

Языково-культурный фактор в эволюции государственного устройства Бельгии: (правовой аспект) // Российский юридический журнал. 1993. № 2. С.74–82.

- 3 Сравнительный федерализм США и России. С.560.
- 4 Такие предложения высказаны, в частности, М.С.Саликовым, В.А.Кряжковым. См: Саликов М.С. Сравнительный федерализм США и России. С.550–562; Кряжков В.А. Правовое положение национальных меньшинств в субъекте РФ // Конституционное право субъектов РФ / Отв. ред. В.А.Кряжков. С.269–302.

*Оруджиева А.Г.
(Екатеринбург)*

МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ (1991–2002 гг.)

Современное состояние миграционных процессов в России является непосредственным отражением социально-экономического и политического развития страны и ее регионов. Обострение социально-политической обстановки в бывшем СССР, возникновение локальных меж-национальных конфликтов и, как результат, развал некогда великой державы привели к усилению территориальной подвижности народов, оказавшихся вдруг за пределами своей этнической родины. В Россию, и особенно приграничные территории хлынул поток мигрантов, вынужденных переехать на свою этническую родину. В 90-е гг. Россия начала активно вовлекаться в международный рынок труда. Россия и регионы как экономически, так и вследствие слабой разработки законодательной базы не была готова к такому повороту событий. Миграционные потоки в Россию и за ее пределы практически вышли из-под контроля, что обернулось для страны (наряду с позитивными моментами) серьезными социальными, экономическими, политическими и другими проблемами.

Миграция во все времена оказывала существенное влияние на формирование численности и состава населения любой территории. На протяжении 30 лет (после 1958 г.) Свердловская область имела отрицательное сальдо миграции почти со всеми регионами Российской Федерации и республиками бывшего СССР. Чаще всего уезжало население и особенно молодежь из сельской местности, малых и средних городов. Уральские кадры рабочих и специалистов высоко ценились повсюду. За эти годы Свердловская область безвозвратно отдала свыше полумиллио-

на своих граждан. Почти половина из них переселилась в Казахстан, республики Средней Азии, в Украину и др., где шло активное строительство промышленных объектов, осваивались новые месторождения. Много жителей области осело на Севере Тюменской области. Потери населения этого периода вследствие миграции компенсировались его естественным приростом.

В 90-е гг. характер, объемы, направления, структура миграционных потоков резко изменились, что явилось следствием тех социально-экономических и политических преобразований, которые переживала Россия. С развалом Союза бывшие наши соплеменники стали возвращаться обратно. В результате в последние десять лет миграция явилась мощным фактором, сдерживающим естественную убыль населения. Наибольший приток мигрантов наблюдался в первой половине 90-х гг. Интенсивность миграции в расчете на 100 жителей области составляла 50 %. В советское время такие объемы перемещений наблюдались лишь в военный период, а в мирное время были характерны для мобилизации людей для строительства крупнейших промышленных объектов, транспортных магистралей и освоения крупнейших месторождений полезных ископаемых. Причина массовых перемещений рассматриваемого периода – распад бывшего СССР и образование самостоятельных государств. В один момент 25 млн русских и 12 млн русскоязычного населения оказались на территории иностранных государств. До 1995 г. ежегодный миграционный прирост (разница между числом прибывших и выбывших) по Свердловской области превышал 20 тыс. чел. К 2002 г. объемы перемещений сократились более чем в полтора раза, интенсивность миграции снизилась до 32 %, но все еще остается высокой, а сальдо миграции (разница между числом прибывших и выбывших) приобрела отрицательное значение. Положительное сальдо миграции в последнее десятилетие формировалось преимущественно за счет притока населения из стран СНГ. Наибольший наплыв мигрантов по времени совпал с экономическим кризисом в России, сопровождавшимся ростом безработицы среди местного населения (до 13 % по методике МОТ), а доля зарегистрированных в службе занятости достигала 5 % трудоактивного населения.

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

правлениях: миграционные связи Свердловской области с другими регионами Российской Федерации; миграция со странами ближнего зарубежья; беженцы и вынужденные переселенцы; эмиграция в страны дальнего зарубежья.

Рассмотрим подробнее все составляющие миграционного потока. Подавляющее большинство населения переезжает с одного места жительства на другое в пределах России (89,2 % всего потока). Однако столь высокая интенсивность миграционных связей с другими регионами страны не приводит к желаемым результатам. Миграционный прирост за счет перемещений в пределах РФ самым высоким был в 1996 г. (30 % от общего положительного сальдо миграции). К 2000 г. его значение снизилось до 13 %, а в 2001 г. приобрело отрицательное значение (651 чел.), в 2002 г. эта цифра возросла до (-) 1723 чел. Значительное число жителей области традиционно уезжает в Тюменскую область, главным образом в Ханты-Мансийский автономный округ (1585 чел. в 2001 г. и 1394 чел. в 2002 г.). На протяжении последних лет более тысячи человек ежегодно оседают в Москве и Московской области, до полутысячи – в Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Возрастает миграция в Краснодарский край (387 чел. – в 1001 г., -437 чел. – в 2002 г.) и республику Татарстан (157 и -238 чел. соответственно).

Положительное сальдо в пределах России в 2002 г. область имела только с Сибирским и Дальневосточным округами. В пределах УрФО население области пополняется за счет выходцев из Курганской и Челябинской областей. В начале 90-х гг. резко возросли потоки мигрантов из бывших союзных республик. Своего максимума миграционный прирост достиг в 1994 г. За период с 1991 по 2002 гг. приток населения из этих стран составил 120 тыс. чел. В последние годы поток выходцев из стран СНГ переехавших в Свердловскую область на постоянное место жительства резко сократился с 24414 чел. в 1994 г. до 1783 чел. в 2002 г. Это объясняется ужесточением правил получения российского гражданства, сокращением потока вынужденных переселенцев.

Снижение иммиграции в Свердловскую область объясняется с одной стороны, нормализацией общественно-политической обстановки на постсоветском пространстве и формированием относительно стабильной диаспоры в ряде новых независимых государствах, а с другой – Россия не готова экономически принять на постоянное место жительства и обустроить всех желающих переехать на свою этническую родину.

Основной поток мигрантов на протяжении всего периода формировали выходцы из Казахстана (50 %). В последние годы возрос приток из стран Средней Азии (30 %), далее идут Украина (8,7 %), государства Закавказья (8,3 %). Разница между числом прибывающих из этих государств и выбывающих в обратном направлении составляет из Казахстана – 6,3 раза; государств Средней Азии – в 13,5 раза; Закавказья и Молдавии – по 5,3 раза. Если говорить о национальном составе мигрантов, то за период с начала 90-х годов произошли изменения в сторону уменьшения доли русских и русскоязычного населения среди прибывающих в область и увеличение доли мигрантов, не являющихся представителями титульных наций России. Если в 1993 г. на долю русских и русскоязычных приходилось подавляющее большинство (95 % всех прибывающих, в том числе 81 % – русские), то в 1997 г. доля русских в миграционном приросте составляла 75,5 % в 2002 – 68,6 %; 7,5 % составляли украинцы, 4,1 % армяне, 4,0 %. На долю русских приходится три четверти в общем потоке переехавших из Казахстана. Далее идут украинцы (9,7 %), татары (4,2 %), немцы (2,9 %), белорусы (2,2 %). Преобладание русских отмечается также и среди прибывающих из Узбекистана, Киргизии, Украины, Молдавии. Отток русскоязычного населения из названных стран свидетельствует о явном выдавливании этих народов, что является следствием определенной национальной политики данных государств. В то же время миграция из стран Закавказья и Таджикистана характеризуется притоком представителей титульных наций. Так, в потоке прибывающих из Армении 84,6 % составляли армяне и только 9,5 % русские; из Азербайджана – 83,6 % азербайджанцы; из Таджикистана 56 % – таджики. Более пестрым национальным составом выделяются мигранты из Грузии: 31,2 % – грузины, 22,2 % – русские, 13,3 % – азербайджанцы и 10,5 % – армяне. Миграция населения из этой группы стран, где национальный состав более однородный, а русскоязычных народов там почти не осталось, носит преимущественно экономический характер. Прибывающим из Закавказья и Таджикистана и официально отраженным в сводках статистических органов удалось закрепиться на территории Свердловской области, что позволит создать платформу для дальнейшего притока как легальных, так и нелегальных мигрантов. Россия – многонациональная страна. Почти все народы, населяющие ее, имеют свои территориальные автономии. В то же время постоянный приток граждан из бывших союзных республик (добровольно или вынужденно, легально или нелегально) со

своей культурой, обычаями, традициями, наконец, своим режимом производства, могут привести к этнополитическим изменениям, возобладанием одного образа жизни над другим. Например, под влиянием миграции существенно изменился национальный состав населения Севера Тюменской области. Насколько изменился национальный состав Свердловской области за рассматриваемый период можно будет судить после получения результатов последней переписи населения. А изменения наверняка будут, поскольку только по официальным данным более четверти граждан ежегодно прибывающих на ПМЖ, составляют народы и этнические группы, проживавшие ранее за пределами РФ.

В общем потоке мигрантов, 75 % составляют люди трудоспособного возраста, в том числе 47 % молодежь в возрасте от 16 до 30 лет. В составе населения области по пока еще расчетным данным на долю трудоспособных приходится 61 %, а молодежи %. В зависимости от того, каким конечным результатом (притоком или оттоком) характеризуется миграция вообще и отдельных направлений в частности, можно судить о возрастных изменениях в структуре населения по области в целом и отдельных национальных группах. Если в начале и середине 90-х гг. наблюдался мощный приток населения в трудоспособном возрасте, и главным образом за счет стран СНГ, что в условиях экономического кризиса создавало большую напряженность на рынке труда, то сейчас, по данным официальной статистики, уже второй год наблюдается отток трудоспособной части населения области не только в страны дальнего зарубежья, но и в другие регионы России, о чем говорилось выше.

Мигрируют, как правило более образованные относительно всего населения, люди, причем уровень образования мигрирующих растет. Так, если в 1994 г. из общего числа лиц, в возрасте 16 лет и старше высшее образование имело 12 % мигрантов, незаконченное высшее и среднее специальное – 26, то в 2002 г., даже с учетом того, что распределение мигрантов по образованию начиналось с 14 лет, доля лиц с высшим образованием составила 14,1 % среди прибывающих и 15,2 % среди выбывающих. Соответственно уд. вес мигрантов второй группы возрос до 30 %. Следует отметить, что уровень образования дифференцирован по направлениям миграционных потоков. (по данным переписи 1989 г. высшее образование имело 10,9 % населения области в возрасте старше 15 лет и 21,1 % – среднее специальное).

Сегодня Свердловская область – одна из стабильных и инвестиционно привлекательных регионов Российской Федерации. Это делает ее привлекательной для иностранных граждан. Кроме того, рынок труда испытывает острую нехватку как квалифицированной, но в еще большей мере неквалифицированной рабочей силы. Свердловская область постепенно втягивается в международный рынок труда. Сельскохозяйственное производство и строительная индустрия сегодня остро нуждаются в иностранной рабочей силе. Большинство иммигрантов, особенно нелегальных заняты на самых трудоемких и вредных для здоровья видах работ и имеют более продолжительную рабочую неделю, заработную плату ниже, чем местные рабочие. Местные предприниматели вытравывают от импорта иностранной рабочей силы еще и потому, что это позволяет им в известной степени сдерживать темпы роста заработной платы своих рабочих. С одной стороны, наличие иммигрантов укрепляет позиции предпринимателя на переговорах с профсоюзами. С другой – отсутствие дешевой рабочей силы из-за рубежа вынудило бы предпринимателей существенно поднять уровень заработной платы в трудоемких и малопривлекательных отраслях и видах производств.

Иностранные граждане, осуществляющие свою деятельность на законных основаниях, составляют лишь небольшую часть. В 2003 г. Миграционной службой области было выдано 192 разрешения на привлечение иностранной рабочей силы (почти в 4 раза больше, чем в 2002 г.), подтверждение на право трудовой деятельности получило 2604 чел., что в два с половиной раза превышало уровень предыдущего года. Вступивший в силу Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25 июля 2002 г. и передача функций реализации миграционной политики в ведение МВД ужесточает въезд иностранных граждан с целью трудовой деятельности.

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

заключении трудовых контрактов, паспортного режима, неправильного оформления подтверждений на право трудовой деятельности, несоответствие сроков трудового договора сроком разрешения на использование труда иностранных работников. В 2003 г. сотрудниками УДМ ГУВД области было проверено более 135 предприятий и организаций. В результате проверок привлечено к административной ответственности 1129 иностранных граждан, на которых наложено административное наказание в виде штрафа на сумму 48 тыс. руб. Однако, несмотря на эти проверки, выявить и устранить такие нарушения сложно. Как правило, руководители предприятий в таких случаях избегают от этих работников, так как трудовые договора с ними не заключают и не несут никакой ответственности за трудовые отношения.

Иммиграционная обстановка в области продолжает оставаться сложной и не отличается стабильностью. Близость Уральского Федерального округа с Казахстаном приводит к тому, что через него идет массовый поток различных иммигрантов, в основном незаконных, часто использующих Россию как транзит для выезда в другую страну. При прохождении иммиграционного контроля в 2002 г. о своем намерении работать на территории области заявило лишь 1,2 % прибывших из стран СНГ. Фактически же, по экспертным оценкам, около двух третей из них приезжают с целью работы по найму.

По данным Федеральной пограничной службы в 1992 г. границы России пересекли примерно 12 млн человек, а в 2001 – уже под тридцать («Российская газета», 14 июня 2002 г.). Разница между числом прибывающих из стран СНГ и выбывающих в обратном направлении в целом по России составляла в конце 90-х гг. ежегодно по 4,5 млн чел., тогда как по данным официальной статистики миграционный прирост находился на уровне 500–600 тыс. чел. Почти три четверти мигрантов в качестве целей поездки указали как частную поездку; 9,5 % прибыли в качестве туристов; 17,6 % – по служебным целям; 2,1 – транзитом. И только 0,3 % прибыли на постоянное место жительства. Официально зарегистрированная трудовая миграция в прошлом году составила более трехсот тысяч. Эксперты смело предлагают умножить эту цифру на десять. Примерно пятая часть приезжающих работает в нелегальном режиме. Работодателями, соответственно, не платят налоги, Рынок нелегально используемой трудовой миграции оценивается экспертами до 8 млрд долл. США. И значительная их часть вывозится из России. По некоторым оценкам в

ряде бывших республик СССР вывозимые из России мигрантами суммы превышают все годовые инвестиции в местную экономику.

С 1992 г. Свердловская область приняла свыше 150 тыс. граждан из стран СНГ и Балтии и только 12 % из них получили статус беженцев и вынужденных переселенцев. Более половины беженцев прибыли из Казахстана (54,5), 35,4 – из государств Средней Азии, в том числе 16,1 % из Узбекистана и 13,3 – из Таджикистана. В составе беженцев высок удельный вес трудоспособных (65 %, против 60 % – в населении области); несколько выше доля детей – 25 % и значительно ниже пенсионеров (10 %). Большая часть вынужденных переселенцев размещается в городах (81,6 %), так как в них более вероятно возможность найти работу по специальности.

Из общего числа вынужденных переселенцев, стоящих на учете в миграционной службе Свердловской области, преобладают русские (80 %), 5,9 % – татары, 5,7 – украинцы, 1,7 – немцы и всего 0,4 % чеченцы. Причем самый большой процент последних в пределах УрФО сконцентрирован в Ямало-Ненецком автономном округе (10,5 %) и Курганской области (5,7 %). 12 % трудоспособных мигрантов имеют высшее образование, 36 % неполное высшее и среднее специальное, 40 % среднее общее и начальное профессиональное.

Свердловским территориальным органом России осуществлялись меры по выполнению основных программ, в соответствии с федеральными законами «О вынужденных переселенцах», «О беженцах», Указов Президента РФ, постановлений правительства: федеральная Миграционная программа; федеральная целевая программа «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» и др. В рамках этих программ производилась выплата единовременных пособий, оплата проезда и провоз багажа, выплата долговременных беспроцентных возвратных ссуд на строительство (приобретение) жилья и инфраструктуры для вынужденных переселенцев, оказывалась материальная помощь детям, организовывался их отдых в оздоровительных лагерях, предоставлялось санаторно-курортное лечение нуждающимся и др.

С 1992 г. миграционной службой области было приобретено 472 квартиры. В год удавалось обустроить 60–70 семей. Но, тем не менее, до сих пор в льготной очереди на получение жилья состоит 1711 семей.

Таким образом, развал некогда великой державы, возникновение локальных межнациональных конфликтов, дискриминация русскоязычно-

го населения привели к усилению территориальной подвижности народов, оказавшихся вдруг за пределами своей этнической родины. Началось великое переселение народов. Многие из них, не имеющие национально-территориальных образований (немцы, болгары, греки и др.), или имеющие их формально (евреи) стали активно покидать Россию. Все большее число российских граждан видят разрешение своих житейских проблем в выезде за границу. В значительной мере это коснулось Уральского региона, в том числе и Свердловской области. По объемам эмиграции Уральский регион (в прежних границах) занимал второе место в РФ после Западной Сибири. За период с 1990 по 2000 гг. из областей и республик Урала в страны дальнего зарубежья выехало свыше 100 тыс. чел., что равнозначно 12 % от общего числа выбывших из страны за этот период. Чаще выезжало население из Челябинской, Свердловской и Оренбургской областей. Масштабы эмиграции из отдельных территорий региона, в том числе и Свердловской области, обусловлены национальным составом выезжающих. Так, в 1993 г. 86 % от общего числа мигрировавших из области в страны дальнего зарубежья переехали на жительство в Германию. Подавляющее большинство из них составляли немцы. 9 % жителей области в том же году мигрировали в Израиль, 2,6 % в США, затем следовали Болгария, Польша, Канада, и др. В 2001 г. по данным областного управления статистики в Германию выехало две трети эмигрантов, в Израиль – 13,6; США – 7,4; Канаду – 3,0 %.

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

Профессиональный состав эмигрантов ориентирован на рынок потребностей стран импортеров рабочей силы, исключение составляют этнические немцы и евреи, в среде которых высок удельный вес лиц пенсионного возраста. В начале 90-х годов каждый третий эмигрант имел рабочую специальность. В дальнейшем в области наметился отток высококвалифицированных специалистов и научных работников. Так, в 1966 г. из России эмигрировало 22 ученых со степенями, из них 6 чел. из Свердловской области. Уровень образования и профессиональный состав жителей в зависимости от страны выбытия существенно различает-

ся. Так, среди выезжающих в Германию каждый четвертый имел образование ниже среднего, треть – среднее общее; более чем две пятых – рабочие. В то же время, при относительно небольших размерах эмиграции в такие страны, как США, Канада, качественный состав людей, покидающих родину, очень высок. Более половины выезжающих в эти страны имеют высшее образование. В профессиональном отношении – это такие группы, как физики, математики, биологи, программисты, ученые всех специальностей, инженеры, представители творческой интеллигенции. Очевидно, что отток высококвалифицированных рабочих, ученых, специалистов наносит значительный экономический, интеллектуальный и моральный ущерб региону, тем более, что ими вывозится и будущий потенциал страны – дети. Взамен трудовой потенциал области пополняется за счет прибывающих как легально, но в еще большей мере – нелегально из стран СНГ, Китая и др. стран.

Таим образом, миграция населения в 90 гг. являлась мощным фактором, сдерживающим, хотя полностью и не компенсирующим естественную убыль населения. Если демографическая ситуация в области, как впрочем, и России в целом, была критической, то сейчас она переходит в стадию катастрофы, так как наряду с естественной убылью, остающейся на уровне 32–35 тыс. чел. в год, наметился и миграционный отток. При этом область теряет наиболее дееспособную и образованную часть населения. Наряду с продолжающимся оттоком в страны дальнего зарубежья почти в три раза возросли потери от миграционного обмена с другими регионами Российской Федерации. Резко сократился приток населения на постоянное место жительства из стран СНГ (по данным официальной статистики), хотя фактические потоки мигрантов превышают их в десятки раз. Наряду с государственным учетом прибывающих и выбывающих ведется ведомственная статистика, которая никак не отражается в сводках Областного комитета по статистике. В результате анализ подлинной демографической ситуации в области крайне затруднен, и не позволяет сделать правильные выводы и дать практические рекомендации государственным органам для принятия соответствующих решений и, в частности, разработки долгосрочной Концепции «Сбережение населения Свердловской области на период до 2015 года».

Миграционная политика в области, да и в стране в целом постепенно сужается. Перейдя под юрисдикцию МВД, основным ее направлением стала деятельность по регулированию международной миграции (им-

миграции). В крупных городах ощущается нехватка работников мало-квалифицированного труда, который по сложившемуся мнению является низкооплачиваемым, но его размеры в два–три раза превышают заработную плату работников бюджетной сферы. Ощущается острый дефицит строительных рабочих. И в то же время в ряде городов и рабочих поселков области закрываются градообразующие горнодобывающие предприятия и масса людей остается без работы, а их семьи – без средств существования. После переквалификации высвободившаяся рабочая сила могла быть использована вахтовым методом в крупных городах и, в частности, Екатеринбурге. Переориентация на местные трудовые ресурсы требует создания определенной социальной инфраструктуры, а это требует финансовых затрат. В связи с этим необходимо разработать механизм стимулирования работодателей использующих рабочую силу из своей области.

*Петухова И.В.
(Екатеринбурге)*

ПРОБЛЕМЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ НА ПРЕДПРИЯТИЯХ ТЯЖЕЛОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ УРАЛА В 1940–1950-е гг.

Сложности задач развития народного хозяйства в послевоенный период наложили отпечаток на кадровую политику на уральских предприятиях. Дефицит квалифицированных работников всех категорий был вызван недостатками развития образовательной системы в довоенный период и оттоком квалифицированных работников с заводов в годы Великой Отечественной войны. Организаторы производства, инженеры и техники, рабочие разной квалификации и разрядов не имели достаточного образования, чтобы успешно справляться с широким кругом поставленных государством проблем на производственных местах.

Для решения образовательных проблем, особенно в связи с внедрением в производство новой техники, государство и партийные организации предусматривали разнообразие форм и увеличение темпов подготовки специалистов на предприятиях тяжелой промышленности.

В мае 1946 г. вышел Указ Президиума Верховного Совета СССР «О преобразовании Главного управления трудовых резервов и Комитета по учету и распределению рабочей силы в Министерство трудовых резервов». Новому министерству подчинялись все учебные заведения этой сети