

А. Б. Суслов, А. Н. Цуканов

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ПРАВ ИММИГРАНТОВ**

памятка для участковых
уполномоченных полиции

А. Б. Суслов, А. Н. Цуканов

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ИММИГРАНТОВ

памятка для участковых
уполномоченных полиции

Пермь, 2012

УДК 342.7
ББК 67.400
С 89

С 89 Суслов А. Б., Цуканов А. Н. Обеспечение прав иммигрантов: Памятка для участковых уполномоченных полиции. – Пермь, 2012. – 20 с.

В памятке раскрываются некоторые актуальные вопросы обеспечения прав иммигрантов участковыми уполномоченными полиции.

Ее авторы – доктор ист. наук А. Б. Суслов, член Общественного совета при ГУ МВД по Пермскому краю и канд. юр. наук полковник полиции А. Н. Цуканов ранее опубликовали ряд теоретических и справочных пособий по обеспечению прав человека сотрудниками милиции (полиции).

Издано за счет гранта, предоставленного по итогам Открытого конкурса проектов некоммерческих неправительственных организаций, имеющих социальное значение, в сфере образования, искусства, культуры, общественной дипломатии, объявленного на основании Распоряжения Президента РФ от 2 марта 2011 года №127-рп «Об обеспечении в 2011 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества» (администратор грантов: Институт проблем гражданского общества)

© Центр гражданского образования
и прав человека, 2012

© Суслов А. Б., Цуканов А. Н., авт., 2012

УВАЖАЕМЫЕ УЧАСТКОВЫЕ УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПОЛИЦИИ!

Российское государство находится в состоянии реформирования административной, социальной, экономической и многих других сфер жизни общества. Важной составляющей модернизации является реализация эффективной миграционной политики.

В деятельности участковых инспекторов полиции, активно участвующих в обеспечении проводимых реформ, возникает множество непростых вопросов о взаимодействии с иммигрантами и об обеспечении их прав. Данная памятка, подготовленная авторами из числа научных и практических сотрудников органов внутренних дел и правозащитников, призвана помочь сотрудникам полиции найти ответы на такие вопросы.

Надеюсь, памятка будет полезна при решении ряда конкретных задач по обеспечению и защите прав человека, а также на занятиях по общественно-государственной подготовке и послужит утверждению начал справедливости, законности и взаимного общественного доверия.

Ю. К. Валяев,
Начальник ГУ МВД России по Пермскому краю,
генерал-майор милиции

ИММИГРАНТЫ И ПРИНИМАЮЩЕЕ НАСЕЛЕНИЕ

Миграции населения – явление древнее. В современном мире объем миграции, как внутренней (внутригосударственной), так и внешней (межгосударственной), стремительно нарастает. Устоялась и соответствующая терминология. Граждан, выезжающих из своего государства, называют *эмигрантами*, въезжающих называют *иммигрантами*. Жителей тех мест, куда приехали мигранты, называют *принимающим населением*.

В России, да и во всех привлекающих мигрантов странах, большая часть иммигрантов стремится найти работу. Именно к трудовым мигрантам (не к туристам и не к учащимся) принимающее население относится с настороженностью. Почему это происходит, в целом, понятно. Недоверие к чужакам является свойством человеческой природы: могут говорить на другом языке, по-другому верить, у них другие «культурные коды», обычаи, привычки и т. д. К этому добавляются страхи, продуцируемые СМИ и молвой. Эти страхи заслуживают специального анализа.

Рассмотрим, *насколько обоснованны наиболее распространенные опасения* принимающего населения.

1. *Мигранты вытесняют местных с рынка труда.* На деле подавляющее большинство иммигрантов занимает рабочие места, не востребованные населением. Большею частью это неквалифицированный физический труд с невысокой зарплатой и квалифицированный физический труд. Отечественные работодатели трудоустраивают иностранцев, в первую очередь, потому, что не могут найти местную рабочую силу, а не потому, что экономят на налогах, как считает часть обывателей (предприниматели, не желающие оформлять работников легально, запросто делают это и со «своими», чему немало примеров). Кроме того, в целом доля иммигрантов в составе трудовых ресурсов невысока. Например, в Пермском крае в 2011 г. она составляла 1% (по данным ФМС). Наконец, появление новых жителей (в том числе неработающих членов семей иммигрантов) влечет за собой создание новых рабочих мест, так как каждому требуются товары, услуги и т. п. Поэтому иммиграция продуцирует увеличение числа рабочих мест.

2. *Миграция вызывает рост преступности.* В реальности, по оценкам краевого управления МВД, влияние иностранных граждан на криминальную обстановку в Пермском крае имеет незначительный характер. За 2011 г. иностранцы совершили 0,8% преступлений от их общего объема. Если же говорить о преступлениях против

личности, которые более всего беспокоят население, их доля всего 6% от всех, совершенных иммигрантами. Преступлений против собственности они также совершают сравнительно немного – 25% совершенных иностранцами. 36% преступлений, совершаемых иностранными гражданами, связаны с распространением наркотиков (ст.228 УК РФ – незаконное приобретение, хранение, перевозка, изготовление, переработка наркотических средств). И это действительно является серьезной проблемой и воспринимается местным населением как проблема.

3. *Мигранты везут в Россию наркотики.* Анализируя проблему, признавая всю ее серьезность, следует понимать, что наркомания связана не только с относительной простотой въезда граждан СНГ. Более того, это даже не главная причина. Распространение наркотиков в немалой степени связано с коррупцией, недостаточно эффективным преследовании наркоторговцев, социальными проблемами общества и т. д.

4. *Приток мигрантов вызовет утрату национальной идентичности.* Совершенно иррациональный, хотя и распространенный страх. Человек, относящийся ответственно к развитию культуры своего народа, вряд ли будет рассматривать как угрозу добавление неких новых элементов в общекультурную палитру местности, региона, страны.

Таким образом, можно заметить, что страхи принимающего населения в отношении иммигрантов имеют некоторую объективную почву. Это очень важно: людям известны некоторые факты негативного влияния мигрантов на их жизнь. Однако, наш анализ полностью подтверждает поговорку: у страха глаза велики. Влияние *негативных последствий иммиграции* на жизнь принимающего населения *во много раз меньше*, чем кажется.

При этом обыватель не задумывается о *позитивных эффектах иммиграции*:

- Приток иммигрантов в Россию обеспечивает развитие экономики. Без привлечения трудовых ресурсов извне число трудоспособных будет неуклонно снижаться, что неминуемо вызовет деградацию экономики.

- Наличие эмигрантов в стране не только дает возможность части населения зарабатывать на их обслуживании, но и приносит налоги в казну. Вопреки расхожим представлениям, большая часть иммигрантов трудится легально, следовательно, пополняет общественное достояние.

- Иммиграция поддерживает пенсионную систему. В России стремительно растет число пенсионеров в условиях низкой рождаемости. По оценкам экспертов, даже в условиях некоторого повышения рождаемости и некоторого увеличения пенсионного возраста, доля трудоспособно-

го населения, составляющая сейчас 72%, к 2050 году упадет до 60%. Это создает угрозу краха пенсионной системы. Иными словами, если поток мигрантов не будет увеличиваться, начинающие работать сегодня рискуют остаться на старости без пенсий.

Тем не менее, находятся «горячие головы», провозглашающие лозунг «Россия для русских!» Не останавливаясь на всех рисках, которые влечет его продвижение, заметим, что закрыть границы на замок не получится. Предприниматели все равно будут завозить рабочих, хотя и в меньших масштабах. На деле политики до полного запрета, конечно, не дойдут. Заставить иммигрантов полностью раствориться в местной культуре, отказавшись от своей, абсолютно нереалистично. Более того, принуждение будет воспринято как вызов со всеми вытекающими негативными последствиями.

Подводя итоги, мы должны понимать, что присутствие иммигрантов объективно создает определенные неудобства принимающему населению, несколько меняет привычный образ жизни. Однако реалистичная оценка ситуации приводит к выводу, что в современных условиях это неизбежно.

Реальная альтернатива следующая: или иммигранты интегрируются в среду принимающего населения, или они не будут интегрированы. В

последнем случае неизбежно появление иммигрантских анклавов, усиление криминализации мигрантов, всплески противостояния местных и приезжих, нарастание ощущения опасности для всех. Интеграция иммигрантов – задача сложная, требующая усилий всего местного сообщества и, прежде всего, представителей власти. Но только этот путь может привести к достижению максимально возможного, но никогда не полного, благополучия общества.

УЧАСТКОВЫЙ МЕЖДУ ИММИГРАНТАМИ И ПРИНИМАЮЩИМ НАСЕЛЕНИЕМ

Участковый уполномоченный полиции априори поставлен в господствующее положение по отношению к населению, в том числе, к иммигрантам. Его власть над иммигрантами условно, в зависимости от мотивации поведения, можно подразделить на рациональную, традиционную и харизматическую.

Рациональное господство участкового уполномоченного полиции основано на вере иммигрантов в то, что рациональнее для них с участковым не спорить, не сопротивляться, предлагать взятки и особо не задумываться, насколько

законны его требования. Участковый призван поддерживать общественный порядок вне зависимости от того, устраивает он иммигрантов или нет. Чувствуя за собой силу закона и поддержку принимающего населения, он доминирует над иммигрантами в смысле владения в отношении них властными полномочиями. Такое господство полицейского создает потенциальную опасность превышения им служебных полномочий и злоупотребления ими.

В настоящее время отсутствует официальная статистика, подтверждающая предвзятое отношение участковых уполномоченных полиции к иммигрантам. Между тем, информации, подтверждающей это, достаточно.

Этнически избирательный подход к иммигрантам в деятельности участкового уполномоченного полиции препятствует обеспечению правопорядка. Распространенная практика подозревать иммигрантов в криминальной предрасположенности основана на этнических предрассудках и стереотипах. Многие участковые уполномоченные полиции уверены, что иммигранты из государств, расположенных на Кавказе и Средней Азии, более склонны к совершению преступлений, а значит, нуждаются в усиленных мерах контроля, надзора и профилактики. С одной стороны, это создает дискомфорт для иммигрантов, унижает и расстраивает их, а иногда провоцирует

межэтнические беспорядки. С другой стороны, этнически окрашенные подозрения ослабляют внимание к криминальным элементам среди принимающего населения.

Рациональное господство участкового уполномоченного полиции по отношению к иммигрантам неустойчиво и может быть разрушено даже незначительными обстоятельствами. Например, излишне эмоциональное или агрессивное поведение участкового уполномоченного полиции может повлечь за собой порочный круг агрессии, что заканчивается задержанием иммигранта за невыполнение законных требований сотрудника полиции. Проведенные исследования показывают, что использование участковыми уполномоченными полиции рационального господства, основанного на признаках этнической принадлежности приводит не к повышению, а, напротив, к снижению раскрываемости преступлений.

Традиционное господство участкового уполномоченного полиции над иммигрантами основано на легитимной субординации. Полицейские осознают, что в определенных ситуациях обладают возможностью властного усмотрения. В этом смысле у них в отношении иммигрантов власти больше, чем у следователей, прокуроров, судей, сотрудников ФСИН или ФМС вместе взятых. Осознание своей власти накладывает на участково-

вых социальную ответственность распоряжаться ею в интересах принимающего населения, поддерживать его обычаи и традиции, а взамен получать необходимую легатимацию (поддержку населением) его деятельности.

Харизматическое господство участкового уполномоченного полиции основано на глубоком личном доверии к нему, а также к требуемому или поддерживаемому им правопорядку и общественному порядку со стороны иммигрантов и принимающего населения. Харизма полицейского основана, в первую очередь, на его личных качествах, совпадающих с эталонными характеристиками, приписываемыми представителям этой благородной и мужественной профессии. Участковый, обладающий таким типом господства, комфортно чувствует себя как на службе, так и в быту.

Независимо от модели осуществления власти, участковый уполномоченный полиции вступает во взаимодействие с представителями принимающего населения по поводу их взаимоотношений с иммигрантами. При этом обычно к участковому обращаются в тех случаях, когда эти взаимоотношения складываются не лучшим образом, когда возникают острые конфликты. В подобных ситуациях сотруднику полиции надлежит быть предельно внимательным и корректным, разрешать конфликты строго на основании зако-

на, пользуясь, в первую очередь, методами убеждения. Допущенные в такой ситуации малейшие проявления предвзятости или попустительства в отношении любой из сторон могут спровоцировать серьезные межэтнические столкновения.

Немаловажное значение имеет также обстоятельное и доходчивое разъяснение участковым уполномоченным оснований своих действий, поскольку конфликтующие стороны часто плохо осведомлены о правовых нормах и им может показаться, что сотрудник полиции поддерживает противоположную сторону, что может привести к обострению ситуации.

Таким образом, от занятой участковым позиции в урегулировании отношений между иммигрантами и принимающим населением зависит многое.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ИММИГРАНТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧАСТКОВОГО

Основные принципы обеспечения прав иммигрантов в деятельности участкового уполномоченного полиции – это совокупность существенных руководящих идей должного поведения полиции в сфере иммиграционного законодательства. Приведенные ниже принципы далеко не

исчерпывают всего каталога принципов, но дают направления для самостоятельного их формулирования по мере приобретения участковым уполномоченным полиции опыта в данной работе.

Четкие представления о целях полицейской реформы в сфере обеспечения прав иммигрантов

Участковый уполномоченный полиции обязан постоянно заниматься самообразованием, особенно углубленно изучая сферу обеспечения прав иммигрантов, проявлять инициативу и активность по правильному применению иммиграционного законодательства. Для достижения указанных целей он решает тактические задачи и разрабатывает частные методики. В случае их успеха он вправе транслировать передовой опыт в иные подразделения полиции.

Доверительные отношения с лидерами этнических групп иммигрантов

Практика работы наиболее успешных участковых уполномоченных полиции показывает, что необходимо регулярно проводить беседы и совместное патрулирование обслуживаемой территории с представителями этнических групп иммигрантов. В случае осложнения обстановки с иммигрантами на обслуживаемой территории следует иници-

ировать создание независимых комитетов из заинтересованных представителей общественности для разбора инцидентов, связанных с иммигрантами. Участковому уполномоченному полиции полезно изучать языки, на которых говорят большие группы этнических иммигрантов и их культурные особенности.

Эффективность деятельности участковых уполномоченных полиции основывается не столько на их способности добывать информацию, сколько на сведениях, сообщенных им иммигрантами. Предвзятое отношение участковых уполномоченных к иммигрантам ставит под сомнение справедливость их действий и подрывает доверие к полиции. Доверие – это существенный элемент успешной деятельности участкового уполномоченного полиции. Остановки, задержания и досмотр иммигрантов исключительно на основе адекватной оперативной информации в атмосфере взаимного доверия между полицией и иммигрантами представляет один из эффективных доступных инструментов борьбы с преступностью.

Защита, а не компрометация фундаментальных принципов равенства людей

Участковому уполномоченному полиции приходится по роду службы проверять документы у иммигрантов. При этом надо помнить,

что проверка документов в связи с особенностями поведения иммигранта не является нарушением прав человека, а такая же проверка, но в связи с этническими особенностями иммигранта (национальная одежда, смуглый цвет лица, черные волосы, характерный акцент и др.) как признак, указывающий на отсутствие гражданства, считается нарушением прав человека. Любые иммигранты, включая тех, кто незаконно находится на территории России, пользуются фундаментальным положением о равенстве всех перед законом, закрепленным в Конституции РФ. Действия уполномоченного участкового полиции, имеющие расовую подоплеку особенно разрушительны как для обеспечения основных прав человека, так и для поддержания правопорядка. Исключительно этническая принадлежность иммигранта никогда не должна быть основанием для осуществления профилактических мер. Об этнической принадлежности следует упоминать только в том случае, если о ней в конкретном деле заявляют потерпевшие или свидетели, видевшие конкретных подозреваемых, т. е., если она значима для их идентификации.

Толерантность

Как правило, иммигранты, проживая в России, сохраняют свою этническую самобытность,

национальные обычаи, традиции, обряды и ритуалы. «Плавильный котел» российской цивилизации не успевает их «русифицировать». Появление среди местного населения непривычных и незнакомых обычаев мигрантов часто ведет к росту предубеждений, неприязни, нетерпимости, презрения и вражды. Возникновение деления на «своих» и «чужих» свидетельствует о запущенности ситуации на обслуживаемом участке. До возникновения ксенофобских проявлений различия мигрантов не должны пугать или служить поводом для преследований. Скорее их следует рассматривать в качестве ценнейшего достояния принимающего населения.

Вместе с тем, некоторые проявления этнической самобытности могут восприниматься принимающим населением как вызов на конфликт со стороны иммигрантов.

Например, молодежные группы иммигрантов из кавказского или среднеазиатского регионов часто передвигаются по российским населенным пунктам по проезжей части, заставляя водителей автомобилей уступать им дорогу. Такое поведение для иммигрантов привычно, поскольку в их аулах и горных селениях нет пешеходных зон. Они не привыкли ходить по тротуарам. Им привычнее передвигаться по дороге. Прежде чем применять к такой молодежи карательные санкции, следует

разъяснить им, что местное население так не передвигается.

Другой пример. Женская половина иммигрантов иной раз выплескивает помои на дорогу, что вызывает недовольство местного населения. Участковому уполномоченному полиции прежде чем составить административный протокол, следует разъяснить, что привычное поведение на родине иммигрантов неприемлемо в новой для иммигрантов этнической среде.

Между тем, толерантность тоже имеет определенные пределы. Обычно свадьба для некоторых иммигрантов из кавказского региона сопровождается стрельбой в воздух. Возникает общественная опасность для окружающих быть пораженными случайными выстрелами. Участковый уполномоченный полиции должен профилировать подобные инциденты и решительно применять законодательство к тем, кто не подчиняется требованиям закона. Во всем остальном можно следовать высказыванию Томаса Джефферсона, который сказал, что ему глубоко наплевать, какую религию исповедует его сосед. Важно, чтобы она не залазила к нему в карман и не переламывала ему ноги.

СОДЕРЖАНИЕ

Иммигранты и принимающее население	4
Участковый между иммигрантами и принимающим населением	9
Обеспечение прав иммигрантов в деятельности участкового	13

Памятка для участковых уполномоченных полиции

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ИММИГРАНТОВ

Суслов Андрей Борисович
Цуканов Александр Николаевич

Компьютерная верстка *Г. Вобликова*

Редактор *И. Максарова*