

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»  
Кафедра «Социологии и социальной работы»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ  
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

Социальная работа с беженцами и мигрантами

**Направление подготовки 39.03.02 Социальная работа**

**Профиль образовательной программы «Социальная работа в системе социальных служб»**

**Форма обучения очная**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>1. Конспект лекций .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Лекция № 1 Исторические особенности переселения людей .....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Лекция № 2 Миграция: понятие, разновидности и особенности этого явления .....</b>	<b>7</b>
<b>1.3 Лекция № 3 Законодательство, регулирующее миграционные процессы в РФ.....</b>	<b>11</b>
<b>1.4 Лекция № 4 Особенности мировой миграции.....</b>	<b>19</b>
<b>1.5 Лекция № 5 Социальная работа с мигрантами в зарубежных странах.....</b>	<b>22</b>
<b>1.6 Лекция № 6 Миграционные процессы в России.....</b>	<b>25</b>
<b>1.7 Лекция № 7 Разрешение социальных проблем беженцев и мигрантов в РФ.....</b>	<b>28</b>
<b>1.8 Лекция № 8 Проблемы миграции в Оренбургской области.....</b>	<b>31</b>
<b>1.9 Лекция № 9 Социальная помощь беженцам и мигрантам в Оренбургской области...</b>	<b>34</b>
<b>2. Методические указания по проведению семинарских занятий .....</b>	<b>36</b>
<b>2.1 Семинарское занятие № С-1 Исторические особенности переселения людей.....</b>	<b>36</b>
<b>2.2 Семинарское занятие № С-2 Миграция: понятие, разновидности и особенности этого явления.....</b>	<b>36</b>
<b>2.3 Семинарское занятие № С-3 Особенности мировой миграции.....</b>	<b>37</b>
<b>2.4 Семинарское занятие № С-4 Социальная работа с мигрантами в зарубежных странах.....</b>	<b>37</b>
<b>2.5 Семинарское занятие № С-5 Миграционные процессы в России.....</b>	<b>37</b>
<b>2.6 Семинарское занятие № С-6 Разрешение социальных проблем беженцев и мигрантов в РФ.....</b>	<b>38</b>
<b>2.7 Семинарское занятие № С-7 Региональные проблемы мигрантов и пути их решения.....</b>	<b>38</b>
<b>2.8 Семинарское занятие № С-8 Социальная помощь беженцам и мигрантам в Оренбургской области.....</b>	<b>38</b>

## 1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

### **1.1 Лекция № (2 часа).**

**Тема:** «Исторические особенности переселения людей»

#### **1.1.1 Вопросы лекции:**

1. История заселения Оренбургского края
2. Переселение людей в Оренбуржье, как важный фактор развития региона

#### **1.1.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Наименование вопроса № 1 История заселения Оренбургского края

Исторически сложилось так, что Оренбуржье было местом передвижения множества народов, которые перемещались в поисках новых мест для обитания. С установлением административных границ в рамках Российского государства данные процессы стали иметь определенную направленность, закономерность, а также контроль со стороны государства.

Во многом управление за ходом миграции людей зависит от той политики и тех действий, которые осуществляются органами власти в стране. Однако не менее важным фактором является и деятельность местных властей, берущих на себя функции по реализации общегосударственных положений. И в этом можно убедиться, проанализировав историю любого региона, особенного такого, как наш Оренбургский край.

С момента основания Оренбурга в середине XVIII в. и, начавшегося с этого времени, более активного заселения данного района жителями из центральных частей России, правительство стало уделять гораздо больше внимания этому важному в военно-стратегическом и торгово-экономическом отношении краю, открывающему пути в различные страны востока, обладающему огромными резервами незаселенных земель и поэтому привлекающему множество переселенцев.

Однако если в числе первых переселенцев в эти земли были по преимуществу военно-служилые люди или те, кто таковыми становились, то в XIX в. основную массу переселяющихся начинают составлять крестьяне. При этом переселенческое движение этого времени носило в большинстве своем стихийный характер. Сотни и тысячи крестьянских на свой страх и риск, обходя различные препятствия, ограничения и запрещения властей, отправлялись на новые места.

Исследователь Ю.С. Зобов отмечает, что правительство, обеспокоенное массовостью самовольных переселений, стремилось как-то регулировать колонизационный процесс, придать ему относительно организованный характер, не допускать самовольных переселений и побегов. В феврале 1800 года вышел указ, временно запрещающий переселение казенных крестьян в Оренбургскую губернию. Это запрещение было отменено в 1805 году, когда были установлены определенные правила переселения казенных крестьян из одной губернии в другую, подтвержденные и дополненные сенатским указом 12 сентября 1808 года.

Тем не менее, устройство переселенцев осуществлялось местными властями крайне медленно, с нарушением правил и нормативов, процветало взяточничество, что вызвало недовольство переселенцев и вынуждало их самим подыскивать земли оседать в селениях, где уже поселились их односельчане, селиться на казачьих и владельческих землях или на землях, занятых другими переселенцами. Все это порождало многочисленные земельные споры, тяжбы и конфликты, вынуждало крестьян на самовольные переселения.

Сенат указом 27 июня 1817 года подтвердил запрещение и недопустимость самовольных переселений казенных крестьян. 18 марта 1824 года Александр I утвердил новые правила переселения. Они были затем подтверждены и дополнены Положением Кабинета Министров от 31 января 1831 года.

По этому положению местные власти должны были по прибытии поверенных от крестьян, желающих переселиться, определить им земельные участки под поселение. Наделять переселенцев следовало из расчета по 15 десятин на мужскую душу, правда,

была существенная оговорка: "Кроме тех случаев, когда само мирское общество пожелает допустить поселение большего числа душ".

Предписывалось не допускать самовольных переходов на другие земли, для чего в земских судах составлялись именные списки переселенцев. По Положению переселенцам должны были предоставляться следующие льготы:

- а) трехлетняя льгота от рекрутской повинности и от платежа податей, натуральных и денежных земских повинностей;
- б) освобождение на 6 лет от воинского постоя;
- в) погашение всех недоимок за прежние годы;
- г) выдача пособия "для домашнего обзаведения" - 100 рублей на семью или на 50 рублей строительного леса.

Земским и градским полициям предписывалось наблюдать, чтобы переселенцы следовали по трактам "в надлежащем порядке", чтобы им отводили бесплатно на ночлег квартиры, "что бы во время пути лошади и скот переселенцев допускаемы были к продовольствию на общих пастбищах без всякой платы".

Однако на практике эти предписания и льготы не всегда осуществлялись местными властями. Переселенцы испытывали все те же неимоверные трудности, с которыми тогда был связан переезд на новые места, подолгу скитались в поисках подходящей земли. Порой, не найдя пристанища, возвращались домой вконец разоренные.

20-30-ые годы XIX в. ознаменовались большим потоком крестьянского переселения в Оренбуржье, в связи, с чем правящим кругам пришлось применять новые меры по приостановлению этих процессов.

Обеспокоенное большим наплывом переселенцев, правительство 5 апреля 1833 года издало сенатский указ о приостановке переселения государственных крестьян в Оренбургскую губернию. После этого указа переселенческое движение хотя и не прекратилось, но пошло на спад.

Но в конце 30-ых годов правительство вновь разрешило переселение государственных крестьян в Оренбургские земли.

В 80-ых годов XIX в. власти, стремясь урегулировать процессы переселения, издают ряд законодательных актов, носящих сперва временный характер (1881 г.), а затем и постоянный (1889г.).

Наплыв переселенцев на Южный Урал усилился в связи с проведением в 1877 году Самаро-Оренбургской и в 1888-1890 годах Самаро-Златоустовской железных дорог. Южный Урал служил промежуточным этапом на пути переселенцев, следовавших в Сибирь и на Дальний Восток. Но прожив в дальней и изнурительной дороге последние средства, крестьяне оседали в Оренбургской губернии.

По мере увеличения размеров переселения в наши края проблемы устройства и положения вновь прибывших становились все более острой социальной проблемой. На что обращали внимание как местные сообщества, в том числе и из числа благотворителей, так и местные власти.

Однако проблемы всех переселенцев это не решало. Трудности устройства приводили к разорению значительного числа переселенцев. Не найдя на новом месте заработков, многие из них возвращались на родину. Так, в Оренбургскую губернию прибыло в 1895 г. 200, а выбыло из губернии 139 семей. Крестьянам приходится брать в аренду землю, перекупать ее у купцов, терпеть произвол и насилие.

В целом политика властей по отношению к переселению людей на новые территории носила не однозначный характер, причем не только на местном, но и на общегосударственном уровне.

В современных условиях власти, столкнулись с той же проблемой массовой миграции населения и не смогли грамотно и в короткие сроки разрешить ее не с помощью ограничительных мер, как, например, через принятие в Оренбургской области в 1994 г. постановления «О временном порядке регулирования пребывания беженцев,

вынужденных переселенцев, иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Оренбургской области» (впоследствии отмененное как незаконное), а путем сбалансированных и систематических мер.

В целом это можно отнести не только к местным властям, но и к федеральным, поскольку правовая база в этой отрасли долгое время носила не сформировавшийся характер. Так, например, только в 2003 г. была принята «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации», которая позволила определить систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти в области управления миграционными процессами.

## 2 Наименование вопроса №2 Переселение людей в Оренбуржье, как важный фактор развития региона

Изучение любых процессов и явлений не возможно без предварительного ознакомления с тем, что предшествовало их возникновению. Без познания исторической основы формирования региона не возможно выявить сущность сложившихся отношений. Именно с этой целью стоит обратиться к истории переселенческого движения в Оренбуржье и его влиянии на экономику региона в целом.

19 апреля 1743 года на берегу Яика, недалеко от впадения в него Сакмары был заложен город Оренбург, ставший главным городом обширного края и важным центром торговли со странами Востока. Выбор места оказался весьма удачным с экономической точки зрения, поскольку был наиболее пригоден для хлебопашства и торговли с азиатскими странами.

В 1744 году правительство учредило пограничную Оренбургскую губернию с центром в Оренбурге. В 1753 году правительство организовало Оренбургское казачье войско.

Документальные источники не оставляют никакого сомнения, что в середине восемнадцатого века казаки занимались хлебопашеством. Хлебопашество носило чисто потребительский характер. Развивалось бахчеводство, огородничество. Отдельные казаки, как отмечали современники, получали большие доходы от продажи скота и лошадей.

Ведущую роль в земледельческом освоении края играло пришлое крестьянское население: русские, татары, чуваши, мордва и др. Они приносили с собой веками сложившуюся культуру земледелия, агротехнические навыки и приемы, разнообразные орудия труда. Своим упорным трудом они поднимали целину, расширяли посевы, способствовали переходу башкир от полукочевого хозяйства к земледелию и в конечном итоге превращению края в район крупного производства хлеба. С возникновением новыхселений появлялись и новые массивы возделанных полей.

К концу XVIII в. (1794) площади посевов увеличились по сравнению с 60-ми годами более чем на 700 тыс. десятин. Этот огромный прирост посевов хлеба был достигнут благодаря упорному труду крестьян-земледельцев.

С самого начала заселения края его первопоселенцы стали открывать и осваивать месторождения различных руд и минералов. Богатства недр способствовали возникновению горнозаводской промышленности на Южном Урале.

Важное место в хозяйстве края занимал Илецкий соляной промысел, который с 1753 г. стал казенным. Хотя местное население добывало здесь соль задолго до основания города Оренбурга. На разработке соли трудились до 200 человек ссыльных и каторжников. Ежегодная добыча соли составляла 500 тыс. пудов. Илецкая соль отличалась высоким качеством и успешно продавалась внутри губернии и за ее пределами.

Развивались в губернии и другие отрасли промышленности: мукомольная, кожевенная, салотопенная, винокуренная. В 60-х годах появился пуховязальный промысел.

Рост сельскохозяйственного и промышленного производства способствовал развитию внутренней и внешней торговли, втягиванию края в систему всероссийского

рынка. В городах и крупных селах возникали ярмарки и базары, где шла торговля местными и привозными товарами. В 1749 – 1754 гг. у Оренбурга на левобережье Яика для торговли с азиатскими купцами был сооружен Меновой двор. Он представлял собой внушительных размеров четырехугольное кирпичное сооружение (длина каждой стороны стены 430 м). Внутри находилось 246 лавок и 140 амбаров, где с весны до поздней осени шла оживленная торговля, преимущественно меновая, т. е. безденежная. Торговали российскими котлами, металлической и деревянной посудой, хлебом, выделанной кожей, тканями, среднеазиатскими халатами, шелками, коврами, фруктами. Казахи Малого жуза пригоняли для обмена многочисленные стада лошадей и овец, привозили шкурки лисиц, корсаков, волков и других степных зверей. В Оренбург ежедневно приезжало от 100 до 2000 человек. Торговые обороты росли из года в год и приносили большой доход.

Всего за период со II по III ревизию (1747 – 1765) в Оренбургскую губернию прибыло 34890 переселенцев, в том числе 18,3 тыс. татар, 9,8 тыс. чувашей, 3,7 тыс. мордвы, 1364 марийца и 240 удмуртов. К концу XVIII в. численность этих вольных поселенцев достигла 99292 человека.

По V ревизии (1795) в губернии проживало 158225 душ мужского пола государственных крестьян. По данным же IX ревизии в 1850 году их числилось уже 521505 душ мужского пола.

Этот период характеризуется освоением плодородных земель, добычей полезных ископаемых, развитием земледелия и скотоводства, металлургической промышленности,ширились внутренняя и международная торговля, усиливался переход кочевого башкирского населения к оседлости и земледелию. Постепенно шло проникновение товарно-денежных отношений в народное хозяйство губернии, вызывая разложение крепостнических порядков. В ходе крестьянской колонизации началось быстрое освоение края. Распахивалась веками не тронутая целина, расширялись посевы. Основной зерновой культурой была рожь. Сеяли также пшеницу, овес, ячмень. До конца XVIII в. преобладали переложная система землепашства, при которой через 10 – 12 лет участок пашни заменяли новым. Постепенно внедрялось трехполье, особенно в северной зоне губернии. Урожайность была невысокой. Сборы хлебов составляли 30 – 32 млн. пудов, что уже превышало годовую потребность населения. Часть хлеба поступала на рынок.

В 1861 году крепостное право в России было отменено. В стране стал быстро развиваться капитализм. Его развитие шло как вглубь, так и вширь – на окраины, что привело к новому наплыву переселенцев.

Прирост переселенцев на Южный Урал усилился в связи с проведением в 1877 году Самаро-Оренбургской и в 1888 – 1890 годах Самаро-Златоустовской железных дорог. Южный Урал служил промежуточным этапом на пути переселенцев, следовавших в Сибирь и на Дальний Восток. Но, прожив в дальней и изнурительной дороге последние средства, крестьяне оседали в Оренбургской губернии.

По переписи 1897 г. на территории Оренбургской губернии проживало 1600145 человек, в том числе русских – 1125040 человек (или 70,4 процента), башкир – 254561 (15,9), татар – 92926 (5,8), украинцев – 41541 (2,6), мордвы – 38403 (2,4), тяптярей – 16877 (1,1), немцев – 5457 (0,3), чувашей – 5064 (0,3), казахов – 4971 (0,3), мещеряков – 4898 (0,3 процента) и т. д.

В пореформенный период, особенно в 80–90-е годы XIX в., наблюдался рост промышленного производства в губернии. Прежде всего развивалась промышленность, основанная на переработке сельскохозяйственного сырья: мукомольная, просообдирная, скотобойная, кожевенная, винокуренная, мыловаренная, салотопенная и др. Развивалась техника промышленного производства. Горная промышленность края, как и Урала и целом, после отмены крепостного права переживала застой. Из горных предприятий получил развитие Илецкий соляной промысел. Оренбуржье давало тогда десятую часть добычи золота в России.

На рубеже XIX – XX вв. Оренбуржье было одним из крупных аграрных районов империи. На ее территории проживали 1,6 млн. человек, свыше 80% которых занимались сельскохозяйственным трудом. Наибольшее развитие в крае получили земледелие и скотоводство. Губерния относилась к району торгового зернового хозяйства. Рост производства зерновых культур шел за счет освоения новых земель. Оренбургская пшеница вывозилась в другие районы страны и продавалась за границу.

Развитию капитализма способствовало железнодорожное строительство. В конце XIX – начале XX вв. через территорию края были проложены железные дороги от Челябинска до Владивостока и от Оренбурга до Ташкента. Они связали Оренбуржье не только с Центральной Россией, но и с Сибирью, Казахстаном и Средней Азией. Это ускоряло товарооборот, облегчало сбыт сельскохозяйственной и промышленной продукции.

Переселенческое движение в начале XX века, связанное с проведением столыпинской аграрной реформы, стало новым этапом переселенческого движения.

Дальнейшее развитие получила промышленность. Мелкая промышленность получила повсеместное развитие. В городах, селах и станицах губернии ее представляли kleеварни, шорно-седельные, шубные, швейные, войлоково-валяльные, сапожные, кузачные, слесарные, столярные и прочие мастерские. Рост промышленности сопровождался концентрацией производства и сосредоточением рабочей силы на крупнейших предприятиях.

Хозяйственное освоение природных богатств края способствовало вовлечению различных слоев населения в торгово-предпринимательскую деятельность. Развитию торговли способствовало открытие в Оренбурге и других городах губернии отделений 6 коммерческих и 3 земельных банков. Все они предоставляли кредиты владельцам торговых и торгово-промышленных предприятий.

Местные купцы и промышленники торговали зерном, мукой, лесом, скотом и продуктами животноводства с большим размахом. Капиталистические отношения дали мощный толчок развитию сельского хозяйства, промышленности и торговли на территории губернии.

С приходом к власти советского правительства и началом гражданской войны в Оренбуржье можно было наблюдать кратковременный процесс переселения не во внутрь региона, а наоборот выезд из него. Прежде всего это коснулось казачества нашего края.

В 1941 году оренбуржцы приняли ряд белорусских предприятий, эвакуированных с территории Белоруссии. В годы Великой Отечественной войны в Оренбургской области было принято и размещено более 30 украинских промышленных предприятий и артелей.

Следующей волной миграции в Оренбургскую область стала целина. В 1954 г. на освоение целинных и залежных земель прибыло 11270 человек, в том числе 8058 – в совхозы и 3212 – в МТС. Из областного центра с 1954 по 1958 годы выехало более 1200 человек. Однако первоцелинники работали в тяжелейших условиях: необжитые места, бездорожье, десятки и сотни верст от железной дороги и культурных центров, зачастую и просто не хватало еды. Не все выдерживали такие трудности и возвращались обратно, но в целом этот процесс не носил массовый характер.

Таким образом, история подтверждает, что Оренбургский край с момента своего освоения являлся центром различных миграционных процессов. Это объясняет многогранный национальный состав области, разнородность различных культур, религий. В целом экономика региона только выигрывала от тех перемещений населения, которые происходили на его территории, что и позволило создать значительный экономический потенциал для развития нашего края в будущем.

## **1.2 Лекция №2 (2 часа).**

**Тема:** «Миграция: понятие, разновидности и особенности этого явления»

### **1.2.1 Вопросы лекции:**

1. Понятие миграции

## 2 Виды миграции

### 3 Особенности миграции, как социального явления

#### **1.2.2 Краткое содержание вопросов:**

##### 1. Наименование вопроса № 1 Понятие миграции

Существует множество подходов к исследованию миграции населения.

Обществоведческие дисциплины рассматривают миграцию населения каждая под своим углом зрения (демография, экономика, социология, культурология, политология, правоведение, география, история, антропология). Общего подхода к определению данного понятия в обществоведении нет. Правда, для социальной работы с мигрантами такое обстоятельство пока может рассматриваться, скорее, как позитивный момент. Социальная работа с мигрантами находится в начале пути своей научной и практической институционализации. Существующие школы и направления ведут продуктивные исследования, накапливая в рамках своих концептуальных подходов научный, в том числе эмпирический материал, ценный для социальной работы. Условия плюрализма научных подходов дают возможность, постепенно формируя свою отраслевую концепцию, используя так называемые рабочие понятия, продвигаться к искомому понятию миграции.

Тем не менее даже в учебных целях следует найти методологический подход к миграции, который был бы по своим объяснительным возможностям ближе к социальной работе. Подход социального работника является интердисциплинарным, близким к подходу антрополога, социолога, культуролога, демографа. Социальная работа как формирующееся научное направление и учебная дисциплина использует многие подходы, но все-таки вырабатывает специфический взгляд на миграцию. Социальный работник видит в миграции населения аспекты, приводящие к противоречиям мигрантов с новой социальной средой, отклонениям от нормы (дезадаптация, дезинтеграция, девиация). Необходимо находить способы, позволяющие эти отклонения компенсировать, корректировать с помощью разных методов работы как с самими мигрантами, так и с принимающим населением.

Мигранты – субъекты, которым необходима социальная помощь в адаптации и интеграции. Наиболее оптимально рассмотрение миграции одновременно как разрыва определенных групп людей со «своими» экологическими, социокультурными, производственными структурами идентичности и как вхождения в «чужие» структуры идентичности на новой территории. Тогда миграция населения в первом приближении предстает не только как процесс определенной территориальной мобильности, перемещения по территории, но и как состояние примирения с новой средой. С точки зрения социального работника, миграция включается в контекст изменения и становления отношений определенных групп людей или индивидов в принимающей социальной среде. Эти отношения затрагивают следующие универсальные взаимодействия разных идентичностей как атрибутов социальной среды. Во-первых, старой и новой территории, а также населения на старой и новой территории, т. е. поселенческой и антропологической структур. Во-вторых, культур бывшего и нового сообщества, т. е. духовно-культурных структур (образовательных, конфессиональных, национально-культурных). В-третьих, сообществ, занятых определенным профессиональным трудом, т. е. структур занятости, предпринимательства, работников и работодателем. Для одних видов миграции характерны переменные, связанные со всеми названными жизненными сферами, для других доминируют только связанные с одной сферой.

Исходя из такого подхода, нельзя удовлетвориться имеющимися в официальных документах и литературе определениями понятия. Например: миграция – движение людей с одной территории на другую по различным причинам, в том числе через границы тех или иных административно-территориальных образований и государств, сопровождающееся, как правило, временным или постоянным изменением места жительства. Такое узкое определение пригодно для миграционного, таможенного, пограничного контроля, борьбы с незаконными мигрантами, для чего собственно это определение и вырабатывалось.

Ведомственно-административный подход привязан к восприятию перемещений особенно через границы территорий, не уделяет внимания социокультурным, геокультурным факторам в условиях глобализации. В ситуации России он приносит мало пользы, что подтвердилось уже в начале 2000-х гг.

Есть другие подходы к определению миграции, характеризующие ее как перемещения населения, независимо от расстояний и протяженности во времени, в основном по причине экономических различий территорий. В данном случае объем понятия расширяется: внимание к территориальному и временному аспектам уходит на второй план, что важно, например, для экономического анализа миграции или туристических потоков. Но для социальной работы этот подход тоже недостаточно продуктивен.

В определении миграции, разумеется, должен присутствовать универсальный признак – это территориальное перемещение. Но для социального работника важно подчеркнуть такие стороны миграции, как разрыв с определенными структурами идентичности и возникновение проблем адаптации и интеграции по отношению к новым структурам идентичности. Миграция – средоточие извечного противостояния «свой – чужой». Это не только процесс перемены места пребывания (жительства), но и социокультурное состояние людей, попадающих в ситуацию разделения на «своих» и «чужих». Социальный работник видит эту проблему в ракурсе создания комплементарной среды для взаимодействия «своих» и «чужих» («местных» и «пришлых»). Такое понимание близко к подходу авторов концепции «антропотока» (Б. Межуев, С. Даин, А. Градировский, А. Пятигорский и др.). Оно учитывает также концепцию трех стадий миграционного процесса (Л. Рыбаковский) и другие подходы, ориентированные на адаптационную и интеграционную работу.

Понятие миграции в концепции «антропотока» (в частности, у А. Пятигорского) интересно для специалистов своеобразной интерпретацией проблемы размытия различия «свой – чужой» и может быть применимо в различных миграционных стратегиях. Миграция рассматривается не как событие в рамках определенного времени и пространства, а как одно из условий существования и социальной идентификации. Основные факторы конкретной миграции являются переменными. Но долговременные процессы почти не улавливаются сознанием и трудно выражаются с помощью переменных величин. Миграция связана не только с этносом, народом, племенем, языковым многообразием, она имеет более широкий объем. В концепции А. Пятигорского обращается внимание на то, что сознание воспринимает заметные, спрессованные во времени перемещения людей как события, имеющие начало и конец. Рассмотрение миграции как заметного перемещения (события) необходимо, например, для экономики и экономической географии. Однако и в прошлом, и в современности миграция может носить латентный характер, когда сроки и географические рамки ее оказываются «размытыми» (неявными), и сознание не успевает фиксировать их как события. В таких случаях мигранты постепенно (через поколения) идентифицируют себя с новой социальной средой, что уже трудно характеризовать как миграцию. Американский ученый Дж. Рэнфру такие изменения назвал диффузией, устраниющей дилемму «свой – чужой», отличающейся от стратегий направляемой интеграции, мультикультурализма, изоляции, постмодернистских моделей наций и культур.

## 2 Наименование вопроса №2 Виды миграции

Перемещение различных групп и индивидов может быть беспорядочным, стихийным или организованным, отличаться по масштабам, расстояниям, времени пребывания, мотивам, направлениям. Некоторые виды миграции оказываются в зоне внимания социальной работы как профессиональной деятельности. Поэтому важно проводить классификацию миграций.

В зависимости от территориального перемещения различают миграцию в пределах одной страны (внутренняя) или из одной страны в другую (внешняя, или международная).

Внешние мигранты, въезжающие на жительство и (или) для трудовой деятельности в страну пребывания (проживания) из другого государства, являются (для страны пребывания) иммигрантами, а выезжающие из конкретной страны на жительство или временное пребывание (для трудовой деятельности) в иностранные государства — эмигрантами.

Миграция может носить характер законный (легальный, проходящий с соблюдением законодательства государств) и незаконный, нелегальный (нарушающий законодательства государств, на территорию которых прибывают мигранты). Нелегальная миграция, даже если она нарушает некоторые законы, может носить некриминальный характер, например, нелегальность в связи с отсутствием регистрации у добросовестных тружеников-мигрантов. Последние вынужденно нарушили административно-правовые нормы из-за волокиты чиновников. Но нелегальных мигрантов нередко используют криминальные элементы. Тяжелое положение нелегальных мигрантов дает возможность вовлекать некоторых из них в преступную деятельность наркодиллеров, работоговцев, владельцев притонов и др. Все это разрушительно действует на связи мигрантов и принимающего сообщества, оборачивается прежде всего вопиющими нарушениями прав мигрантов, членов их семей, подрывает международно-гуманитарный престиж России. Значительны в РФ потоки транзитной миграции, когда граждане иностранных государств, или апатриды, используют ее территорию, чтобы оформить документы для легального транзита, а подчас и нелегально выехать через Россию в страны Европы, США, Канады.

Различается также миграция естественная (добровольная), вынужденная и принудительная. Естественная (внутренняя и международная) миграция обусловливается в основном поисками работы (из-за отсутствия возможностей трудоустройства, низкого уровня оплаты труда, качественных условий для высококвалифицированного труда в своей стране), а также потребностями воссоединения семей (супругов, родителей и детей), проживающих на разных территориях. Так, из России эмигрировало в США много математиков и программистов, поскольку там более высоко оплачивается труд этих специалистов. Из СССР, а затем из государств СНГ выехало много граждан в Израиль в целях воссоединения семей. Это естественная (добровольная) миграция. Она в меньшей степени касается социальных работников, хотя и представляет интерес в плане дифференциации мигрантов и становления структур идентичности.

Определенно выраженная вынужденная миграция, как внутренняя, так и внешняя, возникает в результате стихийных бедствий, военных конфликтов, всплесков ксенофобии (острой ненависти ческой и религиозной неприязни части населения к определенным национальным или конфессиональным группам), политических репрессий и иных неблагоприятных изменений экономической или социально-политической ситуации в той или иной стране или регионе. В определенных ситуациях вынужденная миграция приобретает характер принудительной, когда в отношении некоторых групп населения осуществляется целенаправленная дискриминация, вытесняющая людей с обжитых территорий, являющаяся частью политики государственной элиты, например сталинская депортация народов.

Миграционные процессы могут быть крупномасштабными и незначительными, стихийными и управляемыми. Крупномасштабные стихийные миграционные процессы создают серьезные проблемы для осуществления социальной политики в принимающих государствах или его отдельных регионах (увеличение государственных расходов, изменение соотношения мигрантов и коренных жителей, социокультурный «транзит», проблемы сохранения государственного суверенитета на данной территории, как, например, в Косовском крае Сербии).

### 3 Наименование вопроса №3 Особенности миграции, как социального явления

В ряде стран, имеющих опыт приема значительных потоков иммиграции, уже осваиваются виды деятельности, обозначаемые понятиями «абсорбция», «адаптация»,

«интеграция», «аккультурация» мигрантов. Это способствует становлению направления социальной работы с мигрантами.

В пользу отнесения работы с мигрантами именно к области социальной работы можно привести такие аргументы. В этот предмет входит изучение и приложение знаний социального работника к отношениям «человек – человек», «человек – местное сообщество», «человек – государство». Во многих странах мира эта деятельность становится важной частью реализации задач социальной политики, в том числе миграционной и демографической. Социальные работники помогают в сложной жизненной ситуации, смягчают состояние дезадаптированности мигрантов, поддерживают социальную солидарность, снимают на персональном и групповом уровне социальную напряженность, облегчают поиск персональной, групповой и национально-государственной идентичности.

Вспомним также, как формировалась социальная работа. Она по своему происхождению во многих странах является преемницей первоначальных форм общественной и государственной благотворительности, филантропических движений, опекающих социально незащищенных людей<sup>1</sup>. Сначала так формировалось и направление работы с мигрантами, что хорошо видно по опыту России, где, например, бесправных нелегальных мигрантов взялся защищать профсоюз строителей. Происхождение социальной работы с мигрантами показывает ее близость к содержанию понятий «социальная помощь», «социальная защита», а также способствует отнесению работы с мигрантами к числу направлений социальной работы.

Представляется, что работа с мигрантами играет и такую интересную роль, как сближение социальной педагогики и социальной работы. Социальная педагогика, включающая работу с детьми и со взрослыми, также находит свой интересный материал в работе с мигрантами. Социальная работа и социальная педагогика во взаимодействии представляют собой, по мнению германского специалиста И. Нойфельда, особую форму государственного и общественного воздействия на человека с целью обеспечения соответствующего культурного, социального и материального уровня жизни населения. Социальная работа и социальная педагогика в некоторых странах обозначают близкие, но самостоятельные виды деятельности, например в ФРГ. Они значительно сблизились. Причем работа с мигрантами сыграла в этом сближении важную роль.

В сопоставлении с другими понятиями («социальная помощь», «социальное обслуживание» и т.д.), где необходимо исходить из практического наполнения деятельности с дезадаптированными лицами, социальная работа с мигрантами – это и складывающееся научное направление. Правда, понятие «социальная защита», наполняясь смыслом перераспределения благ с выделением определенных средств для незащищенных слоев населения, стало более широким по объему и нередко сближается с объемом понятия «социальная работа». Все же, несмотря на некоторое совпадение в понятиях «социальная защита», «социальная помощь», «социальное обслуживание», следует признать понятие «социальная работа» родовым, а другие – видовыми понятиями.

### **1.3 Лекция №3 (2 часа).**

**Тема:** «Законодательство, регулирующее миграционные процессы в РФ»

#### **1.3.1 Вопросы лекции:**

1. Международные нормативно-правовые документы в сфере миграции
- 2 Законодательство РФ, регулирующее миграционные процессы
- 3 Региональное регулирование миграции

#### **1.3.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Наименование вопроса № 1 Международные нормативно-правовые документы в сфере миграции

Конвенция о статусе беженцев Принята 28 июля 1951 года Конференцией полномочных представителей по вопросу о статусе беженцев и апатридов, созданной в соответствии с резолюцией 429 (V) Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1950 года.

*принимая во внимание, что Устав Организации Объединенных Наций и Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей 10 декабря 1948 года, установили принцип, согласно которому все люди должны пользоваться основными правами и свободами без какой бы то ни было в этом отношении дискриминации,*

*принимая во внимание, что Организация Объединенных Наций неоднократно проявляла свой глубокий интерес к судьбе беженцев и прилагала усилия к тому, чтобы обеспечить беженцам возможно более широкое пользование указанными основными правами и свободами,*

*принимая во внимание, что желательно пересмотреть и объединить заключенные ранее международные соглашения о статусе беженцев и расширить область применения этих договоров и предоставляемую таковыми защиту путем заключения нового соглашения,*

*принимая во внимание, что предоставление права убежища может возложить на некоторые страны непомерное бремя и что удовлетворительное разрешение проблемы, международный масштаб и характер которой признаны Организацией Объединенных Наций, не может поэтому быть достигнуто без международного сотрудничества,*

*выражая пожелание, чтобы все государства, признавая социальный и гуманитарный характер проблем беженцев, приняли все меры к предотвращению трений между государствами в связи с этой проблемой,*

*отмечая, что Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по делам беженцев поручено наблюдение за выполнением международных конвенций по защите беженцев, и признавая, что эффективность координации мер, принимаемых для разрешения этой проблемы, зависит от сотрудничества государств с Верховным комиссаром*

Организация Объединенных наций приняла Конвенцию.

Главным нормативным актом, который включает в себя множество пунктов, касающихся статуса беженца, процедуры регистрации и оформления лица в категорию «беженец», а также гарантирующим права, свободы и обязанность беженцев, является Конвенция о беженцах. Конвенция является ключевым законодательным актом, на который опирается ООН, совершая действия по отношению к беженцам, Конвенция - это Международный регулирующий акт.

Конвенция о лицах, желающих оформить статус беженца, была издана в 1951 году на Международном съезде в Женеву. Перед главами государств возникла необходимость создать акт и действующий аппарат, который бы улаживал и стандартизировал все действия по отношению к беженцам. На основании этого были созданы специальные органы: национально-государственные, региональные и межрегиональные. В основу их правовой деятельности легла Конвенция.

Женевская Конвенция содержит в себе 46 исчерпывающих, фундаментальных статьи о правах, свободах и обязанностях всех лиц, в том числе и беженцев. Наиболее важной была признана статья №1, в которой приводится юридическое раскрытие понятия термина «беженец», а также статьи Конвенции о беженцах №31 и 33.

Конвенция о беженцах раскрывает процедуру оформления беженства, определяет сроки рассмотрения дел, а также утверждает законы, на основании которых лицу можно отказать от притязаний на беженство или же лишить его статуса «беженец».

Другим нормативным актом о беженцах, который содержит в себе правки и корректировки Конвенции, является Протокол 1967 года. ООН приняло решение, что Конвенция требует немедленных поправок многих пунктов по вопросам беженства ввиду глобальных изменений в мире. Согласно Протоколу, Конвенция впредь будет распространяться исключительно на «новых беженцев», то есть на тех, которые зарегистрировали свой статус не позднее 1 января 1951 года. Протокол от Конвенции распространяется без географических ограничений, исключение составляют те страны, которые сделали изначально оговорку при принятии Конвенции о беженцах.

## Права беженцев согласно Конвенции

Конвенцией закреплены основные права и свободы беженцев. Это могут быть права, которые распространяются и на коренных жителей страны – национальные права беженцев, а также права, которые соответствуют правам иностранцев, посетивших страну.

К основным национальным правам беженцев, прописанным в Конвенции, относят право на свободное вероисповедание беженца (статья №4), недопустимость дискриминаций (статья №3), право беженцев на свободное трудоустройство и найм (статьи 17 -19). А также право на получение бесплатного начального образования, получение медицинской, судебной и другой государственной помощи, право вступления в различные аполитические ассоциации, право беженцев на свободное передвижение. Большинство пунктов Конвенции, исключая статью №28, требуют от государственных властей предоставления лицам со статусом «беженец» аналогичных прав, которыми обладают и иностранцы.

Конвенция о беженцах включает еще два основополагающих пункта о беженцах. Это статья №31, в которой указывает запрет на наложение взысканий и применения санкций Конвенции к беженцам, находящимся в стране на нелегальных основаниях. Также важным положением является статья №33 Конвенции, которая гласит о запрете на принудительную депортацию беженца из той страны, в которой они ищут убежище. Все это обеспечивает беженцам довольно лояльные условия, позволяющие закрепиться в стране и жить на достойном уровне.

Конвенция о беженцах является фундаментальным нормативным, юридическим и правовым актом, который функционирует более полувека, Конвенции гарантирует максимально лояльное отношение к беженцам и их защите, такого мнения придерживаются эксперты нашей компании. Специалисты компании занимаются вопросами оформления беженцев, помочь в сборе необходимого пакета документов для процедуры регистрации, а также комплексным подходом в предоставлении клиентам – потенциальным беженцам, услуг.

Клиент получает исчерпывающее информирование о статусе беженца, о законах, регламентирующих юридическую и правовую ситуацию с беженцами. Среди уникальных услуг также можно назвать онлайн-консультации по скайпу. Благодаря такой комплексности услуг, наши клиенты легко и быстро адаптируются в новой стране в новом статусе беженца. Индивидуальный подход в работе с каждым отдельным делом по беженству помогает предусмотреть все нюансы дела, практически полностью исключая отказ миграционной комиссии по вопросам клиента - потенциального беженца.

Оформить статус беженца теперь просто, гарантированно и быстро, если обращаться к лицам, занимающимся вопросами беженцев уже не один год, имеющим широкую клиентскую базу и успешную практику за плечами.

Благодаря нам Вы легко сможете переехать в Польшу, Беларусь, Украину, Казахстан, страны Европы, такие как Франция, Швейцария, Нидерланды, Англия и другие развитые страны мира.

2 Наименование вопроса №2 Законодательство РФ, регулирующее миграционные процессы

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (далее именуется - Концепция) представляет собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными процессами.

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

Целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации являются обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение

потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации.

Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации основывается на следующих принципах:

- защита прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права;
- защита национальных интересов и обеспечение безопасности Российской Федерации;
- сочетание интересов личности, общества и государства;
- дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов;
- взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов.

Основными направлениями деятельности по регулированию миграционных процессов являются:

в области обеспечения контроля за иммиграционными процессами в Российской Федерации

- разработка и создание единой системы иммиграционного контроля на территории Российской Федерации;
- совершенствование деятельности государственных органов исполнительной власти, осуществляющих иммиграционный контроль на территории Российской Федерации, координация их взаимодействия с органами пограничного и таможенного контроля;
- активизация договорного процесса с государствами - участниками Содружества Независимых Государств и заключение двусторонних и многосторонних соглашений в рамках Содружества, определяющих ответственность сторон за поощрение или непротиводействие незаконной миграции, в том числе незаконной трудовой миграции, за нарушение границ Содружества, а также согласование порядка выдачи виз в пределах Содружества Независимых Государств;
- усиление ответственности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- повышение ответственности руководителей организаций независимо от их организационно-правовой формы за незаконное использование иностранных работников;
- предоставление соответствующими федеральными органами исполнительной власти иностранным гражданам информации о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации и о порядке приобретения гражданства Российской Федерации;
- расширение договорной базы и обмен с иммиграционными органами иностранных государств информацией по проблемам, связанным с незаконной миграцией, и по другим вопросам в области регулирования миграционных процессов;
- обеспечение прав иммигрантов и контроль за соблюдением ими своих обязанностей, содействие добровольному возвращению беженцев в места их прежнего проживания;
- реализация мер по выдворению незаконных иммигрантов из Российской Федерации в государства гражданской принадлежности или постоянного проживания;
- в области создания условий для интеграции вынужденных мигрантов в Российской Федерации

- установление квот распределения по субъектам Российской Федерации лиц, признанных беженцами, и лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации;
- разработка эффективного механизма использования средств бюджетов всех уровней, направляемых на прием и обустройство вынужденных мигрантов;
- создание условий для социально-бытового обустройства вынужденных мигрантов, их интеграции на рынке труда, вступления в профессиональные союзы, реализации их конституционных прав и свобод человека и гражданина;
- развитие взаимопонимания между местным населением и переселенцами, обеспечение гармоничного сочетания прав и интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;
- создание социально-экономических условий для выполнения международных обязательств Российской Федерации по приему лиц, ищущих временное убежище на территории Российской Федерации, разработка и реализация специальных программ по их культурной и языковой адаптации;
- создание региональных и межрегиональных систем обмена информацией о возможностях обустройства вынужденных мигрантов;
- государственная поддержка в приоритетном порядке социально незащищенных категорий вынужденных мигрантов, а также лиц, прибывших в Российскую Федерацию в условиях чрезвычайных обстоятельств;
- обеспечение согласованности государственной помощи вынужденным мигрантам с экономическими возможностями страны;

в области содействия привлечению иммигрантов на работу в Российскую Федерацию, исходя из необходимости обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами

- разработка механизма привлечения иммигрантов с учетом государства их происхождения, профессиональных и иных характеристик;
- обеспечение сбалансированности национального рынка труда с учётом принципа преимущественного трудоустройства граждан Российской Федерации;
- создание условий для легальной трудовой деятельности иммигрантов;
- разработка механизма управления расселением иммигрантов по территории страны, исходя из интересов социально-экономического развития регионов, с учётом потребности региональных рынков труда и демографической ситуации;
- привлечение иммигрантов на временной и постоянной основе в соответствии с обоснованной потребностью субъектов Российской Федерации;
- разработка мер по содействию адаптации иммигрантов и интеграции их в российское общество;
- сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с переселенческими и общественными объединениями;

в области вхождения Российской Федерации в международный рынок труда и регулирования экономической миграции

- обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при решении проблем трудовой иммиграции путем усиления контроля за привлечением и использованием иностранных работников в целях защиты российского рынка труда, а также обеспечения права российских граждан на занятие в приоритетном порядке вакантных рабочих мест в Российской Федерации;

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

- противодействие нелегальной трудовой иммиграции и контроль за уровнем оплаты труда иностранных работников;
- проведение комплексных проверок законности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, их трудовой деятельности, соблюдения ими налогового законодательства;
- совершенствование нормативной правовой базы в области трудовой эмиграции российских граждан;
- создание и обеспечение условий для упорядочения трудоустройства российских граждан за границей, обеспечения их социальной и правовой защиты;
- стимулирование возвращения в Российскую Федерацию эмигрантов, выехавших за границу на постоянное место жительства или по трудовым контрактам, в первую очередь квалифицированных специалистов;
- создание в Российской Федерации системы поддержки в приоритетном порядке квалифицированных специалистов, деятелей науки, культуры, искусства и спорта;
- в области создания условий для добровольного возвращения в места прежнего проживания российских граждан, вынужденно покинувших места своего постоянного проживания в Российской Федерации и временно находящихся на других территориях страны
  - участие государства в процессе их возвращения, в том числе путём разработки и реализации соответствующих программ;
  - обеспечение в районах их прежнего проживания необходимых социально-экономических условий жизнедеятельности путем восстановления и развития экономики и социальной сферы;
  - обеспечение их безопасности при возвращении в места прежнего проживания;
  - предоставление полной и объективной информации о ситуации в местах их прежнего проживания;
- в области поддержки и развития взаимоотношений с соотечественниками за рубежом
  - содействие контактам и регулярным встречам на основе семейных связей;
  - развитие приграничного сотрудничества, в том числе осуществление совместных экономических и культурных проектов;
  - обеспечение соотечественникам приоритета при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности, учёбы, а также при реализации инвестиционных проектов;
  - содействие улучшению социально-экономического положения соотечественников путем заключения Российской Федерацией с государствами их проживания соответствующих международных договоров;
- в области оптимизации внутренних миграционных процессов и содействия эффективному использованию трудовых ресурсов
  - решение проблем занятости населения и достижение баланса между использованием внутренних трудовых ресурсов и привлечением иностранных работников;
  - обеспечение пропорционального развития рынка жилья и рынка труда для стимулирования миграции рабочей силы;
  - разработка механизмов стимулирования территориального перераспределения экономически активного населения для обеспечения сбалансированности региональных рынков труда;
  - определение перспективных либо рекомендуемых для расселения мигрантов территорий и населенных пунктов;
  - разработка мер по созданию новых и сохранению имеющихся рабочих мест, а также основных условий жизнеобеспечения населения в районах с высоким оттоком населения и критическим состоянием рынка труда;

- государственная поддержка переселенцев из неперспективных населённых пунктов;
- развитие межбюджетных отношений, формирование федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе учёта состояния рынка труда в отдельных регионах страны;
- использование ротационной системы формирования трудовых ресурсов, применение вахтового метода в регионах с тяжелыми природно-климатическими условиями;
- оптимизация внутренней миграции на основе прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации;
- в области создания условий для сохранения и дальнейшего формирования населения в северных, восточных и приграничных регионах Российской Федерации
  - восстановление экономической активности организаций, расположенных на территории Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, за счет привлечения рабочей силы из других районов страны;
  - стимулирование миграции населения Российской Федерации, а также граждан государств - участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии в северные и восточные регионы страны и регулирование иммиграции в приграничные регионы Российской Федерации;
  - проведение активной экономической и градостроительной политики в указанных регионах, включая разработку и реализацию инвестиционных программ, развитие социальной, транспортной и рыночной инфраструктуры;
- в области содействия добровольному переселению соотечественников из государств - участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии
  - содействие в получении необходимой информации об условиях переезда, возможности приема, обустройства и проживания в Российской Федерации;
  - реализация международных договоров Российской Федерации по вопросам регулирования процесса добровольного переселения и защиты прав переселенцев, а также заключение аналогичных договоров с теми государствами - участниками Содружества Независимых Государств и государствами Балтии, с которыми таких соглашений не имеется;
  - разработка и осуществление комплекса мер по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников из государств - участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии, а также лиц, имеющих право на получение в упрощенном или ином льготном порядке гражданства Российской Федерации;
  - создание условий для получения молодёжью, проживающей в государствах - участниках Содружества Независимых Государств и государствах Балтии, образования в Российской Федерации.

### 3 Наименование вопроса №3 Региональное регулирование миграции

Концепция регулирования миграционных процессов в РФ (2003 г.), предполагает как необходимость регулятивно-ограничительных мер («обеспечение контроля за иммиграционными процессами», «обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при решении проблем трудовой иммиграции путем усиления контроля за привлечением и использованием иностранных работников»), так и деятельность по стимулированию миграционного притока в труднодостаточные регионы страны. Однако многие исследователи приходят к неутешительному выводу, что существующая миграционная политика, сильно разделяется на декларируемую и реальную. Реальная исходит из интересов государства и правящих элит, но не мигрантов. Интересы внешнего

окружения почти не берутся в расчет, взаимодействие с «отправляющими» государствами ограничено.

Интересы субъектов федерации – главной заинтересованной стороны – учитываются слабо, их попытки к самостоятельным решениям пресекаются. В. Мукомель суммирует: расторгнуты договоры о разграничении предметов ведения и полномочий с органами государственной власти субъектов Федерации; региональное законодательство приведено в соответствие с федеральным; отказано в финансировании региональных миграционных программ из федерального бюджета; правовое регулирование и обеспечение финансовыми ресурсами миграционной политики становится прерогативой федерального центра.

В этом контексте под региональной миграционной политикой логично понимать систему мер, принимаемых региональными властями в рамках действующей федеральной миграционной политики по управлению численностью, составом (в т. ч. этническим), движением, местом нахождения мигрантов, в том числе временных, а также по формированию предпосылок для адаптации иммигрантов и принимающего общества. Подобное определение региональной миграционной политики достаточно жестко определяет механизмы и инструменты ее реализации. Фактически, в большинстве случаев миграционная политика на уровне субъектов РФ, понимается как система нормативно-правовых актов и подзаконных (ведомственных) документов, прямо воздействующих на миграционные потоки. Такой подход, на наш взгляд, фиксирует целый ряд ограничений, которые если и не ликвидируют саму возможность учета региональной специфики в миграционной политике, то радикально снижают ее эффективность.

Первым и наиболее серьезным ограничителем является жесткая рамка федерального законодательства. Сам статус региональных органов государственной власти определяет возможность их функционирования исключительно в поле федерального законодательства, а принятие и реализация региональных законодательных актов возможно лишь в соответствии с ним. Таким образом, основные идеи, цели и задачи федеральной миграционной политики, сформулированные исходя из общероссийской ситуации, без учета специфики миграционной ситуации в регионах, становятся обязательными для всех субъектов Федерации.

Рамка федерального законодательства реализуется институционально. Основным, если не единственным реальным актором федеральной миграционной политики является ФМС МВД РФ. Региональные управления ФМС не подчинены и не подотчетны региональным органам власти, что минимизирует возможности последних. Базовой функцией ФМС является контрольно-ограничительная, связанная с учетом мигрантов, введением их в правовое поле, пресечением незаконной миграции и т. д. Как следствие, в регионах, в том числе и остро нуждающихся в притоке мигрантов, господствует ограничительный подход.

Еще одно серьезное ограничение заложено в сфере взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления. Разделение сфер ответственности и компетенции между ними определяется федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поэтапно вводимого в действие с 2003 г. В соответствии с ним, миграционная политика не входит в компетенцию органов местного самоуправления. В то же время, они вынуждены постоянно принимать управленческие решения в этой сфере. Они являются ключевым звеном в формировании условия для притяжения мигрантов в регион. В их функции включены вопросы, решение которых позволяет сделать привлекательной для мигрантов территорию, которая сама по себе (в силу природных, географических и других причин) привлекательной может и не быть. Однако, действуя в рамках своих полномочий и возможностей (прежде всего, финансовых, ограниченных налоговым и бюджетным кодексами), муниципальные образования не могут выстраивать собственную систему мер в сфере миграции.

Четким индикатором этого противоречия стала Программа по содействию переселению соотечественников, в которой значительное внимание уделено системе государственной поддержки собственно процесса переселения, отчасти – правовой поддержке мигрантов. Формирование же привлекательности территории, стимулирование притока мигрантов (участников Программы), создание условий для их успешной адаптации и закреплению отнесено к ведению региональных органов государственной власти. Фактически же вопросы устройства, социальной и бытовой адаптации переселенцев делегированы муниципальным образованиям. Но для них мигранты не являются и не могут являться отдельной категорией населения, требующей особых мер. В результате, решение их проблем (жилье, трудоустройство членов семей, социальное обеспечение) ставится в один ряд с прочими насущными делами муниципалитетов и иными группами их населения.

Наконец, важным ограничением возможностей регионов для воздействия на миграционную ситуацию является ориентация федеральной миграционной политики почти исключительно на внешние для страны миграционные потоки. Как следствие, на это же ориентируются региональные власти в рамках своей компетенции.

Единственным исключением стала областная целевая программа по регулированию миграции из северных районов Иркутской области. Разработка и принятие данной программы была связана с тем, что экономический коллапс и закрытие целого ряда районаобразующих предприятий в северных территориях области в конце 1980 – первой половине 1990-х гг. привели к резкому росту потенциала миграционного выбытия из этих территорий. Муниципальные образования оказались вынуждены в административном порядке закрывать отдельные населенные пункты. Сложившаяся ситуация была оценена администрацией области как «социально-демографическая напряженность», которую необходимо было снять, чтобы избежать социального взрыва. Хотя задачи сохранения демографического потенциала, народосбережения властью не ставилась, объективно, данная программа должна была способствовать решению этих задач.

Однако возможности субъектов Федерации в работе с этими потоками ограничены, с одной стороны, их компетенцией – регулирование иммиграции и эмиграции определяется исключительно федеральным законодательством, а с другой стороны – географическим положением регионов. Фактически, с трансграничными миграциями напрямую (в качестве зон формирующегося или устоявшегося трансграничья) сталкиваются лишь приграничные и соседние с ними области РФ. Однако и здесь режим границ и выстраивающихся вокруг них трансграничных миграций и связей, регулируются федеральным законодательством через федеральные же ведомства. При этом нередко возникает конфликт интересов региона и расположенных на его территории муниципальных образований с интересами и/или характером деятельности федеральных ведомств. Внутренняя миграция (как региональная, так и межрегиональная), имеющая едва ли не большее значение для многих регионов России, при таком подходе остаются, как правило, вне поля зрения региональной власти.

Таким образом, учет специфики регионов, их объективных потребностей в стимулировании или ограничении миграционных потоков через нормативно-правовые инструменты крайне затруднен, а иногда фактически невозможен. Возникает ряд драматичных противоречий между интересами федеральной и региональной власти, характером и методами регулирования миграционных процессов и интересами регионального бизнеса, между задачами региональной власти, федеральных ведомств и органов местного самоуправления. Легитимного выхода из них в рамках действующего законодательства, вероятно, найти невозможно. В связи с этим миграционная политика на уровне регионов формируется как система формальных (правоприменительных) и неформальных практик региональной власти, ведомств (в том числе судов, сталкивающихся с серьезными пробелами в миграционном и административном

законодательстве, отсутствием значимых прецедентов), муниципалитетов, бизнес-структур.

#### **1.4 Лекция №4 (2 часа).**

##### **Тема: «Особенности мировой миграции»**

###### **1.4.1 Вопросы лекции:**

1. Миграция в зарубежных странах
- 2 Роль иммиграции в экономике развитых стран

###### **1.4.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Наименование вопроса № 1 Миграция в зарубежных странах

Миграция была постоянным и важным свойством человеческой истории. Она поддерживала процесс мирового экономического роста, способствовала развитию государств и обществ и обогатила множество культур и цивилизаций. Мигранты часто были в числе наиболее динамичных и предпримчивых членов общества, людей, готовых рискнуть выехать за пределы своей общины и страны, чтобы создать новые возможности для себя и своих детей.

В современном мире международная миграция продолжает играть важную (хотя часто и непризнанную) роль в национальных, региональных и мировых делах. Во многих развивающихся странах получаемые от мигрантов денежные переводы представляют собой более важный источник дохода, чем официальная помощь развитию или иностранные прямые инвестиции. В значительной части мира мигранты не только выполняют работу, которую отказываются делать местные жители, но и занимаются деятельностью, требующей высокой квалификации, которой нет у местных жителей. В ряде стран целые секторы экономики и многие сферы коммунальных услуг стали в исключительной степени зависеть от наличия работников-мигрантов и мгновенно развалились бы, если бы эти работники вдруг исчезли.

Международная миграция – динамичное и разрастающееся явление. За последние 25 лет число международных мигрантов удвоилось, хотя его доля в мировом населении остается довольно скромной, около трех процентов. Международная миграция затрагивает страны с любым уровнем экономического развития и с любой идеологией и культурой. При этом в большинстве развивающихся стран доля жителей иностранного происхождения либо осталась неизменной, либо несколько сократилась. Около 60 процентов всех учтенных статистикой мигрантов сегодня находятся в более преуспевающих странах мира, а остальные 40 процентов – в развивающихся регионах. Современная иммиграция в развитые страны складывается из далеко не однородных потоков, что заведомо предопределяет дифференцированность их социально-экономического воздействия на принимающие общества. Часть этих потоков инициируется самой принимающей стороной, и тогда они подвержены регулированию, однако существенная доля пришлого населения принимается по гуманитарным соображениям или прибывает нелегально, не подвергаясь отбору или контролю.

В структуре миграции выделяются четыре основные категории: экономические мигранты, воссоединяющиеся члены семей, беженцы и нелегальные мигранты, соотношение между которыми существенно различается в конкретных странах. Первые составляют около половины всех мигрантов в Швейцарии, Австралии, Португалии и Великобритании. Однако в других развитых странах они играют гораздо более скромную роль, уступая ведущее место лицам, прибывающим по каналам воссоединения семей; таких мигрантов - 70-80% в США, Швеции, Дании. На беженцев приходится порядка 20% принимаемых иностранцев в Норвегии, Франции и Швеции. Таким образом, из-за относительно низкого удельного веса мигрантов, в мотивации которых работа является главным фактором переезда, объем и структура иммиграции далеко не всегда соответствуют базовым экономическим потребностям принимающего общества. Ее воздействие на уровень экономической активности населения, на соотношение работающей и неработающей его частей носит двойственный характер.

По типам миграции иностранцы делятся на временных мигрантов и приезжающих на постоянное местожительство. Хотя поселенцы обычно быстро становятся на ноги на новом месте и по мере интеграции в принимающее общество приносят ему все более ощутимую прибыль, развитые государства – даже такие традиционные страны поселенческой иммиграции, как США и Канада, все большее предпочтение отдают временной миграции. Ее объем, структура и продолжительность могут более оперативно регулироваться с учетом экономического спроса. Так, в Канаде в последние десятилетия среднегодовой приток временных работников примерно в 2.5 раза превышал число постоянных иммигрантов, приезжавших для работы.

В национальном составе иммигрантов, как правило, преобладают группы, этнически далеко отстоящие от основной части населения стран приема. Среди пришлых жителей в ФРГ 28.8% – турки, во Франции 15.4 – марокканцы и 14.6 - алжирцы, в США 29.5 - мексиканцы, в Финляндии 24.6% - россияне. Иноэтничности нередко сопутствуют не только альтернативные типы демографического поведения мигрантов (например, многодетность), но и немалые сложности при адаптации мигрантов к новой для них среде. С последним обстоятельством связаны, с одной стороны, дополнительные расходы принимающих государств, а с другой - активное использование мигрантами традиционно-альтернативны способов обустройства, содействующих широком<sup>5</sup> распространению в среде иммигрантов видов хозяйственной деятельности, базирующихся на этнической солидарности (этническая экономика).

География поселения иммигрантов традиционно характеризовалась их сосредоточением в крупных городах и приграничных округах. Так, в США в 2000 г. 70% иностранного населения проживали в шести штатах: Калифорнии (31%), – Нью-Йорке, Флориде, Техасе, Нью-Джерси и Иллинойсе. Территориальная концентрация пришлого населения, с одной стороны, обуславливает повышенную социальную нагрузку на местные бюджеты, а с другой - создает плацдарм для развития этнической экономики и обновления городской инфраструктуры в районах его проживания. В последние годы по мере перенасыщения подобных районов иммигрантами и их неспособности абсорбировать вновь прибывающие контингенты усиливается тенденция к перемещению иммигрантов в регионы с более привлекательными условиями труда. В США, например, с 90-х годов все больше мигрантов устремляются в другие, менее населенные иностранцами штаты, - такие, как Орегон, Аризона, Айова, Арканзас, Джорджия.

## 2 Наименование вопроса №2 Роль иммиграции в экономике развитых стран

Хотя уровень образования и профессиональной квалификации иммигрантов, как и коренного населения, имеет очевидную тенденцию к повышению, он обычно в целом более низок, чем у местных жителей, а профессионально-квалификационный состав пришлых жителей более поляризован. Вместе с тем в Канаде и новых странах иммиграции, в Южной и Центральной Европе, наблюдаются обратные тенденции. В Канаде в 2000-2001 гг. почти 23% иммигрантов 25-44 лет имели высшее образование против 17% местных жителей той же возрастной группы, а диплома об окончании средней школы не имели соответственно 22 и 23%. Такая степень дифференциации отчасти отражает поляризованность современного спроса на иностранную рабочую силу: с одной стороны – на высококвалифицированных специалистов, с другой - на низкоквалифицированных временных, в том числе сезонных, работников. В развитых странах находится около 1.5 млн. высококвалифицированных выходцев из развивающихся государств. В Австралии, Канаде и Новой Зеландии, согласно так называемой рейтинговой системе приема, рекрутируются и принимаются на постоянное жительство только высококвалифицированные и экономически востребованные иммигранты, набравшие нужное количество баллов. Во Франции и Великобритании для высококвалифицированных специалистов введена ускоренная процедура выдачи разрешений на работу. А в США до недавнего времени важным каналом привлечения

зарубежных интеллектов было обучение иностранцев, примерно 2/3 которых после его окончания там и оставались.

Увеличивая трудовые ресурсы и заполняя особые ниши в сфере занятости при устойчивом демографическом спаде и усилении диспропорций на рынке труда, иммиграция выполняет в принимающем обществе важную социально-экономическую функцию. Активно же «пользуемые западными странами строительством» предприятий за рубежом и экспорт рабочих мест, модернизация производства и повышение производительности национальных кадров, мобилизация экономически неактивного населения (женщин, пожилых работников) и т.п. могут способствовать лишь частичному решению проблемы нехватки рабочей силы. Поэтому западные страны, учитывая ограниченность своих трудовых ресурсов, будут по-прежнему держать двери открытыми для определенных категорий мигрантов.

Производя и потребляя национальную продукцию, выплачивая налоги и социальные взносы, делая сбережения и т.п., иммигранты оказывают заметное воздействие на хозяйственное развитие, принимающих стран. В США, которые не без гордости называют себя страной иммигрантов, по достоинству оценивая их роль в возвышении-страны, пришлые жители дают чистую прибыль в 10 млрд. долл. в год. Вклад иммигрантов в производство ВВП был особенно существен в годы послевоенного широкомасштабного импорта рабочей силы. Так, в ФРГ в 1972 г., в пик трудовой миграции, доля иностранных работников в производстве ВВП превышала 30%. Важно при этом и то, что иммигранты выполняют многие общественно необходимые работы в тех секторах, которые остро испытывают структурную нехватку рабочей силы. В первую очередь это касается низкооплачиваемых, непrestижных, тяжелых и опасных работ, на которые неохотно идут местные жители. Широкое использование дешевого низкоквалифицированного труда иностранцев служит важным фактором функционирования целого ряда традиционных отраслей. Например, в Бельгии иммигранты составляют половину всех горняков, в Швейцарии - 40% строительных рабочих, в США - 70% занятых в аграрном секторе. Причем в США и Канаде реализуются специальные программы импорта сезонных сельскохозяйственных рабочих из стран Карибского бассейна. А новейшие отрасли во многом обязаны своим прогрессом активному привлечению высококвалифицированной иностранной рабочей силы.

### **1.5 Лекция №5 (2 часа).**

**Тема:** «Социальная работа с мигрантами в зарубежных странах»

#### **1.5.1 Вопросы лекции:**

1. Социальное положение мигрантов в Западных странах
- 2 Миграционная политика в зарубежных странах

#### **1.5.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Наименование вопроса № 1 Социальное положение мигрантов в Западных странах

Европа обеспокоена наплывом нелегальных иммигрантов и полна решимости с ними бороться. Этот вопрос становится одним из главных во внешней политике Евросоюза. В Дании, Италии, Великобритании, Германии стало значительно сложнее получить статус беженца. Кроме того, теперь всякий желающий перебраться на постоянное жительство в эти страны обязан продемонстрировать знание соответствующего государственного языка. С 1 января 2003 года и в Австрии вводится обязательное изучение немецкого языка для иммигрантов, прибывших в страну после 1 января 1998 года. Эта мера коснется более 18 тысяч человек. Те, кто за четыре года пребывания в Австрии не изучит немецкий, будут высланы из страны. «Хозяин» саммита Аснар предложил ввести санкции против стран, не препятствующих незаконному выезду своих жителей в Европу. Но не все европейские страны с этой инициативой согласились. В итоговом документе саммита говорится только о создании единой европейской визы и общей консульской системы, а также европейской полиции и таможенной службы,

которые будут действовать на внешних границах континента. Но с 1 июля председателем в Евросоюзе на полгода становится Дания, сторонница более жестких мер.

Как утверждают специалисты-демографы, Европа не может обойтись без иммигрантов - из-за низкой рождаемости численность коренного населения в развитых странах идет на убыль. Количество работающих сокращается, и вскоре их окажется слишком мало, чтобы прокормить пенсионеров, число которых, наоборот, увеличивается. По данным статистического комитета ЕС, для решения пенсионных проблем Европе до 2050 года нужно будет принять не менее 44 млн. переселенцев. Чтобы этот процесс не привел к усилению националистических настроений, правительства европейских государств пытаются как-то отрегулировать механизмы иммиграции. Пока не всегда успешно.

Несмотря на то, что Германия испытывает острую нехватку специалистов (около полутора миллионов вакансий), иностранцы лишь в исключительных случаях могут устроиться здесь на работу. Шаги, которые власть делает им навстречу, очень нерешительны. Так, желая привлечь из-за рубежа высококвалифицированных компьютерщиков, в ФРГ решили воспользоваться американским опытом и недавно ввели для них «зеленую карту» - разрешение на работу и проживание на льготных условиях. Однако на поверку оказалось, что немецкая карта предоставляет ее обладателю намного меньше прав, чем ее американский образец, да и получить ее довольно сложно. В результате желающих приехать оказалось гораздо меньше, чем рассчитывали политики и экономисты. Новый закон создает особый механизм набора рабочей силы за границей - систему очков, количество которых зависит от образования, возраста, состояния здоровья претендента и других факторов. Чем больше очков получает соискатель, тем больше у него шансов найти место. Но эту систему лишь планируется ввести в будущем.

Усовершенствовать свои иммиграционные законы решила и Великобритания. На данный момент здесь проживает около 5 млн. иммигрантов, получивших вид на жительство, что составляет примерно 8% населения. Основные страны, из которых бегут отчаявшиеся, - Афганистан, Ирак, Сомали, Шри-Ланка, Турция.

Британия, как, впрочем, и другие государства Европейского Союза, ограничивает доступ на свою территорию для тех, кто приезжает из стран с нестабильной политической и экономической ситуацией. Виз на постоянное место жительства в британских посольствах тоже не получить. На этом наживаются контрабандисты, которые переправляют нелегалов с континента в Британию и берут за это немалые деньги. Подобное путешествие может стоить до 30 тысяч долларов, так что многие беженцы перед тем, как пуститься на поиски лучшей жизни, продают все свое имущество.

## 2 Наименование вопроса №2 Миграционная политика в зарубежных странах

Дифференциация направлений и специализация социальной работы зависят от функциональной основы, социальной структуры общества. Работа с мигрантами начинает выделяться как специализация и развиваться в тех странах, куда поступали значительные потоки мигрантов и где было необходимо их интегрировать (абсорбировать), например в США, Германии, Израиле, Франции, Испании. Появились даже соответствующие отраслевые министерства. На эту дифференциацию и специализацию влияли многие функциональные и структурные факторы. Фактор создания социального правового государства и его функций становился определяющим в Скандинавских странах, Франции, Германии. В значительной мере это касалось состояния жизненных сфер — естественно-антропологической сферы (особенно жилья), духовно-культурной сферы (толерантность сознания населения), агентно-профессиональной сферы (рынок труда, трудовые отношения, способы найма социальных работников). Кроме того, влиял и такой фактор, в каком секторе (частном, коммунальном, государственном) концентрировались социальные работники и как взаимодействовали эти сектора.

Структура организации социальной работы на местном уровне существует обычно в виде двух моделей организаций: а) организация вокруг имеющихся проблем (или

секторов); б) организация по территориальному принципу. Организация вокруг имеющихся проблем (или секторов) означает, что социальная работа осуществляется в соответствии с имеющимися у клиентов проблемами: набираются социальные работники по вопросам социальной работы с детьми, целевой социальной помощи, занимающиеся проблемами алкоголизма, инвалидов, престарелых, специалисты по интеграции и адаптации мигрантов и т. д.

К. Ауликки, финский специалист по социальным услугам, отмечала, что услуги для иммигрантов включают специальные услуги по адаптации к социальной и культурной ситуации в стране нахождения. Изучение языка — одна из основных предпосылок адаптации и, следовательно, языковые курсы обычно являются неотъемлемой частью услуг, предоставляемых иммигрантам. Во многих странах службы продленного дня для детей служат одним из важнейших путей ознакомления семьи с культурой и окружающей обстановкой. Возможна организация услуг на первоначальный период, а также услуг по долгосрочной адаптации. Последнее включает также обилие реабилитационных мероприятий с целью помочи иммигрантам в трудоустройстве. Но подобная специализация больше возможна в городах, где местные власти могут взять на работу несколько различных социальных работников. В сельских районах социальная работа всегда имеет общий характер, когда один и тот же социальный работник занимается несколькими видами проблем.

В течение 1970-х гг. европейские страны начали реорганизовывать функции социального обеспечения, как и системы муниципального управления, усиливая влияние территориального принципа. Группа специалистов по различным видам социальной работы начинала совместную деятельность по обслуживанию

населения на оптимальной по количеству людей территории. Особенно тщательная работа по планированию организации социальных услуг, основанной на территориальном принципе, была проведена в Великобритании. Многие другие страны последовали ее примеру. Было подсчитано, что оптимальной является территория, где проживает 2000 жителей. Это, с одной стороны, позволяло социальным работникам лучше изучить людей, проживающих на данной территории, а с другой — люди, проживающие там, могли узнать социальных работников. Подобная модель давала возможность обнаруживать проблемы на стадии зарождения и усилить, если надо, профилактическую работу. Часто это координировалось при оказании медицинских услуг, так как последние организовывались по территориальному принципу. Это соответствовало результатам стратегии Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), инициирующей подходы, опирающиеся на сообщество, межсекторальные организации, пропагандирующие здоровый образ жизни. При территориальном принципе организации, тем не менее, специалисты по интеграции мигрантов должны быть обособлены в своей работе.

Организация по территориальному принципу получила широкое распространение в городах Швеции, Норвегии, Финляндии и Дании. Но в больших районах эти подходы варьировались и даже комбинировались. Например, в Хельсинки в 1985 г. социальные услуги организовывались по 7 территориальным районам. Но в этих районах численность населения достигала от 40 000 до 100 000 чел. Их пришлось разбивать на более мелкие территории. Социальная служба в Хельсинки обслуживала район с населением от 5000 (и менее) до более 30 000 чел. Внутри данных служб социальная работа формировалась либо по принципу организации вокруг имеющихся проблем, либо по территориальному принципу. Медицинские услуги в Хельсинки строились на той же территориальной основе, что и социальные услуги, и это значительно облегчало взаимодействие данных секторов. В Финляндии и Швеции отдельные местные власти перешли опять от организации, основанной по территориальному принципу, к организации по принципу базирования вокруг имеющихся проблем. Причина — необходимость предоставления населению более специализированных услуг.

В некоторых муниципалитетах организация работы вокруг имеющихся проблем позволяла на разных уровнях социальных работников создавать свои собственные административные отделы. Например, социальные работники, оказывающие помощь на дому, могут иметь свой собственный отдел. Или детские учреждения, обычно берущие на работу социальных педагогов, могут создать свой собственный административный отдел. Возникают и отделы по интеграции (абсорбции, адаптации) иммигрантов, хотя такие органы и учреждения могут создаваться и как самостоятельные. Они могут базироваться вокруг сообществ (этнообщин), групп самопомощи, кварталов центров временного размещения иммигрантов; тогда и специализация, и территориальный принцип могут выступать в качестве соответствующей основы организации услуг. Министерство социального обеспечения и здравоохранения Финляндии рассматривает различные альтернативные варианты с целью объединить более общую структуру социальной работы, базирующуюся вокруг сообщества со специализированными услугами для тех групп людей, которым требуются высокопрофессиональные специализированные навыки.

В Германии стремятся, где необходимо, организовать работу по интеграции мигрантов, не обязательно замыкаясь на территориальном скоплении иммигрантов, концентрируясь на специализации (жилищные сообщества под контролем социальных работников). Специализированные знания необходимы, например, в области детского обеспечения, а также во многих областях медицинской социальной работы или работы с инвалидами. Выделяется и такая профессия социальной сферы, как «социальный работник по делам иностранцев», другими словами, специалист по работе с мигрантами.

Новые возможности может давать и диверсификация найма социальных работников, рассредоточение их по разным секторам. В Скандинавских странах основная часть социальных работников нанимается организациями социального обеспечения, находящимися в ведении местных властей. Такое практикуется также в Великобритании. Кроме того, социальных работников нанимают и другие государственные организации, например в здравоохранении (чаще всего это общие и специализированные больницы, а также общедоступные медицинские учреждения, как поликлиники в России). Социальные работники нанимаются также общеобразовательными школами и прочими образовательными организациями, тюрьмами и исправительными учреждениями. В школах специалисты по интеграции мигрантов становятся более востребованными. В области медицинских услуг традиционными местами социальной работы являются психиатрические больницы. В Великобритании социальные работники приглашаются в клиники для работы с больными, страдающими психическими расстройствами.

В странах Центральной Европы, Германии социальные работники часто работают в общественных объединениях или организациях по оказанию социальных услуг при церкви. Добровольные организации нанимают социальных работников также в Скандинавских странах. Ранее предприятия предоставляли социальные услуги своему персоналу, нанимая социальных работников. Такая практика стала реже применяться, но сохраняется на отдельных предприятиях в Испании и Нидерландах. Также специалисты по интеграции могут найти работу в реабилитационных центрах, консультационных пунктах, учреждениях, предоставляющих ночлег, группах самопомощи, выездных службах Красного Креста, школах, юридических консультациях по социальным вопросам, в службах полиции.

Частнопрактикующие социальные работники более распространены в США и менее – в Европе. Но в последние годы их все больше можно видеть и в Европе. Частная практика в области социальной работы перенимает методы терапевтической практики. Социальный работник обязательно получает специальную подготовку в практикующейся области семейной и индивидуальной терапии и лицензию на ведение частной практики. Но такая помощь обычно посильна только для обеспеченных клиентов. Предоставляя свои услуги бедным слоям населения, специалист обычно не может заработать. Таким образом, частнопрактикующая социальная работа выходит за рамки сущности и функциональной основы социальной работы. Тем более иммигрантам, как правило, такие услуги не по карману.

## **1.6 Лекция №6 (2 часа).**

**Тема:** «Миграционные процессы в России»

### **1.6.1 Вопросы лекции:**

1. Особенности миграционных процессов в РФ
- 2 Критическое состояние учета миграции в России

### **1.6.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Наименование вопроса № 1 Особенности миграционных процессов в РФ

Современные миграционные процессы вызваны фундаментальными изменениями:

- a) нарастанием противоречий в сфере международных отношений в условиях глобализации;
- б) стремлением ряда государств сохранить традиционные границы государств и национальную идентичность;
- в) ошибками в принятии решений руководством отдельных государств.

Для России коренные перемены в миграции отражают как далекие, так и современные события. Отголоски миграций начала XX в. и позже сказываются до сих пор. Образовались и «свежие» раны, сопровождаемые тяжелыми социальными травмами. Ученые Совета по миграции РАН (Ж. Зайончковская) и Центра Карнеги (Г. Витковская) говорят о миграции как о социальном феномене, четко обозначая рубеж 1990-х гг. Дезинтеграция и распад СССР оставили за пределами исторической родины около 26 млн соотечественников. Институционализация новых межгосударственных отношений как с ближним, так и с дальним зарубежьем, национальные конфликты на этнической, политической и экономической основе, резкий переход к политике открытых дверей при одновременном снижении иммиграционного контроля создали немало проблем.

Миграция в современном мире представляет собой неизбежный процесс, проявляющийся постоянно. Уровни миграции бывают нормальными, превышающими нормы или недостаточными. Миграция отражает состояние экономики, социальной сферы, духовности стран исхода и принимающих стран. Вклад миграционных процессов в изменение благосостояния населения и демографической ситуации может быть значительным. В то же время высокий уровень как эмиграции, так и иммиграции вызывает целый ряд проблем: если иммиграция превышает допустимые пределы — увеличение безработицы, потенциальный рост социальной напряженности на этнической почве; если преобладает эмиграция — сокращение рабочей силы, в том числе в ключевых секторах экономики.

- 2 Наименование вопроса №2 Критическое состояние учета миграции в России

Миграционная политика любого государства должна опираться на количественные ориентиры. Без этого невозможно понять, какими будут цели, направления и объемы работы по управлению миграционными потоками, невозможно обосновать затраты и оценить возможный результат предпринимаемых шагов.

Специалисты знают, что из всех видов учета движения населения наиболее трудный - учет миграции. Исследованию методов учета миграции, сравнению систем, применяемых в разных странах, посвящены труды известнейших ученых. Тем не менее, до недавнего времени Россия относилась к странам с относительно благополучной ситуацией в этой сфере. Стремительные изменения геополитической и экономической обстановки на пространстве бывшего СССР привели не только к кардинальным сдвигам в направлениях и характере миграционных потоков, но и отразились на состоянии нормативной базы, регулирующей, в том числе, процедуры учета мигрантов. С середины 1990-х годов началось стремительное ухудшение качества учета миграции. В настоящее время положение дел в этой области таково, что его можно назвать критическим

Признаки кризиса. Почему мы говорим о кризисе статистики миграции в России, и каковы его признаки? Потому, что в условиях, когда регулирование миграционных процессов заявлено в качестве одного из государственных приоритетов:

Россия не имеет ни одной нормально работающей национальной системы учета мигрантов, которая давала бы правильное и полное представление о величине потоков и их структурных характеристиках.

отложенная десятилетиями система текущего учета миграции лишена адекватной первичной информации и стала практически не пригодной для анализа, а новые системы не существуют или находятся в начальной стадии создания.

предпринимаются попытки использовать другие источники данных, как правило, не отвечающие критерию полноты и точности, и не приспособленные для сбора традиционной статистики миграции.

проявляется тенденция к подмене открытой государственной статистики закрытыми ведомственными источниками, принципы работы которых не известны, а качество данных не поддается оценке.

Когда заходит речь о том, сколько, к примеру, в Россию прибыло мигрантов, сколько из них из России выбыло, принято оперировать данным официальной статистики, часто не имея представления о том, каким образом они формируются и насколько соответствуют истине.

На протяжении нескольких десятилетий главным, (и практически единственным, кроме переписей и редких обследований), источником данных о миграции в России (и ранее - СССР), был так называемый текущий учет. Эта национальная система сбора и обработки информации появилась практически одновременно с паспортной системой в тридцатых годах прошлого века и стала ее вечным спутником. Оформляя прописку по новому месту жительства, работники адресных бюро (а позднее - паспортных столов), составляли на мигрантов несколько первичных учетных документов. Часть из них оставалась в милиции, а так называемые "адресные листки прибытия" (или выбытия), направлялись на обработку в органы государственной статистики.

Можно по-разному относиться к прописке или регистрации, но определено следует признать, что на этой основе была создана и успешно работала в течение почти 70 лет уникальная система сбора данных о миграции. Эти данные позволяли исследовать объемы миграционных потоков по направлениям и их состав. Но именно эта система пострадала наиболее всего в годы реформ, поскольку авторы изменений, законодательно внесенных в систему регистрации, не предусмотрели, как это может отразиться на учете миграционного движения.

Главный недостаток современного текущего учета - значительная недооценка реальных объемов миграции. Проблема статистики внутренней миграции состоит в недоучете больших совокупностей мигрантов, особенно в регионах, притягивающих население. В конце 1995 года МВД изменило процедуру регистрации (прописки). При этом мигранты были искусственно разделены на 2 категории: постоянных, (регистрируемых по месту жительства), и временных, (регистрируемых по месту пребывания).

В соответствии с правилами, изданным в МВД в конце 1995 года, листки статистического учета мигранта составляются только на постоянных мигрантов. При этом срок временной регистрации практически не ограничен. Ранее его можно было неоднократно продлевать в течение года, теперь регионы сами решают, как часто мигранты должны проходить перерегистрацию. В Москве период временной регистрации может достигать 5 лет, и мигрант, тем не менее, не будет включен в статистическое наблюдение. При этом альтернативного учета временных мигрантов в МВД не производится. В рамках административной статистики МВД учитываются лишь факты выдачи свидетельств о временной регистрации, в том числе, повторно.

В области учета внешней миграции также существуют значительные трудности, в первую очередь касающиеся учета прибывающих. В течение последних лет МВД несколько раз меняло правила регистрации иностранных граждан в РФ. Введение, сначала в 2000 году, а затем в 2003 году новых правил регистрации иностранцев (после получения

ими разрешения на временное проживание и вида на жительство) привело к значительному сокращению числа учтенных государственной статистикой событий переезда, т.е. своеобразным "провалам" в сборе первичных данных. Это во многом объясняет резкое "снижение" миграционного притока в Россию, зафиксированного государственной статистикой в последние годы. При этом реально мигранты продолжали прибывать в Россию, но, уже не попадая в поле статистического наблюдения, поскольку регистрировались теперь "по месту пребывания", не имея основания для постоянной регистрации "по месту жительства".

Полагаем, что здесь необходимо сделать некоторые пояснения, касающиеся хронологии изменений правил учета мигрантов. Основная проблема состоит в том, что нормативный акт, в котором определяется процедура сбора первичной информации о мигрантах, меняющих место жительства, (составление первичной статистической формы №12), относится только к гражданам Российской Федерации. Этот документ, в котором описываются категории мигрантов, подлежащих учету в рамках государственной статистики, называется "Правила регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства" (1995 год).

### **1.7 Лекция №7 (2 часа).**

**Тема:** «Разрешение социальных проблем беженцев и мигрантов в РФ»

#### **1.7.1 Вопросы лекции:**

1. Социальное самочувствие мигрантов в субъектах РФ
- 2 Миграционная политика в России

#### **1.7.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Наименование вопроса № 1 Социальное самочувствие мигрантов в субъектах РФ  
Социальная работа с мигрантами – это, чаще всего, деятельность, направленная на оказание людям срочной или экстренной социальной помощи.

Основным способом решения социальных проблем мигрантов и регулирования миграционных потоков на территории Российской Федерации является миграционная политика, представляющая собой совокупность социально-политических концепций и взглядов на миграционную ситуацию в стране, а также конкретных организационно-правовых и социально-экономических мероприятий по регулированию миграционных процессов, направленных на создание условий для обустройства и социальной адаптации мигрантов. Основными направлениями реализации миграционной политики являются:

- учёт и постоянный анализ миграционной ситуации в обществе;
- деятельность по оказанию практической помощи, необходимой конкретным категориям мигрантов;
- реорганизация социальной среды для более эффективной адаптации мигрантов в новых условиях.

Организуя и осуществляя социальную работу с беженцами и вынужденными переселенцами необходимо учитывать ряд обстоятельств, которые во многом определяют потребности этих категорий людей.

Во-первых, мигранты в той или иной степени попадают в ситуацию маргинализации в силу утраты ими «территориальных корней». При этом, разрушается привычная для человека природная и социальная среда жизнедеятельности, нарушаются его важнейшие естественно-антропологические права, такие как право на этническую идентификацию, на определённый уровень жизни, жильё, семью и т.п. Реализация этих и им подобных прав в значительной степени связана с возможностью постоянного или длительного проживания в определённом месте.

Во-вторых, мигранты – это люди, находящиеся в состоянии психологической, культурной и социальной дезадаптации, что во многом определяет содержание необходимой им социальной поддержки и помощи.

Социальная работа с мигрантами осуществляется по следующим основным направлениям.

1. Трудовая и профессиональная адаптация. Реализация этого направления деятельности предполагает использование трудового и профессионального потенциала мигрантов на новом месте жительства и в новых условиях. Эта деятельность может и должна включать в себя такие элементы как трудоустройство мигрантов с учётом имеющейся у них квалификации и потребностей рынка труда в месте их нового пребывания, создание новых рабочих мест, которые могут быть предложены мигрантам, развитие системы самозанятости и организация системы профессиональной подготовки и переподготовки мигрантов.

2. Решение проблем материальной компенсации понесённого мигрантами ущерба. Это направление деятельности предполагает работу по предоставлению мигрантам какого-либо жилья, оказание необходимой медицинской помощи, установление размеров понесённого ими ущерба, назначение и выплату установленных законом пособий и создание первичных условий для последующей социально-психологической и социально-трудовой адаптации и реабилитации.

3. Формирование и последующее развитие гармоничной системы взаимоотношений мигрантов с местным населением. Как показывает опыт нашей страны и многих стран мира, это одно из самых сложных и болезненных направлений работы по социальной поддержке мигрантов. Резкий наплыв мигрантов в регион создаёт для живущих в нём людей серьёзные проблемы, связанные с напряжением, которое испытывает инфраструктура, с обострением конкуренции на рынке труда, с возникновением социокультурных конфликтов и т.п. Однако, если эти проблемы своевременно не решаются, то ситуация в регионе пребывания мигрантов существенно обостряется. Вместе с тем, реализация данного направления деятельности предполагает, что значительные усилия по преодолению негативной реакции со стороны местного населения должны предпринимать и сами мигранты, принимая те правила, традиции и образ жизни, которые характерны для него.

4. Формирование и развитие системы правовой защиты мигрантов, пресечение и недопущение всех форм их дискrimинации. При этом, собственно правовые пути и способы решения этой задачи должны дополняться другими: образовательными, просветительскими, информационными, социокультурными и т.п.

5. Психологическая адаптация и реабилитация мигрантов. В этом случае речь идёт о профессиональной деятельности таких специалистов как психологи и психотерапевты, психиатры и психологи-консультанты. Эта работа должна быть направлена на преодоление негативных психических и психологических последствий причин, побудивших человека оставить прежнее место жительства, создание условий и возможностей для последующей, активной и полноценной жизни.

6. Создание условий, необходимых для успешной интеграции мигрантов в новое для них общество. Это направление деятельности предполагает принятие мер для достижения реального социального равенства мигрантов и местного населения, создание системы межкультурных коммуникаций, оказание необходимой помощи для включения мигрантов в новую социальную и культурную среду: образовательные услуги, развитие системы социальной защиты, поддержка языка и культуры мигрантов и т.п.

Реализуя на практике эти и другие возможные направления деятельности по социальной защите и социальной поддержке мигрантов, социальные работники и сотрудники миграционных служб должны учитывать их демографические, этнические, социокультурные и т.п. характеристики. Международный опыт показывает, что успешное решение социальных проблем мигрантов без ущерба для страны или региона, которые их принимают, возможно при соблюдении основополагающих принципов, перечисленных далее.

1. Необходимо исходить из предположения, что большинство мигрантов останется в стране или регионе пребывания навсегда либо надолго и, следовательно, может внести существенный вклад в их последующее развитие.

2.Основными субъектами деятельности по решению большинства социальных проблем мигрантов (реабилитация, адаптация и интеграция) являются органы государственной власти на различных уровнях её организации.

3.Необходимо поощрять в мигрантах стремление развить в себе чувство принадлежности к новым обществу, культуре и государству.

4.Важнейшим и необходимым условием эффективной социальной поддержки мигрантов является достижение и сохранение реального равенства между мигрантами и местным населением.

5.Необходимо учитывать, что интеграция мигрантов в новое общество, гармонизация системы социальных связей и отношений между ними и местным населением – это процесс, рассчитанный на длительное время.

Соблюдение этих принципов позволит решать социальные проблемы мигрантов своевременно и эффективно, используя тот потенциал и те возможности, которые имеются в распоряжении общества и государства.

## 2 Наименование вопроса №2 Миграционная политика в России

После распада СССР за пределами исторической родины осталось 25 миллионов россиян и миллионы людей, идентифицирующих себя с русским языком и его культурой. В Россию в середине 90-х годов хлынул поток мигрантов из бывших союзных республик – русскоязычное население с детьми. Это был исключительно качественный поток, превосходящий всякие возможные требования. В нём была очень высокая доля людей с высшим и средним специальным образованием. Кризис, распад страны заставил сняться с места тех людей, которые характеризуются низкой мобильностью – профессионалов и тех, у кого есть дети. Люди хотели увезти детей от опасности, и чтобы они могли учиться на русском языке. Надо сказать, что там, где иммигрантам не мешали, они очень активизировали местную жизнь. Они были весьма инициативны, и не хотели мириться со своим новым убогим положением. Многие создали полюса активности. В некоторых областях Центральной России за счёт мигрантов закрыли, наконец, годами пустовавшие педагогические, медицинские и другие рабочие места. Следует отметить, что хотя это был пик вынужденной миграции, всё-таки он включал в себя большую экономическую составляющую. Уже в то время в России был более-менее твёрдый рубль по сравнению с валютой других постсоветских стран (за исключением балтийских). Поэтому в том, что Россия получила большой приток мигрантов, экономические факторы сыграли немаловажную роль. Однако Россия не смогла достаточно эффективно справиться с нахлынувшим миграционным потоком, и в дополнение к этому обстоятельству пик миграции сбила чеченская война. Семьи, как русские, так и не русские, в которых были мальчики, остались в своих странах: лучше терпеть этническую неприязнь, чем посыпать своих детей на войну.

Если говорить о составе трудовых мигрантов, то большая часть их не зарегистрирована. Исследования показали, что единовременно в России присутствовали 3-3,5 млн. трудовых мигрантов из постсоветских стран (кроме Прибалтики). Зарегистрировано же трудовых мигрантов в разные годы порядка 300-400 тыс. Здесь можно видеть соотношение законных и незаконных мигрантов. Что касается тех, кто приезжает из третьих стран, то в Россию едут, прежде всего, китайцы и вьетнамцы, больше – китайцы. Многие вьетнамцы живут в России со времён СССР, точно так же, как и афганцы. Фактически это – постоянные жители нашей страны. Афганцев в России 100-150 тыс., вьетнамцев – 40-50 тыс. человек. Китайцев в России 250-400 тыс. человек, и то, что их "миллионы" – это миф, хотя и живучий. Правда, в ближайшие годы предполагается, что основной поток мигрантов ожидается из Китая. Кстати, В Китае на государственном уровне поддерживается выезд граждан за пределы страны. России в этом направлении придётся вести очень продуманную миграционную политику.

Из стран СНГ самый большой трудовой поток – из Украины: 1,2 – 1,5 млн. человек единовременного присутствия. Это половина тех украинцев, которые едут из своей

страны на заработки, другая половина едет на Запад. Трудовой приток из Азербайджана, Армении и Грузии вместе примерно равен украинскому притоку. Около полумиллиона приезжали еще недавно из Молдовы, теперь – меньше: молдаване переориентировались на средиземноморские страны. Таджиков в России максимум 400 тыс., приблизительно столько же – узбеков.

Усугубляет проблему законности миграции высокая степень сложности процедур регистрации и найма на работу. Сейчас появилась надежда в отношении сокращения незаконной трудовой миграции в связи с созданием Единого экономического пространства между Россией, Белоруссией, Казахстаном и Украиной.

В России наблюдается устойчивая тенденция отрицательной демографии, поэтому без иммигрантов наша страна просто не может успешно развиваться. Эти же проблемы касаются и Европы. Обеспечить стабилизацию численности населения среди развитых стран будет под силу, может быть, только Соединенным Штатам, которые ставят перед собой задачу принимать по миллиону мигрантов в год, причём не временно, а интегрируя в своё постоянное население. России, чтобы удержать современную численность населения, надо иметь как минимум 700 тыс. человек в год, а с учётом того, что люди ещё и уезжают из России, то мигрантов должно прибывать ежегодно 800-900 тыс. человек. Такой поток населения был в России лишь однажды – в 1994г., а сейчас он составляет лишь 150-200 тыс. человек. Самыми тяжёлыми для России будут 20-30-е годы, когда для того, чтобы поддержать численность рабочей силы, потребуется принимать около 1,5 млн. человек в год. Это очень большие потоки, и наша инфраструктура к ним ещё не готова. Должно быть построено какое-то дешевое жилье, способное вместить массовые потоки мигрантов. Муниципалитеты уже сегодня могли бы хорошо заработать, если бы строили недорогие дома гостиничного типа.

Население нашей страны уже сокращается почти на 1 млн. человек в год. После 2006 года начинается период сокращения трудоспособного населения. Не приходится надеяться, что естественную убыль населения можно будет восполнить за счёт повышения рождаемости. Поэтому России потребуется очень много приезжей рабочей силы для того, чтобы обеспечить развитие экономики и рост благосостояния населения. Без иммигрантов у России нет будущего. Из этого проистекает необходимость либерализации миграционной политики, упрощения всех процедур оформления мигрантов и формирования дружелюбного общественного мнения по отношению к ним.

## **1.8 Лекция №8 (2 часа).**

**Тема:** «Проблемы миграции в Оренбургской области»

### **1.8.1 Вопросы лекции:**

1. Особенности миграции в приграничных регионах (на примере Оренбуржья)
- 2 Социально-экономическое влияние миграционных процессов на Оренбургскую область

### **1.8.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Наименование вопроса № 1 Особенности миграции в приграничных регионах (на примере Оренбуржья)

Особую роль играют приграничные регионы, одним из которых является Оренбуржье, расположенное в центре юга России, на границе Европы и Азии. Сегодня возрастает роль региона в формировании внешней политики России, укреплении ее государственности, установлении экономических, политических связей, культурного сотрудничества с граничащей Республикой Казахстан и расположенными вблизи с государствами СНГ. Оренбуржье по приему мигрантов стоит на пятом месте в России. Предварительные исследования позволяют сделать выводы, что миграционные потоки в области представляют собой в основном как возвратную миграцию к прежнему месту жительства, покинутого ранее в силу разных причин (освоение Севера, ударные комсомольские, союзные стройки и т.п.), и возвращение на историческую родину русских, татар и представителей других национальностей, так и к проживающим в Оренбуржье

родственникам соотечественников, ранее проживавших в странах СНГ по различным причинам. Вместе с тем наблюдается приток в область и представителей нетрадиционных для региона национальностей. Интенсивно пополняются диаспоры армян, азербайджанцев, чеченцев, представителей из Дагестана, корейцев. К примеру, динамика пополнения армянской диаспоры выглядит следующим образом: 1992 г. -377 чел., 1993 г. - 558 чел., 1994 г. - 191 чел., 1995 г. - 224 чел., 1996 г. - 59 чел. и т.д. Естественно, эти цифры не отражают истинной численности, т.к. большинство армянских семей не обращается в структуры миграционных служб, обустраиваясь самостоятельно.

В последние годы основная масса переселенцев, прибывших в Оренбургскую область, - это представители Республики Казахстан. С этой бывшей постсоветской республикой граничит 13 регионов России. Однако почти 1/3 государственной границы приходится на Оренбургскую область - 1876 км. Оренбуржье граничит с тремя областями Казахстана: Актюбинской, Западно-Казахстанской, Костанайской. Следует сразу оговориться, что большая часть исследований, проводившихся ранее в Оренбуржье по проблемам миграции, связана непосредственно с приграничными регионами.

Оренбуржье по-прежнему остается привлекательным регионом для мигрантов. Это обусловлено рядом причин.

Во-первых: Оренбургская область - приграничный регион, т.е. можно переехать в Россию, не затрачивая каких-либо больших средств.

Во-вторых: в области на протяжении всех постсоветских лет один из самых низких показателей по безработице, т.е. имеются рабочие места, нет какой-то особой заметной конкуренции на рынке труда. В-третьих: регион является самодостаточным (Об этом свидетельствует тот факт, что Оренбуржье направляет в федеральный бюджет 60% всех собранных налогов).

. В течение последних лет увеличиваются темпы роста производства в промышленности. Наконец, не последнюю роль играют климатические условия, сходные с казахстанскими. Еще одной причиной переезда именно в Оренбуржье является наличие у мигрантов родственников-оренбуржцев.

**2 Наименование вопроса №2 Социально-экономическое влияние миграционных процессов на Оренбургскую область**

Миграция выполняет разнообразные функции и важнейшая из них - социально-экономическая.

В социальном плане - это стремление, благодаря изменению места проживания, более полно удовлетворить потребности мигранта, включая получение образования, рост профессиональной подготовки, повышение доходов, улучшение жилищных условий и др.

Экономическая функция миграции связана с обеспечением определенного уровня подвижности рабочей силы, ее территориальным перераспределением в зависимости от спроса и предложения рабочей силы в различных регионах страны. Представляется, что эффективной можно считать такую миграцию, в результате которой избыток рабочей силы, образующийся на одних территориях, перемещается в те регионы, в которых существует дефицит рабочей силы. Тем самым, миграция населения способствует более полному использованию рабочей силы, структурным сдвигам в экономике, росту производительности труда. Экономическая миграция, встроенная в единый хозяйственный механизм, не может не носить отпечатка того переходного периода, в котором находится в настоящее время экономика России. Процесс перехода от плановой (организованной) миграции к рыночной происходит порой болезненно, противоречиво и не является пока оптимальным для России и ее регионов. В связи с этим представляется что негативные, с общественной точки зрения, изменения в тех или иных социальных процессах, а в миграционных особенно, следует рассматривать как необходимый элемент формирования их новых направлений и структур в переходный период. Именно с этих позиций, на наш взгляд, целесообразно проводить аналитическую и исследовательскую

работу, а также поиск новых подходов в регулировании экономической миграции в условиях рыночных отношений.

С 1989 года общий объем внутренней экономической миграции в России, по данным Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, сократился на 38%, а по Оренбургской области - на 29%. Это, с точки зрения рыночных отношений, негативное явление, объяснимое тем, что процесс структурной перестройки экономики России и ее регионов находится еще в стадии становления.

Для экономики Российской Федерации и Оренбургской области наиболее важной проблемой является оценка состояния межрайонных миграций. В оптимальном варианте они соединяют регионы России в единый экономический комплекс и тем самым укрепляют государство. В случае же нарастания негативных тенденций - приводят к обособлению отдельных территорий, что дополнительно стимулирует сепаратистские настроения.

Результаты анализа новых тенденций в межрайонной миграции позволяют сгруппировать российские территории и районы Оренбургской области по 4-м основным типам:

1 тип - территории с одновременно миграционной и естественной убылью населения. В этом случае миграция количественно дополняет естественные потери населения и тем самым ускоряет сокращение его общей численности. В России этот тип сложился как массовый только к середине 90-х годов (1993-1996 годы), в Оренбургской области (2000-2001 год - 64,1 %), когда естественная убыль превратилась в устойчивую характеристику естественного движения населения большинства российских территорий, и одновременно еще интенсивнее стал его исход из районов нового освоения. Отличительная черта территорий данного типа в том, что миграционные потери в них в несколько раз превышают естественную убыль населения (в Камчатской, Магаданской, Читинской областях - в 19-26 раз, в Еврейской автономной области, Сахалинской и Мурманской областях - в 4,6 раз, в Хабаровском крае - почти в 2 раза, в Оренбургской области в Домбровском районе - в 8 раз. Красногвардейском - в 7 раз, в Соль-Илецком, Кваркенском, Светлинском - в 3 раза), и, таким образом, эти территории и районы области интенсивно перераспределяют за свои пределы немалую часть постоянного населения, теряя тем самым демографический и трудовой потенциалы.

2 тип - это территории, теряющие население в результате миграции, но продолжающие сохранять естественный прирост. Данный тип стал основным в конце 80-х - начале 90-х годов. В тот период его география была достаточно широка: Северные территории, Урал, ряд районов Северного Кавказа. Во многих случаях миграционные потери на отдельных территориях были настолько велики, что, несмотря на естественный прирост, уменьшили численность базисного населения. Общее ухудшение демографической ситуации к середине 90-х годов (1993-1996 годы) резко сократило число регионов данного типа. К началу 1997 года к этому типу территорий относились только Республика Саха (Якутия) и Чукотский автономный округ. Однако, несмотря на естественный прирост, эти две территории по своим миграционным параметрам сейчас не менее проблемные, чем многие другие. В итоге общая численность населения данных территорий сокращается так же быстро, как и на терриго-риях 1 типа, подобную ситуацию можно отметить и в Оренбургской области в Адамовском, Беляевском и Оренбургском районах.

3 тип - объединяет территории, где миграционный прирост полностью или частично восполняет естественные потери населения и тем самым сдерживает сокращение его численности или же обеспечивает ее прирост. Уже в 1989-1992 годах он сложился на Северо-Западном, Центральном, Центрально-Черноземном районах, а в последующие 4 года (1993-1996 годы) стал ведущим типом миграционной динамики в условиях прогрессирующей убыли населения. Более того, ситуация здесь складывается таким образом, что, если в Нечерноземной зоне миграция в среднем компенсирует от 40 до 70%

естественных потерь и поэтому всего лишь сдерживает темп уменьшения общей численности населения, то в Центральном Черноземье, Поволжье, на юге Урала, в неэтических территориях Северного Кавказа (Краснодарский и Ставропольский края. Ростовская область) не только компенсирует естественную убыль населения, но и обеспечивает общий прирост численности населения, причем в большей степени - в первых трех районах, где объемы миграционного прироста за рассматриваемый период были в 1,3-1,7 раза больше соответствующих естественных потерь населения, что характерно и для Оренбургской области, где, по данным Миграционной службы, соответствующий показатель равен 23%.

4 тип - это территории, наиболее благополучные в демографическом отношении, где естественный прирост населения сочетается с миграционным приростом. Однако, будучи основным типом демографической динамики российских территорий в середине 80-х годов, к настоящему времени он фактически утратил свои позиции и по итогам 1993-1996 годов отмечался всего лишь в 4 регионах страны - в Тюменской области, республиках Алтай, Северная Осетия и Дагестан и 9 районах Оренбургской области, причем почти везде доминирующим источником роста численности населения также была миграция, а не естественный прирост.

Подводя итоги изложенному выше, необходимо отметить, что на миграционную ситуацию в России и ее регионах огромное влияние оказывают эволюционные долговременные тенденции. Это, как уже нами было отмечено, и разного рода деструктивные процессы, и развитие рыночных отношений, и присоединение России к международному законодательству по миграциям, и увеличение миграционного прироста за счет сокращения выезда как в целом из России, так и с территории Оренбургской области.

Внешняя трудовая миграция в целом пока не оказывает существенного влияния на экономику и рынок труда и занятости населения России и Оренбургской области и составляет не более 1,5-2% в числе занятого населения. Может выступать как некий промежуточный тип, когда миграция является международной по сути и внутренней по форме в связи с отсутствием такого признака международной миграции, как государственная граница.

Внутренняя миграция представляет собой совокупность межпоселенных передвижений, осуществляемых в территориальных границах государства. По своим масштабам значительно превосходит международную миграцию.

### **1.9 Лекция №9 (2 часа).**

**Тема:** «Социальная помощь беженцам и мигрантам в Оренбургской области»

#### **1.9.1 Вопросы лекции:**

1. Особенности социального положения мигрантов в Оренбуржье
- 2 Социальная адаптация беженцев и вынужденных переселенцев в Оренбургской области

#### **1.9.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Наименование вопроса № 1 Особенности социального положения мигрантов в Оренбуржье

Близость с Казахстаном вызывает довольно большой круг проблем, связанный, в том числе и с иммиграцией населения. Начавшаяся в начале 90-ых годов миграция из Казахстана людей получивших статус ВП не только не уменьшилась, но и концу 90-ых даже увеличилась, если в 1995 году их процент составлял 37% от общего числа прибывших в область, то в 1998 году он составил 66%. Опросы, беседы с прибывшими свидетельствуют, что основной причиной выезда русских из Казахстана является неуверенность в завтрашнем дне. Переименование исконно русских городов и сел, переписывание учебников истории в угоду титульной нации, замена русских кадров на Казахские даже там, где русское население пока преобладает, разгул нацизма на бытовом уровне, притеснения казачества, отказ в регистрации Уральского казачьего войска,

введение своей валюты – основные причины миграции русских в Россию. Кроме русских из Казахстана прибывают и татары, и украинцы, и другой национальности также поток миграции наблюдается из Узбекистана, Киргизии, Таджикистана. Все это находит отрицательный отклик в обществе. Как показывают результаты социалистических исследований, отношение местных жителей к беженцам дифференцировано в зависимости от их национальности. К беженцам – русским положительно относится 44,5% опрошенных, а вот к беженцам других национальностей в 2 раза меньше. Отрицательно к беженцам – русским относится 10%, и к беженцам других национальностей в 3 раза больше, т.е. каждый третий респондент. Таким образом, большинство населения считает правильным возвращение соотечественников, но в тоже время отрицательно относится к приезду "чужаков". Все эти факторы негативно сказываются на адаптации иммигрантов. В первую очередь иммигрантам необходима психическая адаптация к перемене места жительства, к новым условиям, к новому окружению и отношению к ним, все это дается нелегко и поэтому необходима поддержка, в том числе и от социальных служб. Нелегко приходиться и в материальной адаптации, ведь многие из тех, кто уехали имели свои квартиры, работу, источники для существования, и, переехав, на новое место они всего этого лишились. Основную роль в процессе адаптации, как известно, играют 2 фактора: жилье и работа. Удовлетворены предоставленным или купленным жильем 26,8% мигрантов. Удовлетворены частично – 47%. Число неудовлетворенных (куда вошли лица, на имеющие жилья вообще, проживающие у родственников и снимающие жилье с непомерно большой для них платой) – 26,1%. В практике существует выдача вынужденным переселением долговременной беспроцентной возвратной ссуды на строительство (приобретения) жилья. Эта ссуда выдается сроком на 10 лет, но при условии, что семья взявшая ссуду имеет постоянный доход выше прожиточного минимума, имеет двух поручителей и сможет расплатиться с государством. При этом служба не гарантирует немедленной выдачи денег, семья вынужденного переселенца включается в единый список очередников на получение ссуды. А так как финансирование идет с перебоями, то выдача ссуды затягивается на неопределенное время. Кроме этого миграционная служба сама, по возможности, строит или приобретает жилье, а потом вселяет туда беженцев и вынужденных переселенцев, но из-за скучного финансирования этого всегда бывает недостаточно. Еще одним методом по обеспечению мигрантов жильем, а также работой является обустройство компактных поселений. Они позволяют мигрантам лучше проходить адаптационный период, общая взаимопомощь также благотворно отразится на жизни людей. Но политика в данном направлении должна быть более продуманной, а помочь областной администрации более эффективной. В настоящее время в области имеется ряд проблем в сфере обустройства компактных поселений. Особенностью ситуации с компактными поселениями в нашей области является их раздробленность по районам проживания (10-15 семей в каждом). Такие поселения нельзя считать компактными, так как отсутствуют рабочие места, нет производства. Поэтому эффективность по собственному жилищному обустройству здесь мала. Таким образом, при создании компактных поселений следует учитывать не только социальные и национальные факторы, но и экономические, а они должны быть таковы, чтобы иммигранты могли благополучно жить на территории области.

2 Наименование вопроса №2 Социальная адаптация беженцев и вынужденных переселенцев в Оренбургской области

Адаптация мигрантов в российский социум процесс сложный, болезненный и длительный. Об этом свидетельствуют результаты ряда исследований, проведенных российскими учеными в постсоветские годы. Основные проблемы, с которыми сталкиваются в Оренбуржье мигранты, это в первую очередь:

- получение гражданства;
- трудоустройство, получение рабочих мест;

- предоставление жилья, отсутствие средств на его приобретение, затруднения с получением ссуд.

Насколько эти вопросы жизненно важны для переселенцев, свидетельствуют тысячи писем мигрантов, направляемые в различные инстанции области. Распределение мигрантов по городам и сельским районам практически поровну - по 50%, хотя приезжие, как правило, в основной своей массе проживали в городах стран СНГ.

Важнейшая проблема для мигрантов - это взаимоотношения с местными жителями. Сами мигранты в своем большинстве оценивают их как вполне лояльные. 80,0% мигрантов, материальное положение которых в основном неплохое, считают, что население относится к ним доброжелательно. Однако местные жители относятся к переселенцам менее дружелюбно.

Одной из причин такой ситуации стало расхождение в оценках материального положения. Местное население склонно полагать, что мигранты живут лучше, чем они, пользуются социальными благами за их счет (получают квартиры, работу, льготные кредиты на строительство). Негативного отношения к себе не избежали даже переселенцы-русские. Но особенно крайне отрицательно относится местное население к мигрантам из Закавказья, Центральной Азии, к некоторым представителям народов России.

Масштабы и направление миграционных процессов создают целый ряд сложных экономических, социальных, политических и морально-психологических проблем.

Их появление требует разработки новых подходов к миграционной политике у властей, общественных структур, каждого дня решения насущных многочисленных проблем. С одной стороны, большие нерегулируемые миграционные потоки в перенаселенные районы приводят к росту социальной напряженности, образованию локальных конфликтов (как это, например, имеет место в Краснодарском крае), а с другой стороны, при существующем демографическом кризисе наши соотечественники могли бы стать надежной опорой для России. Эта задача будет разрешена при условии успешной социальной адаптации вынужденных переселенцев и интеграции их в российский социум. Для этого необходимо решить целый комплекс проблем. Это упрощение механизма принятия гражданства, получение статуса вынужденных переселенцев, решение социальных проблем, но не в ущерб местному населению.

## 2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ СЕМИНАРСКИХ ЗАНЯТИЙ

### **2.1 Семинарское занятие №1 (2 часа).**

**Тема:** «Исторические особенности переселения людей»

#### **2.1.1 Вопросы к занятию:**

1. Исторические корни переселения людей
2. Влияние географических открытий на миграцию населения
3. История миграции в странах Европы и Азии
4. Исторические особенности переселения людей в России

#### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Изучив тему, студент должен знать, что корни переселения людей уходят глубоко в историю человечества, перемещение людей существовало с самого его зарождения в той или иной форме. Наиболее массовую миграцию можно наблюдать после «Великих географических открытий», когда большое количество людей из Европы стало переселяться в страны Америки. История миграции в странах Европы и Азии во многом также связана с переездами в страны Америки, а также из колоний в центры империй. Свои исторические особенности имеет переселение людей в России на всем временном протяжении ее существования и разрастания на Восток.

### **2.2 Семинарское занятие №2 (2 часа).**

**Тема:** «Миграция: понятие, разновидности и особенности этого явления»

**2.2.1 Вопросы к занятию:**

1. Понятие миграции
2. Виды миграции
3. Особенности миграции, как социального явления

**2.2.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Студент должен иметь представление о том, что под миграцией подразумевается перемещение людей (мигрантов) через административные и государственные границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства. Среди видов миграции выделяют: внутреннюю, внешнюю, незаконную, трудовую и др., а также выделяют эмиграцию и иммиграцию. Миграция имеет свои особенности, как социальное явление и отражается на всем обществе либо на отдельных его категориях и в зависимости от того, насколько конструктивно развиваются взаимоотношения мигрантов и населения, зависит насколько благополучно все общество.

**2.3 Семинарское занятие №3 (2 часа).**

**Тема:** «Особенности мировой миграции»

**2.3.1 Вопросы к занятию:**

1. Миграция в зарубежных странах на современном этапе
2. Миграция в страны Северной Америки
3. Особенности миграционных процессов в Европе
4. Страны Азии в контексте миграционных взаимоотношений

**2.3.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Студентом должно быть усвоено, что миграция в зарубежных странах на современном этапе имеет свои особенности и развивается отлично от того, как это происходило в прошлом. В связи с этим, а также в соответствии со спецификой региона мы можем говорить о миграции в страны Северной Америки, об особенностях миграционных процессов в Европе и странах Азии в контексте миграционных взаимоотношений и рассматривать их с точки зрения имеющихся у них проблем в этой сфере.

**2.4 Семинарское занятие №4 (2 часа).**

**Тема:** «Социальная работа с мигрантами в зарубежных странах»

**2.4.1 Вопросы к занятию:**

1. Социальное положение мигрантов в Западных странах
2. Миграционная политика в зарубежных странах
3. Формы и методы социальной работы с беженцами и мигрантами

**2.4.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Студент должен иметь представление о том, что социальное положение мигрантов в Западных странах определяется не только местом прибытия мигрантов, но и тем, откуда он прибыл, а также тем, кто из его соотечественников уже проживает на данной территории. Многое зависит от того какая миграционная политика проводиться той или иной страной, в том числе и в этнокультурной сфере. Формы и методы социальной работы с беженцами и вынужденными переселенцами в зарубежных странах зачастую не имеют больших различий и строятся на основах международного законодательства, тем не менее, существуют свои специфические методы и формы в разных странах, на которые студент должен обратить особое внимание.

**2.5 Семинарское занятие №5 (2 часа).**

**Тема:** «Миграционные процессы в России»

**2.5.1 Вопросы к занятию:**

1. Особенности миграционных процессов в РФ
2. Внешняя и внутренняя миграция в России
3. Различия миграционных процессов в субъектах РФ

**2.5.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Студент должен иметь представление о том, что миграционные процессы в РФ имеют свои особенности, связанные, в том числе, с существованием и распадом Советского Союза, на долгое время определившего направление основных миграционных потоков и их состав, с этим фактором также связаны внешняя и внутренняя миграция в России. Различия миграционных процессов в субъектах РФ во многом определяется административно-политическими границами, связывающие регионы страны, как между собой, так и с соседними государствами.

### **2.6 Семинарское занятие №6 (2 часа).**

**Тема:** «Разрешение социальных проблем беженцев и мигрантов в РФ»

#### **2.6.1 Вопросы к занятию:**

1. Миграционная политика в России
2. Социальная помощь беженцам и вынужденным переселенцам на федеральном уровне

#### **2.6.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Изучив тему, студент должен знать, что социальное самочувствие мигрантов в субъектах РФ зависит от того, какие экономические характеристики имеет регион и насколько он притягателен с точки зрения мигрантов. Миграционная политика в России определяется на основе, как международных правовых документов, так и на основе той специфической ситуации, которая сложилась в стране и направлена на разрешение разнообразных проблем связанных с этой сферой. Социальная помощь беженцам и вынужденным переселенцам на федеральном и региональном уровнях строится на основе имеющегося законодательства и финансовых возможностей как всей страны в целом, так и отдельных субъектов РФ.

### **2.7 Семинарское занятие №7 (2 часа).**

**Тема:** «Региональные проблемы мигрантов и пути их решения»

#### **2.7.1 Вопросы к занятию:**

1. Социальное самочувствие мигрантов в субъектах РФ
2. Региональный опыт социальной помощи мигрантам

#### **2.7.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Студент должен знать, что каждый субъект Российской Федерации обладает своими особенностями миграционной ситуации. Социальное самочувствие мигрантов определяется различными обстоятельствами и условиями регионов. Наибольшую проблематику в сфере обустройства и взаимодействия с мигрантами имеют приграничные регионы или наиболее успешные субъекты РФ, как, например, Москва. В связи с имеющимися проблемами, определяются и пути их решения. Каждый регион имеет свои особенности и свой опыт по решению проблем мигрантов. В настоящее время ведется большая работа по решению социальных проблем мигрантов, в том числе через создание специализированных социальных учреждений.

### **2.8 Семинарское занятие №8 (2 часа).**

**Тема:** «Социальная помощь беженцам и мигрантам в Оренбургской области»

#### **2.8.1 Вопросы к занятию:**

1. Особенности социального положения мигрантов в Оренбуржье
2. Социальная адаптация беженцев и вынужденных переселенцев в Оренбургской области

#### **2.8.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Студентом должно быть усвоено, что особенности социального положения мигрантов в Оренбуржье связано с той миграционной и национальной политикой, которая проводится в области местными властями. Социальная адаптация беженцев и вынужденных переселенцев в Оренбургской области производится на основе многолетнего опыта взаимодействия местных властей и общества, в том числе и на опыте мигрантов, прибывших в регион и сумевших решить свои проблемы.