

О ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ИММИГРАЦИОННОГО КОНТРОЛЯ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
НАЧАЛЬНИК ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ

Андрей Григорьевич Черненко

Проект Концепции регулирования миграционных процессов является одним из многих документов, который прошел долгий путь разработки начиная с марта 1998 года.

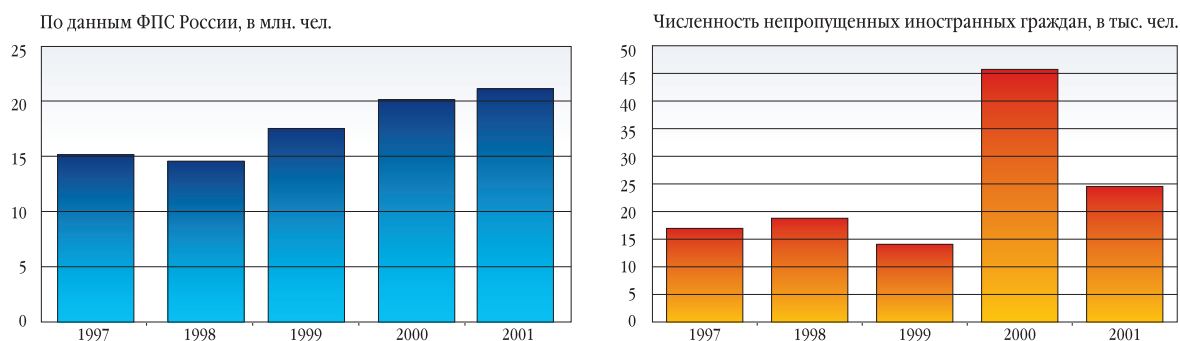
Изначально хотел бы подчеркнуть, что это не проект силового ведомства, которое волей судеб стало головным в его сопровождении.

19 декабря 2002 года состоялось заседание Правительства Российской Федерации под председательством Премьер-министра М.М. Касьянова, на котором обсуждался и был одобрен проект концепции «О регулировании миграционных процессов в Российской Федерации», представленный МВД России.

Положения проекта концепции были рассмотрены и согласованы со всеми заинтересованными сторонами: учеными и специалистами в области демографии и миграции, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обсуждены и поддержаны на парламентских слушаниях, в комитетах Верхней и Нижней палат Совета Федерации, комиссии Совета Безопасности, Правительственной комиссии по миграционной политике, на Межведомственной рабочей группе по подготовке предложений по совершенствованию миграционного законодательства Российской Федерации, образованной распоряжением Президента Российской Федерации от 3 декабря 2001 года №674-пр.

Данная работа шла параллельно с созданием принципиально новой структуры в системе МВД России – Федеральной миграционной службы. За этот период служба нашла свое место как в органах МВД, так и в системе органов исполнительной власти. ФМС выполняет свои функции в полном объеме, как силового характера, так и социально-экономического, развивается в соответствии с существующими реалиями динамично и достаточно энергично.

1



ДИНАМИКА ВЪЕЗДА НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН С 1997 ПО 2001 ГОД (В ТОМ ЧИСЛЕ ЧИСЛЕННОСТЬ НЕПРОПУЩЕННЫХ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН)

2



СТРУКТУРА ЗАНЯТЫХ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ПОЛУЧИВШИХ РАЗРЕШЕНИЕ НА РАБОТУ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРВОЕ ПОЛУГОДИЕ 2002 ГОДА, ПО СТРАНАМ ВЪЕЗДА (ОЦЕНКА)

В столь короткий срок своего существования (со дня выхода Указа Президента Российской Федерации №232 в феврале 2002 года, а с утверждения положения о Службе – с мая 2002 года) удалось, начав с формирования новой структуры, активно включиться в процесс формирования законодательной базы и необходимых документов для ее реализации.

Каковы же главные проблемы миграционной ситуации?

Нарастает поток иммигрантов в Российскую Федерацию. Так, по данным ФПС России, с 1997 по 2000 год количество въехавших иностранцев увеличилось более чем вдвое, а численность задержанных только на границе незаконно въезжающих иностранных граждан за минувшие 5 лет составила более 130 тыс. человек. В связи с этим сохраняется высокий уровень незаконной миграции. В настоящее время в Российской Федерации находится не менее 1,5 млн. незаконных мигрантов из числа иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих определенного правового статуса.

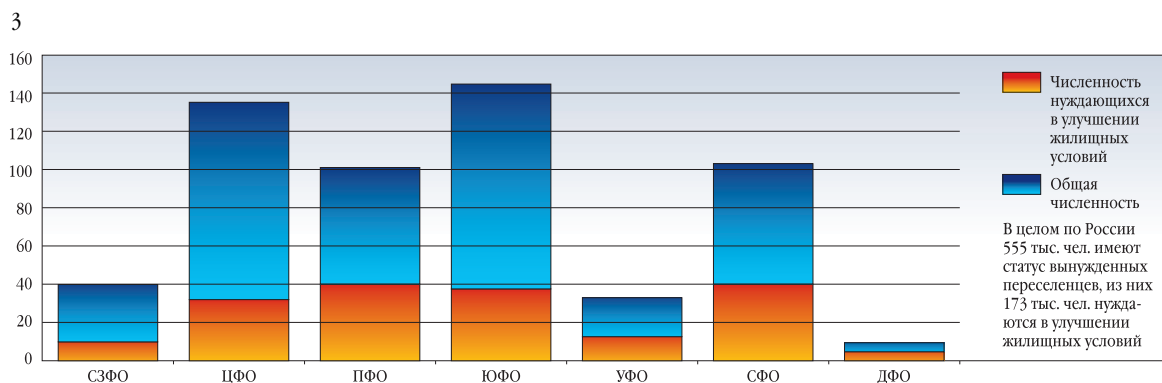
Не уменьшается приток в Россию нелегальной рабочей силы. По различным оценкам, численность нелегальных трудовых мигрантов в стране составляет от 3,5 млн. до 5 млн. человек. При этом только около 400 тыс. человек зарегистрированы в 2002 году в качестве иностранной рабочей силы, получившей разрешение на работу в России. Это, главным образом, граждане, прибывшие из стран СНГ.

Серьезную озабоченность вызывают масштабы эмиграции из России высокопрофессиональных рабочих кадров, ученых, молодых специалистов. По экспертным оценкам, к концу 90-х годов из России выехало до 250 тыс. человек, ранее занятых в сфере науки, научного обслуживания, особенно в сфере высоких технологий, медицины и др.

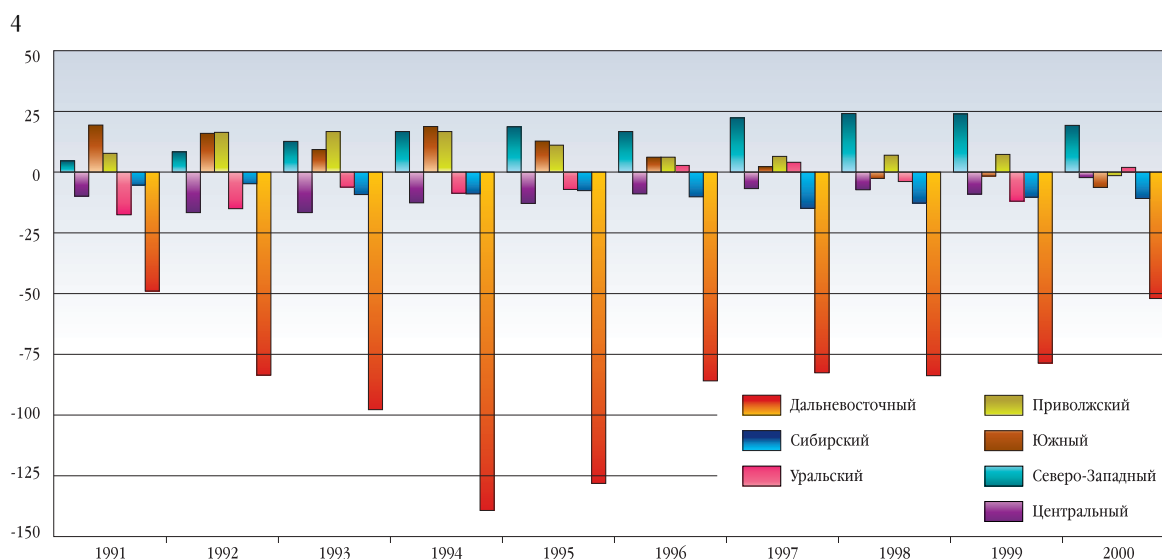
До конца все еще не решена проблема обустройства вынужденных переселенцев, численность которых в настоящее время составляет более 0,5 млн. человек, из них более 170 тысяч имеют право на внеочередное улучшение жилищных условий.

Начала более активно решаться, но все еще остается напряженной ситуация с временно перемещенными лицами из Чеченской Республики, численность которых за пределами республики в настоящее время составляет 78 тыс. человек.





ЧИСЛЕННОСТЬ ГРАЖДАН, ИМЕЮЩИХ СТАТУС ВЫНУЖДЕННЫХ ПЕРЕСЕЛЕНЦЕВ, В ТОМ ЧИСЛЕ НУЖДАЮЩИХСЯ В УЛУЧШЕНИИ ЖИЛИЩНЫХ УСЛОВИЙ, В 2002 ГОДУ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ (тыс. человек)



ИНТЕНСИВНОСТЬ МИГРАЦИОННОГО ПРИРОСТА (УБЫЛИ) НАСЕЛЕНИЯ В 1991–2000 ГОДАХ (НА 10 ТЫС. ПОСТОЯННОГО НАСЕЛЕНИЯ)

Указанные проблемы являются в настоящее время наиболее болезненными и требуют незамедлительного осуществления конкретных мер по регулированию иммиграционных процессов, которые уже активно осуществляются.

Вместе с тем не может не волновать и обостряющаяся ситуация по внутренней миграции, состояние которой, общие объемы и направления пока не соответствуют требованиям, предъявляемым к миграции развивающимися рыночными отношениями, обеспечению целостности и безопасности государства.

Так, по причине интенсивного оттока населения буквально «оголяются» отдельные стратегически важные регионы. Например, за последние 10 лет (1991–2001 годы) численность населения Дальнего Востока сократилась в среднем на 10%, а в Чукотском автономном округе – почти на 50%. Население Северной и Восточной Сибири за это время сократилось соответственно на 265 и 200 тыс. человек.

Между тем в восточных районах сосредоточен основной ресурсный потенциал Российской Федерации, без освоения и вовлечения которого в экономику невозможно представить ускорение социально-экономического развития.

Предмет особого разговора – миграционная ситуация на южных рубежах Российской Федерации.

Прежде всего речь идет о ситуации в приграничных районах.

Другой срез проблемы юга России – обостряющаяся ситуация на Северном Кавказе, и не только связанная с проведением контртеррористической операции в Чеченской Республике.



5



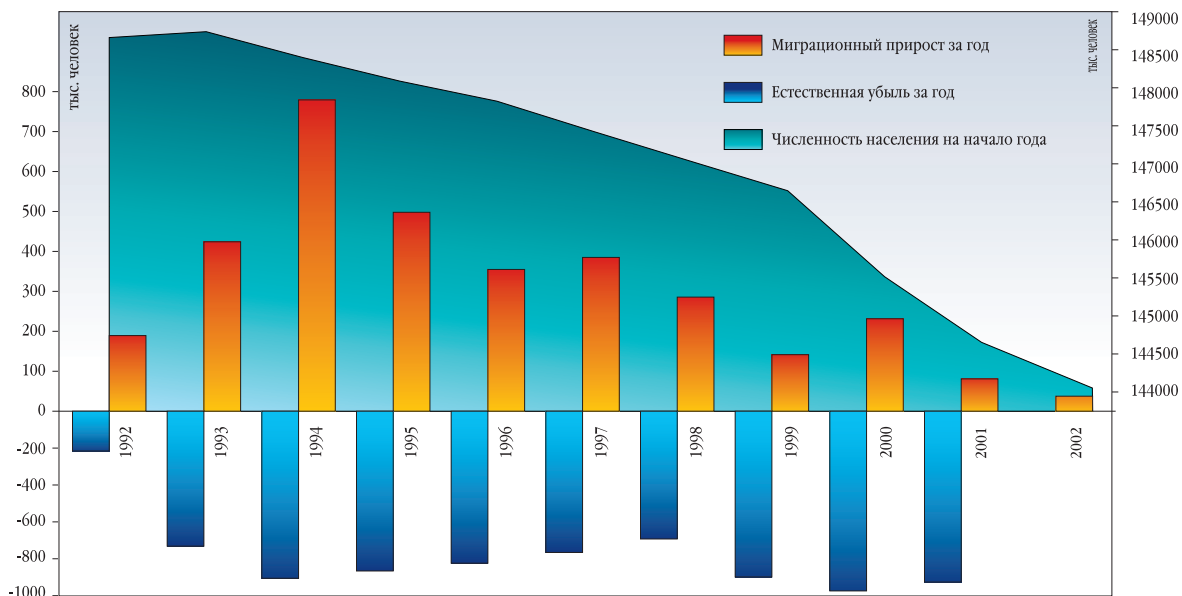
ЧИСЛЕННОСТЬ БЕЖЕНЦЕВ, ПОЛУЧИВШИХ СТАТУС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, И ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ (на 01.01.2003 года)

Таблица 1

ЧИСЛЕННОСТЬ БЕЖЕНЦЕВ, ПОЛУЧИВШИХ СТАТУС В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, И ИХ РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ФЕДЕРАЛЬНЫМ ОКРУГАМ (на 01.01.2003 года)

Всего в России, чел.	В том числе по федеральным округам						
	СЗФО	ЦФО	ПФО	ЮФО	УФО	СФО	ДФО
14376	133	2031	8	12138	0	36	30

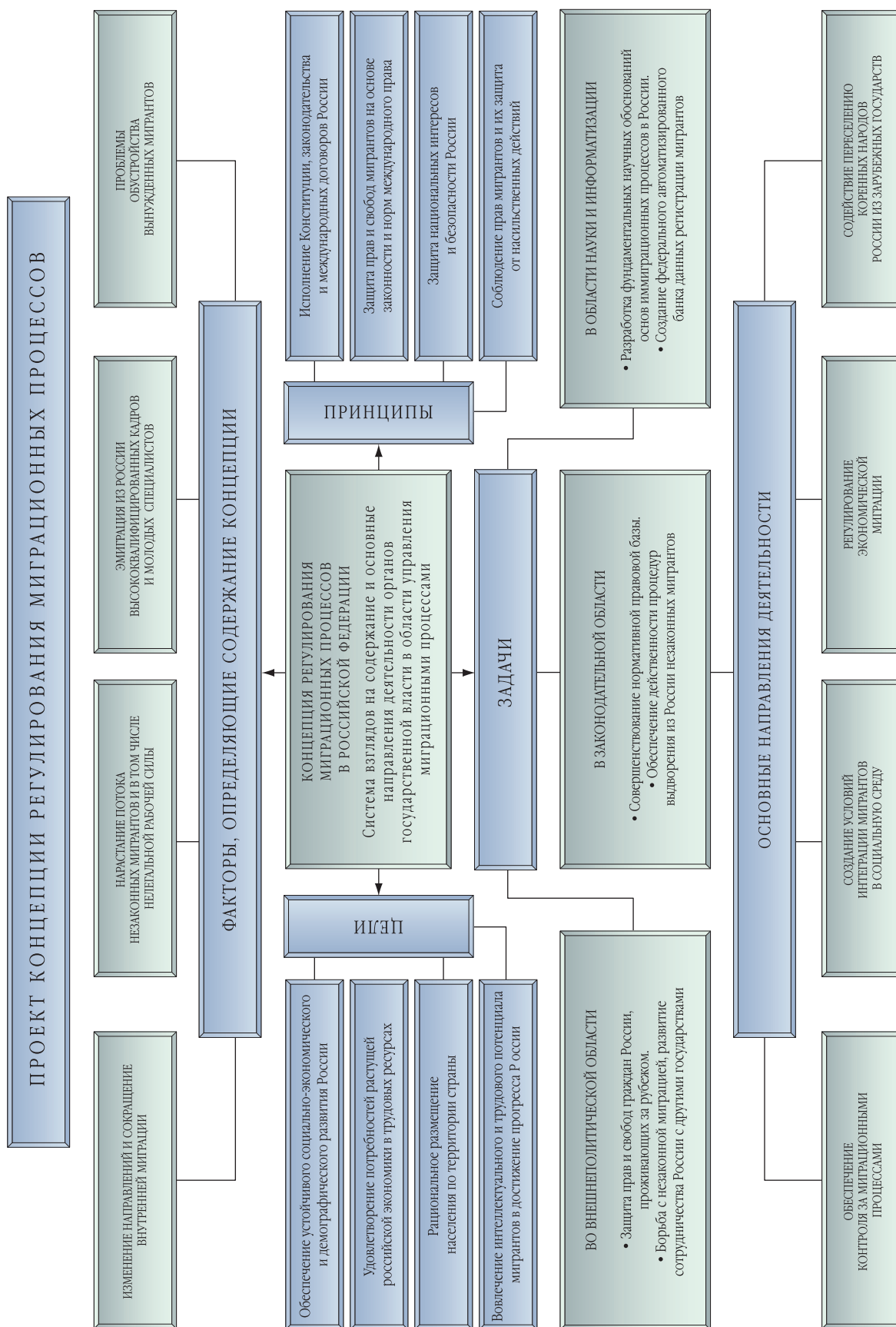
6



ИЗМЕНЕНИЕ ЧИСЛЕННОСТИ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ В 1992–2002 ГОДАХ И ЕЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ



7



ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ



“В” (Выезд/Departure)													
Российская Федерация							Russian Federation						
Миграционная карта Migration Card				1	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Фамилия/Surname													
Имя/Given name													
Отчество/Patronymic													
Дата рождения/Date of birth							Пол/Sex						
День Day		Месяц Month		Год Year			Муж./Male			Жен./Female			
<input type="text"/>		<input type="text"/>		<input type="text"/>			<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>			
№ паспорта/Passport No.							Гражданство/Citizenship						
<input type="text"/>		<input type="text"/>		<input type="text"/>			<input type="text"/>		<input type="text"/>		<input type="text"/>		
Цель визита/Purpose of visit:							Адрес (организация) в России/ Address (host organization) in Russia:						
Службная/Service		О		Туризм/Tourism			О						
Коммерческая/Commerce		О		Работа/Employment			О						
Учеба/Education		О		Транзит/Transit			О						
Частная/Private		О											
Срок пребывания/Term of stay:							Подпись/Signature:						
С/From:		До/Until:					<input type="text"/>						
Для служебных отметок/Official use only													
Въезд/Arrival							Выезд/Departure						
<input type="text"/>							<input type="text"/>						

Внимание:

- Иностранцы заполняют обе части миграционной карты (А и В) и сдают ее сотруднику пограничного контроля вместе с паспортом и иными удостоверениями и проездными документами.
- Графы миграционной карты заполняются четко и ясно печатными буквами на русском или английском языке.
- Для обозначения пола и цели поездки пассажира используется значок “х”, проставляемый в соответствующих графах.
- Согласно действующему закону прибывшим иностранным гражданам надлежит зарегистрироваться в территориальном органе МВД в течение 3 дней после прибытия в пункт назначения или в течение 1 дня при проживании в гостинице или иной организации, оказывающей гостиничные услуги (за исключением иностранных граждан, регистрируемых по линии МИД).
- Выездная часть миграционной карты (В) должна храниться в паспорте пассажира до прохождения пограничного контроля на выезде из Российской Федерации.

Attention:

- Foreign nationals are requested to fill in both parts of the Migration Card (A and B) and hand it over to the Border Control Officer along with their passport and other certificates and travel documents.
- Please, fill in the Card clearly in Russian or English language in block letters.
- Please, use mark “x” to show your sex and purpose of the visit in the correspondent frames.
- Keep in mind that according to the law in force you should register yourself in the local office of the Ministry of the Interior within 3 days after your arrival to the point of destination or within 1 day in case of stay at the hotel or other similar organization rendering hotel services (this rule is applied for all foreign nationals except those who are the subject of registration by the Ministry of Foreign Affairs).
- Please, keep your B Card along with your passport until going through the departure passport control procedure.

“В” (Выезд/Departure)													
Российская Федерация							Russian Federation						
Миграционная карта Migration Card				1	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Фамилия/ <i>Surname</i>													
Имя/ <i>Given name</i>													
Отчество/ <i>Patronymic</i>													
Дата рождения/ <i>Date of birth</i>						Пол/ <i>Sex</i>							
День <i>Day</i>		Месяц <i>Month</i>		Год <i>Year</i>		Муж./ <i>Male</i>				Жен./ <i>Female</i>			
<input type="text"/>		<input type="text"/>		<input type="text"/>		<input type="checkbox"/>				<input type="checkbox"/>			
№ паспорта/ <i>Passport No.</i>						Гражданство/ <i>Citizenship</i>							
<input type="text"/>						<input type="text"/>							
Цель визита/ <i>Purpose of visit:</i>						Адрес (организация) в России/ <i>Address (host organization) in Russia:</i>							
Службная/ <i>Service</i>		Туризм/ <i>Tourism</i>		Учеба/ <i>Education</i>		Работа/ <i>Employment</i>		Частная/ <i>Private</i>					
<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>					
Срок пребывания/ <i>Term of stay:</i>						Подпись/ <i>Signature:</i>							
С/ <i>From:</i>		До/ <i>Until:</i>											
Для служебных отметок/Official use only													
Въезд/Arrival						Выезд/Departure							

Отметки о регистрации по месту временного пребывания
Registration marks on places of temporary stay

В настоящее время особенно значительную миграционную нагрузку испытывают Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская область. Так, за последние 10 лет на территорию Краснодарского края прибыло более 1 млн. человек разных национальностей.

Из общего числа имеющих статус беженца на территории Северного Кавказа проживают 85%.

При этом идет активный процесс миграционного оттока постоянного населения из этих регионов.

И, наконец, последнее. Мы не можем сегодня не думать и о перспективах демографического развития России, где миграционной составляющей на фоне потерь населения в результате естественной убыли должно отводиться все большее внимание.

В качестве примера приведу следующие данные. Согласно предварительным итогам Всероссийской переписи населения, его численность в 2002 году составляет 145 млн. человек. Сохранение тенденций в естественном и миграционном движении может привести, согласно расчетам Госкомстата России, к дальнейшему снижению этих цифр.

В этой связи не может не беспокоить снижающаяся роль миграционной составляющей в формировании численности населения России. Если в 1992–1995 годах за счет миграции восполнялось 72,5% естественной убыли населения, в 1996–1998 годах – 40%, то в 2001 году – менее 8%. В связи с изложенным сегодня крайне важно, чтобы органы государственного управления всех уровней, разрабатывая и осуществляя меры по социально-экономическому развитию России и ее регионов, встраивали в них меры, которые могли бы позитивно повлиять на улучшение демографической ситуации и регулирование миграционных процессов.

Для этого, как уже отмечалось, необходимы консолидированные усилия всех ветвей власти Российской Федерации.

Безусловно, я представляю МВД, которое имеет в первую очередь дело с последствиями миграционного дисбаланса: перечень уголовных преступлений в этой сфере разнообразен, а удельный вес – в общем количестве – высок. Однако вполне сознательно мы не «педалируем» на силовой составляющей, поскольку миграционная проблема, на наш взгляд, – это сумма политических, экономических, социальных вопросов, требующих комплексного подхода.

Именно в таком контексте разработана Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, которая состоит из следующих основных разделов:

- Оценка миграционной ситуации;
- Цель, принципы и задачи регулирования миграционных процессов в Российской Федерации;
- Основные направления деятельности по регулированию миграционных процессов в Российской Федерации;
- Механизмы реализации концепции.

Исходя из изложенной выше миграционной ситуации, определены цели и задачи в области регулирования миграционных процессов.

Целями является обеспечение устойчивого социально-экономического, демографического развития и национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения по территории страны, вовлечение интеллектуального и трудового потенциала мигрантов в достижение прогресса, благополучия и процветания России.

Ключевой раздел проекта концепции – основные направления деятельности по регулированию миграционных процессов в Российской Федерации. По этим направлениям должны быть в дальнейшем предприняты конкретные меры, использованы инструменты и технологии, включающие как экономические, так административные и организационные рычаги воздействия на миграционные процессы.

К ним относятся:

1. Обеспечение контроля за иммиграционными процессами в Российской Федерации, сокращение нелегальной иммиграции.
2. Создание условий для интеграции вынужденных мигрантов в социальную среду.



3. Содействие привлечению иммигрантов в Российскую Федерацию исходя из необходимости обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами.
4. Интеграция Российской Федерации на международном рынке труда, регулирование экономической миграции.
5. Создание условий для добровольного возвращения вынужденных мигрантов в места их прежнего проживания.
6. Поддержка и развитие взаимоотношений с представителями коренных народов России, проживающими за рубежом.
7. Оптимизация внутренних миграционных процессов, содействие эффективному использованию трудовых ресурсов.
8. Создание условий для сохранения и дальнейшего формирования населения в северных, восточных и приграничных регионах Российской Федерации.
9. Содействие добровольному переселению представителей коренных народов России из государств – участников Содружества Независимых Государств и стран Балтии.

Таким образом, предлагаемый проект не ограничивается решением проблем вынужденных мигрантов и созданием системы иммиграционного контроля. Он ориентирован на регулирование миграционных потоков в целях улучшения демографической и социально-экономической ситуации в России.

В 2003 финансовом году в проекте федерального бюджета уже заложено финансовое обеспечение, необходимое для реализации первоочередных шагов по регулированию миграционных процессов.

После утверждения проекта концепции потребуются разработка программы действий по ее реализации, которая должна содержать набор правовых, административных, организационных и социально-экономических механизмов и инструментов, зависящих от целей, задач и основных направлений реализации данной концепции. Программа действий и финансовые средства для ее реализации должны исходить из возможностей федеральных бюджетов на 2004 год и последующие годы.

Необходимо отметить, что в период работы над проектом концепции ряд его положений уже нашли отражение в законопроектах. В Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в «Законе о гражданстве» и «О въезде в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации».

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» вступил в действие с 1 ноября 2002 года, подготовлены соответствующие инструкции, 20 постановлений Правительства Российской Федерации, 10 из которых уже действуют, включая иммиграционную карту.

Во втором полугодии 2003 года действие этого закона в направлении борьбы с незаконной миграцией принесет ощутимые результаты.

Работа над проектом велась в постоянном диалоге с общественными, правозащитными и международными организациями, поэтому она вобрала все то, что адекватно реальности.

В процессе разработки проекта концепции очень деятельное участие принимала Правительственная комиссия по миграционной политике, которая как раз и заполнила имевшуюся нишу между общественными и административными структурами.

Кроме того, созданная в целях подготовки предложений по совершенствованию миграционного законодательства, Межведомственная рабочая группа также принимала участие в разработке этого документа, что обеспечило его согласование между исполнительной властью и Администрацией Президента Российской Федерации.

Период работы над проектом концепции еще раз убедительно продемонстрировал тот факт, что в обстановке динамично меняющейся социально-экономической и миграционной ситуации такой документ не может быть догмой.

Уже в последнее время появлялись новые предложения по уточнению его позиций: это прозвучало и на проходивших 9 декабря парламентских слушаниях Государственной Ду-



мы, и в письме Министерства иностранных дел Российской Федерации относительно позиции по соотечественникам, проживающим за рубежом, и ряде других. Новые, возникшие на последних этапах разработки, и приемлемые соображения найдут свое отражение в документе при окончательной его доработке.

Всеми участниками разработки проекта Концепции регулирования миграционных процессов был сделан главный вывод – настала пора принятия этого важного в жизни государства документа.

Следует подчеркнуть, что этот вывод продиктован не формальными соображениями, а необходимостью объединения усилий государственного управления, ученых, специалистов, общественных объединений в комплексном решении накопившихся проблем в области миграции населения.

В противном случае сложная миграционная ситуация в России в перспективе может окончательно превратиться в неуправляемый и неконтролируемый процесс, приносящий ущерб экономике и безопасности страны.