, но и в предоставлении мигрантам возможностей самим приобретать, строить, или арендовать жилые помещения. В связи с недостаточными финансовыми возможностями государства, в жилищном обустройстве мигрантов возник ряд противоречий. Зачастую жилье приобреталось там, где оно дешевле. Но в основном это были депрессивные, с экономической точки зрения, районы, где возможности трудоустройства в связи с безработицей были чрезвычайно низки.

## 2.2. Трудоустройство вынужденных мигрантов

Важнейшей проблемой жизнедеятельности переселенцев являлось трудоустройство. В середине 90-х гг. миграционная служба Курганской области прорабатывала три варианта создания рабочих мест: на промышленных предприятиях городов Кургана и Шадринска; на предприятиях перерабатывающих отраслей в районных центрах и сельской местности; создание фермерских хозяйств.

Мигранты преимущественно расселялись либо в городах, либо в поселках городского типа. Это было связано с тем, что многие переселенцы прибыли из городской местности и имели «городские» специальности. На основе социологического опроса 200 семей переселенцев, проведенного миграционной службой Курганской области в 1997 г., можно сделать ряд выводов.

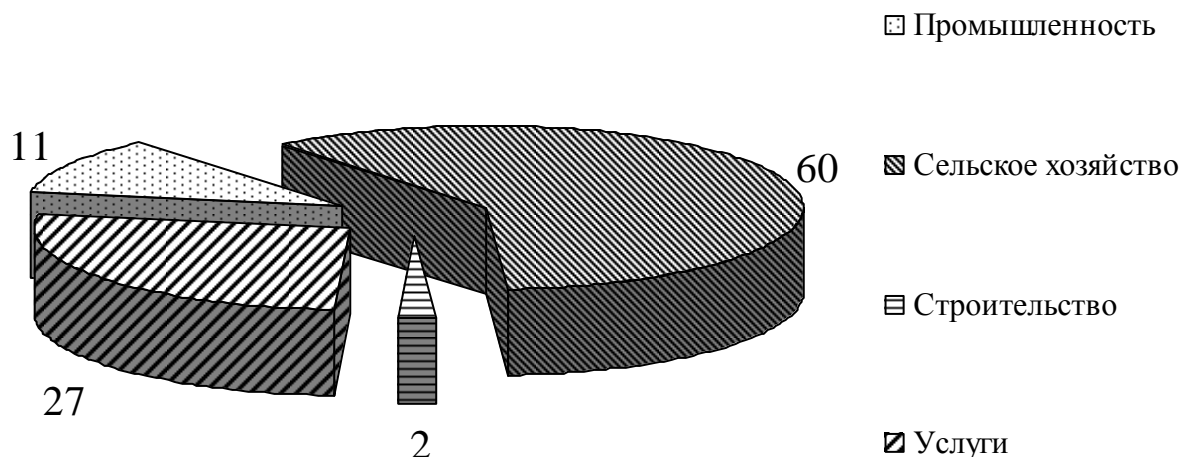
Среди анкетированных лица в возрасте 16 лет и старше составили 336 чел. [183]. 232 (69%) из них имели работу (в том числе - 16 пенсионеров) и 17 (5%) учились в образовательных учреждениях. Однако 77 чел. (22,9%) не имели никакой постоянной работы и не состояли на учете в службах занятости в качестве безработных. Среди неработающих большинство составляли женщины (52 чел. или 67,5%). В службу занятости обратилось всего 10 чел., или 13%. Многие переселенцы устраивались на государственные и муниципальные предприятия и в организации (109 чел., или 46,9%). На предприятиях и в организациях смешанных форм собственности работало 56 чел., или 24,1%. Создали крестьянские (фермерские) хозяйства, занялись индивидуальной трудовой деятельностью 20 чел. (8,6%).

По данным областной службы занятости и общественных переселенческих организаций наибольшее количество иммигрантов трудилось на предприятиях города Кургана (Курганский машиностроительный завод, ОАО «Корвет», завод дорожных машин, предприятие «Икар», комбинат «Синтез» и др.) и города Шадринска (ОАО ШААЗ, ООО «Урал-Гранит») [184]. В соответствии с программой занятости населения области, предприятия, создававшие рабочие места для лиц, особо нуждавшихся в трудоустройстве, в том числе беженцев и вынужденных переселенцев, пользовались льготами при налогообложении.

Иммигранты из Казахстана и других стран СНГ трудоустроивались в общеобразовательные школы, вузы, другие учебные заведения области. Много медицинских работников стало трудиться в медицинских учреждениях Варгашинского, Далматовского, Мишкинского, Кетовского и других районов. Ряд вакансий медицинских работников был заполнен за счет иммигрантов в железнодорожных поликлиниках Кургана и Шадринска. Во многих районных центрах и сельских населенных пунктах иммигранты способствовали решению кадровых проблем по подбору специалистов сельского хозяйства.

В ходе выборочного социологического исследования мигрантов, проведенного миграционной службой Курганской области в 1997 г., было установлено их распределение по отраслям экономики.

Общая картина распределения мигрантов по отраслям экономики области показана на рис. 2



**Рис. 2. Распределение вынужденных мигрантов по отраслям Курганской области в 1997 г., %**

Таким образом, 60% иммигрантов трудоустроивалось в сельском хозяйстве области, 27% - в строительстве, 11% - в промышленности, 2% - в сфере услуг. Анкетирование также показало, что по профилю своей специальности трудоустроивались менее 30% переселенцев. Это вело к деqualификации, глубокой неудовлетворенности работой. Из письма беженца Г.Е. Михайлова следует, что раньше он работал строителем в Закарпатье, имел хорошую квартиру и все необходимое для нормальной жизни. Ему пришлось, как и большинству русских, уехать оттуда из-за угроз националистов. Он просил руководителя миграционной службы Курганской области оказать ему содействие в трудоустройстве, так как уже обращался во многие строительные организации, но везде встречал только равнодушные. Ему, опытному прорабу, предлагали лишь «лом и лопату» [185]. Примерно с подобными проблемами столкнулась семья Швецовых – беженцев из Абхазии. В письме руководителю ФМС России Т.М. Регент Ю. Швецов просил не оставлять его семью на территории Курганской области, а направить в те регионы, где ему, шахтеру со стажем, найдется работа по специальности. Ю. Швецов удивлялся, что среди прочих регионов его семье предлагали жилье близ Семипалатинска, где происходили ядерные испытания, был повышенный фон радиации [186].

Сложности анализа обустроенности мигрантов заключаются в том, что переселенцы, получив российское гражданство, «растворялись» среди коренного населения. Отследить их дальнейшую судьбу не представляется возможным. Данными о трудоустройстве переселенцев порой располагали только кадровые агентства, специализирующиеся на этой работе.

Трудоустройство 1032 переселенцев, состоявших на учете в миграционной службе на 1 января 2002 г., представлено в табл. 12.

Таблица 12

**Трудоустройство переселенцев в городской и сельской местности  
Курганской области (2002 г. %)**

Показатели трудоустройства	Всего по области	Город		Село	
		мужчины	женщины	мужчины	женщины
Общее число	100	26,9	33,4	19,0	20,7
В том числе:					
Работали постоянно	65,0	19,6	21,7	11,6	12,1
Работали временно	0,4	0,2	0	0,1	0,1
Обучались в учебных заведениях	10,5	2,8	3,9	1,7	2,1
Были зарегистрированы безработными	1,7	0	0,6	0,5	0,6
Находились на иждивении родственников	22,4	4,3	7,2	5,1	5,8

Таблица составлена по данным: АМСКО.Ф. 1. Оп.1. Д. 366. Л. 287.

Как видно из табл. 12, проблема трудоустройства вынужденных мигрантов в целом решалась удовлетворительно. Постоянную или временную работу на момент исследования имели 65,4 %, 10,5 % обучались в учебных заведениях. По тем или иным причинам не работали 23,1 % вынужденных переселенцев, в том числе 22,4% находились на иждивении родственников, 1,7% были зарегистрированы в качестве безработных (в целом по области уровень зарегистрированной безработицы в 2002 г. составлял 2,3 % [187]).

Безусловно, проблема трудоустройства в городах решалась легче, чем в сельской местности. Если в городах в исследуемый период работу получили 41,5% вынужденных переселенцев, то на селе – 23,9%. Зарегистрированных в качестве безработных из числа этой категории граждан было больше в сельской местности (на селе – 1,1%, в городах – 0,6%).

Таким образом, в Курганской области, как и в целом в России, в 90-е гг. существовала проблема трудоустройства. Сталкивались с ней и вынужденные переселенцы. Вместе с тем, эта проблема для данной категории граждан порой была менее острой, что объясняется относительно высоким у них уровнем специального образования. Около 40% переселенцев окончили вузы и средние специальные учебные заведения. К тому же, многие из них готовы были идти на любую предложенную им работу, что способствовало их быстрому трудоустройству.



После заключения в 1996 г. соглашения о взаимодействии между миграционной службой Курганской области и Департаментом федеральной государственной службы занятости населения стала осуществляться координация их совместных действий по трудоустройству вынужденных переселенцев. За период 1996-2001 гг. в службу занятости обратился 1081 вынужденный переселенец. 640 из них получили работу, а 264 чел. было назначено пособие по безработице. Нуждающиеся в овладении новыми профессиями были направлены на соответствующие курсы.

На 1 января 2002 г. на учете в службе занятости Курганской области было зарегистрировано более 20 тыс. безработных, поэтому новые рабочие места для мигрантов почти не создавались [188]. Значительную помощь мигрантам в трудоустройстве оказывали общественные переселенческие организации «Репатриация», «Соотечественники», «Надежда». Благодаря их усилиям за 1997-2002 гг. работу с предоставлением жилья получили около 800 семей вынужденных мигрантов.

### **2.3. Помощь детям**

Приоритетным направлением миграционной политики являлось оказание всемерной помощи детям мигрантов. Программа «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» была взята под личный контроль Президентом России. Средства для организации летнего отдыха детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев, проживавших в ЦВР, выделялись в основном ФМС России [189].

17 мая 1995 г. вышло постановление Администрации Курганской области «Об областной программе оздоровления детей Зауралья в 1995 году», которое также касалось и детей из семей вынужденных мигрантов [190]. Мероприятия, проводимые с детьми, находившимися в ЦВР, распространялись на всех детей, независимо от того, получили их родители статус вынужденного переселенца или пока этот вопрос еще находился на стадии рассмотрения. Помощь не получали лишь те дети, родителям которых уже было отказано в предоставлении статуса вынужденного переселенца.

В 1997 г. организация отдыха детей вынужденных переселенцев за пределами Курганской области оказалась невозможной из-за высокой стоимости проездных билетов. Для особо нуждавшихся детей организовывалось бесплатное питание в общеобразовательных и профессиональных учебных заведениях области. На эти цели в октябре 1997 г. было выделено 60,75 млн руб. из федерального бюджета [191].

В 1998 г. миграционная служба Курганской области организовала летний отдых для 150 детей семей вынужденных переселенцев [192]. За год была оказана социальная поддержка 164 детям семей переселенцев, проживавшим в ЦВР [193]. В Курганской школе-интернате № 3 проходили физическую реабилитацию дети-сироты из районов межнациональных конфликтов [194]

С июля 1992 г. по 1 октября 1999 г. в Курганской области было зарегистрировано 15,7 тыс. детей мигрантов. Дети в возрасте до 16 лет составляли в общем числе вынужденных мигрантов около 23 %.

В 1999 г. было оздоровлено 488 детей из семей вынужденных мигрантов. Всего за 1999 г. на оказание помощи детям семей мигрантов было выделено более 200 тыс. руб. С 2000 г. финансирование миграционных программ стало более стабильным.

Работа по организации летнего отдыха и оздоровления детей строилась в соответствии с федеральной программой «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев», а также с постановлением Администрации области от 21 апреля 2000 г. «О мерах по организации оздоровления, отдыха и занятости детей и подростков в 2000 году». За счет федерального бюджета была приобретена 81 путевка в летние лагеря и санатории на сумму 72,4 тыс. руб. Особое внимание в тот год было уделено 188 детям, прибывшим из Чечни.

В 2000 г. Главным управлением образования области был проведен учет детских лагерей и оздоровительных площадок, что позволило скоординировать действия областных, муниципальных органов и учреждений по подготовке объектов к отдыху детей. К работе в детских лагерях были привлечены психологи и социальные педагоги для оказания реабилитационной помощи детям, которые пережили ужасы межнациональных и военных конфликтов. В целом за 2000 г. отдохнуло 639 детей мигрантов [195]. В тот год финансирование программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» было впервые за все предыдущие годы обеспечено на 100%. На эти средства организовывалось бесплатное питание детей из особо нуждавшихся семей, предоставлялись единовременные выплаты на каждого школьника к началу учебного года, оказывалась другая адресная социальная помощь.

В 1996-2001 гг. общими усилиями различных ведомств было оздоровлено 2865 детей, в том числе миграционной службой за счет федерального бюджета 696 чел. Вынужденных переселенцев и их детей, пострадавших в «горячих точках» и нуждавшихся в медицинской и психологической помощи, направляли на реабилитацию в центры медико-психологической реабилитации (по специальной квоте ФМС России). В течение 1998-2001 гг. в центры медико-психологической реабилитации «Магри» (г. Сочи) и Ватутинки (Московская обл.) вместе с родителями на лечение было направлено 30 детей вынужденных переселенцев, прибывших в Курганскую область [196].

Реабилитационная работа с детьми вынужденных переселенцев проводилась и непосредственно на территории Зауралья. С 1998 г. Главным управлением образования Курганской области была создана база данных на детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев. Во все городские и районные органы образования были направлены запросы, в соответствии с которыми предусматривалось выявление и направление при необходимости детей вынужденных переселенцев для освидетельствования в областную психолого-педагогическую комиссию для установления отклонений в их психофизическом развитии и определения в специальные коррекционные образовательные учреждения. За 1999-2000 гг. областной психолого-медико-педагогической консультацией было освидетельствовано 1382 ребенка, из них 80 детей беженцев и вынужденных переселенцев, у которых обнаружили отклонения в их психофизическом развитии. Все они были направлены в специальные коррекционные

образовательные учреждения [197]. При Курганской школе – интернате № 3 был создан такой реабилитационно-оздоровительный зал для реабилитации детей, прибывших из районов национальных конфликтов.

За 1997-2000 гг. на реализацию федеральной целевой программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» Курганской области из федерального бюджета было выделено 1181,4 тыс. руб. В 1998 – 2000 гг. наблюдалось ежегодное увеличение финансирования на эти цели [198]. Это видно из следующих данных (по годам):

1998 г. – 120,3 тыс. руб.;

1999 г. – 230,4 тыс. руб.;

2000 г. – 443,6 тыс. руб.

Управлением здравоохранения Курганской области и центром Госсанэпиднадзора, в соответствии с федеральным законодательством и областной миграционной программой проводились обязательные медицинские осмотры прибывших на территорию Зауралья вынужденных переселенцев. Остронуждающимся больным предоставлялись бесплатные лекарства. Дети официально зарегистрированных переселенцев проходили медицинский осмотр и необходимую вакцинацию.

#### **2.4. Социальная поддержка вынужденных мигрантов**

Прибывшие в Зауралье вынужденные мигранты столкнулись с проблемами социальной неустроенности.

Не до конца решенной оставалась проблема по медицинскому обеспечению иммигрантов, не получивших статуса беженца или вынужденного переселенца. Часть из них проживала на полулегальном положении, не имея российского гражданства. Они нигде не учитывались, не проходили профилактического медицинского обследования, не имели медицинского страхового полиса, а значит, не могли обращаться за медицинской помощью в государственные и муниципальные учреждения здравоохранения. Многим переселенцам приходилось проживать на первых порах в антисанитарных условиях, как правило, в неблагоустроенных зданиях без отопления, водоснабжения, канализации.

В письме Президенту России В.В. Путину беженец Л.Г. Карлаш писал: «Мы с семьей приехали в Курганскую область из Таджикистана. Просим Вас помочь получить российское гражданство и хоть какой-нибудь угол... Мы такие же русские, как и многие переселенцы, бежавшие от войны, но гражданство мы так и не получили, в результате живем на нелегальном положении, нет медицинского полиса, нет абсолютно никаких прав... Не становиться же нам бомжами, моральных и физических сил уже нет... Если и Вы не поможете, будем писать в Организацию Объединенных Наций» [199].

Многие вынужденные мигранты оставались без всякой социальной поддержки со стороны местных властей. Во многих районах чиновники не принимали документы переселенцев, составленные на иностранном языке. Районные нотариальные учреждения не имели переводчиков с национальных языков государств СНГ.

Довольно часто беженцы, не дождавшись помощи от местных властей, писали письма президенту РФ с жалобами. Например, беженец Г.Г. Малютин просил Президента России разобраться, почему ему не выплачивают пенсию [200]. Беженец И.И. Киров также писал Президенту РФ: «В 1993 г. прибыли с женой из Таджикистана в г. Шадринск и началось “хождение по мукам”. Руководство города заявило нам, что никто нас, беженцев, не ждал... Жили, где придется, потом миграционная служба выделила временное жилье, где были по сути одни стены. До нас там вообще никто не жил 15 лет. Нам под 70 лет, ветераны Великой Отечественной войны, неужели мы не заслужили лучшего отношения... Нам не дают ссуду на жилье, так как закон распространяется на тех, кто приехал в Россию во второй половине 1993 г., а мы прибыли в начале» [201]. В 90-е гг. в числе состоявших на учете в миграционной службе Курганской области семей каждая третья относилась к категории малообеспеченных. Им требовалась социальная помощь.

Категории малообеспеченных семей иммигрантов Курганской области представлены в табл. 13.

Таблица 13

**Категории малообеспеченных семей вынужденных переселенцев  
(Курганская обл., 1998 г.)**

Категории семей	Число семей	В них человек
Всего зарегистрировано	1547	3700
В т.ч.: малообеспеченных	587	1406
Из них:		
Одиноких пенсионеров		207
Одиноких инвалидов		2
Семей, состоявших только из пенсионеров и (или) инвалидов	81	162
Одиноких родителей с ребенком (детьми) в возрасте до 18 лет	183	453
Многодетных семей	114	582

Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. Курган. 1999. №4. С. 65.

Как указывается в табл. 13, в 1998 г. среди малообеспеченных семей наибольшее количество составляли семьи, имеющие лишь одного родителя (из общего числа этой категории они составляли 88,4 %) и многодетные семьи (55,1 %). Нуждались в поддержке также и одинокие пенсионеры. Именно на эти категории в первую очередь была нацелена государственная помощь.

Вначале потоки мигрантов составляли наиболее состоятельные люди, чьи денежные сбережения позволяли в тех условиях обеспечить своим семьям нормальное обустройство в России. Со временем под давлением ухудшающихся

условий жизни в процессы миграции стали включаться менее обеспеченные слои населения. Многим из них перед отъездом в Россию не удавалось быстро реализовать движимое и недвижимое имущество по рыночной стоимости. К тому же, приходилось нести значительные транспортные расходы. Экономический кризис, характерный для всего постсоветского пространства, сопровождался повсеместным, хотя и дифференцированным, падением жизненного уровня населения.

Главным источником существования вынужденных мигрантов в период наибольшего притока в Курганскую область с 1993 г. по 2001 г. оставалась зарплата, наряду с такими источниками как пособия, стипендии, гуманитарная помощь. Из прил. 12 видно, что работой мигранты были обеспечены лучше в 1993-1994 гг., чем в последующие годы. В 1999-2001 гг. возрастает роль такого источника существования, как нахождение на иждивении родственников, что свидетельствовало о значительном снижении государственной поддержки переселенцев.

Малообеспеченным мигрантам в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам», принятого в 1992 г., выплачивалось единовременное пособие, а с 1997 г. денежное пособие стало выплачиваться всем лицам, получившим свидетельство о регистрации ходатайства о признании его вынужденным переселенцем. Особо нуждавшимся мигрантам выплачивалась материальная помощь. Такую помощь с 1995 по 1998 гг. на общую сумму 161,4 тыс. руб. получили 572 чел.

В соответствии с законодательством, определявшим порядок оплаты транспортных расходов отдельных категорий мигрантов, и договорами, заключенными миграционной службой с предприятиями автомобильного и железнодорожного транспорта, на проезд и провоз багажа вынужденных переселенцев из федерального бюджета было затрачено 60,7 млн руб.

Миграционной службой Курганской области был разработан порядок оказания материальной помощи переселенцам, работала целая группа по ее распределению, в состав которой вошли представители государственных органов социальной защиты населения, занятости, областной Администрации, финансовых органов и Фонда мира. Особо учитывалось мнение сельских, районных, городских властей, которые лучше, чем областные структуры, знали нужды мигрантов.

До 1997 г. выделение финансовых и материальных средств для социально незащищенных категорий мигрантов было нестабильным и шло по остаточному принципу. Данные прил. 13 свидетельствуют о том, что с 1993 по 1996 гг. темпы роста поступления средств на единовременные денежные пособия вынужденным мигрантам постоянно уменьшались. В 1994 г. по сравнению с 1995 г. средства на эти цели были больше в 2,8 раза, в 2005 г. – в 1,7 раза, а в 1997 г. рост составил лишь 0,96 %, причем это не было связано с сокращением притока в регион вынужденных переселенцев и присвоением им статуса.

Социальная поддержка малообеспеченным категориям мигрантов оказывалась неравномерно (прил. 14). Наибольший рост такой помощи наблюдался в

1996 г. (79,4%). В 1997 г. эта помощь стала уменьшаться. Положение стало меняться в лучшую сторону с принятием долгосрочной областной миграционной программы на 1998-2000 гг. Работа государственных органов и общественных организаций, различных гуманитарных фондов области по оказанию материальной помощи вынужденным мигрантам активизировалась. Так, в 1998 г. среди беженцев и вынужденных переселенцев была распределена гуманитарная помощь в виде продуктов питания (мясные консервы, сгущенное молоко и др.). Ее получили 923 семьи. В 1999 г. органами социальной защиты была оказана материальная помощь 171 семье вынужденных переселенцев деньгами, продуктами питания, одеждой и обувью, бесплатным общественным питанием.

По информации центра социального обслуживания населения, за 2000 г. была оказана адресная социальная помощь 823 вынужденным мигрантам (денежная помощь, продуктовые наборы, горячее питание, социально-бытовые услуги) [202]. В 1999-2000 гг. начала поступать гуманитарная помощь из благотворительных фондов «Эммануил», «Милосердие и здоровье», «Соотечественники» и фонда социальной поддержки населения области. Но с 1998 г. выделение финансовых и материальных средств для социально незащищенных категорий мигрантов со стороны ФМС России сократилось.

Особое внимание уделялось лицам пенсионного возраста. С 1996 по 2001 гг. органами социальной защиты обеспечивалось обслуживание 372-х престарелых людей из числа переселенцев. 64 человека преклонного возраста были направлены в дома-интернаты.

При подготовке бюджета Курганской области на 2002 г. впервые в раздел «Социальная сфера» отдельной строкой был включен подраздел «Политика в сфере вынужденной миграции», куда вошли и мероприятия по социальной поддержке особо нуждавшихся мигрантов, выделению им адресной помощи [203].

Проблемы обустройства вынужденных мигрантов в Зауралье находили отражение в средствах массовой информации, с которыми активно сотрудничала миграционная служба Курганской области. Через СМИ часто происходило разъяснение сути изменений законодательства в сфере миграции, общественность регулярно информировалась о миграционной ситуации в области. Радио, телевидение, областные газеты активно поднимали острые и нерешенные проблемы переселенцев. Так, в 1999 г. в областной газете «Новый мир» было опубликовано интервью заместителя руководителя миграционной службы Курганской области В.А. Кравцова об организации летнего отдыха и оздоровления детей из семей вынужденных мигрантов. Ряд обобщающих материалов по итогам 1999 г. вышел в местных газетах: «Большинство мигрантов прибывают к нам из Казахстана» («Курган и Курганцы»), «Миграционные процессы продолжаются» («Зауралье») и др. [204].

Большая разъяснительная работа велась с вынужденными переселенцами юристами миграционной службы и сотрудниками службы во время приема граждан, была открыта «горячая линия» (телефоны, по которым можно было оперативно получить ответы на интересующие иммигрантов вопросы). Кроме того, большую помощь переселенцам из-за рубежа оказывали общественные переселенческие организации. Например, Курганским областным отделением

общероссийского общественного благотворительного фонда помощи беженцам «Соотечественники» была создана общественная приемная, которая на бесплатной основе давала консультации по различным вопросам, прибывшим в Зауралье мигрантам. В 2000 г. в г. Кургане этой организацией было открыто три консультационных пункта. При необходимости переселенцам предоставлялась помощь психолога [205]. В то же время миграционной службой Курганской области мало выпускалось методических и справочных материалов в помощь беженцам и вынужденным переселенцам с детальными разъяснениями их прав и обязанностей.

Таким образом, в исследуемый период в Курганской области была проведена значительная работа по приему, размещению вынужденных переселенцев, оказанию им помощи в обеспечении жильем, работой, учебой, питанием, одеждой, обувью, денежными средствами. Однако меры, принятые миграционной службой Курганской области и местными органами власти по обеспечению нормальной жизнедеятельности переселенцев, не всегда были эффективными. Это было связано с рядом причин. К причинам федерального масштаба можно отнести, прежде всего, недостаточное финансирование мероприятий областной миграционной программы. К примеру, из необходимых на эти цели в 1995 г. 14 млрд руб. Курганской области было выделено ФМС России лишь 5,2 млрд руб. (37,1%). В 1996 г. из запланированных 17 млрд руб. поступило 9,9 млрд руб. (58,2%). Такая ситуация сохранялась до 1998 г., когда ФМС России внесла миграционную программу Курганской области в число приоритетных программ субъектов РФ. С этого времени финансирование улучшилось. Плановые финансовые поступления были выполнены в 1998 г. на 94,7%. В течение многих лет для организации приема и обустройства мигрантов область нуждалась в привлечении дополнительных источников внебюджетного финансирования.

Правовые, экономические и социальные гарантии защиты интересов вынужденных переселенцев были закреплены Законом РФ от 19 февраля 1993 г. «О вынужденных переселенцах». С декабря 1995 г. этот Закон стал действовать в новой редакции. Была расширена категория малообеспеченных переселенцев, которым предоставлялись льготы по проезду и провозу багажа. Таковыми стали признавать одиноких пенсионеров, инвалидов, семьи, состоявшие только из пенсионеров или инвалидов, одиноких родителей или лиц, заменяющих их, с детьми в возрасте до 18 лет. Спорным был вопрос о выплате единовременного пособия лицам, не получившим статус вынужденного переселенца, а имевшим лишь свидетельство о регистрации ходатайства об этом. Это положение существовало в старой редакции закона, но реально оно не действовало, поскольку порядок выплат пособия мигрантам, утвержденный ФМС России 1 ноября 1993 г., предусматривал выдачу пособия не лицам, подавшим ходатайство, а именно получившим статус вынужденного переселенца. Отсюда вытекала проблема оказания первой необходимой помощи тем мигрантам, которым она была крайне необходима.

В новой редакции Закона изменился подход к вопросу о присвоении статуса вынужденного переселенца мигрантам из стран СНГ и Балтии. Впервые были введены ограничения сроков обращения мигранта с ходатайством о при-

знании его вынужденным переселенцем. Так, лицо, не обратившееся с ходатайством без уважительных причин в течение 12 месяцев со дня выбытия с прежнего места жительства, либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства РФ, утрачивало право на присвоение статуса вынужденного переселенца. В Законе были оговорены и другие причины, которые не давали права приобретения статуса вынужденного переселенца (экономические, голод, эпидемии или чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера). Был сокращен срок принятия решения о регистрации ходатайства о признании вынужденным переселенцем с пяти до трех дней. На основании этих изменений и дополнений изменились подходы и методы работы с мигрантами. Многие из них не успевали в столь короткие сроки связаться с сотрудниками миграционной службы, в результате – новые скитания, горе, неопределенный статус, полуполюгальное положение.

К внутриобластным недостаткам следует отнести, прежде всего, те, которые имелись в работе миграционной службы и местных органов власти. Региональная миграционная программа не всегда определяла конкретные мероприятия по обустройству мигрантов с учетом возможностей местных органов власти (передача незавершенного строительства, производственных зданий и т.д.). Миграционная служба недостаточно оперативно взаимодействовала с местной администрацией в решении задач по обустройству быта переселенцев. Нередко договоры на строительство и ремонт жилья для иммигрантов заключались без участия местной администрации, что приводило к серьезным затруднениям в контроле и техническом надзоре за строительством при приемке объектов в эксплуатацию. Не везде надлежащим образом решались вопросы организации учета и расселения вынужденных переселенцев. Большинство строившегося жилья для переселенцев вводилось с опозданием, что приводило к удорожанию строительства. Причинами задержек ввода в эксплуатацию жилья являлись в основном подбор ненадежных подрядчиков и слабый контроль за ходом строительства.

Со второй половины 90-х годов органы местного самоуправления фактически самоустранились от решения жилищной проблемы вынужденных мигрантов, несмотря на их значительный приток в область.

Миграционная служба области недостаточно активно занималась вопросом трудоустройства вынужденных переселенцев. В результате мигранты самостоятельно обращались в службы занятости и кадровые агентства общественных переселенческих организаций. Проблемы замещения вакансий квалифицированными специалистами из числа переселенцев в области не рассматривались.



## **ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВЕННОСТИ КУРГАНСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ОБУСТРОЙСТВУ И АДАПТАЦИИ ВЫНУЖДЕННЫХ МИГРАНТОВ**

### **3.1. Институциональное развитие миграционных структур**

До 1991 г. в Российской Федерации отсутствовала законодательная основа, регулировавшая процессы вынужденной миграции, а государственные структуры, отвечающие за регулирование этих процессов, не были еще сформированы. После распада СССР миграционные потоки на его бывшей территории резко усилились. В этих условиях Правительство России приняло ряд мер по определению «правового поля» для миграционных процессов с учетом возможных социально-экономических последствий в стране и соблюдения прав человека. Указом Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 626 «О федеральной миграционной службе России» была создана Федеральная миграционная служба (ФМС России) [206].

Постановлением Правительства РФ от 22 сентября 1992 г. ФМС России было поручено провести организационные меры по образованию на местах ее территориальных органов. После этого были определены функции и штатная структура центрального аппарата ФМС России в количестве 350 человек. В 1992 г. в районы массового притока вынужденных мигрантов было выделено 280 ставок работников территориальных органов ФМС России [207]. В 1996 г. число штатных единиц в территориальных органах было увеличено до 3697 чел.[208].

К 1998 г. во всех субъектах Российской Федерации была проведена реорганизация миграционных служб, находившихся в составе исполнительной власти. На их базе были созданы самостоятельные территориальные органы ФМС России. Приказом ФМС России от 26 июня 1998 года № 61 было впервые утверждено Типовое положение о территориальном органе ФМС России в субъекте РФ, которое стало своеобразным уставом для всех региональных миграционных служб [209].

В конце 1999 г. Указом Президента РФ ФМС России была преобразована в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. Новое министерство было сформировано на базе Федеральной миграционной службы и бывшего министерства по делам национальностей [210].

В начале 90-х гг., в целях урегулирования миграционных проблем, Правительством России были подписаны соглашения с другими республиками бывшего СССР (Азербайджан, Армения, Белоруссия, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Туркмения, Узбекистан, Украина) о сотрудничестве в области миграции, регулировании процессов переселения и защите прав мигрантов, гражданстве (прил. 15). Были приняты программы оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам.

Учитывались также международные принципы в области миграции, в том числе такие, как право граждан на покидание национальной территории и возвращение на нее, а также основные положения Всеобщей декларации прав человека.

Российское общество в начале 90-х гг. одним из первых своих шагов предприняло либерализацию политики в области миграции. Ставилась задача изменить существовавший в советское время тотальный контроль за въездом и выездом из страны, перемещениями граждан внутри государства. Следствием этого стало массовое движение населения, имевшее порой ярко выраженную этническую окраску. Однако затем, в ходе совершенствования правовой базы миграции, создания в стране ряда демократических институтов, вектор переселений стал меняться: теперь уже не из России, а в Россию в массовом порядке стали переселяться люди. Здесь они хотели жить и работать, воспитывать своих детей, обустраивать собственное будущее. Эти процессы были столь стремительны, что государство оказалось не готовым к такой радикальной перемене в миграционной ситуации. Ни органы исполнительной власти, ни законодательные институты не смогли вовремя спрогнозировать перемены в сфере миграции и принять надлежащие меры. Нерегулируемые процессы создали для России и ее регионов значительные трудности в решении социально-экономических проблем, привели к росту межнациональной напряженности [211].

Широкомасштабная миграция беженцев и вынужденных переселенцев из зон национальных конфликтов сопровождалась резким обострением всех проблем их жизнедеятельности. Это происходило на фоне сложнейшего социально-экономического положения в России. Миграционные потоки носили подчас резко выраженный вынужденный характер. Проблемы правовой, экономической и социальной защиты тысяч мигрантов стали одними из наиболее острых и политически значимых. При этом интересы и права местного российского населения ни в коей мере не должны были ущемляться в связи с мощным притоком мигрантов.

Комитет по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости РФ, созданный 14 декабря 1991 г., за время своего существования проделал значительную теоретическую и практическую работу как по разработке основных направлений миграционной политики, так и по решению конкретных вопросов, связанных с приемом, обустройством и расселением беженцев и вынужденных переселенцев.

Основные направления миграционной политики в России были впервые сформулированы Комитетом по делам миграции в федеральной программе «Миграция», утвержденной Правительством Российской Федерации 18 мая 1992 г. В 1994 г. программа была дополнена и уточнена с учетом реальных изменений, происходящих в миграционной сфере. Приоритетными направлениями этой политики стали: защита прав и интересов граждан РФ, проживавших, как на ее территории, так и за ее пределами; управление миграционными процессами в России, регулирование въезда и выезда мигрантов в страну, осуществление иммиграционного контроля, содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в России путем создания законных и благо-

приятных условий их приема и размещения; оказание необходимой помощи беженцам и вынужденным переселенцам; сотрудничество с международными организациями в области миграции.

Практическое воплощение эта государственная политика нашла в конкретной деятельности региональных государственных структур. В соответствии с Постановлением Администрации Курганской области от 22 мая 1992 г. «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» был утвержден перечень пунктов приема и временного размещения мигрантов при чрезвычайных ситуациях [212]. Областному потребительскому союзу было поручено организовать в пункте первичного приема и пунктах временного размещения бесплатное питание и предоставить предметы первой необходимости, областному финансовому управлению предусмотреть выплаты единовременных пособий, областному отделу здравоохранения обеспечить медицинским обслуживанием нуждавшихся в медицинской помощи беженцев, отделу народного образования создать дополнительные места в школах и дошкольных учреждениях, центру занятости населения совместно с руководителями предприятий организовать работу по трудоустройству беженцев и вынужденных переселенцев, департаменту сельского хозяйства, комитету по земельной реформе и земельным ресурсам определить земельные массивы, необходимые для строительства компактных поселений людей, вынужденно покинувших места прежнего постоянного проживания.

Совершенствованию регулирования стихийных миграционных процессов способствовал приказ Министерства труда и занятости Российской Федерации от 11 июня 1992 г. «О введении в действие Временного порядка учета и регистрации беженцев и вынужденных переселенцев и Временного порядка выплаты единовременного денежного пособия беженцам и вынужденным переселенцам», который действовал вплоть до принятия в 1993 г. законов РФ «О беженцах» [213] и «О вынужденных переселенцах» [214]. В соответствии с данным законодательством были определены территории, мигранты из которых могли быть признаны беженцами и вынужденными переселенцами, принят ряд других нормативных документов.

В Курганской области функции учета и регистрации беженцев и вынужденных переселенцев до создания миграционной службы были возложены на органы труда и занятости населения, выплаты единовременных денежных пособий – на областной центр занятости, обустройство и размещение – на администрации городов и районов. Дополнительные структуры по работе с беженцами длительное время не создавались из-за отсутствия в местном бюджете финансовых средств.

На случай чрезвычайной ситуации, связанной с массовой миграцией, в начале 90-х гг. был создан специальный центр для работы по учету, регистрации и размещению беженцев. При этом были задействованы следующие службы: главное управление социальной защиты населения; областной отдел здравоохранения; органы внутренних дел; управление труда и занятости, главное управление народного образования; транспортные, коммунальные и некоторые торговые организации; служба материально-технического и вещевого обеспе-

чения. Координация деятельности этих служб и ведомств осуществлялась через специального оперативного дежурного ФМС России (прил. 16). Финансирование их деятельности осуществлялось за счет средств фонда «Миграция» Российской Федерации.

Со временем в практику вошли заседания рабочих групп, где присутствовали представители вышеназванных служб и организаций. На них обсуждались вопросы выделения средств для вынужденных мигрантов, рассматривались заявления о присвоении статуса беженца и другие актуальные вопросы. Первоначально принимаемые меры были недостаточно эффективны. Это объяснялось тем, что не было согласованной позиции органов центральной власти в том, следует ли давать регионам дополнительные полномочия для регулирования миграции или оставить управление этими процессами преимущественно в компетенции федерального центра.

Определение новых приоритетов в государственной миграционной политике нашло позже отражение в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, принятой Правительством РФ 1 марта 2003 г. [215]. В субъектах РФ стала складываться региональная миграционная практика. В регионах решались в основном текущие проблемы, которые сводились лишь к оказанию самой минимальной помощи вынужденным мигрантам. Эта практика позволяла при дефиците государственного бюджета аккумулировать все ресурсы, имевшиеся на тот момент в субъектах РФ.

Став самостоятельным федеральным органом, ФМС России столкнулась с рядом проблем, в том числе с отсутствием собственного специфического научного подразделения и слабыми финансовыми возможностями. В результате вошедшие в обиход понятия и термины, такие как «переселенческая организация», «компактное поселение» и другие, не получили четкого и однозначного правового содержания. Не был определен правовой статус структур ФМС, то есть их права, обязанности, степень ответственности. В 90-е гг. проектами, оставшимися лишь «на бумаге», стали: Концепция внутренней миграции, проект миграции населения Севера и проект миграционной политики на российско-китайской границе [216].

Воздействие государства на формирование институциональной среды выражается прежде всего в законотворчестве и контроле за соблюдением законов. Несмотря на ряд подписанных Россией международных актов, касавшихся оказания помощи и приема беженцев (Женевская Конвенция ООН 1951 г. о статусе беженцев), в то время в России не существовало реального опыта миграционного регулирования. В течение 90-х гг. правовой вакуум был отчасти заполнен. Появились федеральные законы «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «Об иностранных гражданах», но в то же время не были приняты федеральные законы «О репатриации», «О соотечественниках» и «О миграции населения». Последний был подготовлен в виде законопроекта, но так и не был принят депутатами Государственной Думы России [217].

Принятые в 1993 г. законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» явились правовым регулятором коренного изменения миграционной ситуации в стране. С этого времени выезд российских граждан на жительство в

страны дальнего зарубежья стал замещаться постепенно нарастающим въездом граждан бывшего СССР в Россию из стран нового зарубежья.

По законам 1993 года вынужденные мигранты были разделены на беженцев и вынужденных переселенцев. Суть их различия заключалась в том, что вынужденные переселенцы являлись гражданами России или ее постоянными жителями, и, естественно, государство несло большую ответственность за их судьбы. Вынужденным переселенцем мог быть признан также гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением российского гражданства. Беженцы же - это, прежде всего, лица, не имеющие гражданства РФ, то есть иностранные граждане.

Права вынужденных переселенцев и обязанности по отношению к ним федеральных и территориальных органов власти были намного шире, чем соответствующие права и обязанности по отношению к беженцам. Замысел законодателей состоял в том, чтобы каким-то образом отделить мигрантов – граждан недавно единого государства от беженцев - иностранцев. Предполагалось, что в соответствии с законом о гражданстве РФ приезжавшие в Россию соотечественники быстро и легко примут российское гражданство, что давало им право получить статус вынужденного переселенца. Мигранты же из стран дальнего зарубежья, не имея российского гражданства, смогли претендовать только на статус беженца [218].

Однако не все иммигранты могли получить статус вынужденного переселенца. Этот статус не мог быть присвоен лицу, не обратившемуся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с прежнего места жительства или покинувшего его по материально-бытовым причинам, либо вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

1998 г. стал годом наибольшего числа принятых миграционной службой Курганской области решений об отказе в признании людей вынужденными переселенцами. По данным официальной статистики, в тот год было отказано 113 – ти ходатайствующим лицам, из них: 22-м - в регистрации ходатайств о признании лица вынужденным переселенцем (в связи с отсутствием необходимых документов на приобретение гражданства РФ); 56 –ти - по причине несвоевременного обращения; 20-ти - по несоответствию причин переселения статусу вынужденного переселенца; 15-ти – из-за отсутствия подтверждения о принадлежности к гражданству РФ.

Судебная практика обжалования решений об отказе сложилась так, что суды чаще всего соглашались с доводами заявителей и удовлетворяли их иски. Это говорит о том, что законодательство России в области миграции проходило еще стадию становления. Часто сотрудники миграционной службы сами разъясняли людям порядок обжалования в судах принятых решений об отказе. При рассмотрении таких дел суды учитывали то обстоятельство, что хотя формально миграционная служба имела право отказать истцам, а ее требования о соблюдении сроков подачи ходатайств о признании вынужденным переселенцем

были обоснованы и правомерны, каждый случай был все же индивидуален и требовал отдельного рассмотрения.

Наряду с регулируемой миграцией нарастал нелегальный въезд в Россию. Из года в год не поддававшийся государственному контролю наплыв в страну граждан других государств создавал серьезные трудности для местных органов власти, оказывал давление на социальную инфраструктуру регионов. С целью ввести эту проблему в правовое русло, 6 марта 1998 г. было заключено Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией. В статье 1 Соглашения давалось определение незаконного мигранта. Это «граждане третьих государств и лица без гражданства, нарушившие правила въезда, выезда, пребывания или транзитного проезда через территории Сторон, а также граждане Сторон, нарушившие правила пребывания на территории одной из Сторон, установленные ее национальным законодательством». При этом в соответствии со статьей 2 Соглашения понятие «незаконный мигрант» не применялось к лицам, «прибывшим на территорию одной из Сторон в целях получения убежища или статуса беженца, если их ходатайства о предоставлении такого статуса были поданы в соответствующие органы государства въезда в порядке, предусмотренном его законодательством» [219].

В 1999 г. был принят Федеральный закон РФ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом». Согласно статье 1 этого закона, соотечественниками считались лица, родившиеся в одном государстве, проживающие либо проживавшие в нем и обладающие признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомки указанных лиц по прямой нисходящей линии [220]. Цели государственной политики РФ в отношении соотечественников заключались в оказании государственной поддержки и помощи им в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ, законодательством РФ.

В конце 90-х гг. XX века законодательство России о миграции развивалось как на федеральном, так и на региональном уровнях. На уровне Федерации регламентировались вопросы, связанные с пограничным режимом, въездом в страну. На уровне регионов принимались нормативные правовые акты преимущественно для пресечения незаконной миграции. Федеральным органом исполнительной власти, который отвечал за политику в сфере миграции, являлось в конце 90-х гг. Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ. После очередной реорганизации в 2000 г. оно вошло в себя бывшую ранее самостоятельную ФМС России. Однако необходимые функции, как показала практика, не выполнялись министерством с должной эффективностью.

16 октября 2001 г. Президент РФ упразднил прежнее Министерство, а проведение миграционной политики вменил в обязанность Министерству внутренних дел и Министерству иностранных дел РФ. Ранее самостоятельная ФМС России не располагала достаточными возможностями для контроля за перемещением населения на уровне района, городского квартала или отдаленного села, где, собственно, и происходила реальная миграция. Необходимой для этого

административной инфраструктурой обладали органы МВД России. С другой стороны, у ранее самостоятельной Федеральной миграционной службы не было внешних связей и каналов, таких, как у Министерства иностранных дел России.

Новым руководством ФМС в составе Министерства внутренних дел РФ были приняты следующие меры: введена миграционная карта, которая позволила упорядочить учет въезжающих в Россию иностранцев, определить цели въезда и направления движения мигрантов; начались депортации в места прежнего жительства тех, кто находился незаконно на территории России. Были приняты федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации» (31 мая 2002 г.) и «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (25 июля 2002 г.) [221].

Формирование новых миграционных структур происходило непросто. Появление любых новых институтов: социальных, экономических, политических - в переломные периоды истории всегда было сопряжено с огромными трудностями. По сравнению с советским периодом в 90-е годы XX в. значительно изменились характер и масштабы миграции населения, появились совершенно новые ее формы. Все это влияло на формирование структуры институтов миграционной службы.

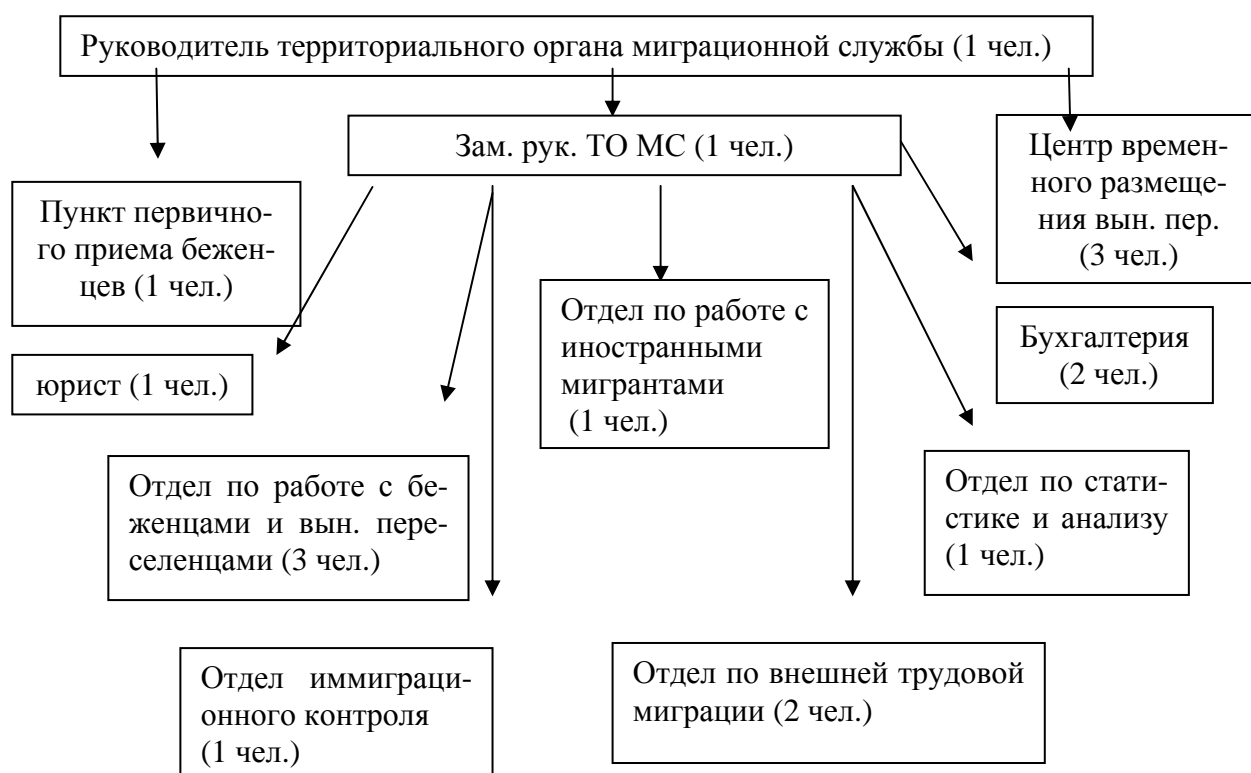
Можно определить факторы, влиявшие на этот процесс после распада СССР: административные границы бывшего союзного государства превратились в национальные государственные, став важной составляющей суверенитета новых государств; значительно изменилась роль пограничных служб не только в связи с переменами, коснувшимися природы миграционных потоков, но и в соответствии с принятием новых обязательств странами, подписавшими международные конвенции, касавшиеся беженцев и защиты прав человека. Новые государственные институты, регулировавшие перемещение людей, возникли не только в России. В Казахстане, например, было создано Агентство по миграции и демографии, в других странах СНГ функции, касавшиеся вопросов миграции, приняли на себя министерства труда или юстиции.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 3 февраля 1994 г. стали формироваться территориальные органы федеральной миграционной службы в субъектах РФ, в том числе и в Курганской области. Структура институтов миграционной сферы складывалась с учетом финансовых, организационных, экономических, трудовых, социальных, информационных и иных факторов.

За время своего существования аппарат миграционной службы вырос с 5 до 23 штатных единиц. Становлением этой службы занимались в области А.В. Богданов (руководитель), сотрудники Г.И. Орлова и Л.М. Черепанова. Многие сделали для формирования Курганского территориального отделения миграционной службы В.Т. Распасиенко и Т.К. Махмудьянова, Шадринского отделения – В.А. Бабарина и Л.А. Захарова. Работу, связанную с внешней миграцией, приемом в область иностранной рабочей силы выполняли О.Б. Воденикова и Л.А. Мамонтова [222]. Представители миграционной службы на местах, работники ее Курганского и Шадринского территориальных отделений, отдела коор-

динамики деятельности территориальных органов областного аппарата службы стали вести прием мигрантов, решать вопросы их размещения и обустройства.

Совершенствование законодательства, ужесточение требований к порядку рассмотрения ходатайств, изменения в структуре миграционных потоков требовали постоянного повышения качества работы сотрудников службы, их высокой профессиональной подготовки. Большинство сотрудников службы имели высшее образование, успешно проходили аттестацию. С 1995 г. стало практиковаться проведение семинаров представителей службы в районах области. На рис. 3 показана схема структуры миграционной службы Курганской области [223].



**Рис. 3. Штатная структура Курганской миграционной службы в 1994 г.**

Из вышеприведенной схемы видно, что штаты областной миграционной службы в 1994 г. были малочисленны – всего лишь 17 человек. Направления, связанные с иммиграционным контролем, аналитической и юридической работой, были представлены лишь одним сотрудником.

В Курганской области сложилась практика совместной работы миграционной службы с различными ведомствами по оказанию помощи и поддержки вынужденным переселенцам на основе двухсторонних и многосторонних соглашений. В 1995 г. было подписано соглашение о взаимодействии с центром занятости населения области (о квотировании рабочих мест) [224]. В том же году было заключено соглашение на 1996-1997 гг. между миграционной службой, администрацией области, представителями работодателей и Областной федерацией профсоюзов [225]. Миграционная служба участвовала в совместных мероприятиях с Главным управлением по делам гражданской обороны и чрезвычай-



чайных ситуаций Курганской области, в частности, в работе областной эвакуационной комиссии [226]. Аналогичные договоры были подписаны миграционной службой области с Курганской таможней об обмене информацией, с управлением социальной защиты населения, с общественной переселенческой организацией «Репатриация». Договор об оказании моральной и материальной поддержки вынужденным переселенцам, помощи в адаптации и интеграции, участии в реализации федеральной программы «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» был подписан с Курганским епархиальным управлением Русской православной церкви [227].

В соответствии с областной миграционной программой в 1996 г. миграционной службой были заключены соглашения о взаимодействии с областным Центром занятости, паспортно-визовой службой УВД, управлениями социальной защиты и здравоохранения, центром санэпиднадзора, комитетами по культуре и искусству государственной статистики, Главным управлением образования. Представители службы вошли в состав Консультативного совета по проблемам национальных отношений, в комиссию по делам бродяжничества [228].

Взаимодействие с другими службами и организациями способствовало более оперативному и эффективному решению многих проблем. Соглашение, подписанное миграционной службой с паспортно-визовой службой УВД области, помогло ускорить прописку (регистрацию) у родственников и знакомых с их согласия до получения мигрантами официального статуса вынужденного переселенца, а также оперативно решать вопросы принятия (восстановления) гражданства РФ. Соглашение с областным центром санэпиднадзора позволило переселенцам бесплатно проходить медицинский осмотр. В центрах временного размещения мигрантов работниками здравоохранения проводилась их вакцинация. Соглашение, подписанное миграционной службой с управлением социальной защиты населения области, позволило оперативно решать вопросы начисления пенсий и пособий, оказания помощи продуктами наборами остро нуждающимся семьям. Соглашение с Главным управлением народного образования области предусматривало совместное участие этих двух служб в реализации федеральных программ «Дети России» и «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев». В соответствии с Соглашением о взаимодействии между миграционной службой и областным комитетом по культуре и искусству началась работа по поддержке национальных культурных центров, создаваемых в районах области, и привлечение к их деятельности переселенцев [229].

К январю 1997 г. в структуре миграционной службы Курганской области действовало семь отделов:

- Отдел координации деятельности территориальных отделений (рассмотрение ходатайств о присвоении статуса вынужденного переселенца, отчеты по материальной помощи и единовременным пособиям для мигрантов, информация для Полномочного представителя Президента РФ);

- Финансово-хозяйственный отдел (отчеты об использовании средств из федерального бюджета, о выплате компенсаций за утраченное жилье и имущество гражданам из Чечни, отчеты по средствам фонда социального страхования и др.);

- Отдел внешней миграции и лицензирования (проверка предприятий области по привлечению иностранной рабочей силы (ИРС), работа с документами лиц, желающих работать временно за границей, контроль за сроками пребывания ИРС на территории России);

- Отдел обустройства и размещения вынужденных мигрантов (отчеты о наполняемости жилья, построенного специально для мигрантов, о финансировании создания дополнительных рабочих мест для переселенцев, об использовании средств на решение проблем безработицы среди вынужденных переселенцев, о строительстве и реконструкции жилищного фонда, социальной и инженерной инфраструктуры, о наполняемости ЦВР, оформление направлений на временное проживание в ППП и ЦВР, а также на проезд к месту временного или постоянного проживания и др.);

- Правовой сектор (консультирование по юридическим вопросам, прием и оформление документов на получение ссуды, работа по подготовке документов к передаче в архив; кадровая работа);

- Сектор анализа и статистики (отчеты о поступлении беженцев и вынужденных переселенцев на территорию области, информация о социально-демографическом составе мигрантов, создание информационных бюллетеней, отражающих сведения о проделанной работе миграционной службы области за год, ведение общей статистической базы данных и др.);

- Отдел территориального отделения Курганской области (консультирование прибывших или намеренных в скором времени прибыть на территорию области переселенцев для постоянного или временного проживания, собеседование о порядке присвоения статуса беженца или вынужденного переселенца, осуществление контроля за прохождением медицинского освидетельствования, оформление документов на возмещение ущерба, нанесенного в ходе вооруженного конфликта в Чечне, подготовка ответов и запросов для миграционных служб других регионов страны [230].

О сложностях работы и проблемах, имевшихся в самой миграционной службе, свидетельствуют данные анкетного опроса ее сотрудников, проведенного в 1996 г.:

- 43% респондентов отметили положительные сдвиги в работе службы. Они указывали на то, что определилась законодательная база, более оперативно стали оформляться документы, сократились сроки рассмотрения ходатайств о присвоении статуса беженца или вынужденного переселенца, улучшилась консультативная работа отделов миграционной службы, накоплен положительный опыт работы с вынужденными мигрантами;

- 33% респондентов считали, что особых изменений в лучшую сторону не произошло из-за недостаточного финансирования миграционных программ, задержек выплаты ссуд, невозможности эффективно работать по совместительству (часть сотрудников городских и районных отделов управления труда совмещали и функции работников миграционной службы);

- почти каждый четвертый (24%) участник опроса высказал мнение о некотором ухудшении работы службы, мотивируя это осложнением экономиче-

ской ситуации в стране. Финансирование миграционных мероприятий значительно отставало от насущных потребностей.

Для изменения положения к лучшему участники опроса предлагали: регулярно проводить учебу с работниками отделений на семинарах и конференциях, знакомить их с опытом работы других служб; улучшить информирование сотрудников о миграционной ситуации в области, направлять представителям на местах разъяснения и рекомендации по основным направлениям работы; местным органам власти изыскать дополнительные возможности оказания материальной помощи вынужденным мигрантам [231].

Проблемы недостаточного финансирования областной миграционной службы существовали постоянно. В письме начальнику ФМС России Т.М. Регент руководителю областной миграционной службы А.В. Богданов обращался с просьбой срочно рассмотреть вопрос финансирования миграционной службы Курганской области, так как кредиторская задолженность службы на 1 апреля 1997 г. составляла 149,5 млн руб., в том числе: по аренде занимаемых помещений – 130,4 млн руб.; по транспортным услугам – 1,6 млн руб.; по услугам связи – 17,5 млн руб. При сохранении существовавшего положения была велика вероятность отключения связи и электричества в помещениях службы и расторжения договора аренды помещений [232]. С целью рационального использования средств, выделяемых федеральным бюджетом на содержание центров временного размещения мигрантов, в ноябре 1997 г. было принято решение ликвидировать два таких центра в п. Альменево и с. Советское Курганской области [233].

Учитывая сложную ситуацию с финансированием из федерального бюджета, местные власти закладывали расходные статьи на обеспечение социальных прав и гарантий вынужденных мигрантов в областной бюджет. 27 июня 1997 г. вышло Постановление Администрации Курганской области «О плане мероприятий Администрации Курганской области по реализации программы социальных реформ на период 1998-2000 гг.», где говорилось и о разработке областной миграционной программы [234].

В 1999 г. из-за нехватки средств ссуды выдавались переселенцам частями. 1 сентября 1999 г. миграционную службу отключили от телефонной связи из-за неуплаты [235]. В 2000 г. сложная ситуация с финансированием областной миграционной службы сохранялась. Местные коммунальные службы и собственники здания продолжали применять крайние меры воздействия к неплательщику – отключение электроэнергии, требование сдачи ключей. Рассматривался вопрос о принудительном выселении миграционной службы с занимаемых площадей через судебных приставов. Только благодаря вмешательству областной Администрации многие финансовые проблемы миграционной службы удалось решить.

В конце 90-х гг. при Администрации (Правительстве) области был создан областной Совет по делам миграции [236]. В его состав вошли представители органов законодательной и исполнительной властей, общественных и религиозных организаций, заинтересованных в решении проблем переселенцев. Деятельность Совета способствовала решению конкретных проблем различных ка-

тегорий мигрантов. Основными задачами Совета являлись: выработка принципов областной миграционной политики и объединение усилий различных государственных органов, ведомств и общественных организаций, координация их деятельности; оценка миграционной ситуации в области путем осуществления обмена информацией между различными ведомствами; подготовка предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства в области миграции; взаимодействие с администрациями городов и районов с целью оказания им практической помощи в работе с вынужденными мигрантами.

9 марта 1999 г. состоялось первое заседание этого Совета, на котором было проанализировано выполнение областной миграционной программы в предыдущем году и намечен план работы на 1999 г. На других заседаниях обсуждались проблемы занятости и создания новых рабочих мест для вынужденных переселенцев, организации летнего отдыха и оздоровления их детей, осуществления иммиграционного контроля на территории области. Проводился анализ деятельности переселенческих организаций. Для практической работы Совета создавались специальные рабочие группы. Работа Совета освещалась в средствах массовой информации [237].

Совет заседал не реже одного раза в квартал. Всего с момента его создания было проведено 10 заседаний. Рассматривались актуальные вопросы, требовавшие подключения к их решению администрации области и других органов исполнительной власти. Совет регулярно информировал губернатора о миграционной ситуации в области. Был изучен положительный опыт работы совхоза «Богатырь» Половинского района по обустройству мигрантов. В августе 2001 г. здесь проходило выездное заседание Совета. Через средства массовой информации этот опыт получил распространение в области. Осуществлялась координационная работа Совета по отношению к общественным переселенческим организациям. Их руководители были включены в его состав. По итогам заседаний выносились конкретные рекомендации различным ведомствам по оказанию общественности действенной поддержки.

В 1999-2000 гг. Советом были рассмотрены вопросы: «О деятельности общественной переселенческой организации “Репатриация”», «О работе Курганского областного отделения общероссийского общественного благотворительного фонда помощи беженцам “Соотечественники”». Накапливался опыт работы с мигрантами в муниципальных образованиях. В апреле 2001 г. Совет рассмотрел вопрос «О практике работы Администрации Далматовского района по реализации государственной миграционной политики». Работа с мигрантами была включена в функциональные обязанности одного из главных специалистов районной администрации. В его задачи входили организация и координация деятельности муниципальных образований, службы занятости населения, центра социального обеспечения и отдела социальной защиты населения. Непосредственно в районной администрации мигрантам давались консультации по интересовавшим их вопросам. Переселенцы проходили обязательный медицинский осмотр, обеспечивались медицинскими страховыми полисами, им оказывалась помощь в трудоустройстве и решении жилищных проблем [238].

Совет по делам миграции был инициатором более активного использования средств из областного бюджета и внебюджетных источников для оказания помощи переселенцам. За 1999-2001 гг. на эти цели помимо 42,5 млн руб., поступивших из федерального бюджета, было использовано 7,6 млн руб. из областного бюджета, фонда занятости и общественных фондов [239].

Увеличение числа прибывавших в регион переселенцев потребовало создания дополнительных городских и районных звеньев миграционной службы, особенно в местах наибольшего сосредоточения мигрантов. Работа миграционной службы осложнялась сокращением ее численного состава. К началу 2000 г. в штате миграционной службы Курганской области числилось всего 19 сотрудников (ранее было 23). Нагрузка на сотрудников службы значительно возросла. Ежедневно в службу обращалось не менее 40 чел. для регистрации, постановки на учет, по вопросам жилья, предоставления ссуд и др. [240].

В этих довольно тяжелых условиях вышел Указ Президента РФ от 17 мая 2000 г. об упразднении Федеральной миграционной службы России. Ее функции были переданы в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ [241]. В субъектах РФ началась реорганизация миграционных служб, стали создаваться территориальные органы нового министерства. В ходе этой перестройки произошли изменения в штатной структуре – число отделов сократилось с семи до трех. Были образованы: отдел федеративных и национальных отношений, анализа и правовых вопросов; отдел приема и обустройства мигрантов; отдел финансирования и бухгалтерского учета [242].

Структурные и функциональные изменения, происходившие в начале 2000-х гг., во многом были связаны с поиском российскими властями наиболее эффективной модели миграционной системы. С этой целью осуществлялось изучение опыта регулирования миграционных процессов в западных странах. При исследовании структур, созданных в разных странах для проведения политики в отношении беженцев и мигрантов, важно было понять, что отличия в подходах отражали различный исторический опыт этих стран. Как следствие этого, невозможно было дать какой-либо единый рецепт того, как должен быть устроен механизм регулирования миграции в России.

В некоторых странах (Канада и Австралия) существовали отдельные министерства по делам беженцев и вопросам иммиграции. В других государствах вопросы миграции контролировались на уровне подкомитетов министерств. В США все вопросы, связанные с иммиграцией в пределах государственных границ, рассматривались специальным бюро при Министерстве юстиции. Иммиграционные функции, осуществляемые за рубежом, были возложены на сотрудников консульских учреждений, работавших под руководством бюро в составе министерства иностранных дел [243]. Однако, независимо от того, сосредотачивались миграционные вопросы в одной организационной структуре или распределялись среди нескольких государственных органов, существовали и ключевые функции, которые должны были выполняться.

Таких функций можно выделить семь: выдача и распространение информации об иммиграционных правилах за рубежом; пограничный контроль; правовой статус и права внутри страны; беженцы и предоставление политического

убежища; социальные услуги; контроль за соблюдением внутреннего законодательства и выдворение из страны; пересмотр административных и судебных решений.

К середине 90-х гг. XX века иммиграционная политика во многих странах стала более либеральной, а институциональная структура пережила трансформацию. Ключевыми катализаторами этого процесса стали геополитические изменения, усиление международной миграции, острые демографические проблемы. В развитых странах возросла роль трудовой миграции, шло становление единого экономического пространства, что непосредственно повлияло на формирование новой группы миграционных институтов. Опыт западных стран показал, что благотворительные и гуманитарные общественные фонды, представительства международных общественных организаций, отстаивавших интересы беженцев и мигрантов других категорий, были по спектру операций почти сравнимы с деятельностью государственных миграционных служб, а нередко они даже оказывались более эффективными. В России именно на региональном уровне стали происходить качественные институциональные изменения, так как стихийные миграционные процессы заставляли объединять усилия государственных органов с общественными переселенческими организациями. Таким образом, постепенно формировались смешанные структуры.

На тот момент в качестве образца для России выступали три основные модели участия государства в миграционной политике: модель США, в которой доминировало переселение мигрантов из стран первого временного убежища на территорию США и содействие их интеграции в американское общество; модель ФРГ, сочетавшую политику приема и интеграции переселявшихся в ФРГ этнических немцев (приоритетное направление) с политикой приема и временного обустройства беженцев; модель Франции, связанная с наличием разветвленной системы по приему, обустройству и интеграции прибывших мигрантов, включая беженцев из стран «третьего мира».

Наибольший интерес для России представлял опыт решения миграционных проблем в ФРГ. Конечно, в каждой стране существовала определенная специфика миграции населения. Главной сложностью для российских властей было формирование за очень короткий срок механизма, который в других странах вырабатывался в течение длительного времени. Однако сам принцип построения миграционной системы, механизм ее функционирования являлись схожими для стран с рыночной экономикой.

В России переплетались разнонаправленные миграционные потоки: из республик бывшего Советского Союза; эмиграция из России; внутрироссийские перемещения населения. Все эти потоки необходимо было скоординировать. Выполнить эту сложную задачу не могло лишь одно ведомство – Федеральная миграционная служба России, необходимо было срочно подключать к работе министерства иностранных дел, внутренних дел, федеральную службу занятости, различного рода агентства, например, агентство по сельскохозяйственному переселению семей.

В российских регионах существовала не только проблема «институциональной неполноты», то есть отсутствие или крайне слабое развитие соответ-

вующих структур, но и частые реорганизации уже созданных. Было утрачено многое положительное в работе ФМС России в связи с ее передачей в 2002 г. в МВД РФ. Эта реорганизация существенно повлияла на смену приоритетов и стратегию миграционной политики в целом. Переселения стали происходить часто без последовательной увязки интересов принимающей стороны и мигрантов. Отсутствовали целевые региональные проекты организованного размещения мигрантов различных категорий.

На региональном уровне институциональная структура миграционной политики до реорганизации (до передачи в МВД) представляла собой модель, состоящую из трех уровней (рис. 4).



**Рис. 4. Трехуровневая институциональная структура региональной миграционной системы**

Первый уровень был представлен общегосударственными институтами государственного управления; второй – региональными службами; третий – негосударственными общественными структурами. Основным звеном во всей этой

системе являлись территориальные органы федеральной миграционной службы. Именно на них были возложены функции приема и обустройства прибывших в область мигрантов. На третьем уровне институциональной структуры региональной миграционной системы главную роль играли общественные переселенческие организации.

Так называемое переселенческое движение возникло в России «снизу» и абсолютно стихийно. Еще перед распадом Советского Союза (ферганские события 1989 г., бакинские и душанбинские 1990 г.), русскоязычное население в некоторых республиках осознало, что оставаться им и их семьям на прежних местах проживания опасно. Приезжая в Россию, они стали создавать общественные переселенческие организации, которые сообща решали социально-экономические проблемы.

В Зауралье также были созданы общественные переселенческие организации, которые активно оказывали поддержку прибывавшим иммигрантам: предоставляли им юридическую помощь, а при необходимости отстаивали их права и интересы в судебных инстанциях; во взаимодействии с государственными органами они содействовали своевременному оформлению документов мигрантов, оказывали помощь в трудоустройстве и организации предпринимательской деятельности; помогали в строительстве индивидуального жилья с участием самих репатриантов; занимались разработкой проектов и предложений по упорядочению миграционных процессов; осуществляли переводы на русский язык соответствующих документов; проводили исследования миграционных явлений.

И все же практика показала, что регулирование такого сложного и многогранного явления, как миграция, под силу в России только государству. Неправительственные организации играли лишь вспомогательную роль, оказывая помощь государственным структурам. Значительный рост численности общественных переселенческих организаций (ОПО) явился отличительной чертой развития институтов, регулировавших миграцию России в 90-х гг. Рассмотрим этот феномен на примере Уральского Федерального округа (табл. 14).

Для определения коэффициента концентрации ОПО в регионе необходимо разделить количество ОПО на число вынужденных мигрантов и умножить на 10000.



**Коэффициент концентрации ОПО в УФО**

Регионы	Количество вынужденных мигрантов, прибывших с 1992 по 2002 гг., чел.	Количество ОПО	Коэффициент концентрации ОПО
Россия	1130139	301	2,7
УрФО	92011	18	1,9
В том числе:			
Курганская обл.	18756	4	2,1
Свердловская обл.	27142	9	3,3
Тюменская обл.	12511	1	0,8
Челябинская обл.	24785	3	1,2

Таблица составлена по данным: Ключевые проблемы в области миграционной политики Российской Федерации (Экспертный опрос) / Под ред. М.Л. Тюркина, С.Н. Градиrossoвского. М.: Издательство ВНИИ МВД России, 2005. С. 136.

Из табл. 14 видно, что наибольшее количество ОПО на 10000 мигрантов среди отдельных регионов Уральского федерального округа отмечалось в Свердловской области. Достаточно высок этот коэффициент в Курганской области, тем более, если учесть размеры области и ее финансовые возможности. Высокий показатель концентрации ОПО отражает успешное развитие миграционной системы в целом.

В России в 90-е гг. XX века в пик массовой миграции роль ОПО была весомой. Именно общественные организации специализировались на работе с небольшими группами переселенцев, как правило, прибывавшими из одного места, сотрудничали с местными администрациями. Этот элемент институциональной структуры сформировался в силу естественной эволюции миграционной системы как попытка завоевать определенную нишу, а также как следствие законодательных ограничений и «прорех».

Впервые о переселенческой общественной организации на территории Курганской области было сообщено в письме руководителя миграционной службы Курганской области А.В. Богданова к руководителю ФМС России Т.М. Регент в мае 1996. г. Тогда на территории области действовала единственная такая организация – «Геотоп» [244]. Это была первая попытка создания переселенческой организации производственного характера в г. Кургане. В ней состояло 15 вынужденных мигрантов. Однако, несмотря на поддержку ее деятельности со стороны миграционной службы, она в 1997 г. прекратила свое существование.

В Курганской области помощь беженцам и вынужденным переселенцам оказывалась также гуманитарными и благотворительными организациями «Каритас», «Эммануил», «Общество Российского Красного Креста», «Милосердие и здоровье», «Курганское отделение Фонда мира».

Общественная переселенческая организация «Репатриация», созданная в июне 1997 г., главной задачей своей деятельности определила содействие мигрантам в трудоустройстве и получении жилья. Ее возглавлял Виктор Павлович Сидлецкий, в прошлом житель Казахстана. Работая в тесном контакте с руководителями ряда предприятий, эта организация трудоустраивала переселенцев и помогала в решении жилищных проблем.

Работа велась с двумя категориями переселенцев: с вынужденными и добровольными мигрантами, уже прибывшими в область; с русскоязычными потенциальными иммигрантами из соседнего Казахстана. С этой целью в г. Петропавловске была создана общественная юридическая приемная, в которой формировался банк данных специалистов, нуждавшихся в работе и жилье, а в городе Кургане был создан банк данных о наличии рабочих мест на предприятиях областного центра и в сельской местности Курганской области, а также вакансий Тюменского Севера и других регионов. В результате многие вынужденные переселенцы еще до выезда в Россию уже знали, где будут жить и работать. С начала своей деятельности «Репатриация» трудоустроила более 500 человек. Свыше 90% из числа обратившихся к этой организации мигрантов получили работу. На заседании областного Совета по делам миграции было решено внести предложение в областную Думу о том, чтобы к этой общественной организации применялось льготное налогообложение. В 1999 г. деятельность «Репатриации» заметно активизировалась: здесь оказывали юридические консультации и помогали переселенцам в судебных разбирательствах.

В 90-х гг. XX века стало налаживаться сотрудничество областной миграционной службы с Курганским епархиальным управлением Русской православной церкви. В 1997 г. в целях объединения усилий по оказанию моральной и материальной поддержки беженцам, между ними было подписано Соглашение о взаимодействии и сотрудничестве. В г. Кургане Епархиальным управлением Русской православной церкви совместно с миграционной службой области проводились мероприятия по возрождению национальных культур, в храме Александра Невского в областном центре для особо нуждавшихся мигрантов были организованы бесплатные обеды, распределялась гуманитарная помощь. Этот опыт работы вызвал интерес в других регионах. В связи с этим по инициативе Московского патриархата в г. Кургане 30 сентября 1997 г. был проведен межрегиональный семинар «Служение Церкви и государства в ответ на вынужденную миграцию» [245].

8 декабря 1999 г. было подписано соглашение между миграционной службой области и Российским обществом Красного Креста, целью которого являлось улучшение социального положения нуждавшихся категорий переселенцев, уменьшение социальной напряженности между местным населением и мигрантами; участие в формировании общественного мнения, способствующего решению проблем переселенцев, взаимодействие в деле защиты их прав и интересов, обмен информацией, оказание адресной помощи, анализ и прогноз заболеваемости мигрантов [246]. В том же году при миграционной службе Курганской области был создан консультативный совет переселенческих организа-

ций и общественных объединений, способствовавший решению проблем мигрантов.

В 2000 г. в области был создан Фонд помощи беженцам «Соотечественники». В числе главных направлений были определены следующие задачи: трудоустройство мигрантов с предоставлением жилья; правовая помощь переселенцам; оказание им гуманитарной помощи. Председатель этой организации Лариса Геннадьевна Чиркова вошла в состав областного Совета по делам миграции. В Фонде была создана база данных о рабочих вакансиях, установлены деловые контакты с руководителями промышленных предприятий и хозяйств в сельских районах. С помощью фонда в 2000 г. было трудоустроено более 400 мигрантов. С целью оказания помощи мигрантам были созданы общественная приемная и 3 пункта консультирования, где юристы на бесплатной основе давали консультации по различным вопросам, помогали в оформлении документов [247].

В 2000-2001 гг. в Курганской области возникли новые переселенческие общественные организации, преимущественно в сельской местности. В июле 2000 г. для координации деятельности по приему и обустройству мигрантов в Половинском районе была создана переселенческая организация «Богатырь» во главе с директором Яровинской средней школы В.Н. Кузнецовым. В Варгашином районе была зарегистрирована общественная переселенческая организация «Надежда», которая насчитывала 50 чел. Идея создания этой организации принадлежала вынужденной переселенке из Казахстана Валентине Михайловне Пупышевой, которая на собственном опыте хорошо знала, как бывает тяжело на начальном этапе обустройства. Это позволяло ей своевременно и со знанием дела направлять ходатайства переселенцев в различные инстанции. При создании «Надежды» ставилась задача содействовать в обустройстве мигрантов, оказывать им информационную помощь, готовить документы на получение адресной материальной помощи. Позже совместно с главой администрации рабочего поселка Варгаши Н.С. Варнавским была создана общественная приемная в Варгашинской центральной библиотеке [248].

В 2000 г. были заключены так называемые «Уральские соглашения» с целью объединить усилия переселенческих организаций региона, органов государственной власти, территориальных миграционных служб и органов местного самоуправления по реализации государственной миграционной политики. Соглашения подписали переселенческие организации «Уральский дом» (Свердловская обл.), «Репатриация» (Курганская обл.), «Мигрант» (Челябинская обл.), «Уральский фонд социальной поддержки переселенцев» (г. Екатеринбург) [249].

Стоит также отметить сотрудничество миграционной службы Курганской области с Управлением Верховного комиссара по беженцам ООН (УВКБ) с целью поддержки проекта по созданию единой информационной сети между неправительственными организациями и территориальными миграционными службами [250].

К проблемам мигрантов привлекалось внимание общественности и потенциальных спонсоров через СМИ. Проводились специальные теле- и радиопередачи, благотворительные вечера, выставки, «круглые столы».

Развитие сотрудничества органов власти с неправительственными переселенческими организациями объясняется стремлением государства привлечь дополнительные силы и средства для решения проблем мигрантов. Это, в свою очередь, содействовало развитию общественной и экономической активности самих переселенцев. Этнических диаспор мигрантов в Курганской области не было. Некоторые из прибывавших на постоянное место жительства мигрантов входили в общественные организации народов, уже проживавших на территории региона. К 2002 г. в области действовало 12 национально-культурных объединений, в том числе областной казахский общественный центр «Шанрак», Центр русской народной культуры «Лад», областная общественная организация российских армян «Арарат», азербайджанский культурный центр «Араз», общественная организация башкир г. Кургана «Курай», татарская общественная организация «Тугал тел», региональная организация чечено-ингушской диаспоры «Вайнах» [251].

После передачи миграционной службы в МВД РФ роль негосударственных институтов занимающихся проблемами миграции заметно снизилась. Некоторые из них вовсе исчезли, другие переквалифицировались в платные агентства по трудоустройству, причем не только мигрантов. Новое руководство миграционной структуры свело решение миграционных проблем в основном к пресечению нелегальной миграции. Для этого общественные организации вообще не были нужны. Таким образом, нарушилась координация государственных и негосударственных институтов, создававшаяся на протяжении всех 90-х гг. Что касается иностранных граждан, то, действительно, с начала 2000-х гг. увеличилось количество трудовых мигрантов, приезжавших на работу в Россию по контрактам. Отчасти такая ситуация была характерна и для Курганской области.

Работа с иностранными работниками в Курганской области как отдельное направление стала вестись еще с 1994 года, когда в миграционной службе области был образован отдел внешней миграции и лицензирования. Данным отделом было установлено тесное взаимодействие с паспортно-визовой службой областного УВД, управлением труда, центром занятости, отделом внешних экономических связей, областной Администрацией и Федеральной службой безопасности.

Был определен порядок привлечения и использования на территории области иностранной рабочей силы. Постепенно стали входить в практику совместные рейды с сотрудниками УВД по выявлению случаев незаконной трудовой миграции. Эти рейды способствовали оформлению законного пребывания на территории региона сезонных бригад из ближнего зарубежья, иностранных граждан, работавших на совместных предприятиях. По инициативе миграционной службы области совершенствовался порядок выдачи заключений о целесообразности привлечения иностранной рабочей силы, при этом старались учитывать интересы городов и районов области.

В 1995 г. на территории Курганской области 35 предприятий и организаций на основании разрешений миграционной службы привлекали иностранную рабочую силу. Наибольшее число иностранцев прибыло тогда из Болгарии – 519 чел. по контракту, заключенному с АО «Курганмашзавод». Кроме того, на территории области работали граждане Китайской Народной Республики - 37 чел. Иностранная рабочая сила привлекалась также из ближнего зарубежья. Так, в 13 районах области работало 22 чел. - из Азербайджана, 21 – из Армении, 43- из Грузии, 13 – из Молдовы, 43 - из Украины, и др. Всего в 1995 г. в Зауралье трудилось 705 иностранных рабочих [252].

В 1996 г. было выдано 441 подтверждение иностранным гражданам на право трудовой деятельности. Работодателями, использовавшими их труд, было перечислено в областной бюджет 43,6 млн руб. (в 1995 г. - соответственно 502 подтверждения и 27,2 млн неденоминированных рублей).

Вместе с тем, имелись определенные трудности по применению постановления Администрации области от 27 июня 1996 г. «О привлечении и использовании в Курганской области иностранной рабочей силы». Работодатели из районов Курганской области были слабо осведомлены по вопросам привлечения иностранных рабочих. По-прежнему, основное количество разрешений на трудоустройство выдавалось не заранее, а непосредственно после приезда иностранных работников.

В 1997 г. привлечение в область иностранной рабочей силы продолжалось. Иностранцам было выдано 235 подтверждений на право их трудовой деятельности. Общая их численность составляла 338 чел. Наибольшее количество рабочих привлекалось из Болгарии (144 чел.).

Доля иностранцев в общей численности работников Курганской области была незначительной (0,24%) и не являлась дестабилизирующим фактором для регионального рынка труда. В целях предупреждения и сокращения нелегальной трудовой миграции, усиления контроля за привлечением и использованием в области иностранных работников, миграционной службой было заключено соглашение с налоговой инспекцией по Курганской области. Из-за прозрачности границ с государствами СНГ имели место случаи незаконного въезда иностранных граждан через пограничный Казахстан. На территории Курганской области на тот период не существовало постов иммиграционного контроля.

В течение 1998 г. миграционная служба области выдала иностранцам 160 подтверждений на право трудовой деятельности. Общая численность привлеченной в 1998 г. иностранной рабочей силы составила 252 чел [253].

Анализ показателей внешней трудовой миграции за 1999 г. свидетельствует о том, что количество привлекаемой на территорию области иностранной рабочей силы сократилось по сравнению с 1997 г. в 5 раз (1997 г.- 523 чел., 1998 г.- 252 чел., 1999 г. 103 чел.). Сократилось число стран-экспортеров рабочей силы и количество районов области, где она использовалась. В 1999 г. по разрешениям миграционной службы иностранцы привлекались к работе в г. Кургане и пяти районах области из 23-х (в 1997 г. - в 10-ти). Эта тенденция была связана с общим ухудшением экономической ситуации, резким падением платежеспособности местных работодателей, сокращением объемов сезонных

ремонтно-строительных работ. Стоит отметить, что к тому времени в законодательстве отсутствовали серьезные штрафные санкции за нарушение установленного порядка трудоустройства иностранной рабочей силы. Это способствовало нелегальной трудовой миграции в Курганскую область.

За 2000 г. было задержано и депортировано из Курганской области органами УВД на территорию Казахстана семь групп нелегальных мигрантов в количестве 150 чел [254]. В 2002 г. было осуществлено 54 проверки привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории области. К административной ответственности за нарушение правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства было привлечено 897 чел. [255].

Заметим, что именно после передачи миграционной службы Курганской области в Управление по делам миграции УВД ее основными направлениями работы стали: выявление незаконных трудовых мигрантов; оформление и выдача разрешений на работу иностранным гражданам и осуществление контроля за целевым использованием иностранной рабочей силы [256].

Таким образом, изменившиеся региональные социально-экономические и правовые условия, а также характер миграционных потоков (сокращение доли вынужденной миграции и рост трудовой миграции в начале 2000-х гг.) изменили направления деятельности государственных органов власти, в частности МВД РФ, по отношению к переселенцам. В обществе постепенно стало складываться мнение о мигрантах как о нелегалах, «гастарбайтерах», незаконно находящихся на территории России и к тому же склонных к криминальной деятельности.

Несмотря на признание важности иммиграционных процессов для экономического и социально-демографического развития России, миграционная политика начала 2000-х гг. имела ограничительный уклон и ставила во главу угла обеспечение безопасности государства. Сведение миграционной политики только лишь к учету беженцев и вынужденных переселенцев, а также пресечение нелегальной миграции были явно недостаточными и неадекватными мерами со стороны государственных органов.

### **3.2. Опыт управления миграционными процессами**

Управление миграцией населения является разновидностью социального управления. На наш взгляд, следует выделить два основных значения управления миграцией: во-первых, организационно-структурное. Управление миграцией организуется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях и имеет соответствующие организационные структуры: Федеральная миграционная служба РФ, комитеты, территориальные службы, центры временного размещения и т.д. Во-вторых, функциональное значение. В нем определяются общие и конкретные функции управления миграцией. Соответствующие институциональные структуры организуют практическую работу по реализации решений вышестоящих инстанций и своих собственных.

В России положение осложнялось отсутствием достаточного количества квалифицированных кадров в региональных миграционных службах. Ни одно учебное заведение России не готовило специалистов – управленцев по работе с

мигрантами. Опыт нарабатывался непосредственно в ходе практической деятельности сотрудников и периодической подготовки их в специальном центре ФМС России «Болшево» (г. Москва). Только к концу 90-х гг. XX века в ФМС России и ее территориальных органах в субъектах РФ стал складываться костяк профессиональных кадров, способных квалифицированно проводить работу.

Эффективность управления миграционными процессами во многом зависела от сложившейся институциональной структуры. К числу важных элементов регионального управления относились штатные структуры, их функции, количественный и качественный состав. Изменения штатной структуры миграционной службы Курганской области происходившие в исследуемый период отслеживаются в табл. 15.

Таблица 15

**Штатная структура миграционной службы Курганской области  
в 1992-2002 гг.**

Годы	Отделы, кол-во сотрудников					
Управление труда Курганской области						
1992-1993 Отдел: 6 шт. ед.	Отдел миграции					
Миграционная служба Курганской области						
1994 -1995 Отделы: 16 шт. ед.	Отдел реализации миграционных программ - 4	Отдел территориальных органов - 3	Отдел внешней миграции и иммиграционного контроля - 2	Финансово-хозяйственный отдел - 3	Сектор анализа и статистики - 2	Правовой сектор - 2
1996-1997 Отделы: 13 шт. ед.	Отдел обустройства и размещения вынужденных переселенцев - 2	Отдел координации деятельности территориальных отделений - 2	Отдел внешней миграции и лицензирования - 2	Финансово-хозяйственный отдел - 3	Сектор анализа и статистики - 2	Правовой сектор - 2
Отделения: 4 шт. ед.	Курганское городское территориальное отд. - 2	Шадринское городское территориальное отд. - 2	Территориальные отделения в районах/ обязанности частично возложены на сотрудников отделов труда районных администраций/			
1998 /февраль-октябрь/ Отделы: 12 шт. ед.	Отдел организации и приема вынужденных мигрантов - 3	Отдел внешней трудовой миграции и лицензирования - 2	Правовой отдел - 3	Отдел анализа и статистики - 2	Финансово-хозяйственный отдел - 2	
Отделения: 9 шт. ед.	Курганское межрайонное территориальное отделение - 4	Шадринское межрайонное территориальное отделение - 2	Куртамышское межрайонное территориальное отделение - 1	Лебяжье-ское межрайонное территориальное отделение - 1	Шумихинское межрайонное территориальное отделение - 1	

1998 /с октября/ – 2000  Отделы: 17 шт. ед.	Отдел рассмотрения обращений вынужденных мигрантов и правовой работы – 7	Отдел реализации мероприятий Федеральной миграционной программы - 5	Отдел финансирования и статистики - 5
Территориальный орган Минфедерации России в Курганской области			
2000 – 2002  Отделы: 17 шт. ед.	Отдел федеративных и национальных отношений, анализа и правовой работы - 6	Отдел приема и обустройства мигрантов - 6	Отдел финансирования и бухгалтерского учета – 5

Таблица составлена по данным: Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 492. Л. 68; Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1998. № 3. С. 45-48; 1999. № 4. С. 69-72; 2000. № 5. С. 43-46; Информационный бюллетень территориального органа Минфедерации России в Курганской области. 2001. № 1. С. 44-48.

Данная таблица свидетельствует о том, что в начале 90-х гг. при отсутствии федеральной миграционной службы на территории области всю полноту ответственности за решение проблем приема и размещения прибывающих в регион вынужденных мигрантов приняли на себя органы исполнительной власти области, администрации городских и районных муниципальных образований. В компетенцию сотрудников отделов занятости и труда входило составление отчетов о регулировании миграционных процессов, осуществление контроля за численностью, составом, условиями расселения и занятостью беженцев и вынужденных переселенцев, за использованием средств, выделяемых на их обустройство, предоставление ежемесячных отчетов по беженцам, формирование совместно с органами занятости банка данных о наличии свободных рабочих мест с предоставлением жилья для переселенцев [257].

В этом были как положительные, так и отрицательные моменты. С нашей точки зрения, в этот период были использованы региональный административный ресурс и местные источники финансирования. Местному руководству удалось создать некоторые условия для приема вынужденных переселенцев первой волны миграции. В то же время недостатки в работе местных органов власти по организации приема и обустройства вынужденных мигрантов приводили к пониманию того, что необходимо было создание специального государственного органа, который бы объединял усилия федеральных и региональных органов власти по реализации миграционной политики.

В рекомендациях, подготовленных управлением труда Администрации Курганской области в сентябре 1993 г., указывалось, что целесообразно объединить на федеральном и региональном уровнях органы труда, занятости и миграционную службу. На городской и районный уровень должны были передаваться функции по работе с беженцами: учет и их регистрация, расселение и обустройство. Вопросы



финансирования, подбора и расстановки кадров по вопросам занятости и миграции населения следовало передать из федерального ведомства на региональный уровень. Это, по мнению специалистов, позволило бы уйти от дублирования вопросов демографии, трудовым ресурсам их занятости, сконцентрировать финансовые возможности Администрации области, городов и районов на мероприятиях по организации дополнительных рабочих мест для беженцев, расселению и обустройству различных категорий мигрантов. Однако профессионально решать многие проблемы миграции местные власти не могли. Для этого необходим был специальный федеральный орган, который бы связывал воедино федеральный и региональный уровни для решения проблем миграции.

С созданием в 1993 г. миграционной службы в Курганской области стала организовываться государственная система, призванная обеспечивать регулирование миграционных процессов на длительную перспективу. Анализ функций отделов миграционной службы в разные периоды ее деятельности показывает, что до 1998 г. главной ее задачей оставалась задача приема и обустройства прибывавших в регион вынужденных мигрантов. В последующие годы с уменьшением притока вынужденных мигрантов больше внимания стало уделяться приему в область иностранной рабочей силы, иммиграционному контролю.

Важное место в функционировании любой системы занимает кадровый состав, способный практически осуществлять поставленные задачи. В Курганской области, так же, как и в других регионах России, отсутствовали профессионально подготовленные работники. Попытка Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики России в 2001 г. создать в г. Москве факультет по подготовке специалистов по работе с мигрантами так и не реализовалась. Единственным путем подготовки кадрового состава в тех условиях был подбор сотрудников, обладавших определенной квалификацией, их профессиональное обучение на рабочем месте или на курсах переподготовки в ФМС России. Большинство сотрудников аппарата миграционной службы области имели высшее образование, успешно проходили аттестацию как государственные служащие. Благодаря работе с кадровым составом, удалось создать костяк профессиональных работников миграционной службы Курганской области, способных решать поставленные задачи.

В 1996-1997 гг. помощь миграционной службе оказывали администрации городов и районов, которые частично возлагали ее функции на сотрудников управлений труда и отделов занятости. Это была вынужденная мера. Малочисленный аппарат миграционной службы полностью справиться с выполнением своих обязанностей без поддержки районных и городских властей не мог. Для повышения квалификации кадров сотрудники миграционной службы области выезжали в районы для проведения семинаров и консультаций. Однако работа с мигрантами не являлась для сотрудников управлений труда и занятости городов и районов основной, а поэтому рассматривалась ими как временная и обременительная задача.

Как указывалось выше, с февраля 1998 г. штатная численность аппарата миграционной службы Курганской области увеличилась до 23 единиц. К тому времени районными и городскими управлениями труда и занятости работа с вынужденными переселенцами практически уже не велась. Нередко за консультацией, разъяснением законодательства мигрантам приходилось ехать в областной центр. Увеличение

штатов миграционной службы дало возможность создать пять межрайонных территориальных отделений. В их функции входили: организация работы по приему, учету и обустройству беженцев и вынужденных переселенцев, прибывавших на территорию закрепленных за ними районов; рассмотрение ходатайств о признании лиц беженцами или вынужденными переселенцами; защита прав вынужденных мигрантов в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Это сыграло положительную роль: многие вопросы стало возможным решать на месте, не заставляя людей ехать за сотни километров в г. Курган. Улучшилась консультативная работа, эффективнее стала система информирования миграционной службы о ситуации в районах области. Однако отсутствие транспорта и достаточных финансовых средств для поездок в закрепленные районы сотрудников межрайонных отделений приводило к тому, что они проводили активную деятельность часто в основном лишь в населенных пунктах, в которых располагались их отделения. Кроме того, не сложилась эффективная система методической работы с кадрами межрайонных отделений.

С октября 1998 г. в связи с сокращением штатных единиц миграционной службы (до 18) межрегиональные территориальные отделения были упразднены. Произошло укрупнение отделов службы с пяти до трех. В результате на каждый отдел увеличилась нагрузка.

В соответствии с Указом Президента РФ от 17 мая 2000 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти», была упразднена Федеральная миграционная служба России и создано Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. В Положении о Министерстве, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30 сентября 2000 г., определялись новые функции, в которые входили следующие направления: разработка и проведение государственной политики в области федеративных и национальных отношений, местного самоуправления и миграционных процессов, содействие в реализации экономических, социальных и этнокультурных интересов коренных малочисленных народов; координация усилий органов власти, политических, общественных и религиозных объединений для достижения межнационального согласия; участие в разработке и реализации мер государственного регулирования социально-экономического развития регионов России; прогнозирование развития политических процессов в регионах России; осуществление государственного регулирования миграционных процессов; организация работы по привлечению в регионы соотечественников из-за рубежа [258].

С сентября 2000 г. в Курганской области приступил к работе территориальный орган Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики России. Многогранность поставленных задач лишь осложняла работу по решению проблемы регулирования миграции в регионах. Новые направления работы, по сути дела, дублировали деятельность других федеральных и областных органов в этой сфере. Так, проблемы федеративных отношений, местного самоуправления решались органами прокуратуры, юстиции, органами исполнительной власти региона. Проблемы национальных отношений успешно решались Администрацией области. В результате немногочисленный аппарат миграционной службы отвлекался от непосредственной работы с переселенцами. В последующем это подтверди-

лось реальной практикой, что привело к ликвидации Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ и его территориальных органов. Недостаточное внимание уделялось правовой и аналитической работе, которой занимались в каждом секторе по 1-2 сотрудника.

Говоря о структуре и штатах миграционной службы, организующих работу по реализации государственной миграционной политики в 90-е гг. XX века, можно сделать следующие выводы: структура миграционной службы области менялась в зависимости от стратегии Федеральной миграционной службы России, Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ на тех или иных этапах их деятельности, а также зависела от складывавшейся миграционной обстановки в регионе, что позволяло своевременно реагировать на нее. Несмотря на малочисленность работников, миграционная служба области сумела выполнить основные задачи, возложенные на нее.

Более эффективной ее деятельности препятствовали: отсутствие во всех районах области штатных территориальных отделений миграционной службы; плохая информированность граждан по вопросам, связанным с миграционным законодательством; неадекватность штатной численности миграционной службы задачам, поставленным перед приграничным регионом, которым является Курганская область; отсутствие научного прогнозирования, привлечения к разработкам программ ученых и специалистов; частые перестройки миграционных структур, которые приводили к необоснованным потерям времени, к утрате накопленного опыта, потере части кадрового потенциала, разрыву установившихся связей с различными государственными и общественными структурами.

С начала 90-х гг. основная тяжесть в решении проблемы регулирования миграционных процессов легла на регионы, их управленческие структуры. В Курганской области эти задачи выполняло управление труда Администрации области. В процессе передачи полномочий территориальному органу Федеральной миграционной службы России - Миграционной службе Курганской области, роль органов областной исполнительной власти по регулированию миграции населения изменилась. Отношения областной Администрации с Миграционной службой Курганской области строились на принципах взаимодействия и взаимодополнения.

Вопросы регулирования миграции населения на региональном уровне были введены в компетенцию заместителя губернатора области по вопросам гуманитарной сферы и социальной политики. Непосредственная практическая работа в этом направлении была вменена в обязанности одного из специалистов отдела по вопросам социальной политики. Этот участок работы долгое время курировал заместитель губернатора Курганской области В.Ф. Охохонин. Он возглавлял Совет по делам миграции при Администрации области [259].

Многие проблемы вынужденных мигрантов выходили за пределы компетенции миграционной службы. Требовалось участие и других ведомств. Между миграционной службой и другими ведомствами действовали двухсторонние договоры в работе с переселенцами. Многие из них действовали до конца 90-х гг. и показали свою эффективность. Однако с принятием областной миграционной программы комплексно решать проблемы только на двухсторонних осно-

вах было невозможно. Отсутствие единого координирующего центра снижало эффективность работы по реализации иммиграционной политики.

Организационно-методическим центром работы по регулированию миграционных процессов в регионе стал Совет по делам миграции при Администрации Курганской области. Анализ его работы в период с декабря 1998 г. по июнь 2001 г. показал, что он на деле стал координирующим центром по организации деятельности различных ведомств и организаций в решении проблем вынужденной миграции. Опыт его работы использовали миграционные службы других областей Уральского федерального округа.

Мы пришли к выводу о том, что Совет по делам миграции, при всех недочетах в его работе, сыграл положительную роль в организации регулирования миграционных процессов. Он способствовал взаимодействию всех органов и организаций, занимавшихся переселенцами, разрабатывал и контролировал выполнение областной миграционной программы, обобщал и распространял передовой опыт работы, изыскивал дополнительные финансовые резервы из областного бюджета, общественных и гуманитарных фондов. Совет внес реальный вклад в дело оказания помощи вынужденным переселенцам.

Коллективное обсуждение и выработка решений в области миграции позволяли делать правильный выбор приоритетов в оказании помощи мигрантам. Благодаря Совету усилились контакты, связи и взаимодействие государственных органов с общественными переселенческими организациями, национальными диаспорами, гуманитарными фондами и муниципальными образованияами.

Работа Совета была первым кратковременным опытом создания областного координационного центра миграционных процессов. В его деятельности были и существенные недостатки. Проблемы реализации миграционной программы комплексно не рассматривались, нередко подготовка и рассмотрение вопросов были заформализованы, что снижало эффективность проводимых мероприятий. Недостаточно вовлекались в эту работу национально-культурные центры. Не удалось вовлечь в активную работу по оказанию помощи вынужденным мигрантам районные администрации и другие муниципальные образования области, не попали в поле зрения Совета проблемы привлечения в область соотечественников из-за рубежа.

Для совершенствования деятельности Совета необходимо было время, однако в связи с преобразованиями в миграционной сфере этот общественный орган в 2001 г. был упразднен. Попытка в 2002 г. компенсировать его отсутствие созданием секции при Совете по социальным вопросам при губернаторе области не увенчалась успехом. Этот орган так и не начал свою работу.

Важное значение для эффективного решения проблем миграции имело взаимодействие миграционной службы и других ведомств с национальными диаспорами и культурными центрами, которые способствовали ускорению процесса адаптации мигрантов в России. Несмотря на то, что в Российскую Федерацию в 90-е гг. возвращалось население, покинувшее ее в годы общественных призывов молодежи на освоение целины и всесоюзные стройки, преимущественно русскоязычное, среди переселенцев были представители многих на-

циональностей. По данным миграционной службы Курганской области, на 1 января 2003 г. вынужденные переселенцы, состоящие на учете, были представлены по национальному составу следующим образом: русские - 75,5%; украинцы – 8,2%; чеченцы - 6,8%; татары - 2,2%; немцы - 1,5%; белорусы - 1,3%; другие - 4,5% [260].

Конфликтов между местным населением и переселенцами из стран ближнего зарубежья на межнациональной почве не отмечалось. В то же время на бытовом уровне некоторая часть российских граждан с предубеждением относилась к иммигрантам в связи с получением последними от государства определенной помощи и поддержки.

Положительную роль в адаптации мигрантов на новом месте жительства сыграл работавший при губернаторе Курганской области Консультативный совет по проблемам национальных отношений. Он способствовал установлению контактов мигрантов с национально-культурными центрами. Представители миграционной службы Курганской области входили в состав этого совета, инициировали рассмотрение на его заседаниях вопросов, связанных с миграцией населения. Они разъясняли суть проводимой миграционной политики, обращали внимание на иммигрантов, нуждавшихся в помощи национально-культурных центров.

В 1995 г. при Администрации Курганской области была создана Временная комиссия по выплате гражданам компенсации за утраченное жилье и/или имущество, утраченное ими в ходе разрешения кризиса в Чеченской республике. Она работала в тесном контакте с миграционной службой и другими ведомствами.

К концу 90-х гг. в определенной мере удалось скоординировать действия различных районных ведомств в деле оказания помощи вынужденным мигрантам. Но по объективным причинам (слабые финансовые возможности районов) часто реальная помощь была недостаточной. Идея создания районных советов по делам миграции не воплотилась в практику. В большинстве городов и районов сотрудничество с миграционной службой области осуществлялось лишь при приеме вынужденных переселенцев, проведении их медицинского осмотра, осуществлении контроля за очередностью на улучшение жилищных условий. Другие вопросы, связанные с оказанием практической помощи мигрантам, оставались в компетенции лишь миграционной службы области.

Важным аспектом государственной миграционной политики являлось укрепление связей органов власти с негосударственными организациями, что объясняется стремлением привлечь дополнительные силы и средства для решения задач обустройства и адаптации вынужденных переселенцев. Это в свое время оказывало положительное воздействие на повышение общественной и экономической активности самих мигрантов. Участие общественных организаций в решении проблем мигрантов способствовало созданию системы общественного контроля за расходованием средств, выделяемых федеральными и местными органами управления.

Общественные организации переселенцев получили развитие в Курганской области во второй половине 90-х гг. XX–начале XXI в. Они работали в контакте с Администрацией Курганской области и миграционной службой.

Сотрудничество местных органов власти с общественными переселенческими организациями проявлялось в оказании им реальной практической помощи. К примеру, в 2001 г. рядом областных и районных ведомств была оказана помощь вынужденным мигрантам из села Яровое Половинского района. Отдел культуры Половинского района оказал помощь Яровинскому сельскому Дому культуры в организации ряда кружков. Органы народного образования решили вопрос с обеспечением детей вынужденных переселенцев горячим бесплатным питанием, оказали им материальную помощь в приобретении одежды, обуви, школьных принадлежностей. В гости к школьникам приезжали представители Курганской городской библиотеки им. Маяковского, которые подарили Яровинской средней школе более 900 книг. Органы социальной защиты района предоставили материальную поддержку 11 малообеспеченным семьям мигрантов, 14 их детей были направлены на отдых в оздоровительные лагеря [261].

В апреле 2001 г. в рабочем поселке Варгаши была создана общественная переселенческая организация «Надежда», которую возглавила переселенка из Казахстана - В.М. Пупышева. С ее возникновением стал нарабатываться опыт совместной работы с администрацией поселка. Администрация поселка помогла создать для иммигрантов общественную приемную в центральной библиотеке, оказывала материальную помощь нуждавшимся вынужденным переселенцам, организовывала летний отдых их детей, вела консультационную работу. С помощью прибывших в район иммигрантов удалось решить кадровые вопросы на ряде предприятий и в организациях – заполнить вакансии медицинских сестер, врачей, учителей, инженерно-технических работников, служащих и др.

Важное значение для решения проблемы материальной поддержки вынужденных мигрантов имело сотрудничество миграционной службы области с гуманитарными организациями. В частности, благодаря взаимодействию с Курганским отделением Российского фонда помощи беженцам «Соотечественники», фондами «Эммануил», «Милосердия и здоровья» удалось оказать более ощутимую социальную поддержку вынужденным мигрантам.

В 1999 г. при миграционной службе области был создан Консультативный совет переселенческих организаций и общественных объединений. Это позволило решать такие задачи, как трудоустройство переселенцев, а в отдельных случаях и предоставление им жилья, оказывать материальную поддержку. Деятельность совета была направлена и на создание условий для прозрачности распределения среди вынужденных переселенцев различных видов помощи. Стремясь укрепить межрегиональные связи для решения общих проблем вынужденной миграции, в Уральском федеральном округе по инициативе миграционной службы Курганской области и областной Администрации был создан Координационный совет «Уральское соглашение», в который вошли представители органов государственной власти и местного самоуправления, территориальных миграционных служб, общественных организаций округа [262].

Опыт работы общественных переселенческих и гуманитарных организаций, наработанный за совсем короткое время в 90-е гг. показал, что при взаимодействии и поддержке органов государственной власти удавалось оказывать серьезную помощь иммигрантам, прибывшим в Курганскую область на постоянное жительство. Связующими звеньями в этой работе были Совет по делам миграции и Консультативный совет переселенческих организаций и общественных объединений.

Начавшееся в 2001-2002 гг. реформирование миграционной системы ликвидировало эти организующие центры работы с иммигрантами. Прекратили деятельность: переселенческая организация «Богатырь» (Половинский район), сузила поле деятельности переселенческая организация «Репатриация», перепрофилировавшись в кадровое агентство по трудоустройству иммигрантов. Была приостановлена работа Фонда помощи беженцам «Соотечественники». Потерялись связи с гуманитарными организациями.

Несмотря на прямое действие федеральных законов в отношении беженцев и вынужденных переселенцев, на местах также принимались нормативные правовые акты. В 90-х годах были приняты постановления и распоряжения Администрации Курганской области: «О мерах по оказанию помощи беженцам и вынужденным переселенцам» (май 1992 г.); «Об областной долговременной программе “Миграция”» (сентябрь 1992 г.); «Вопросы областной миграционной службы» (май 1993 г.); «О привлечении и использовании иностранной рабочей силы в Курганской области» (июнь 1996 г.); «Об утверждении областного плана действий по улучшению положения женщин и их роли в обществе на 1997-2000 гг.» (п. 4. О социальной реабилитации женщин – беженцев и вынужденных переселенцев, пострадавших в межнациональных и военных конфликтах; п. 5. О лечении и отдыхе детей беженцев и вынужденных переселенцев) (апрель 1997 г.); «О временной комиссии по выплате компенсаций за утраченное жилье и имущество гражданам, пострадавшим в результате кризиса в Чеченской Республике и покинувшим ее безвозвратно» (июнь 1997 г.); «О проведении конкурса на получение права продажи жилья для вынужденных переселенцев» (ноябрь 1997 г.); «Об областной миграционной программе на 1998-2000 гг.» (декабрь 1998 г.) [263]. Принятые местные нормативные документы существенно дополнили и конкретизировали законодательную базу в сфере миграции на региональном уровне.

Миграционная политика строилась на анализе миграционной ситуации того времени, выявлении факторов, способных влиять на нее, прогнозировании ее в дальнейшем. С июля 1992 г. ФМС России ввела систему статистической отчетности. Статистическое наблюдение было призвано отслеживать не только масштабы иммиграции, но и социально-демографический, профессиональный и национальный состав вынужденных переселенцев. Статистическая картина позволяла в определенной мере прогнозировать влияние факта присутствия мигрантов на социально-экономическую ситуацию в Курганской области, а также определить по отношению к ним деятельность местных органов власти, степень необходимой помощи.

Для организации этой работы в миграционной службе Курганской области был создан сектор анализа и статистики. Его главным обобщающим отчетным документом стали годовые аналитические записки. С созданием Совета по делам миграции ситуация по переселенцам отслеживалась по полугодиям. О результатах сообщалось руководству области.

Два раза в год миграционной службой составлялся паспорт Курганской области, в котором были показатели, характеризующие демографическую и миграционную обстановку в области. Эти данные направлялись в ФМС России для последующего информирования граждан за рубежом, выбирающих регион для постоянного проживания.

Миграционной службой Курганской области периодически проводились социологические опросы. Такие исследования проводились в 1996 г. (о проблемах приема и обустройства вынужденных переселенцев, прибывших в область в период с 01.01.95 по 01.04.96 г.), в 1997 г. (об эффективности мер государственной помощи и адаптации вынужденных переселенцев на территории Курганской области), в 2004 г. (анкетный опрос вынужденных переселенцев по проблеме адаптации и обустройства на территории Курганской области) [264].

В практике миграционной службы использовались и такие формы работы как конференции, «круглые столы», заседание коллегий, пресс-конференции и др. В качестве организаторов и участников сотрудники миграционной службы Курганской области участвовали в межрегиональных встречах. В сентябре 1997 г. был подготовлен и проведен в г. Кургане межрегиональный семинар «Служение Церкви и государства в ответ на вынужденную миграцию» [265].

14 июня 2000 г. в г. Кургане прошло заседание «круглого стола» по теме: «Объединение усилий общественных организаций Уральского региона, органов государственной власти, территориальных миграционных служб и органов местного самоуправления по реализации государственной миграционной политики». В нем участвовали представители всех областей Урала. Ее участники решили объединить усилия в регулировании миграционных потоков из Казахстана, государств Средней Азии [266].

По просьбе Департамента экономики Администрации Курганской области миграционной службой Курганской области составлялись краткосрочные и долгосрочные прогнозы по притоку в область вынужденных мигрантов, о предполагаемых затратах из федерального бюджета на их обустройство и оказание им помощи. Краткосрочные прогнозы были составлены на период до 3 лет, долгосрочные - на 15 лет. В 2000 г. миграционная служба подготовила прогнозные предложения на период до 2015 г., которые позднее использовались при подготовке целевых программ по развитию Курганской области.

Вместе с тем, миграционной службе не удалось в полной мере добиться прогнозирования миграционных процессов. Слабо учитывались, например, данные о внутренней миграции, эти процессы недостаточно увязывались с экономическими показателями, что представляло неполную картину реального положения дел в этой сфере.

Стоит отметить, что проблемы миграции не стали предметом широкого обсуждения в научных кругах. Научно-практические конференции по миграционной те-



матике в 90-х гг. XX в. – начале 2000 - х гг. не проводились совсем (лишь частично эти вопросы были затронуты в ходе обсуждения проблем демографического развития Курганской области на межрегиональной научно-практической конференции в апреле 2003 г. [267]).

Анализ статистических данных был основой для определения стратегии в реализации государственной миграционной политики. Перед федеральными и местными властями, на наш взгляд, стояли две стратегические задачи: стратегия выживания и стратегия развития. Первая была ориентирована на осуществление краткосрочных мер по использованию в основном имевшихся возможностей сохранения миграционной ситуации, «какая она есть на данный момент», а вторая – на качественный перелом этой ситуации в желаемом направлении.

Решение этих задач длительное время осуществлялось путем разработки и реализации областных миграционных программ. Располагая такими программами, регионы решали не только практические задачи массового переселения, но и могли определять ежегодное количество принимаемых переселенцев, создавать рабочие места, информировать переселенцев об имеющихся для них возможностях. Действительно, только в регионах, и даже непосредственно на местном уровне, были известны потенциальные возможности приема и обустройства мигрантов, включая условия и сроки обеспечения их жильем и трудоустройства.

Все большее значение приобретала разработка областных миграционных программ, рассчитанных на несколько лет. На наш взгляд, более эффективными являлись среднесрочные программы, поскольку их было легче обеспечить ресурсами, состыковать по времени. Выполнение долгосрочных программ было проблематичным ввиду трудностей прогноза миграции, а краткосрочные были направлены лишь на временное «латание дыр» в экстренных случаях.

Наиболее комплексно решались проблемы миграции с помощью целевой областной миграционной программы на период 1998-2000 гг. При ее подготовке использовались методики, разработанные ФМС России. Программа содержала систематизированный анализ миграционной ситуации в регионе и прогноз ее развития. Впервые в программе была обозначена концепция региональной миграционной политики. Определялись пути решения поставленных задач и их ресурсное обеспечение, приоритетное ее финансирование из федерального бюджета.

Главной задачей, определенной в программе, являлось управление расселением прибывших людей по территории области. Для этих целей разрабатывались специальные карты-схемы. При разработке региональных адресных проектов (карт-схем) учитывались следующие основополагающие принципы: ориентация на сложившуюся систему расселения, выбор в качестве приоритетных тех малых и средних городов, районных центров и сельских поселений, в которых имелись все необходимые для этого условия – от экологической обстановки до толерантного отношения со стороны местного населения. В этом плане исключалось строительство так называемых компактных поселений (обособленно от местного населения), зато поощрялось компактное расселение в системе существовавших населенных пунктов. Планировалось обеспечение

территорий, предлагаемых для размещения переселенцев, необходимой инфраструктурой - дорожно-транспортной, инженерно-технической, социально-бытовой.

Территории, предназначенные для размещения переселенцев, должны были располагаться в сравнительной близости от крупных центров, обеспеченных дорогами и инженерными коммуникациями. Для организации новых производств и рабочих мест предлагались жизненно важные и технологически простые сферы. Прежде всего, это многообразные направления в сфере обслуживания, производство строительных материалов и изделий, лесозаготовительная и сельскохозяйственная деятельность. Подобная деятельность не требовала крупного стартового капитала и могла обеспечить получение прибыли в короткий срок. Предпочтение отдавалось районам с большим потенциалом и разнообразием возможностей [368].

На основе полученных карт-схем на территории области было сформировано три основных зоны для расселения иммигрантов: относительно благоприятные для их расселения (8 районов); ограниченные в возможностях для расселения (9 районов и г. Шадринск); неблагоприятные для расселения (7 районов и г. Курган) [269].

За период с 1998 по 2000 гг. благодаря областной миграционной программе были достигнуты ощутимые результаты. На территории области была принята и расселена 2571 семья (6257 чел.) вынужденных переселенцев. Динамика приема в регион мигрантов за указанные годы свидетельствовала о снижении темпов их притока к 2000 г. За три года (1998-2000 гг.) в центрах временного размещения вынужденных мигрантов нашли временный приют 338 семей (1008 чел.). На их обеспечение из федерального бюджета было затрачено более 2,5 млн руб. За этот период для вынужденных переселенцев было приобретено 49 квартир, в которых были расселены 62 малообеспеченных семьи (затраты на приобретение жилых помещений составили 7,4 млн руб.). За счет полученной ссуды 554 семьи вынужденных переселенцев приобрели готовое жилье, 75 – использовали ее для строительства, а 38 – для ремонта своего жилья (всего было заключено договоров на ссуду на общую сумму 18,5 млн руб.) [270].

За 1998-2000 гг. 264 вынужденных переселенцев получили работу, 171 было определено пособие по безработице, 167 прошли переобучение по новым профессиям. Все вынужденные переселенцы, прибывшие в область, прошли медицинские осмотры, в необходимых случаях была проведена прививочная работа, предоставлена бесплатная медицинская помощь. Единовременная денежная помощь была выдана 1791 семье (4075 чел.), общая сумма затрат при этом составила 521,1 тыс. руб. На обслуживание в органах социальной защиты было поставлено 120 престарелых мигрантов, 37 помещено в дома-интернаты. Из федерального бюджета поступило и было реализовано в рамках мероприятий миграционной программы 38,7 млн руб., что составило 94,7 % от плановых назначений. По федеральной миграционной программе «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» было израсходовано в области 804,9 тыс. рублей.

Кроме того, на оказание социальной поддержки вынужденных переселенцев из местного бюджета в эти годы было выделено около 2,7 млн рублей [271].

В 2001 г. Администрацией области в качестве основного планового документа были приняты мероприятия областной миграционной программы, рассчитанные на год.

Реализация данных программ и мероприятий требовала осуществления постоянного контроля за их исполнением. Основными формами контроля за ходом выполнения миграционных программ являлись: рассмотрение итогов выполнения программ на заседаниях Совета по делам миграции при Администрации Курганской области; подготовка информационных материалов и докладов о миграционной ситуации в регионе губернатору области; подготовка аналитических отчетов в Федеральную миграционную службу России по итогам года.

В 90-х гг. в большинстве миграционных служб в регионах (в том числе и в Курганской области) современные методики оценки результативности их работы не применялись. В ФМС России разработка такой методики не проводилась. Не существовало также методик, учитывающих различия субъектов страны. А ведь это очень важно. Для одних регионов миграция являлась действительно положительным явлением, для других же - фактором нестабильности. При резком отличии регионов по социально-экономической, демографической ситуации невозможна унифицированная миграционная политика.

Важное значение для управления миграционными процессами имеет информационное обеспечение. Система информационного обеспечения складывалась постепенно как на федеральном, так и на региональном уровне.

В 1992 г. ФМС России ввела статистическое наблюдение, которое предназначалось для проведения учета и контроля за миграционными процессами, практической деятельностью подведомственных служб и повышения объективности принимаемых управленческих решений. Для этого ФМС России совместно с Госкомстатом РФ разработала и внедрила в повседневную практику формы первичного учета и отчетности, содержавшие сведения о численности, регионах выхода, расселении, социально-демографическом составе переселенцев, дававшие объективное представление о процессе их адаптации в России, позволявшие вести учет в условиях чрезвычайной ситуации, характеризовавшие процессы, происходившие в сфере трудовой миграции, а также ряд ведомственных форм учета (например, заполнение миграционных карт на пунктах пограничного контроля) и отчетности по финансам, капитальному строительству и др. Систематически получаемая информация (из регионов и ведомственная) стала основой информационной базы ФМС России [272].

В центральном аппарате ФМС России и подведомственных ей службах существовало понимание необходимости развития процесса информатизации. Выделялись средства на закупку и обслуживание необходимой техники, шла активная разработка и внедрение проблемно-ориентированных программных средств (ПС) по всем направлениям деятельности структурных подразделений. На начало 2000-х гг. в эксплуатации находились следующие ПС: регистр вынужденного переселенца; регистрация, учет и поиск граждан в условиях чрез-

вычайной ситуации; учет, анализ и контроль за распределением и использованием средств на строительство (STROIT) [273].

Целью этих и некоторых других программных средств являлся учет выдачи беспроцентных ссуд на строительство и приобретение жилья, обработка в автоматизированном режиме письменных обращений граждан, пополнение правовой базы, учет выделения и использования бюджетных средств и движения материальных ценностей. Кроме того, разрабатывались также программы, обеспечивавшие учет и контроль при распределении жилья, выдачи компенсаций, регистрации в центрах временного размещения, для формирования базы данных территориальных миграционных служб, автоматизированная система учета и статистической отчетности по вопросам внешней трудовой миграции, реестр учета иностранных граждан и лиц без гражданства, искавших убежище на территории России. После перехода Федеральной миграционной службы в структуру МВД удалось заложить основы создания единого, достаточно емкого, оперативного информационного пространства.

Темпы формирования информационной базы в регионах России были замедленными. Процесс ее формирования тормозила недостаточная оснащенность территориальных миграционных служб компьютерной и организационной техникой. До 1996 г. миграционная служба Курганской области имела лишь один компьютер, в котором формировались базы данных о вынужденных переселенцах и выплаченных им ссудах на приобретение жилья. Отсутствие надежных систем связи с федеральным центром не позволяло создать единую информационную сеть. Базы данных использовались самими миграционными службами для внутренних целей. Обработка статистических данных проводилась вручную, что не исключало возможности ошибок. Не в полной мере использовалась информационная база миграционной службы при разработке программ и мероприятий.

В особо сложной ситуации находились районные органы миграционной службы, являвшиеся первичным звеном в сборе обширной информации о миграционной обстановке. В Курганской области техническими средствами не был оборудован ни один межрайонный миграционный центр, в результате отчеты о работе сотрудникам этих центров приходилось самим привозить в миграционную службу. Подобные трудности испытывало и большинство общественных переселенческих организаций. Создание единой информационной сети между всеми организациями и ведомствами, занимавшимися решением проблем мигрантов, позволило бы намного сократить время для принятия наиболее действенных мер по оказанию помощи различным категориям мигрантов, прогнозировать массовый приток переселенцев, информировать самих мигрантов о принимающем регионе.

Отсутствие единых баз данных в стране не позволяло осуществлять эффективное и целенаправленное регулирование потоков иммигрантов, иностранной рабочей силы. Лишь с переходом в структуру МВД России территориальные органы ФМС России стали активно оснащаться компьютерной техникой, создавались локальные сети, выделялась оргтехника. Это позволило в масштабе России создать единую базу данных по иностранным гражда-

нам, въехавшим в Россию для временного пребывания, для осуществления трудовой деятельности, данных об иностранцах, выдворенных за пределы РФ (с целью повторного недопущения их въезда в Россию), об административной практике и др.

По нашему мнению, вне зависимости от того, какую стратегическую линию избрало государство в отношении иммигрантов, существовал целый ряд проблем, требовавших незамедлительного решения. Прежде всего, это касалось людей, уже находившихся на территории России в сложном социально-экономическом положении и по разным причинам не получивших определенного статуса.

Миграционная ситуация в России в 1992-2002 гг. характеризовалась сложными проблемами, связанными с приемом различных категорий мигрантов, с организацией и обеспечением контроля потоков внешней миграции, с формированием федерального миграционного законодательства, государственной миграционной инфраструктуры. Миграционный процесс в России продолжался в условиях, когда переселения выступали как результат социальных, экономических и политических противоречий не только на территории бывших союзных республик, но и как отражение внутренних противоречий в России. Выделяемых государством средств на решение миграционных проблем явно не хватало, а ведомственный подход не позволял объективно выбирать приоритеты (по территориям, направлениям и последовательности действий) и в соответствии с ними концентрировать средства. Отсутствовали необходимые федеральные законодательные акты, которые бы регулировали порядок расселения и обустройства мигрантов всех категорий на постоянной основе в России (а не только беженцев и вынужденных переселенцев) и обеспечивали бы реальные гарантии переселенцам со стороны государства.

Массовые переселения происходили спонтанно, без последовательной увязки интересов принимавшей стороны и мигрантов из-за отсутствия целевых региональных проектов организованного размещения мигрантов всех категорий (схемы-расселения на территории региона), что лишало переселенцев возможности сделать изначально осознанный выбор мест переселения. Последняя попытка определить для переселенцев благоприятные места для расселения была сделана в 1998 г. при подготовке областной миграционной программы на 1998-2000 гг.

На практике проблемы приема, расселения и обустройства мигрантов решались в субъектах Российской Федерации органами власти на местах и самими переселенцами. Местные органы власти непосредственно управляли миграционными процессами: предоставляли людям землю и недвижимость; создавали условия для адаптации переселенцев. Мигранты, вне зависимости от вызвавших миграцию причин, выбирали места переселения и временного размещения, строили или приобретали постоянное жилье.

### **3.3. Начало нового этапа в деятельности миграционных структур (2002 г.)**

К началу 2000-х гг. XXI века в России изменилась миграционная обстановка. Темпы притока вынужденных мигрантов на территорию Российской Федерации снизились. Об этом свидетельствует табл. 16.

**Количество иммигрантов, получивших статус беженца  
или вынужденного переселенца в России в 1999-2001 гг.**

Год	Всего вынужденных мигрантов		В том числе:			
			беженцев		вынужденных переселенцев	
	семей	человек	семей	человек	семей	человек
1999	34355	79049	146	304	34209	78745
2000	26780	58919	130	280	26650	58919
2001	18117	41958	72	134	18045	41824

Информационно - статистический сборник Федеральной миграционной службы МВД Российской Федерации. 2002. № 1. С.28-29.

Сократился приток вынужденных переселенцев в эти годы и в регионы Уральского федерального округа (табл. 17).

**Количество иммигрантов, получивших статус вынужденного  
переселенца в областях Уральского федерального округа (УФО)  
в 1999-2001 гг., чел.**

Регионы	По годам:					
	1999		2000		2001	
	семей	человек	семей	человек	семей	человек
УФО	2499	6281	1593	3860	1018	2376
Курганская	689	1718	334	833	186	435
Свердловская	499	1230	303	701	219	514
Тюменская	294	793	209	540	188	444
Челябинская	750	1913	517	1249	249	585

Информационно - статистический сборник Федеральной миграционной службы МВД РФ. 2002. № 1. С.27, 30.

Это было вызвано изменениями, происходившими в социально-экономической сфере стран ближнего зарубежья, а также сменой приоритетов политики в отношении некоренных народов этих государств. Рост жизненного уровня в республике Казахстан и в ряде стран Центральной Азии также сыграл определенную роль в сокращении миграции населения в Россию.

К началу XXI в. проблемы вынужденной миграции уже перестали быть определяющим направлением в государственной миграционной политике России. Более актуальными стали вопросы борьбы с нелегальной миграцией, регулирования в сфере трудовой деятельности иностранных граждан на территории России. Ежегодно увеличивалось число «нелегалов», незаконно проникавших на территорию Российской Федерации, где, по экспертной оценке, до 3,5 млн иностранных граждан занимались незаконной трудовой деятельностью [274].

На наш взгляд, одной из причин этого была слабая правовая база, недостаточная работа по контролю за иностранными гражданами на территории страны. Значительная часть иностранных работников уходила из поля зрения миграционных служб. Для наведения порядка требовалось усилить меры органов государственной власти по пресечению нарушения законодательства в сфере миграции. Накопившиеся проблемы, связанные с незаконной миграцией, потребовали принятия новых законов, прежде всего в области предоставления гражданства, учета и регистрации иностранных граждан, находившихся на территории России.

Малочисленный государственный аппарат территориальных органов Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации не мог решать такие масштабные задачи в полном объеме.

В этих условиях назрела предпосылка пересмотра приоритетов государственной миграционной политики, реформирования миграционной структуры. Началом этих преобразований стало принятие Указа Президента Российской Федерации от 23 февраля 2002 г. № 232 «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» [275]. С этого момента в структуре центрального аппарата Министерства внутренних дел РФ была образована Федеральная миграционная служба.

Территориальные органы упраздненного некогда Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики РФ были преобразованы в подразделения по делам миграции Министерства внутренних дел, управлений и главных управлений субъектов РФ. Общая штатная численность их сотрудников составила 2935 человек [276].

В 2002 г. власти вернулись к обсуждению проекта Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, разработанного еще в 1999 г. В Концепции предполагалось сделать упор на следующих приоритетных направлениях:

- обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития, национальной безопасности Российской Федерации;
- удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения по территории страны;
- реализация интеллектуального и трудового потенциала мигрантов, построение демократического общества [277].

Однако этот проект так и не был реализован в связи с тем, что в тот период снова началась перестройка миграционной системы, появились новые приоритетные направления ее деятельности. Взамен вышеназванного концептуального документа было признано целесообразным разработать Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. В результате этого эффективность деятельности всех звеньев Федеральной миграционной службы России оставалась довольно низкой.

Сложившаяся практика в работе с вынужденными мигрантами показала, что в новых условиях законы «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» устарели. Иностранцы нередко злоупотребляли правом на убежище и необоснованно стремились его получить. Это было связано с тем, что в зако-

не от 1993 г. «О беженцах» получение статуса беженца зависело от наличия регистрации по месту пребывания, а не от тех обстоятельств, в силу которых он вынужден был покинуть страну. В результате такой статус могли получить многие. С вступлением в силу поправок к Закону в 1997 г. территориальные миграционные службы обязывались предварительно рассматривать ходатайства иностранных граждан, и только после вынесения положительного решения можно было получить статуса беженца.

В конце 2002 г. началась подготовка предложений для внесения изменений и дополнений в Федеральный закон «О беженцах». 24 декабря 2002 г. был принят в новой редакции Федеральный закон «О вынужденных переселенцах», который предусматривал сужение категории лиц, признаваемых вынужденными переселенцами. Более четко были разграничены полномочия между федеральными и областными органами государственной власти и органами местного самоуправления в отношении вынужденных переселенцев.

Также в 2002 г. был принят Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Этот закон был принят для того, чтобы упорядочить правовое положение иностранных граждан на территории Российской Федерации и регламентировать их трудовую деятельность. В целях реализации данного Федерального закона 11 ноября 2002 г. был издан совместный приказ МВД РФ, МИД РФ, Министерства транспорта РФ, Федеральной пограничной службы РФ «О введении в действие миграционных карт» [278]. Это было сделано специально для того, чтобы упорядочить процедуру контроля за въездом и выездом из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Повышенное внимание стали обращать на процедуру предоставления гражданства. Вступление 1 июля 2002 г. в силу Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» повлекло за собой резкое уменьшение числа мигрантов, принятых в гражданство РФ. Такая ситуация была обусловлена требованиями об обязательности предоставления вида на жительство и постоянном пятилетнем сроке проживания на территории Российской Федерации. С целью предупреждения и пресечения незаконной миграции Министерством внутренних дел России был подготовлен проект закона «О регистрационном учете населения в Российской Федерации», который регламентировал порядок регистрации на территории нашей страны, как российских, так и иностранных граждан.

В докладе заместителя министра внутренних дел Российской Федерации – начальника федеральной миграционной службы Александра Чекалина на 127 заседании Совета Федерации сообщалось, что на основных маршрутах пассажиропотоков постами иммиграционного контроля России в 2002 г. было проверено 3,2 млн человек, эти меры способствовали пресечению незаконного въезда в Российскую Федерацию нелегальных мигрантов [279]. Повысилась эффективность работы по контролю за использованием на территории России иностранных работников и выявлению нелегальных трудовых мигрантов. Это стало возможным благодаря введению в действие специальных пластиковых карт для учета иностранных работников, системы квотирования на приглашение



иностранных работников на работу, изданию новых миграционных законов, конкретизирующих систему работы с внешними трудовыми мигрантами и усиливших их ответственность за нарушение правил трудовой деятельности.

Началась работа по созданию федеральной межведомственной информационной системы – банка данных учета иностранных граждан. Мировой опыт доказал эффективность этой системы.

Но проблемы нелегальной миграции не уменьшались. По оценке министра МВД России Б.В. Грызлова, к концу 2002 г. на территории Российской Федерации находилось до 1,5 млн «нелегалов» [280]. Незаконная миграция зачастую способствовала росту преступлений, совершенных иностранными гражданами. Из страны ежегодно иностранными гражданами вывозилось до 2,5 млрд долларов. Лишь каждый десятый предприниматель, нанявший так называемых «гастарбайтеров», платил налоги государству. В 2002 г. более 360 тысяч иностранных работников нарушили правила осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации и были подвергнуты административному штрафу [281].

Хотя проблемы вынужденной миграции уже перестали быть определяющим направлением в работе миграционных служб, численность вынужденных переселенцев была еще достаточно велика. К началу 2002 г. эта категория мигрантов составляла 625 тыс. человек [282].

Необходимо отметить, что перестройка миграционной системы была неоднозначно воспринята общественностью страны. Представители ряда общественных объединений и организаций высказывали сомнение в правильности решения передать всю сферу миграции в ведение МВД России. Так, по мнению председателя исполкома «Форума переселенческих организаций» Л. Графовой, в силу специфики деятельности органов внутренних дел, перестройка миграционной системы могла привести со временем к перекосу в реализации государственной миграционной политики в сторону усиления полицейских функций и уменьшения внимания к проблемам вынужденных переселенцев [283]. Вносились предложения – возродить Федеральную миграционную службу России, как государственный орган, зарекомендовавший себя с положительной стороны.

Как показала в дальнейшем практика работы по регулированию миграционных процессов, такое мнение являлось небезосновательным. Волна общественной критики прошла после принятия федеральных законов «О гражданстве Российской Федерации» и «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации». В данных законах, по сути, исчезло различие между соотечественниками, оставшимися еще за пределами России, и гражданами дальнего зарубежья.

По оценкам экспертов, за рубежом к началу 2002 г. оставалось еще до 25 млн русских. По закону «О гражданстве Российской Федерации» соотечественники, находившиеся на территории России, но не успевшие оформить гражданство до 1 июля 2002 г., автоматически становились иностранцами. Таких людей в России насчитывалось значительное количество [284]. Действия законодателей подчас шли вразрез со здравым смыслом и в условиях нарастающего демо-

графического кризиса в стране препятствовали привлечению в Российскую Федерацию соотечественников из-за рубежа.

Преобразования 2002 года затронули непосредственно и региональную миграционную структуру. Вместе с созданием нового территориального органа ФМС МВД России изменилась структура и функции отделов миграционных служб на местном уровне. Так, в управлении по делам миграции УВД Курганской области наряду с отделами, ранее существовавшими в прежней структуре – по делам вынужденных переселенцев, беженцев и их обустройства, финансово-экономическим, был создан новый отдел - по вопросам трудовой миграции и иммиграционного контроля. В штат нового управления вошли сотрудники упраздненного территориального органа - Министерства по делам Федерации, национальной и миграционной политики по Курганской области.

Новое управление действовало в тесном взаимодействии с паспортно-визовым отделом УВД Курганской области, городскими и районными органами внутренних дел. Для координации деятельности этих подразделений в УВД области была введена должность заместителя начальника управления.

Приоритетным направлением нового территориального органа стало усиление иммиграционного контроля. Отчасти это было оправдано в связи с увеличением количества трудовых мигрантов, тем более, что приграничное положение Курганской области обязывало власти уделять особое внимание миграции с сопредельных территорий. Протяженность российско-казахстанской государственной границы на Курганском участке составляет 578,6 км. На тот момент существовало 7 пунктов пропуска через государственную границу. Ежегодно в Российскую Федерацию через эти пункты въезжало и выезжало более 500 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства. Контроль за их передвижением стал предметом особого внимания государственных органов и специальных ведомств.

Для координации деятельности разных ведомств в этом направлении между управлением по делам миграции, УВД Курганской области, Отделом по контролю на пунктах пропуска «Курган», Транспортной инспекцией и Министерством путей сообщения Российской Федерации было заключено соглашение о взаимодействии в работе с миграционными картами [285] Выдача бланков миграционных карт иностранным гражданам вменялась в обязанность поста пограничного контроля и транспортным организациям, связанным с их перевозкой через государственную границу. Управление по делам миграции УВД области стало проводить анализ, обработку заполненных миграционных карт и вести электронную базу данных «Миграционные карты». Были организованы локально-вычислительные сети, установлена специальная компьютерная программа по учету иностранных граждан. С декабря 2002 г. началось внесение в электронную базу сведений об иностранных гражданах, въехавших в Россию и выехавших из нее через пункты пропуска, расположенные на Курганском участке государственной границы [286].

Благодаря преобразованиям в 2002 г. подразделениями пограничного контроля было выявлено почти 900 иностранных граждан, имевших недействительные документы. Самое тяжелое положение наблюдалось на пунктах про-

пуска «Петухово-железнодорожный» и «Петухово-автомобильный», через которые проходил основной поток иностранцев.

Для более эффективной работы требовалось открытие на границе типовых постов иммиграционного контроля (ПИК). Управление по делам миграции УВД Курганской области неоднократно обращалось к вышестоящему руководству с предложениями о выделении средств для создания на пунктах пропуска через российско-казахстанскую границу таких ПИКов. Однако они не были реализованы. Это можно объяснить тем, что предельная штатная численность федеральных государственных служащих ФМС МВД России была определена Указом Президента РФ № 232 от 23 февраля 2002 г. «О совершенствовании государственного управления в области миграционной политики» [287], что не позволяло в 2002 г. выделить в Курганскую область дополнительные штатные единицы для работы на постах иммиграционного контроля.

С целью противодействия нелегальному проникновению иностранных граждан на территорию области был усилен контроль на станциях «Курган» и «Зауралье» со стороны железнодорожной милиции. Здесь были сформированы оперативные группы. В ходе проведенной ими в 2002 г. работы было выявлено около 400 нарушителей паспортно-визового режима.

Увеличение притока иностранцев в регион, по нашему мнению, связано с определенной стабилизацией социально-экономического положения в России в целом. К тому времени в Зауралье установились деловые и культурные связи с приграничными областями Республики Казахстан - Костанайской и Северо-Казахстанской областями, что также определенным образом влияло на рост трудовой миграции из Казахстана.

Рост количества иностранных граждан, прибывших на территорию Курганской области в 2001-2002 гг., показан в табл. 18 [288].

Таблица 18

**Количество иностранных граждан и лиц без гражданства, зарегистрированных по месту временного пребывания и по месту постоянного проживания в 2001-2002 гг.**

Год	Зарегистрированные по месту временного пребывания на территории Курганской области	Постоянно проживающие на территории Курганской области
2001	2756	133
2002	2868	329

Таблица составлена по данным: АМСКО Ф.1. Оп.1. Д. 372. Л. 64

Органами внутренних дел была усилена работа по проверке мест проживания, временного пребывания иностранных граждан. В 2002 г. было осуществлено 1,5 тыс. таких проверок. В 2001-2002 гг. за нарушение режима пребывания в Российской Федерации к административной ответственности было привлечено иностранных граждан: в 2001 г.- 527, в 2002 г.- 989.

На основании Федерального закона № 115-ФЗ от 25.07. 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан на территории Российской Федерации»

за нарушение миграционного законодательства стала применяться депортация нарушителей за пределы России [289].

Обострение проблем незаконного проникновения в регион мигрантов в 2000-х гг., по нашему мнению, было связано с отсутствием методики определения статистических данных о наличии на территории региона «нелегалов», а также с прекращением исследований в этом направлении. По данным экспертов, в Курганской области в исследуемые годы находилось до 2,5 тыс. незаконных мигрантов [290]. Это несло в себе потенциальную угрозу формирования из числа «нелегалов» преступных группировок по этническим признакам, создания неконтролируемых рынков товаров и услуг, теневого бизнеса, ухода от налогов, распространения оружия и наркотиков.

Стоит отметить, что число преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, росло. Если в первом полугодии 2001 г. в Курганской области было выявлено 41 преступление, совершенное иностранцами, то в аналогичный период 2002 г. уже 56 [291].

В систему работы миграционной службы и других подразделений органов внутренних дел все больше стали входить профилактические мероприятия по проверке легальности нахождения иностранных граждан на территории региона. При взаимодействии силовых ведомств проводились совместные региональные оперативно-профилактические мероприятия. В 2002 г. была осуществлена оперативно-профилактическая операция «Иностранец», в которой приняли участие сотрудники УВД Курганской области, Федеральной пограничной службы и УФСБ России по Курганской области. В ходе операции у иностранных граждан было изъято из незаконного оборота 175 единиц огнестрельного оружия, около 10 кг наркотических веществ. К административной ответственности за различные виды правонарушений было привлечено более 1000 человек [292].

С целью борьбы против незаконной миграции стали укрепляться связи Управления по делам миграции УВД Курганской области с миграционной полицией сопредельных областей республики Казахстан. В 2002 г. состоялись рабочие встречи руководства УВД Курганской области с руководителями управлений внутренних дел Северо-Казахстанской и Костанайской областей Республики Казахстан. На них были определены направления сотрудничества в вопросе предотвращения незаконной миграции на территории двух стран.

Вместе с тем, несмотря на важность решения проблем иммиграционного контроля, необходимо было решать и внутреннюю российскую проблему, связанную с ухудшением в стране демографической ситуации. Уровень смертности намного превышал уровень рождаемости, к тому же произошло и значительное сокращение притока в конце 90-е гг. в Россию иммигрантов из стран ближнего зарубежья, которые сдерживали естественную убыль населения механическим приростом.

К концу 90-х гг. XX в. Курганская область, как и другие регионы, столкнулась с демографическим кризисом. Демографическая ситуация была рассмотрена на состоявшейся в апреле 2003 г. в г. Кургане межрегиональной научно-практической конференции «Проблемы, перспективы и направления демо-

графического развития Курганской области». Здесь большое внимание было уделено вопросам миграции как фактора улучшения демографической обстановки в регионе. Было отмечено, что, если до 2002 г. убыль населения компенсировалась миграционными потоками, в основном из Казахстана, то затем сложилось отрицательное сальдо международной миграции: впервые число выехавших зауральцев в Казахстан превысило число въехавших из него в Курганскую область на 218 человек. Уменьшилась и миграция из других государств СНГ [293].

Отрицательный баланс стал нарастать с 1999 г. (табл. 19).

Таблица 19

### Миграционный баланс в Курганской области в 1999-2002 гг.

Показатель	Годы			
	1999	2000	2001	2002
Миграционный баланс (+,-) тыс. чел.	+ 0,6	- 2,1	- 5,6	- 4,9

Таблица составлена по данным: Проблемы, перспективы и направления демографического развития Курганской области: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Курган, 2003. С.14.

Наряду с ростом смертности и сокращением рождаемости миграционная убыль населения стала причиной сокращения численности населения региона. Число жителей Курганской области сократилось с 1074,8 тыс. чел. в 1999 г. до 1047,1 тыс. чел. в 2002 г. [294].

Причинами снижения притока мигрантов из-за рубежа в начале 2000-х гг., на наш взгляд, являлись:

во-первых, стабилизация в большинстве стран СНГ социально-экономической ситуации, прекращение дискриминации в этих странах нетитульных наций, и, в первую очередь, русскоязычного населения;

во-вторых, принятие в 2002 г. Федерального закона РФ «О гражданстве Российской Федерации» уравнило соотечественников с гражданами дальнего зарубежья и поставило серьезные препятствия для возвращения их на историческую родину;

в-третьих, в России отсутствовало законодательство, которое бы определяло отношение государства к проблеме привлечения добровольных мигрантов в Россию.

Несмотря на смену приоритетов в работе, органы власти продолжали оказывать помощь вынужденным переселенцам, состоявшим на учете. По-прежнему осуществлялись выплаты из федерального бюджета на единовременное денежное пособие вынужденным переселенцам; адресную помощь семьям, имеющим несовершеннолетних детей; материальную помощь детям к началу учебного года; отдых и санаторно-курортное лечение детей. В 2002 г. в целом

на оказание поддержки вынужденным переселенцам было израсходовано 29,972 млн руб. (плановые назначения были определены в 32,8 млн руб.). По сравнению с 2001 г. рост расходов из федерального бюджета увеличился на 64,7%.

В Курганской области в 2002 г. единовременное денежное пособие получили 207 вынужденных переселенцев, 319 детей получили адресную помощь за счет федерального бюджета, 83 ребенка приобрели учебники и школьные принадлежности к новому учебному году, для 22 детей были приобретены путевки в оздоровительные лагеря и санатории, пятеро направлены в реабилитационные центры «Магри» (г. Сочи) и «Ватутинки» (Московская область) [295].

Одновременно наметилось снижение числа вынужденных переселенцев, трудоустроенных государственными службами занятости и общественными переселенческими организациями. Динамика количества трудоустроенных вынужденных переселенцев показана в табл. 20 [296]:

Таблица 20

**Трудоустройство вынужденных переселенцев службами занятости и общественными переселенческими организациями в 2000-2002 гг.**

Годы	Количество трудоустроенных вынужденных переселенцев	В том числе:	
		через службы занятости	через общественные переселенческие организации
2000	393	90	303
2001	253	63	190
2002	68	47	21

Таблица составлена по данным: Текущий архив УФМС России по Курганской области. Справка о миграционной ситуации в Курганской области за 2000-2005 гг. Л.4.

Причиной снижения показателя трудоустройства явились, по нашему мнению, следующие факторы:

во-первых, ежегодное снижение числа лиц, получивших статус вынужденного переселенца и уменьшение численности вынужденных переселенцев, состоявших на учете в миграционной службе;

во-вторых, в связи с передачей функций миграционной службы в структуру УВД области, ее взаимодействие с гражданскими ведомствами значительно ослабло. Почти прекратилось взаимодействие с общественными переселенческими организациями.

Снижение притока в Россию иммигрантов-соотечественников из-за рубежа, в том числе и вынужденных переселенцев, в условиях сокращения численности населения области неблагоприятно сказалось на экономике Зауралья. В различных ее отраслях ощущалась нехватка специалистов. Если в первой половине 90-х гг. XX в. вакансии часто заполнялись за счет прибывавших в регион вынужденных мигрантов, которые, как правило, имели высокий уровень об-

разования и квалификации, то к началу 2000-х гг. XXI века, в условиях миграционного спада, возникла потребность в таких кадрах как учителя, врачи, агрономы и т.д.

Существовавший в Курганской области дисбаланс спроса и предложения на рабочую силу диктовал необходимость дополнительного привлечения в регион рабочей силы. Привлечь кадры из соседних регионов, где уровень жизни был выше, чем в Курганской области, было нереально, оставалась единственная возможность – привлечь иностранных работников. Но, как было сказано выше, в этот период был значительно усилен иммиграционный контроль, что резко ограничило трудовую миграцию. Таким образом, существовало противоречие между желанием получить дешевую рабочую силу, улучшить демографическую ситуацию и обезопасить себя от незаконной миграции.

Решение задачи трудоустройства иностранных граждан на территории региона основывалось на двух принципах:

- обеспечить конституционное право российских граждан занимать рабочие места, образовавшиеся на российском рынке труда;
- содействовать удовлетворению потребностей работодателей в рабочей силе.

Постепенно привлечение на работу иностранных граждан в Курганскую область стало принимать системный характер. Изучались потребности в кадрах в различных отраслях экономики, востребованность вакансий у местного населения и возможность привлечения на эту работу иностранных граждан. С этой целью велся сбор заявок от работодателей с предложениями по приглашению на работу иностранных специалистов и рабочих, на основании которых управлением труда Администрации Курганской области совместно с Департаментом федеральной государственной службы занятости населения, Управлением по делам миграции УВД Курганской области, отделом паспортно-визовой службы УВД области были подготовлены и в октябре 2002 г. направлены в Министерство труда и социального развития РФ предложения по квоте на 2003 год на выдачу приглашений на работу для 200 человек [297].

Несмотря на имевшиеся недостатки в системе привлечения в экономику области иностранных работников, наметилась устойчивая тенденция роста их числа в Зауралье. В 2002 г. Департаментом федеральной государственной службы занятости населения по Курганской области было выдано 44 заключения о привлечении 197 иностранных граждан из Турции, Казахстана, Таджикистана, Армении, Украины и других государств. Наибольшее количество иностранных работников было из Турции - 76 чел., Казахстана - 48 чел., Таджикистана - 39 чел. [298]. Большинство иностранных работников трудились в строительстве, торговле и сельском хозяйстве. Более половины иностранцев привлекались для выполнения сезонных работ.

Для решения проблем нелегальной трудовой миграции иностранных граждан в Управлении по делам миграции УВД Курганской области была создана база данных на работодателей и организации, привлекавшие на работу эту категорию граждан. Проверка организаций, занимавшихся наймом иностранных

работников, стала систематической. Всего за 2002 г. было проведено 86 таких проверок [299].

С целью повышения контроля за деятельностью организаций и предпринимателей, приглашавших к себе на работу иностранных работников, были внедрены специальные пластиковые карты учета иностранных работников. Отработывался механизм предупреждения и пресечения правонарушений иностранными гражданами.

Таким образом, происходившие перемены, связанные с перестройкой миграционной системы, имели как положительные, так и отрицательные результаты. Они способствовали созданию комплекса мер, направленных на повышение эффективности работы по пресечению незаконной миграции, упорядочению внешней трудовой миграции, созданию системы учета иностранных граждан. В то же время был неправомерно ослаблен, либо вовсе перестал использоваться, ряд отлаженных форм работы с вынужденными мигрантами.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Распад СССР вызвал массовую миграцию населения, получившую название «вынужденной». Опыт решения всей совокупности проблем, связанных с ней, требует научного осмысления для учета в современной социальной практике.

Причины массового исхода некоренного населения из стран ближнего зарубежья в Россию в исследуемый период были различны. В 1992-1997 годы в основе миграции населения лежали факторы дискриминационного порядка: ущемление прав «нетитульных» национальностей в экономической, политической, образовательной и других сферах жизнедеятельности; затруднение в достижении политической и профессиональной карьеры; ограничение их доступа к социальным благам, к образованию и использованию родного языка в государственных, образовательных и иных учреждениях. Представители «нетитульных» национальностей потеряли уверенность в своем будущем. Кроме того, в ряде бывших республик Советского Союза процесс суверенизации и конфликт элитных группировок привели к резкой конфронтации. К примеру, в Таджикистане это привело к гражданской войне, что усилило процесс миграции в соседние государства, в том числе и в Россию. Именно эти причины были определяющими в первоначальный период вынужденной миграции в Россию.

Приток мигрантов создавал серьезные проблемы для российских властей по их приему и обустройству. Это была не обычная экономическая миграция, как ее пытаются представить некоторые исследователи, а вынужденная, затронувшая все сферы человеческой жизнедеятельности. Для решения проблем вынужденных переселенцев и беженцев требовался качественно иной подход.

Первоначально решение многих вопросов в сфере миграции затруднялось отсутствием необходимого опыта, профессиональных кадров, инфраструктуры, законодательной базы. В регионах, принимавших беженцев, приходилось срочно разрабатывать планы мероприятий по приему и обустройству прибывших людей, большинство из которых нуждались в элементарных вещах: одежде, обуви, питании и т.п.

Позднее, начиная с 1998 года, вплоть до 2001 года основной причиной приезда в Россию становится экономический фактор. Не было уже той огромной массы беженцев, как в предыдущие годы, были добровольные мигранты, переехавшие на новое место жительства в поисках «лучшей доли».

Безусловно, мигранты сталкивались с множеством трудностей и сами представляли собой проблему для местных властей принимающих территорий. В то же время, был уже наработан определенный опыт по приему и их адаптации в субъектах Российской Федерации.

На примере Курганской области автор показал, что этот регион имел существенные отличия от соседних областей Уральского федерального округа, это требовало часто иного подхода в решении проблемы приема и обустройства вынужденных мигрантов.

Особенности заключались в том, что регион располагал большими площадями свободной земли; переселенцев старались направлять в основном в сельскую местность, так как в немногочисленных городах жилищная проблема оставалась острой. Национальный состав Зауралья был однородным, большинство населения русские, тогда как в соседних областях национальный состав был неоднороден. Кроме того, Курганская область являлась дотационным регионом; в силу слабого социально-экономического состояния региона здесь особенно остро был ощущаем демографический кризис; здесь появился первый опыт по созданию пунктов первичного приема вынужденных мигрантов, который обобщался и рекомендовался другим регионам; значительную часть переселенцев составляли выходцы из Курганской области, ранее выехавшие на территорию республики Казахстан и других государств ближнего зарубежья на освоение целинных земель и на общесоюзные стройки.

В целом миграционной службой Курганской области, органами исполнительной власти Курганской области и местного самоуправления был накоплен значительный опыт выработки механизмов управления миграционными процессами, который заслуживает тщательного изучения и объективного освещения.

Исследование показало, что в изучаемый период процессы миграции населения из ближнего зарубежья в Курганскую область происходили волнообразно, периодически усиливались, либо, наоборот, ослабевали и затухали. Автором отмечены три волны иммиграции в регион. Первая и вторая имели ярко выраженный вынужденный характер. Особенностью второй волны стала внутрироссийская миграция населения из Чечни, вызванная военными действиями. В период третьей волны (1997-2002 гг.), наряду с вынужденной миграцией, развивались процессы добровольного и планомерного переселения людей и внешней (иностранной) трудовой миграции.

Первая волна миграции, по мнению автора, имела следующие особенности:

- миграция населения в Зауралье носила стихийный характер, в значительной степени была вынужденной и имела тенденцию количественного роста;

- мигранты первой волны в начальный момент были представлены преимущественно переселенцами из Таджикистана и республик Закавказья, к концу периода усилилась иммиграция в Курганскую область населения из Казахстана и Узбекистана;

- принятие мер по приему и размещению беженцев и вынужденных переселенцев на территории области возлагалось, в основном, на местные органы власти, ограниченные в материальных ресурсах и не способные в тот период организованно обеспечить беженцев всем необходимым;

- в этот период была создана миграционная служба Курганской области, которая взяла на себя основную работу по приему в регион вынужденных переселенцев и беженцев. Практика работы этой и других служб еще только складывалась, взаимодействие с рядом областных ведомств не было отработано в полной мере;

- несмотря на объективные трудности, удалось выполнить задачу оперативного размещения в регионе значительной массы переселенцев.

Принципиальным отличием миграции второй половины 90-х гг. стала смена причин переезда. Если сначала больше действовали «выталкивающие» факторы, то позднее – «притягивающие». Несмотря на это в период «второй волны миграции» переселения еще продолжали носить вынужденный характер. Этот период характеризовался:

- миграцией населения из Чеченской республики;
- повышением роли целевых федеральных и областных программ в процессе регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, в том числе и в Курганской области.

Исследование «третьей волны миграции» показало, что после всплеска иммиграции в 1992-1996 гг. и в 1998 г., когда был достигнут пик притока иммигрантов из ближнего зарубежья в Россию, в дальнейшие годы возникла устойчивая тенденция к затуханию процесса миграции. Это стало следствием определенной стабилизации в странах СНГ и Балтии.

В 1998-2002 гг. переселенцы в основном прибывали с территории Казахстана, и наряду с вынужденной миграцией активно развивался процесс добровольного переселения людей. Основным фактором иммиграции в Россию в те годы стал экономический мотив.

К началу 2000-х гг. XXI века в Российской Федерации ужесточили меры по борьбе с нелегальными мигрантами. Приоритетным направлением в российском законодательстве в сфере миграции стало регулирование внешней трудовой миграции. Потеряла актуальность тема привлечения в Россию соотечественников из-за рубежа.

Всего в исследуемый период в Курганскую область прибыло 19737 вынужденных мигрантов, среди которых 31,5 % составляли дети, 60,3 % - лица трудоспособного возраста и 8,2 % - пенсионеры, 48,4 % переселенцев составляли мужчины и 51,6 % - женщины. 44,4 % вынужденных мигрантов имели высшее и среднее специальное образование, 55,6 % - общее среднее (полное и неполное). С точки зрения перспектив экономического развития области и демографической обстановки в ней, приток сюда переселенцев являлся положительным фактором.

Миграционная ситуация в Курганской области, как и в других регионах, характеризовалась проблемами, связанными с приемом, размещением, обустройством, адаптацией переселенцев на новом месте, формированием региональной миграционной управленческой инфраструктуры. Миграционные процессы в регионе происходили в условиях, когда переселения выступали не только как результат социальных, экономических и политических противоречий на территории ряда стран СНГ, но и в условиях внутренних проблем в самой России.

Главной задачей местных органов власти России было удержание ситуации под контролем, пока миграция не превратилась в неуправляемый и стихийный процесс. Для обеспечения нормальной жизнедеятельности мигрантов на

принимающей территории необходима была существенная государственная поддержка.

Документы исследуемого периода свидетельствуют о крайне бедственном социально-экономическом положении мигрантов, при котором они покидали места прежнего проживания. Помимо материальных потерь, люди теряли свой прежний, нередко высокий социальный статус. Беженцы нуждались в самом необходимом - питании, одежде и обуви, жилье. Более 70% мигрантов в связи с изменением места жительства оценивали свой материальный уровень как ухудшившийся. Значительное число семей переселенцев действительно относились к категории малообеспеченных.

В целом за исследуемое десятилетие в Курганской области была проведена значительная работа по приему, размещению вынужденных переселенцев и оказанию им помощи в обеспечении жильем, работой, учебой, питанием, одеждой, обувью, денежными средствами. Одной из эффективных форм государственной поддержки мигрантов стало выделение им возвратной долгосрочной ссуды на строительство (покупку) жилья. 2573 семьи получили такие ссуды. С декабря 2001 г. вместо ссуд этой категории граждан стали предоставляться безвозмездные субсидии на приобретение жилья. С принятием нового Жилищного кодекса РФ произошла замена субсидий на жилищные сертификаты.

За 1992-2002 гг. государственная поддержка на обустройство была предоставлена 7708 вынужденным мигрантам, обеспечено проживание 3151 чел. в центрах временного размещения (ЦВР) и пункте первичного приема (ППП). В 1997-2003 гг. 161 семья из Чеченской республики получила компенсацию за утраченное в ходе военных действий жилье и имущество.

Для малообеспеченных переселенцев предоставлялись свободные земли под строительство жилья и крестьянских хозяйств. За счет средств области, органов местного самоуправления, предприятий и организаций 720 семьям иммигрантов были выделены комнаты в общежитиях, 718 семьям - комнаты в квартирах с общей кухней, 595 семьям - отдельные квартиры.

Однако, как показало исследование, решить проблему жилищного обустройства вынужденных переселенцев в полной мере так и не удалось. По оценкам специалистов Управления федеральной миграционной службы Курганской области, для решения жилищной проблемы всех иммигрантов при существовавшем тогда финансировании потребовалось бы не менее 45 лет.

В 90-х гг. XX века в области сложилась определенная система трудоустройства иммигрантов. Создание службой занятости системы учета вынужденных мигрантов, приоритетное предоставление им работы, профессионального переобучения, создание новых рабочих мест, а также организация общественными переселенческими организациями агентств по трудоустройству иммигрантов способствовали решению проблемы занятости этой категории граждан. В результате проводимой работы в 1995-1998 гг. была частично снята напряженность на рынке труда. Приток образованных и трудоспособных переселенцев позволил заполнить вакансии по ряду профессий, необходимых для области.

Приоритетным направлением региональной миграционной политики являлось оказание помощи детям из семей мигрантов. В соответствии с феде-

ральной программой «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» ежегодно для детей приобретались путевки в санатории и оздоровительные лагеря. Для особо нуждавшихся детей в образовательных и профессиональных учебных заведениях организовывалось бесплатное питание. Главным управлением образования Курганской области в целях профилактики заболеваний среди детей мигрантов был создан Центр медико-психологической реабилитации. Вместе с тем, с 2001 г. (с момента прекращения действия федеральной и областной миграционных программ) заметно снизилась работа областных органов социальной сферы по оказанию адресной помощи детям вынужденных переселенцев.

Значительный вклад в решение этих проблем внесли общественные организации, гуманитарные фонды. На межрегиональном уровне ценным является опыт организации «Уральское соглашение», объединившей миграционные службы и общественные организации Урала. Анализ деятельности общественных организаций показал, что они оказывали немалую помощь иммигрантам в решении проблем их трудоустройства и адаптации в местах расселения.

Положительное влияние на регулирование миграционных процессов оказала принятая в 1998 г. областная миграционная программа на период 1998-2000 гг., в реализации которой большое участие принимали областные органы исполнительной власти. Для осуществления контроля и организации системы взаимодействия заинтересованных ведомств, общественных объединений был создан областной Совет по делам миграции.

Необходимо отметить, что меры, принятые миграционной службой Курганской области и местными органами власти по обеспечению нормальной жизнедеятельности переселенцев, не всегда были эффективными. Это было связано с рядом причин. В начальный период массовой иммиграции отсутствовали необходимые законы и другие нормативные акты, которые четко регламентировали бы порядок расселения и обустройства мигрантов на постоянное жительство в России, а не только решали бы временно их проблемы.

Первые массовые переселения происходили в основном спонтанно, неорганизованно, без увязки интересов принимавшей стороны и мигрантов. Отсутствовали целевые региональные проекты организованного размещения мигрантов всех категорий, в том числе схемы расселения на территории региона.

Не всегда учитывались реальные возможности местных органов власти по обустройству беженцев. Как результат - передача незавершенного строительства, производственных зданий и т.д. Неэффективность многих мероприятий, призванных улучшить положение переселенцев, во многом была связана с недостаточным выделением на их цели средств из федерального бюджета и ограниченностью финансовой поддержки со стороны области, являющейся дотационной.

В монографии проанализированы процессы становления и развития федеральных и региональных институтов, занимавшихся проблемами мигрантов.

На первоначальном этапе значительная нагрузка по приему и обеспечению вынужденных мигрантов легла на местные органы власти. Они активно включились в работу по оказанию помощи переселенцам: организовали центры

временного размещения; предоставляли людям землю и жилье. В 1993 г. была создана миграционная служба Курганской области, которая взаимодействовала со многими областными ведомствами и организациями - Главным управлением социальной защиты населения, областным отделом здравоохранения, органами внутренних дел, Управлением труда и занятости, Главным управлением народного образования, транспортными, коммунальными и другими организациями.

В 1998 г. федеральная миграционная служба России внесла миграционную программу Курганской области в число приоритетных, в ходе реализации которой в 1998-2000 гг. удалось решить ряд проблем, связанных с жилищным обустройством вынужденных мигрантов. Частично была снята проблема трудоустройства вынужденных переселенцев. Однако, с передачей миграционных функций МВД России и снижением интереса к проблемам мигрантов со стороны ряда государственных ведомств, работа по трудоустройству вынужденных переселенцев ухудшилась. С этого момента миграционная служба области уже заметно слабее занималась вопросом регулирования трудоустройства вынужденных переселенцев. В большей степени трудоустройством мигрантов стали заниматься службы занятости и кадровые агентства общественных переселенческих организаций. Проблемы замещения вакансий квалифицированными специалистами из числа вынужденных переселенцев в области к концу 90-х гг. XX в. перестали рассматриваться.

Прекращение с 2000 г. практики разработки и принятия федеральных миграционных программ было, на наш взгляд, ошибочным. Отсутствие данных программ отрицательно сказалось на практическом осуществлении основных направлений государственной миграционной политики. В 2002 г. произошло сворачивание части отработанных уже направлений работы с соотечественниками; появились новые приоритеты в деятельности государственных служб – усиление внимания к проблемам контроля и пресечения нелегальной миграции. Концепция государственной миграционной политики и ее миграционная стратегия до конца так и не были четко сформированы и требовали дальнейшей разработки.

Частая смена приоритетов в миграционной политике, реорганизации и даже свертывание деятельности соответствующих структур приводили к снижению эффективности проводимой работы. В ходе преобразований ряд положительно зарекомендовавших себя в Курганской области форм работы были незаслуженно отвергнуты.

Монография не исчерпала все аспекты миграционных процессов, протекавших в 1990-е-начале 2000-х гг. Не рассматривались в полной мере вопросы незаконной и внутриобластной (город-село) миграции. Предметом отдельного исследования могут стать проблемы, связанные с общественно-политической и духовной сферами жизни иммигрантов.

## ПРИМЕЧАНИЯ

1. Российская газета. 2008. 6 ноября.
2. Переведенцев В.И. Миграция населения и трудовые проблемы Сибири. Новосибирск, 1966. Он же. Методы изучения миграции населения. М., 1975.
3. Статистика миграции населения. М., 1973.
4. Миграция сельского населения / Под ред. Т.И. Заславской. М., 1970. Социально-экономическое развитие села и миграция населения / Под ред. Т.И. Заславской. Новосибирск, 1972.
5. Хорев Б.С. Городское население в СССР. М., 1973. Он же. Проблемы города. М., 1968.
6. Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологическое исследование. 1978. № 1. С. 64; Миграция как социально-демографический процесс // Миграция населения. М., 2001. Вып. 5. С. 25-26.
7. Брук С.И., Кабузан В.М. Миграционные процессы в России и СССР. М., 1991.
8. Пядухин Г. Киргизия: политический фактор вынужденной миграции (миграция населения из Центральной Азии: причины, последствия, перспективы). М., 1996; Рыбаковский Л.Л. Миграционный обмен населения между Центральной Азией и Россией // Социс. 1995. № 9; Зайончковская Ж.А. Миграционные тенденции в странах СНГ // Миграция в постсоветском пространстве: Политическая стабильность и международное сотрудничество. М., 1997; Тихонова Л. Современные миграционные процессы в Беларуси. Миграция в постсоветском пространстве: Политическая стабильность и международное сотрудничество. М., 1997.
9. Витковская Г.С., Качарян А.В. Вынужденные переселенцы как социальная проблема. Миграция населения. М., 1992; Тарасова Н.В., Гришанова А.Г. Социальные проблемы миграции населения в 90-е годы. М., 1997; Назарова Е.А. Социальная адаптация вынужденных переселенцев и беженцев в контексте современной миграционной политики России: социологический анализ. М., 1999; Красинец Е.С. Международная миграция населения в России в условиях перехода к рынку. М., 1999; Каменский А.Н. Проблемы международного обмена и Россия. М., 1999; Зайончковская Ж.А. Рынок труда как регулятор миграционных потоков // Миграция и рынок труда в постсоветском пространстве России. М., 1998. С. 10-24.
10. Красинец В.С. Миграция населения // Экономист. 1997. №8. С. 48-59; Красинец В.С., Барина Н. Особенности миграционных процессов в России // Экономист. 1994. №5. С. 79-85. Они же. Трудовая миграция в Россию из стран ближнего зарубежья // Вопросы экономики. 1996. №1. С. 85-94; Красинец В.С., Тюрюканова Е.В. Интеллектуальная миграция // Экономист. 1999. №3. С.69-75; Они же. Нелегальная миграция в России // Народонаселение. 1998. №1. С. 38-50; Витковская Г.С. Беженцы в России // Российское обозрение. 1994. №18-19. С. 1-2; Она же. Вынужденные мигранты в России. Беда или благо? // Человек и

труд. 1995. №11. С. 9-12; Она же. Вынужденные мигранты из ближнего зарубежья на рынке труда России // Занятость, рынок труда и безработица / Институт труда Министерства труда РФ. М., 1994. С. 34-40; Она же. Вынужденные мигранты: большинство переселяются вслепую // Российское обозрение. 1994. №33. С. 9-10; Она же. Переселение в Россию из стран Центральной Азии: миграционный потенциал и роль интеграционных процессов // Миграция в постсоветском пространстве: политическая стабильность и международное сотрудничество / Под ред. Д. Азраэла, В. Мукомеля, Э. Паина. М., 1997. С. 139-161; Она же. Российские диаспоры в Центральной Азии: миграционный потенциал // Социс. 1999. №2. С. 45-53.

11. Красинец Е.С., Кубишина Е.С., Тюрюканова Е.В. Нелегальная миграция в России. М., 2000; Рыбаковский Л.Л., Захарова О.Д., Миндогулов В.В. Нелегальная миграция в приграничных районах Дальнего Востока: история, современность, последствия. М., 1994.

12. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М., 1999. Ионцев В.А. Международная миграция населения и демографический переход в России // Депопуляция в России: причины, тенденции, последствия и пути выхода: Всероссийская научная конференция. Москва, 6 декабря, 1996 / Институт социально-политических исследований РАН. М., 1996. С. 49-55; Он же. Международная миграция населения: Россия и современный мир // Социс. 1998. №6. С. 38-48.

13. Бисборроу Р., Хьюго Г., Злотник Х. Статистика международной миграции: рекомендации по совершенствованию сбора данных. М., 1999. С. 53-54.

14. Регент Т.М. Российское государство - вынужденным переселенцам и беженцам. М., 1998.

15. Бутов В.И. Демография. Миграция в России. М., 2003. С.207-233.

16. Зайончковская Ж.А. Вынужденные мигранты из стран СНГ и Балтии в России // Население и общество. 1997. №17. С. 1-4; Она же. Миграция населения России: Новейшие тенденции // Проблемы расселения: история и современность. М., 1997. С. 30-37; Она же. Миграция населения как индикатор социальной ситуации в постсоветском пространстве // Проблемы прогнозирования. М., 1997. Вып. 3. С. 119-128; Она же. Первый международный семинар по миграционным процессам в СНГ // Проблемы прогнозирования. М., 1996. Вып. 5. С. 145-146; Она же. Развитие внешних миграционных связей России // Социологический журнал. 1995. №1. С. 29-44.

17. Вишневский Н.Г. Миграция и демографическая безопасность России. М., 2000. С. 55-57; Он же. Потенциальная миграция русскоязычного населения // Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития // Интерцентр. М., 1994. С. 206-207; Он же. Миграционная ситуация в бывшем СССР в новом геополитическом контексте // Миграционная ситуация в России: социально-политические аспекты / Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. Лаборатория миграции населения. М., 1994. С. 18-38; Вишневский А.Г., Зайончковская Ж.А. Волны миграции: Новая ситуация // Свободная мысль. 1992. №12. С. 4-16.



18. Тюркин М.Л. Миграционная система России. М.: Издательский дом «Стратегия», 2005. 368 с.

19. Ионцев В.А., Хорев Б.С. Миграциология. М.: Изд-во МГУ, 1996.

20. Изард У. Методы регионального анализа: Введение в науку о регионах. М., 1966; Хаггерт П. Пространственный анализ в экономической географии. М., 1968; Покшишевский В.В. Население и география: Теоретические очерки. М., 1978; Переведенцев В.И. Методы изучения миграции населения. М., 1975. Вишневский А.Г. О показателе истинной интенсивности миграции // Статистика миграции населения. М., 1973. С. 66-73; Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: Прогнозы, факторы, политика. М., 1987; Шулепникова Т.Ю. Некоторые аспекты анализа структуры миграционных потоков населения // Моделирование рыночных отношений и социальная политика. М., 1993. С. 150-166; Хомра А.У. Миграция населения: Определители, типология, направления развития // Демографические проблемы социалистического общества. М., 1991. С. 65-74; Гольц Г.А. Транспорт и расселение. М., 1981; Табориская И.М. Маятниковая миграция населения: Теория, методология, практика. М., 1979; Шабанова М.А. Сезонная и постоянная миграция населения в сельском районе: Комплексное социолого-статистическое исследование. Новосибирск, 1991.

21. Водарский Я.Е. Население России за 400 лет (XVI-XX вв.). М., 1973.

22. Шашков В.Я. К вопросу о выселении раскулаченных семей в Северный край. 1930-1933 годы // Отечественная история. 1996. №1. С. 150-155.

23. Полян П.М. Интернированные немцы в СССР // Вопросы истории. 2001. С. 113-124; Иларионова Т.С. Обмен населением между СССР и Германией накануне и в начале Второй мировой войны // Отечественная история. 2004. №4. С. 54-62; Потемкина М.Н. Эваконаселение в уральском тылу: опыт выживания // Отечественная история. 2005. №2. С. 86-98.

24. Бугай Н.Ф. Выселение советских корейцев с Дальнего Востока // Вопросы истории. 1994. №5. С. 141-149; Стродс Х.П. Депортация населения Прибалтийских стран в 1949 году // Вопросы истории. 1999. № 9. С. 130-139; Плотников И.Е. Крестьянские волнения и выступления на Урале в конце 20-х-начале 30-х годов // Отечественная история. 1998. №2. С. 74-92; Гинцберг Л.И. Массовые депортации крестьян в 1930-1931 годы и условия их существования в северных краях (по материалам «Особых папок» политбюро ЦК ВКП (б) и «комиссии Андреева») // Отечественная история. 1998. №2. С. 190-196; Костырченко Г.В. Депортация – мистификация (Прощание с мифом сталинской эпохи) // Отечественная история. 2003. №1. С. 92-113; Борлакова З.М. Депортация и репатриация карачаевского народа в 1943-1959 годах // Отечественная история. 2005. №1. С. 141-146.

25. Федченко М.Н. Молодые производственники Урала. Исторический опыт социализации (1945-начало 60-х гг.): Дис. д-ра ист. наук. Казань, 2001; Гаврилов Н.Ю., Карпов В.П. Опыт социального освоения нефтегазодобывающих районов Западной Сибири (1960-1980-е годы) // Отечественная история. 2003. №5. С. 111-118; Горбачев О.В. Организованная миграция из села Центрального Нечерноземья во второй половине 1940-х-1960-е годы // Вопросы истории. 2003. №2. С. 138-149.

26. Дощицин Ю.П., Лапин Н.Н. Вынужденные переселенцы в крупном промышленном городе Сибири // Социс. 1995. № 9. С. 96-98,41; Макарова Л.В. Россия и новое зарубежье: миграционный обмен // Социс. 1995. №3. С. 95; Зайончковская Ж. Русский вопрос // Миграция. 1996. №1. С. 7-11; Воробьева О. Вынужденная миграция в России // Миграция. 1997. №1. С. 4-6; Архипов Ю. В поисках убежища в России // Миграция. 1997. №2. С. 9-11; Регент Т. Проблемы регулирования миграционных процессов // Миграция. 1997. №4. С. 1-4; Бородкин Ф. Инструменты миграционной политики // Миграция. 1998. №1. С. 18-20; Москвина М. Служба занятости – вынужденным мигрантам // Миграция. 1998. №2. С. 1-3; Рыбаковский Л., Сигарева Е. Этническая составляющая миграции // Миграция. 1998. №3-4. С. 33-38; Селезнев Г. Переселенцам и беженцам – государственную заботу // Миграция в России. 1999. Октябрь-ноябрь. С. 6-9; Селиванов Л. А. Как у них? // Миграция и гражданство. 2003. № 4-5. С. 63-64; Кумин Ю. Защита беженцев или от беженцев // Беженцы. 1995. №4. С. 11-13; Холлингуорт Л. Прерванная жизнь // Беженцы. 1997. №1. С. 14; Кольвиль Р. Крупнейший кризис с беженцами в современной истории // Беженцы. 1997. №2. С. 3-7 и др.

27. Гриценко В.В. Русские среди русских: проблемы адаптации вынужденных мигрантов и беженцев из ближнего зарубежья в России: Монография. М., 1999. 189 с.; Назарова Е.А. Социальная адаптация вынужденных переселенцев и беженцев в контексте современной миграционной политики России: социологический анализ. М., 1999. 140 с.; Бондырева С.К., Колесов Д.В. Миграция (сущность и явление). М.: Изд-во Московского психолого-социального ин-та; Воронеж: Изд-во НПО «МОДЭК», 2004. 296 с.; Хармз В. Психологическая адаптация эмигрантов (на материале исследования иракских эмигрантов в Швеции). СПб.: Речь, 2002. 240 с.

28. Бритвина И.Б., Киблицкая М.В. Жизнь мигрантки в моногороде: Монография. М.: ООО «Книгодел», 2004. 373 с.

29. Витковская Г.С. Десять лет вынужденных миграций в Россию // Население и общество. Информационный бюллетень Центра демографии и экологии человека института народнохозяйственного прогнозирования РАН. 1998. № 32. С. 1.

30. Юдина Т.Н. Социология миграции. М.: Дашков и К, 2004. С. 254-255.

31. Новое время. 2002. №39. С. 109.

32. Информационно-аналитический бюллетень ФМС России. 1995. № 7. С. 52-53, 57.

33. Там же. С. 63-64, 69.

34. Миграция. Ежеквартальный журнал. 1998. № 3-4. С. 24.

35. Информационно-аналитический бюллетень ФМС России. 1994. № 2. С. 4-5; Миграция. 1997. № 2. С. 2.

36. Указ Президента РФ от 14 июня 1992. № 626 «О федеральной миграционной службе России» // Ведомости РФ. 1992. № 25. Ст. 1422.

37. Воробьева О.Д. Вынужденная миграция в России // Миграция. 1997. №1. С. 5.

38. Приоритеты миграционной политики: Прил. к журн. «Миграция и гражданство» / Под ред. В.Н. Давыдова, М.: ФМС МВД России, 2003. С. 3.

39. Аналитический доклад «Об уточнении Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации и другой градостроительной документации с целью комплексной оценки возможностей регионов по приему и обустройству мигрантов». Государственный комитет Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу. М., 2002. С. 4.
40. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 477. Л. 258-259.
41. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1 Д. 60. Л. 85-93.
42. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 492. Л. 68.
43. Там же. Д. 494. Л. 126, 145, 149, 151.
44. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 23. Л. 102-105.
45. Там же. Д. 14. Л. 112-116.
46. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 19а. Л. 3.
47. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 493. Л. 79.
48. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 191. Л. 53-59.
49. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3. Л. 7.
50. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 477. Л. 177.
51. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 1. Л. 1-2.
52. Там же. Д. 1. Л. 26.
53. Там же. Д. 2. Л. 31.
54. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 491. Л. 51-52.
55. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 64. Л. 23.
56. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 477. Л. 172-173, 184.
57. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 64. Л. 3.
58. Ведомости РФ. 1993. № 12. Ст. Ст. 425, 427.
59. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 56. Л. 80, 83-85.
60. Там же. Д. 280. Л. 31.
61. Там же. Д. 63. Л. 3-4.
62. Там же. Д. 160. Л. 159-160.
63. Там же. Д. 63. Л. 15-17.
64. Там же. Д. 63. Л. 18, 45, 110.
65. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 64. Л. 38-42.
66. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 508. Л. 3.
67. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3. Л. 14.
68. Там же. Д. 16. Л. 14.
69. Там же. Д. 20. Л. 1, Д. 36. Л. 3-8.
70. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. Д. 115. Л. 1-2.
71. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 477. Л. 172-173, 184.

72. АМСКО. Ф.1. Оп.1. Д. 147. Л. 2.
73. Там же. Д. 15. Л. 5; Д. 38. Л. 1.
74. Вынужденные переселенцы в России. Статистический сборник. ФМС России. 1995. № 5. С. 7.
75. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 7. Л. 12.
76. Там же. Д. 63. Л. 1-2.
77. Там же. Д. 129. Л. 1-3, 7-11.
78. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1020 «Об утверждении положения об иммиграционном контроле» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 21. Ст. 2384.
79. АМСКО. Ф.1. Оп.1. Д. 57. Л. 6.
80. Там же. Д. 19а. Л. 59.
81. Там же. Д. 8. Л. 1-29.
82. Там же. Д. 56. Л. 45.
83. Там же. Д. 22. Л. 21.
84. Там же. Д. 59. Л. 89.
85. Там же. Д. 372. Л. 300.
86. Исеть. 1997. 25 ноября.
87. Новый Мир. 2001. 27 марта.
88. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 22. Л. 18.
89. Там же. Д. 56. Л. 13-20.
90. Там же. Д. 56. Л. 21-22.
91. Там же. Д. 57. Л. 79-81, 92.
92. Информационный бюллетень ФМС России № 1. 2002. Л. 21.
93. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 491. Л. 211.
94. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 56. Л. 92.
95. Воробьева О.Д. Вынужденная миграция в России // Миграция. 1997. №1. С. 6.
96. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 114. Л. 83.
97. Там же. Д. 120. Л. 73.
98. Там же. Д. 282. Л. 248.
99. Там же. Д. 181. Л. 10.
100. Информационный бюллетень ФМС России. 1996. № 1. С. 5.
101. Численность и миграция населения РФ в 1995 году. Статистический бюллетень. М., 1997. С. 65.
102. АМСКО. Ф.1. Оп.1. Д. 53. Л. 5-6.
103. Там же. Д. 158. Л. 126.
104. Там же. Д. 160. Л. 1.
105. АМСКО. Ф.1. Оп. 1. Д. 103.. Л. 29-30.; Д. 105. Л. 10.
106. ГАРФ. Ф. 10120. Оп. 1. Д. 181. Л. 1-23.
107. Мишина Е., Скоробатько О. Вынужденная миграция в цифрах // Миграция. 1997. №1. С. 35.
108. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 121. Л. 19-20.
109. Там же. Д. 236. Л. 259.

110. Там же. Д. 331. Л. 73-75.
111. Текущий архив Управления Федеральной государственной службы занятости населения по Курганской области (далее УФГСЗНКО). Вх. письмо №185. 1994. 28 июня.
112. Там же. Исх. письмо. 2002. 12 февраля.
113. АМСКО. Ф.1. Оп.1. Д. 106. Л. 16.
114. Там же. Д. 199. Л. 10.
115. Там же. Д. 159. Л. 59.
116. Там же. Д. 157. Л. 245-246.
117. Там же. Д. 335. Л. 143.
118. Там же. Д. 313. Л. 7.
119. Текущий архив Курганского областного комитета государственной статистики. Ф. 1591. Оп. 7. Д. 139. Л. 6.
120. Там же. Д. 158. Л. 9.
121. Численность и миграция населения в РФ в 1997 г.: Статистический бюллетень. М., 1998. С.39. Численность и миграция населения в РФ в 2000 г.: Статистический бюллетень. М., 2001. С. 41.
122. АМСКО Ф. 1. Оп. 1. Д. 224. Л. 15; Д. 345. Л. 20.
123. Информационный бюллетень. ФМС России. 2002. № 1. Л. 24, 30
124. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 280. Л. 14-15.
125. Зауралье. 2000. 22 января.
126. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 196. Л. 26.
127. Там же. Д. 329. Л. 64.
128. Социально-экономическое положение Курганской области за 1991, 1998-2003 гг.: Стат. сб. Курган: Курганский облкомстат, 2004. С. 5-6.
129. Проблемы, перспективы и направления демографического развития Курганской области: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Курган, 2003. С. 10.
130. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 327. Л. 169-172.
131. Там же. Д. 372. Л. 256.
132. Там же. Д. 372. Л. 300.
133. Вынужденный переселенец. Путь в Россию / Под ред. В.П. Сидлецкого. Курган: Курганская региональная общественная организация, «Репатриация», 2001. С. 15.
134. Информационный бюллетень ФМС России. М., 1999. С. 15.
135. Информационный бюллетень ФМС России. М., 1995. № 7. С. 5.
136. ГАОПДКО. Ф. 1200. Оп. 9. Д. 20. Л. 24; Д. 5. Л. 15-16.
137. ГАКО. Ф. Р-1874. Д. 140, Л. 1-19; Д. 141. Л. 1-33; Д. 158. Л. 1-28.
138. ГАКО Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 11. Л. 169-170.
139. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 25. Л. 4-6, 47.
140. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 2. Л. 3.
141. Там же. Л. 7.
142. Там же. Л. 11.
143. Там же. Л. 15.
144. Там же. Л. 16.

145. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 14. Л. 90-97, 98-103.
146. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 19-а. Л. 40.
147. Там же. Д. 4. Л. 23.
148. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 25. Л. 46-47.
149. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3. Л. 29.
150. Там же. Л. 30-32.
151. ГАКО. Ф. 2452. Оп. 1. Д. 195. Л. 256-260.
152. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 59. Л. 8.
153. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 131. Л. 2.
154. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 195. Л. 256-260.
155. Регент Т.М. Российское государство - вынужденным переселенцам и беженцам. М., 1998. С. 40.
156. Там же. С. 39-41.
157. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1996. № 1. С. 22, 57; Там же. 1997. № 2. С. 23; Там же. 1998. №3. С. 14; Там же. 1999. № 4. С.17; Там же. 2000. № 5. С.11; Информационный бюллетень территориального органа Минфедерации России по Курганской области. 2001. № 1. С. 9; Там же. 2002. №2. С. 11, 13.
158. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1, Д. 312. Л. 16.
159. Федеральная миграционная служба России. Информационный бюллетень. М., 1998. С. 25.
160. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 104. Л. 85.
161. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 313. Л. 4; Д. 412 Л. 21; Д. 517. Л. 11; Д. 611. Л. 9.
162. Там же. Д. 104. Л. 107-112.
163. Там же. Д. 160. Л. 271-272.
164. Там же. Д. 189. Л. 92-94.
165. Там же. Д. 200. Л. 103.
166. Там же. Д. 237. Л. 163-165.
167. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 282. Л. 150-152.
168. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 196. Л. 141, 143, 148.
169. Информационный бюллетень Управления по делам миграции УВД Курганской области. 1998. №3. С. 16.
170. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 121. Л. 229.
171. Там же. Д. 161. Л. 3.
172. Там же. Д. 236. Л. 169.
173. Там же. Д. 123. Л. 5.
174. Там же. Д. 278. Л. 19.
175. Собрание законодательства РФ. М., 1997. № 20. Ст. 2281.
176. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 273. Л. 213-214.
177. Собрание законодательства РФ. 1994. №18. Ст. 2065.
178. Там же. № 6. ст. 607.
179. ГАКО. Ф. Р-2452. Д. 194. Л. 28-29.
180. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 224. Л. 13.
181. Там же. Д. 368. Л. 52.
182. Там же. Д. 234. Л. 1-4.

183. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 17.
184. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 59. Л. 41.
185. Там же. Л. 67-69.
186. Там же. Д. 199. Л. 27.
187. Социально-экономическое положение Курганской области за 1991, 1998-2003 гг. Курган, 2004. С. 46.
188. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области, Курган. 2002. №2. С. 11.
189. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 60. Л. 12.
190. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 193. Л. 283-294.
191. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 150. Л. 203. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 24.
192. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 200. Л. 1.
193. Там же. Д. 194. Л. 132-133.
194. Там же. Д. 3. Л. 20.
195. АМСКО. Оп. 1 Д. 282 а. Л. 18.
196. Там же. Д. 159. Л. 97-99.
197. Текущий архив Государственного учреждения дополнительного образования «Областной Центр терапевтической педагогики»: Справка директора Центра Саяпина К.К. Курган, 2000.
198. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области, Курган. 1999. №4. С.32; 2000. № 5. С. 23.; Информационный бюллетень территориального органа Минфедерации России в Курганской области. 2001. № 1. С.20.
199. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 334. Л. 73-76.
200. Там же. Д. 59. Л. 25.
201. Там же. Д. 123. Л. 19-21.
202. Текущий архив Главного управления социальной защиты населения Курганской области (далее - ГУСЗНКО). Отчет об оказании адресной социальной помощи и развитии бытовых услуг за 2000 г. Л. 4-5.
203. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 335. Л. 61.
204. «В изменившейся обстановке мы ищем новые подходы для более эффективной работы» // Зауралье. 2001. 7 февраля; Лад – это значит ладится // Там же. 15 февраля; Необходимые хлопоты в Правительстве области // Там же. 21 февраля; Поток переселенцев мельчает с каждым месяцем // Там же. 11 апреля; Мигрантам помогают и будут это делать впредь // Там же. 18 апреля;. Китайцы ищут работу на наших полях // Там же. 21 апреля; Афганские нелегалы осуждены в Кургане // Там же. 12 мая; Где взять волю // Там же. 23 мая; Переселенцы получают помощь // Там же. 4 июля; Скоро нелегалы могут нарваться на ПИКи // Там же. 20 декабря; Министерства нет, а переселенцы есть // Там же. 6 декабря; Немало нелегалов «затерялось» на просторах Отчизны // Там же. 20 декабря; Миграция//Новый мир. 2001. 27 февраля; Судебная коллегия решила// Там же; Не ущемляя прав мигрантов // Там же. 18 апреля; Переселенцы нуждаются в заботе // Там же. 24 апреля;. День казахской культуры // Там же. 8 мая; Реше-

нием имени Российской Федерации // Там же. 11 мая; Экспертиза на соответствие // Там же. 12 мая; Дети вынужденных переселенцев // Там же. 23 мая; В традициях казаков // Там же. 31 мая; Конструктивный диалог // Там же. 28 июня; Жилье для вынужденных переселенцев // Там же. 10 июля; Жилье – вынужденным переселенцам // Там же. 18 июля; Совет по делам миграции выезжал в с. Яровое // Там же. 7 августа; Процесс длительный и сложный // Там же. 10 августа; Незаконная миграция – угроза национальной безопасности // Там же. 21 декабря; Свой среди чужих // Курган и Курганцы. 2001. 25 мая; Песни патриотов // Там же; Великий и могучий нуждается в поддержке // Там же. 5 июня; Мигрантами займется МВД // Там же. 21 декабря; Где жить вынужденным переселенцам // Призыв (газета Макушинского района). 2001. 17 июля.

205. Информационный бюллетень территориального органа Минфедерации России в Курганской области. 2001. № 1. С. 35-36.

206. Ведомости РФ. 1992. №25. Ст. 1422. Зинченко Н.Н. Миграция населения: теория и практика международно-правового регулирования: Монография. М.: Внешторгиздат, 2003. С. 140.

207. Постановление Правительства РФ от 22.09.92. № 740 . Вопросы Федеральной миграционной службы России. М. 1992. п.5. //www.consultant.ru.

208. Информационно-аналитический бюллетень ФМС России. М., 1997.Л.1.

209. Информационно-аналитический бюллетень ФМС России. М., 1999.Л.24.

210. Указ Президента РФ о преобразовании ФМС России в Министерство по делам Федерации, национальной и миграционной политике Российской Федерации. Российская газета. 20 мая 2000. № 97.

211. Иларионова Т.С. Миграции в измерении истории, социологии и права. М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 28.

212. ГАКО. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 11. Л. 169-170.

213. Ведомости РФ. 1993. №12. Ст.425; СЗ РФ. 1997. №26. Ст. 2956.

214. Ведомости РФ. 1993. №12. Ст.427; СЗ РФ. 1995. №52. Ст. 5110.

215. Распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р «О концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №10. С. 923.

216. Воробьева О., Скоробатько О. Научное обеспечение управления миграцией // Миграция. 1997. № 2 (3). С 18-19.

217. АМСКО: Ф. 1. Оп. 1. Д. 334. Л. 152-181.

218. Компас беженца и вынужденного переселенца (краткий справочник). М., 1998. С.10.

219. Иларионова Т.С. Миграции в измерении истории, социологии и права. М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 49.

220. Там же. С. 41.

221. Там же. С. 4.

222. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1998. № 3. С. 2.

223. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 30. Л. 19.

224. Там же. Д. 111. Л. 1-3.

225. Там же. Д. 120. Л. 66-68.



226. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1998. № 3. С. 22.
227. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 166. Л. 1-2, 4-5, 7-10.
228. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1996. № 1. С. 23.
229. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1997. № 2. С. 24.
230. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 154. Л. 2-8, 66.
231. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1997. № 2. С. 9.
232. АМСКО: Ф. 1. Оп. 1. Д. 157. Л. 165.
233. Там же. Д. 150. Л. 208-209.
234. Там же. Д. 108. Л. 126.
235. Там же. Д. 238. Л. 50.
236. Там же. Д. 189. Л. 10.
237. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1999. № 4. С. 36-37.
238. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 2002. № 2. С. 27-29.
239. Там же. С. 22-24.
240. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 280. Л. 286.
241. Там же. Д. 273. Л. 142.
242. Там же. Д. 370. Л. 49.
243. Международная организация по миграции // Миграция и миграционная политика: Материалы семинара. М., 1992. С. 54-62.
244. АМСКО: Ф. 1. Оп. 1. Д. 121. Л. 167.
245. АМСКО: Ф. 1. Оп. 1. Д. 158. Л. 270.
246. Там же. Д. 248. Л. 1-3.
247. Там же. Д. 290. Л. 1-2.
248. Александров В. Помогает «Надежда» // Зауралье. 2001. 6 июня.
249. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 290. Л. 4-5.
250. Там же. Д. 289. Л. 107.
251. Там же. Д. 372. Л. 299. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 2001. № 1. С. 9.
252. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1996. № 1. С. 41.
253. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1999. № 4. С. 45.
254. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 2001. № 1. С. 19.
255. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 372. Л. 176, 178.
256. Там же. Д. 372. Л. 161-162.
257. Текущий архив Управления труда Курганской области. Ф. Р-1764. Оп. 1. Д. 492. Л. 68. Информационный бюллетень миграционной службы Курганской области. 1998. № 3. С. 45-48; 1999. № 4. С. 69-72; 2000. № 5. С. 43-46. Инфор-

мационный бюллетень территориального органа Минфедерации России в Курганской области. 2001. № 1. С. 44-48.

258. Собрание законодательства РФ. 2000. 9 октября. № 41. Ст. 4081.

259. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 219а. Л. 2-5.

260. Там же. Д. 327. Л. 37.

261. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3. Л. 214.

262. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 217. Л. 290.

263. Там же. Д. 19 а. Л. 1, 25, 26, 49, 67; Д. 3, Л. 1.

264. Там же. Д. 181. Л. 19-21; Д. 224. Л. 7-9.

265. Руки помощи протягивает церковь // Миграция. 1998. № 1. С.36.

266. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 313а. Л. 214.

267. Проблемы, перспективы и направления демографического развития Курганской области: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. 24 апреля 2003 г. Курган, 2003. С. 3, 104.

268. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 313. Л. 7.

269. Там же. Л. 7-8.

270. Информационный бюллетень территориального органа Минфедерации России в Курганской области. 2001. №1. С. 14-21.

271. Там же. С. 22-23.

272. АМСКО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 6. Л. 30.

273. Там же. Д. 279. Л. 176.

274. Миграционный вестник. 2003. № 25-26. С.1.

275. Собрание законодательства РФ. 2002. № 8. Ст. 813.

276. Миграция в России. 1999. Октябрь-ноябрь. С. 10-20.

277. Собрание законодательства РФ 2002. № 34. Ст. 3032.

278. Российская газета. 2002. 5 июня. С. 3.

279. Миграционный вестник. 2004. № 1. С. 1.

280. Миграционный вестник. 2003. № 25-26. С. 1.

281. Миграционный вестник. 2004. № 1. С. 1.

282. Информационно-статистический сборник Федеральной миграционной службы МВД Российской Федерации. 2002. № 1. С. 45.

283. Вестник Форума. 2003. № 5-6. С. 11.

284. Вестник Форума. 2003. № 5-6. С. 5.

285. Новый мир (Курганская обл.). 5 марта 2003.

286. Текущий архив УФМС России по Курганской области. Из справки о выполнении в Курганской области Федерального закона № 115-ФЗ от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». С. 1.

287. Собрание законодательства РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

288. АМСКО Ф. 1. Оп. 1 Д. 372. Л. 64.

289. Российская газета. 2002. 27 июля.

290. Текущий архив УФМС России по Курганской области. Справка по итогам мониторинга о наличии нелегальных мигрантов в Курганской области (март, 2003 г.). С. 1-5.

291. АМСКО Ф. 1. Оп. 1. Д. 353. Л. 1-29.

292. Текущий архив УФМС России по Курганской области. Из материалов к совещанию в ФМС России г. Москва. 2002. 4 декабря. С.2.

293. Проблемы, перспективы и направления демографического развития Курганской области: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Курган, 2003. С. 14.

294. Текущий архив УФМС России по Курганской области. 2005 г. Из информации «О влиянии миграционного фактора на демографическую ситуацию в Курганской области». Л. 1-2.

295. АМСКО Ф. 1. Оп. 1. Д. 365. Л. 46-48.

296. Текущий архив УФМС России по Курганской области. Справка. «О миграционной ситуации в Курганской области за 2000-2005 гг.». Л. 4.

297. Российская газета. 2002. 6 ноября.

298. Текущий архив УФМС России по Курганской области. Справка «Об эффективности работы органов внутренних дел по контролю за привлечением и использованием на территории Курганской области иностранной рабочей силы в 2000-2004 гг.». Л. 1

299. АМСКО Ф. 1. Оп. 1. Д. 365. Л. 178.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Таблица П 1

### Размещение вынужденных мигрантов «первой волны» по городам и районам Курганской области (1 июля 1992 г. – 1 января 1994 г.)\*

№№ п/п	Город, район	Всего, чел.	В том числе:	
			Город	Село
1	г. Курган	661	639	22
2	Альменевский	38	3	35
3	Белозерский	59	-	59
4	Варгашинский	31	12	19
5	Далматовский	69	25	44
6	Звериноголовский	34	-	34
7	Каргапольский	57	5	52
8	Катайский	27	20	7
9	Кетовский	39	-	39
10	Куртамышский	24	11	13
11	Лебяжьеvский	40	23	17
12	Макушинский	46	10	30
13	Мишкинский	21	16	5
14	Мокроусовский	10	3	7
15	Петуховский	84	41	43
16	Половинский	20	14	6
17	Притобольный	36	14	22
18	Сафакулевский	80	2	78
19	Целинный	62	17	45
20	Частоозерский	11	-	11
21	Шадринский	285	164	121
22	Шатровский	18	15	3
23	Шумихинский	64	37	27
24	Щучанский	49	4	45
25	Юргамышский	29	20	9
	Итого	1894	1101	793

\*Таблица составлена по данным: АМСКО: Ф. 1. Оп 1. Д. 56. Л. 40.

**Государства, из которых прибыли вынужденные мигранты в Курганскую область и национальный состав переселенцев (1993-1995 гг.)\***

Республика	Всего, чел.	Русские	Татары	Украин-	Башкиры	Белорусы	Чеченцы	Немцы	Армяне	Азербайд-жанцы	Грузины	Киргизы	Таджики	Другие
Молдавия	115	83	6	2	-	18	-	-	-	-	-	-	-	6
Азербайджан	311	184	-	1	-	-	-	-	92	12	17	-	5	-
Грузия	466	410	4	2	-	-	-	-	26	-	19	-	-	5
Таджикистан	890	782	42	12	-	1	2	3	19	-	-	-	17	12
Чечня	96	42	1	2	-	-	38	-	-	-	5	-	-	8
Латвия	45	39	-	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Эстония	11	5	-	-	4	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Литва	15	13	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
Украина	120	94	6	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18
Киргизия	620	483	22	-	-	-	-	9	-	1	-	98	-	7
Казахстан	4169	3690	79	142	31	25	1	53	27	1	23	14	2	55
Узбекистан	1145	1002	70	18	-	3	3	-	24	-	21	-	2	2
Туркмения	50	45	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4
Армения	114	57	-	1	-	-	-	1	36	14	3	-	2	-
Белоруссия	13	13	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Другие	47	38	-	-	4	1	-	4	-	-	9	-	-	17
Всего	8227	6980	230	190	39	49	44	70	224	28	97	112	28	136

\*Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1996. №1. С. 51.

**Динамика расселения мигрантов на территории Курганской области  
в 1993-1995 гг., чел.\***

Районы	Всего			Город, поселок городского типа			Село		
	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.	1993 г.	1994 г.	1995 г.
Альменевский	38	62	93	-	-	-	38	62	93
Белозерский	59	39	62	-	-	-	59	39	62
Варгашинский	31	43	129	12	-	86	19	43	43
Далматовский	89	58	62	25	24	16	44	34	46
Звериноголов- ский	34	46	140	-	-	-	34	46	140
Каргапольский	57	92	114	5	-	47	42	82	67
Катайский	27	32	66	20	18	38	7	14	28
Кетовский	39	150	238	-	-	-	39	150	238
Куртамышский	24	145	246	11	93	123	13	52	123
Лебяжьеvский	40	78	67	23	-	25	17	78	62
Макушинский	46	107	68	32	33	90	14	74	78
Мишкинский	21	55	88	16	-	45	5	55	51
Мокроусовский	10	74	85	-	-	-	10	74	85
Петуховский	94	270	264	41	154	175	43	116	89
Половинский	20	107	142	-	-	-	20	107	142
Притобольный	36	46	72	-	-	-	36	46	72
Сафакулевский	80	25	36	-	-	-	80	25	36
Целинный	62	46	45	-	-	-	62	46	45
Частоозерский	11	15	27	-	-	-	11	15	27
Шадринский	265	379	381	164	223	241	121	156	140
Шатровский	18	24	28	-	-	-	18	24	28
Шумихинский	64	116	119	37	75	85	27	41	24
Щучанский	49	25	41	4	14	12	45	11	29
Юргамышский	29	69	84	20	-	16	9	69	68
г. Курган	661	1180	1221	549	1084	1175	22	96	48
Итого:	1894	3282	4058	1059	1718	2184	633	1564	1874

\*Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1996. №1. С. 49.

**Динамика расселения мигрантов на территории Курганской области  
в 1995-1996 гг., чел.\***

Районы	Всего		Город, поселок городского типа		Село	
	1995 г.	1996 г.	1995 г.	1996 г.	1995 г.	1996 г.
Альменевский	93	44	-	-	93	44
Белозерский	62	49	-	-	62	46
Варгашинский	120	61	86	33	43	28
Далматовский	62	29	16	14	-	15
Звериноголов- ский	149	19	-	-	149	19
Каргапольский	114	83	47	25	67	58
Катайский	66	57	38	30	28	27
Кетовский	238	179	-	14	238	163
Куртамышский	246	65	123	31	123	54
Лебяжьеvский	87	72	23	45	62	27
Макушинский	168	44	90	23	78	21
Мишкинский	99	25	45	18	54	9
Мокроусовский	85	24	-	-	85	24
Петуховский	264	61	175	38	89	23
Половинский	142	45	-	-	142	45
Притобольный	72	25	-	-	72	25
Сафакулевский	36	15	-	-	38	15
Целинный	45	27	-	-	45	27
Частоозерский	27	5	-	-	27	5
Шадринский	381	173	241	130	140	43
Шатровский	28	4	-	-	22	4
Шумихинский	119	35	95	17	24	18
Щучанский	41	25	12	5	29	20
Юргамышский	84	25	16	8	68	17
г. Курган	1221	569	1175	559	48	-
Итого:	4058	1770	2184	988	1874	782

\*Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1996. №1. С. 37.

**Динамика расселения мигрантов «третьей волны» в городской и сельской местности области в 1997-2001 гг., чел.\***

Районы	Всего	Город, поселок городского типа	Село
Альменевский	117	-	117
Белозерский	152	-	152
Варгашинский	263	184	79
Далматовский	204	83	121
Звериноголовский	313	-	313
Каргапольский	303	115	188
Катайский	137	63	74
Кетовский	1061	-	1061
Куртамышский	567	324	243
Лебяжьеvский	228	99	129
Макушинский	234	133	131
Мишкинский	115	53	62
Мокроусовский	79	-	79
Петуховский	281	200	81
Половинский	309	-	309
Притобольный	178	6	172
Сафакулевский	53	-	53
Целинный	126	-	126
Частоозерский	86	-	86
Шадринский	663	137	526
Шатровский	143	-	143
Шумихинский	228	158	83
Щучанский	105	71	34
Юргамышский	229	65	159
г. Курган	3033	3033	-
г. Шадринск	398	398	-
Итого:	9646	5130	4516

\*Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 44. Там же. 1999. №4. С. 67. Там же. 2000. №5. С. 42; Там же. 2001. №1. С. 42. Там же. 2002. №2. С. 41.



**Национальный состав вынужденных переселенцев, получивших статус  
за 1997-2001 гг., чел.\***

Националь- ность	Кол-во чел.	%
Русские	7713	79,8
Украинцы	662	6,8
Татары	190	1,9
Чеченцы	461	4,8
Немцы	38	0,4
Казахи	26	0,3
Башкиры	46	0,5
Белорусы	109	1,1
Другие	425	4,4
Всего	9669	100

\*Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 34. Там же. 1999. №4. С. 63. Там же. 2000. №5. С. 37. Там же. 2001. №1. С. 39-40. Там же. 2002. №2. С. 37-38.

**Возрастной состав вынужденных переселенцев «третьей волны»  
(1997-2001 гг.)\***

	Всего	В том числе (чел.)			Удельный вес (%)		
		0-15 лет	16-60 лет	Старше 60 лет	0-15 лет	16-60 лет	Старше 60 лет
Итого	9669	2854	5942	848	29,5	61,7	8,8

\*Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 35. Там же. 1999. №4. С. 62. Там же. 2000. №5. С. 36. Там же. 2001. №1. С. 39. Там же. 2002. №2. С. 37.

**Общеобразовательный уровень вынужденных переселенцев  
(1997-2001 гг.)\***

Всего (чел., %)	Уровень образования (чел.)			Удельный вес, %		
	высшее	н/высшее и ср/спец.	среднее и ниже	высшее	р/высшее и ср/спец.	среднее и ниже
6789 (100%)	792	2257	3740	11,7	33,3	55,0

\*Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 36. Там же. 1999. №4. С. 64. Там же. 2000. №5. С. 38. Там же. 2001. №1. С. 40. Там же. 2002. №2. С. 38-39.

**Категории малообеспеченных семей вынужденных переселенцев  
«третьей волны» (1997-2001 гг.)\***

селенцев	Семей	Человек
Всего зарегистрировано	4144	9646
Из них являлись малообеспеченными	1772	3268
В том числе по категориям: одинокий пенсионер	438	438
одинокий инвалид	6	6
Семья, состоявшая только из пенсионеров и (или) инвалидов	187	374
Одинокий родитель с ребенком (детьми) в возрасте до 18 лет	460	1138
Многодетная семья с тремя и более детьми в возрасте до 18 лет	261	1312

\*Таблица составлена по данным: Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 42. Там же. 1999. №4. С. 65. Там же. 2000. №5. С. 39. Там же. 2001. №1. С. 41. Там же. 2002. №2. С. 40.

**Размеры долговременной беспроцентной ссуды на строительство (приобретение) жилья, выданной вынужденным переселенцам в Курганской области в 1993-2001 гг.\***

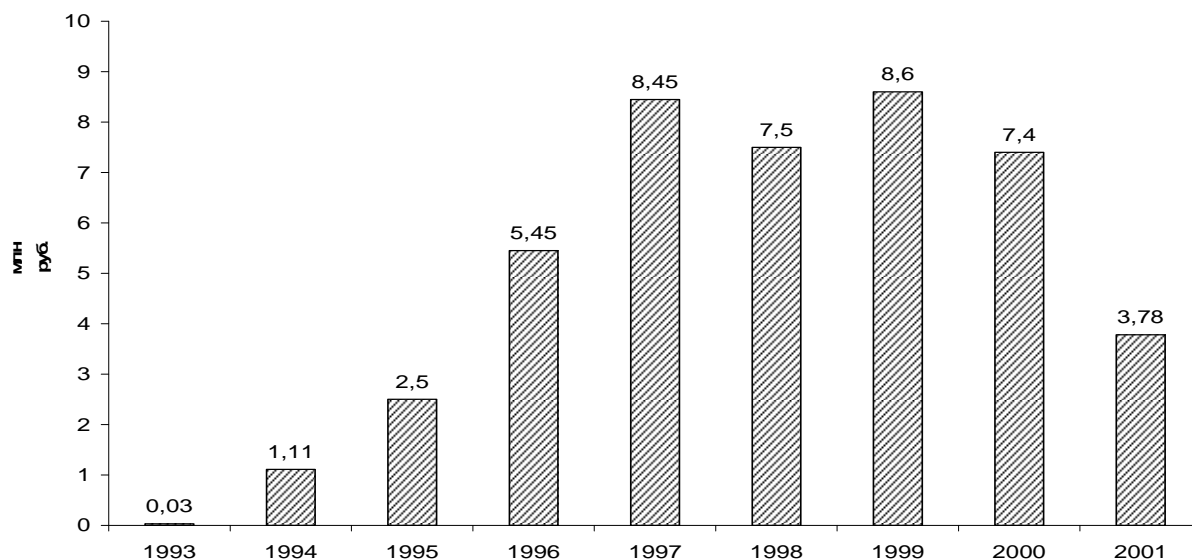
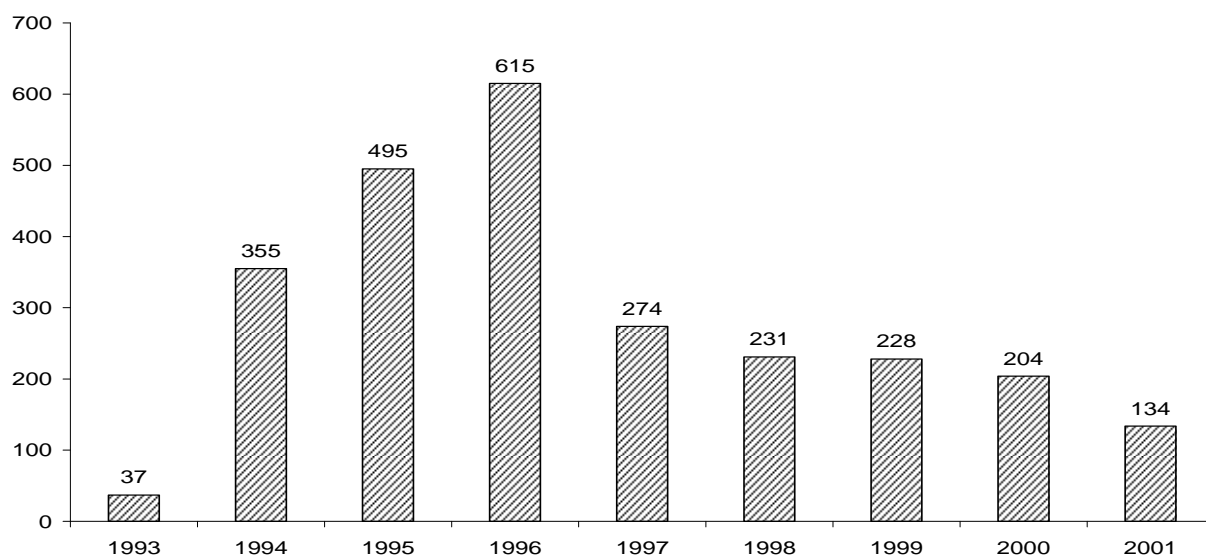


Диаграмма П 10.2

**Количество семей вынужденных переселенцев в Курганской области, получивших ссуды в 1993-2001 гг.\***



\* Информационные бюллетени Миграционной службы Курганской области: 1996. № 1. С. 22, 57; 1997. № 2. С. 23; 1998. № 3. С. 14; 1999. № 4. С. 17; 2000. № 5. С. 11. Информационный бюллетень территориального органа Минфедерации России по Курганской области. 2001. № 1. С. 9; 2002. № 2. С. 11, 13

**Распределение районов и городов Курганской области по предпочтительности для расселения в них вынужденных переселенцев (в соответствии с наличием свободных земель и миграционной емкостью расселения на 1998 г.)\***

Район, город	Общая площадь земель (тыс. га)	Земля спец. фонда** (тыс. га)	Всего с./х. угодий (тыс. га)	Из них пашни (тыс. га)	Кол-во крест. (фермерских) хозяйств	Возможная численность переселенцев
1	2	3	4	5	6	7
<b>1 зона – относительно благоприятная для расселения</b>						
Варгашинский	298	59,6	176,8	114,5	249	75
Кетовский	319	10,9	142,6	96,1	298	390
Куртамышский	392	62,8	264,5	167,9	262	175
Лебяжьевский	318	10,0	225,8	150,1	198	70
Мишкинский	300	39,1	181,7	121,3	144	70
Петуховский	278	15,3	190,5	122,2	441	80
Половинский	273	12,7	207,1	144,5	470	100
Шадринский	407	20,4	252,2	158,8	95	140
<b>2 зона – ограниченных возможностей в приеме вынужденных мигрантов</b>						
Альменевский	148	21,8	167,2	96,5	59	60
Белозерский	342	3,7	179,1	96,4	211	60
Далматовский	450	7,9	208,4	132,2	68	65
Звериноголовский	136	24,1	103,5	67,3	54	50
Каргапольский	321	0,4	167,4	111,3	122	60
Катайский	267	7,0	146,2	92,6	55	40
Макушинский	347	44,3	247,3	167,6	291	55
Шатровский	352	9,9	149,5	102,8	73	60
Шумихинский	281	17,6	178,1	116,3	131	60
г. Шадринск	17	-	4,4	2,8	1	160
<b>3 зона – неблагоприятная для размещения в ней вынужденных мигрантов</b>						
Мокроусовский	308	11,7	188,9	108,6	174	35
Притобольный	230	18,3	180,9	115,6	93	40
Сафакулевский	229	4,2	152,9	108,8	194	10
Целинный	345	14,9	269,4	190,9	104	35
Частоозерский	192	18,8	117,3	61,8	135	20
Щучанский	286	19,0	172,6	118,8	95	25
Юргамышский	259	9,8	139,8	100,2	163	45
г. Курган	53	-	21,6	14,7	21	1020
<b>Итого</b>	<b>7148</b>	<b>466,4</b>	<b>4436,1</b>	<b>2880,9</b>	<b>4201</b>	<b>3000</b>

\*Таблица составлена по данным: Текущий архив Миграционной службы Курганской области // Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1999. №4. С. 13.

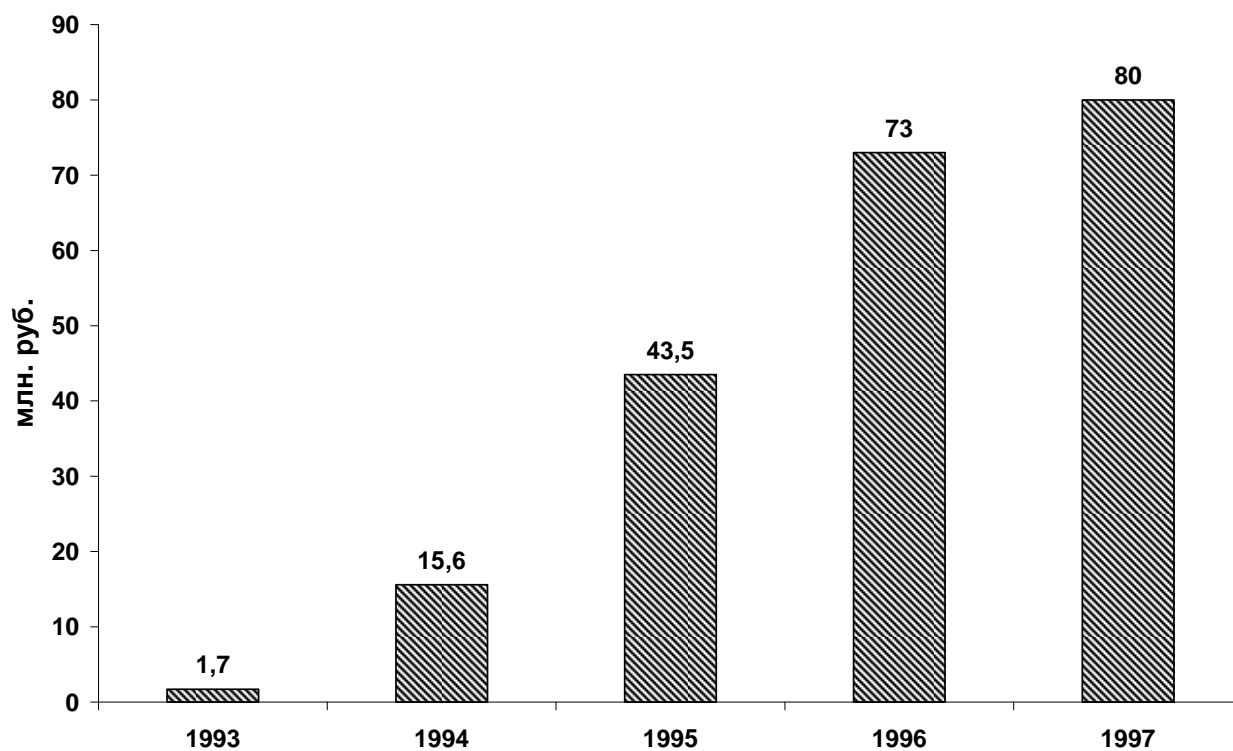
\*\*Под специальным фондом понимается целевой земельный фонд для расселения беженцев и вынужденных переселенцев, сформированный за счет земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, выделяемых на осуществление миграционных программ для жилищного строительства, организации личного подсобного хозяйства, крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов.

**Источники существования вынужденных мигрантов, прибывших в  
Курганскую область с 01.01.93 по 01.01.2002 г.\***

Год	Из общей численности мигрантов, чел.					Удельный вес по источнику средств, %				
	Зарплата	Пособия	Стипендии	На иждивении родственников	Др. источник	Зарплата	Пособия	Стипендии	На иждивении родственников	Др. источник
1993	831	98	14	81	25	79,2	9,3	1,3	7,7	2,5
1994	1662	11	54	106	-	90,8	0,6	2,8	5,8	-
1995	2272	281	25	1389	-	57,3	7,0	0,6	35,1	-
1996	1020	166	3	568	13	57,6	9,4	0,2	32,1	0,7
1997	1763	335	6	856	-	59,6	11,3	0,2	28,9	-
1998	2183	323	9	1185	-	59,0	8,7	0,3	32,0	-
1999	992	149	7	570	-	57,8	8,8	0,04	33,36	-
2000	442	53	5	333	-	53,1	6,4	0,6	39,9	-
2001	223	45	1	166	-	51,3	10,3	0,2	38,2	-
Итого	11388	1461	124	5254	38	62,9	8,0	0,7	28,1	0,3

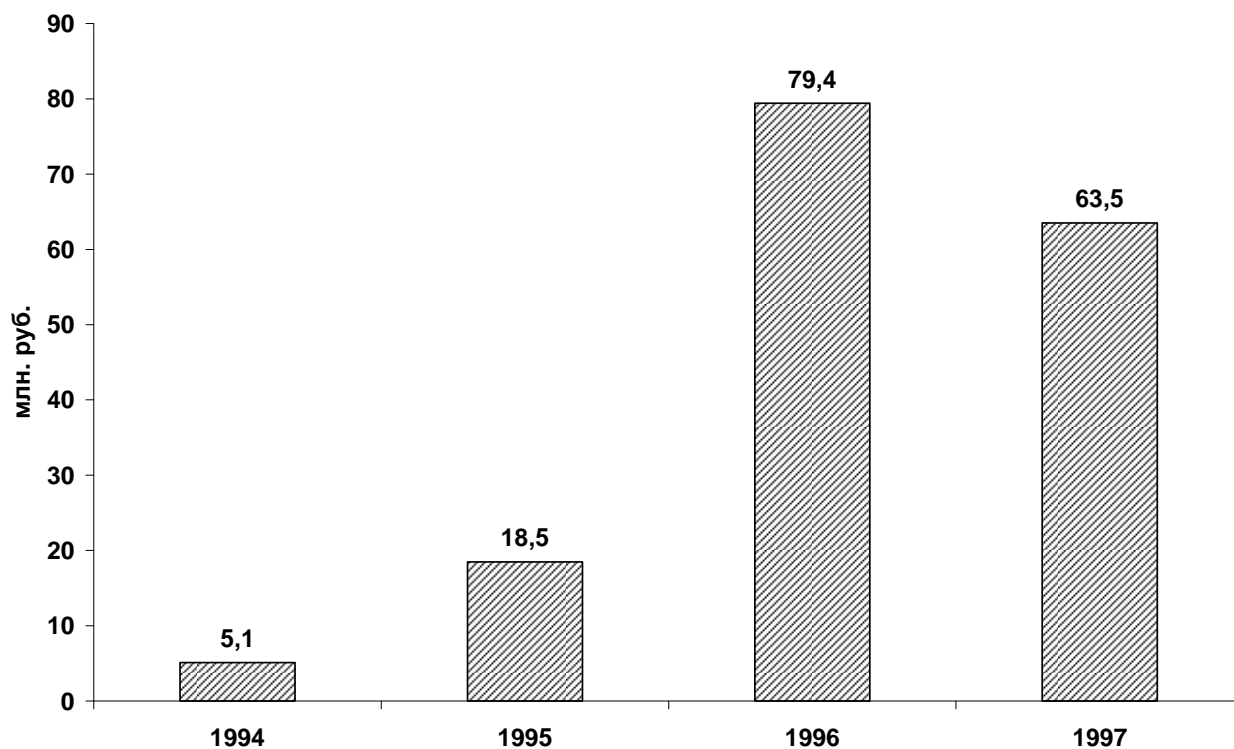
\*Таблица составлена по данным текущего архива УДМ УВД Курганской области // Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 39; 1999. №4. С. 65; 2000. №5. С. 41; 2001. №1. С. 41; 002. №2. С. 39.

**Выделение единовременных денежных пособий вынужденным мигрантам по Курганской области в 1993-1997 гг.\***



\*Диаграмма составлена по данным: Текущий архив Миграционной службы Курганской области // Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 40

**Оказание помощи социально незащищенным категориям беженцев и вынужденным переселенцам по Курганской области продуктами питания, предметами первой необходимости, денежными средствами в 1994-1997 гг.\***



\*Диаграмма составлена по данным: Текущий архив Миграционной службы Курганской области // Информационный бюллетень Миграционной службы Курганской области. 1998. №3. С. 41

**Двусторонние соглашения между государствами-участниками СНГ в области миграции и связанных с ней вопросов\***

Республики бывшего СССР	Российская Федерация
Азербайджан	11, 12, 19, 20**
Армения	4, 11, 13, 18-20, 23
Белоруссия	1, 11, 12, 18-20, 22
Грузия	2, 3, 11, 17, 18, 20
Казахстан	5, 11, 14, 18-20, 28
Киргизия	11, 15, 18-20, 24
Молдавия	11, 18, 19, 22
Таджикистан	9, 11, 16, 18-20
Туркмения	9-11, 18, 20
Узбекистан	11, 18, 20
Украина	11, 19, 21, 22

\*Таблица составлена по данным: Миграция. 1998. №3-4. С. 47.

\*\*Эти цифры означают порядковый номер нижеприведенных соглашений РФ с другими государствами СНГ по проблемам миграции населения

**Заключены соглашения, договоры, меморандумы:**

1. Соглашение «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» (октябрь 1996 г.).
2. Протокол намерений о возвращении месхетинцев в Грузию (1996 г.).
3. Соглашение «О регулировании миграционных процессов и защите прав мигрантов» (февраль 1994 г.).
4. Соглашение «О правовом статусе граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории РФ и граждан РФ, постоянно проживающих на территории Республики Армения» (1997 г.).
5. Договор «О правовом статусе граждан Республики Казахстан и РФ, постоянно проживающих на территории другой стороны» (январь 1995 г.).
6. Меморандум «О сотрудничестве в области миграции» (июль 1994 г.).
7. Программа сотрудничества в области миграции (март 1997 г.).
8. Соглашение «Об управлении процессами перемещения населения» (июль 1997 г.).
9. Соглашение «О двойном гражданстве» (Россия и Туркмения, декабрь 1993 г.), (Россия и Таджикистан 1997 г.).
10. Соглашение «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» (декабрь 1993 г.).
11. Соглашение «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов» (апрель 1994).



- 12.Соглашение «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» (1997).
- 13.Соглашение «О регулировании процесса добровольного переселения» (август 1997).
- 14.Соглашение «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» (июль 1998).
- 15.Соглашение «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» (июль 1995).
- 16.Соглашение «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» (декабрь 1992).
- 17.Соглашение «О регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев» (февраль 1994).
- 18.Соглашение «О безвизовом передвижении граждан государств Содружества Независимых Государств по территории его участников» (октябрь 1992).
- 19.Соглашение «О сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией» (март 1998).
- 20.Соглашение «О порядке въезда граждан государств – участников СНГ в государства, не входящих в СНГ, и выезда из них» (февраль 1997).
- 21.Соглашение «О безвизовых поездках граждан» (март 1997).
- 22.Соглашение «О трудовой деятельности и социальной защите граждан, работающих за пределами границ своих государств» (1993).
- 23.Соглашение «О трудовой деятельности и социальной защите граждан, работающих за пределами границ своих государств» (1994).
- 24.Соглашение «О трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов» (март 1996).
- 25.Соглашение «О трудовой деятельности и социальной защите трудящихся-мигрантов» (апрель 1997).
- 26.Договор «Об избежании случаев двойного гражданства» (1997).
- 27.Двусторонние Соглашения в области трудовой миграции (1997).
- 28.Соглашения «Об упрощенной процедуре принятия и выхода из гражданства» (май 1997).

## СЛОВАРЬ ТЕРМИНОВ

**Адаптация мигрантов** – приспособление к новой социально-демографической среде того места, куда вселился мигрант; к статусной специфике населенных мест (например, при миграции из сельской местности в город); и к новым природно-географическим условиям.

**Беженец** - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений могло стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.

**Временное расселение** – организуется при чрезвычайных ситуациях, как правило, близко от региона конфликта в помещениях, соответствующих минимальным санитарно-эпидемиологическим нормам с использованием общежитий, гостиниц, кемпингов, домов и баз отдыха, пансионатов и т.д.

**Временное убежище** - это возможность иностранного гражданина или лица без гражданства временно пребывать на территории Российской Федерации.

**Вынужденная миграция (перемещение)** – совокупность территориальных перемещений, связанных с постоянным или временным изменением места жительства людей по независящим от них причинам, как правило, вопреки их желанию. Вынужденная миграция может быть внешней (лица, ищущие убежища - беженцы) и внутренней (перемещенные лица, вынужденные переселенцы).

**Вынужденный переселенец** - гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. Вынужденным переселенцем также признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающее на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившее место жительства в пределах территории Российской Федерации по обстоятельствам, перечисленным выше. Вынужденным переселенцем признается также гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в Российской Федерации и утративший этот статус в связи с при-

обретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации.

**Депортация** – насильственное переселение внутри страны или переселение за ее пределы какой-либо группы.

**Диаспора** – часть населения, проживающая вне страны своего происхождения.

**Дискриминация** – ограничения или лишение прав какой-либо группы граждан в силу их национальности, расы, пола, вероисповедания и т.п.

**Землячества** – объединения уроженцев одной местности, страны, живущих в другой местности, стране.

**Иммиграционный контроль** – комплекс мер, направленных на регулирование иммиграции иностранных граждан и лиц без гражданства в Россию; обеспечение защиты законных прав иммигрантов и соблюдение интересов Российской Федерации по предупреждению и пресечению незаконной миграции на территорию государства путем правового положения и целей въезда прибывающих в Россию, постоянно осуществляемый компетентными федеральными органами исполнительной власти во взаимодействии с местными органами власти.

**Интенсивность миграции** – характеристика частоты миграции в определенных территориально-демографических группах.

**Квота** – норма приема иммигрантов, беженцев.

**Компактное поселение** – поселение для постоянного проживания нескольких семей вынужденных переселенцев общей численностью не менее 50 человек в одном населенном пункте, для жизнеобеспечения которых создается общая инженерная и социально-бытовая инфраструктура либо производственная база (предприятие) с целью решения вопроса занятости этих лиц.

**Место временного содержания** - это место пребывания лица, ходатайствующего о признании беженцем его и членов его семьи в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

**Миграционная политика** – совокупность социально-политических концепций и взглядов на миграционную ситуацию, складывающуюся в стране, и конкретных мероприятий по регулированию миграционных процессов, направленных на создание условий для обустройства и социальной адаптации репатриантов, вынужденных переселенцев и беженцев.

**Миграционный поток** – это совокупное число мигрантов, имеющих общие районы прибытия и выбытия для данного отрезка времени.

**Миграция** – это совокупность различных по своей природе территориальных перемещений населения, сопровождающихся изменением места жительства. Существует внешняя миграция (с пересечением государственных границ) и внутренняя (перемещения в пределах одной страны).

**Обустройство вынужденных мигрантов** – жилищное обустройство и содействие в обеспечении занятости.

**Пункт первичного приема миграционной службы (ППП)** – государственное учреждение, предназначенное для временного размещения лиц, которые вынужденно покинули место своего постоянного жительства в одном из

государств - республик бывшего СССР или территорию субъекта Российской Федерации по основаниям, предусмотренным Законами Российской Федерации "О вынужденных переселенцах" или "О беженцах", находятся на территории Российской Федерации, имеют гражданство Российской Федерации или являлись гражданами бывшего СССР, подали в установленном порядке ходатайство о признании вынужденным переселенцем или беженцем и не имеют возможности самостоятельно разместиться в установленном законодательством порядке на период рассмотрения вопроса о регистрации ходатайства.

**Репатриация** – добровольное возвращение на родину военнопленных, перемещенных лиц, беженцев, эмигрантов.

**Резмиграция** – возвращение эмигрантов на родину.

**Фонд жилья для временного поселения** лиц, признанных беженцами, - это совокупность жилых помещений, предоставляемых лицам, признанным беженцами, и членам их семей.

**Центр временного размещения (ЦВР)** лиц, ходатайствующих о признании беженцами - это место пребывания лиц, ходатайствующих о признании беженцами или признанных беженцами, и членов их семей на территории Российской Федерации.

**Центр временного размещения вынужденных переселенцев** - государственное учреждение Федеральной миграционной службы России, предназначенное для временного проживания лиц, получивших свидетельство о регистрации ходатайства о признании лица вынужденным переселенцем, прибывших с ними членов семьи, не достигших 18-летнего возраста, и вынужденных переселенцев при отсутствии возможности самостоятельного определения ими места жительства или места пребывания на территории Российской Федерации.

**\*Словарь терминов составлен по следующей литературе**

1. Словарь-справочник по социальной работе / Под ред. д-ра ист.наук проф. Е.И. Холостовой. М.: Юрист, 1997. 424 с.
2. Соколов А.В., Деев В.М. Беженцы: Краткий словарь-справочник. М.: Институт проблем гуманизма и милосердия, 1993.
3. Юдина Т.Н. Социология миграции. М.: Машков и К, 2004.

Научное издание

Подливалов Сергей Михайлович

**ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ НАСЕЛЕНИЯ В КУРГАНСКУЮ  
ОБЛАСТЬ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
(1992-2002 ГГ.)**

**Монография**

Редактор **Н.А. Леготина**

---

Подписано в печать	Формат 1/16	Бумага тип. № 1
Печать трафаретная	Усл. Печ.л. 8,75	Уч. –изд.л. 8,75
Заказ	Тираж 100	Цена свободная

---

Редакционно-издательский центр КГУ.  
640669, г. Курган, ул. Гоголя, 25.  
Курганский государственный университет.