

ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ В УПРАВЛЕНИИ МИГРАЦИЕЙ НА ТЕРРИТОРИИ ПРИМОРСКОГО КРАЯ

© 2014 Т.Н. Виценец*

Ключевые слова: демографические процессы, миграционные потоки, регулирование миграционных процессов, миграция, нелегальные мигранты.

Рассматривается практика регулирования миграционных процессов на территории Приморского края. Отмечается, что опыт законодательного регулирования миграционных процессов в крае в 90-е гг. прошлого века показывает, что при достаточно серьезном подходе к решению этой проблемы можно достичь существенных результатов.

Во все времена, начиная с XVIII в., в формировании и регулировании миграционных процессов в России существенную роль играло государство. Ослабление этой роли на определенных временных отрезках в XIX в. при отмене крепостного права и в конце XX в. неизменно приводило к негативным результатам (перенаселение одних территорий и обезлюживание других, рост незаконной миграции и угроз национальной безопасности).

Изучение переселенческого наследия России показывает, что независимо от общественно-экономического устройства решение проблем переселения возможно лишь при выполнении следующих условий:

1. Организующая роль государства на всех стадиях миграционного процесса, вплоть до обустройства. На последнем этапе особенно важна конкретная материальная поддержка переселенцев со стороны государства. Именно государство способно регулировать направления и объемы миграционных потоков и минимизировать элементы стихийности в этих процессах.

2. Территориальное и материальное регулирование расселения мигрантов на наиболее важных для российского государства территориях.

3. Льготы материального и организационного характера, предоставляемые переселенцам на различных этапах переселения. К числу наиболее существенных и приемлемых в современных условиях льгот можно отнести:

♦ освобождение от уплаты налога, а также другие льготы по платежам и по датам в казну, причем устанавливались регионально

дифференцированные льготы в зависимости от численности населения в поселении (колонии) и от рода занятий переселенцев;

♦ отмена воинской повинности и освобождение от обязательной гражданской службы;

♦ выплаты из казны на обустройство хозяйства и приобретение необходимого инвентаря. Возврат ссуды предусматривался лишь по истечении десяти лет в течение трех последующих лет равными частями;

♦ обязательное принятие иностранцами российского гражданства (вступление в подданство). Однако тем, кто проживет десять и более лет, разрешалось беспрепятственно вывозить все нажитое. При меньшем сроке проживания часть нажитого нужно было сдать в казну.

Выработанные в предшествующий период принципы миграции в особой степени проявились во время заселения территорий Дальнего Востока России. Реализация этих правовых норм в нынешней ситуации могла бы привлечь к возвращению в Россию большого количества соотечественников без особых материальных затрат со стороны государства¹. Опыт законодательного регулирования миграционных процессов в крае в 90-е гг. прошлого века показывает, что при достаточно серьезном подходе к решению этой проблемы можно достичь существенных результатов.

Формирование системы управления миграционными процессами в России и в Приморском крае в частности началось в 1992 г. с момента создания ФМС России и ее территориальных органов.

* Виценец Татьяна Николаевна, аспирант Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток. E-mail: dasman98@mail.ru.

Характерной чертой того периода времени было то, что правом законотворчества в регулировании миграционных процессов обладали субъекты РФ. В июле 2003 г. по инициативе миграционной службы Приморского края было принято Постановление губернатора Приморского края “О порядке привлечения и использования иностранной рабочей силы на территории Приморского края”².

Это был первый нормативный документ в России, регулирующий взаимоотношения в сфере трудовой миграции. Его отличие заключалось в том, что в нем были заложены дифференцированный подход к отбору необходимых экономике края специалистов (чем ниже квалификация специалиста, тем выше плата за его привлечение) и квота на их количественный состав. В определенной степени принципы указанного постановления, были использованы при подготовке Указа Президента России от 16 декабря 1993 г., утвердившего положение “О порядке привлечения и использования иностранной рабочей силы”. К сожалению, дифференцированный подход к набору иностранной рабочей силы в нем был упущен.

В целях реализации государственной миграционной политики, направленной на регулирование миграционных процессов в РФ, защиту прав беженцев и вынужденных переселенцев, преодоление негативных последствий стихийной миграции Указом Президента России от 9 августа 1994 г. была одобрена Федеральная миграционная программа.

В том же году была разработана и утверждена постановлением губернатора краевого миграционная программа. Основная задача программы заключалась в разработке и реализации мер по предотвращению незаконной миграции. Основным недостатком программы являлось отсутствие материального и финансового участия в реализации ее мероприятий со стороны Администрации Приморского края. Ее финансирование осуществлялось исключительно из средств федерального бюджета. Вследствие этого по рекомендации федерального министерства пролонгация программы после 2002 г. в России не проводилась. Предложения миграционной службы края по разработке новой програм-

мы “Социально-демографическое и миграционное развитие Приморского края на 2004-2010 годы” органами государственной власти Приморского края поддержаны не были.

Вместе с тем краевая миграционная программа выполнила свою организующую задачу по регулированию миграционных процессов в крае, снижению уровня незаконной миграции³.

В частности, в целях координации и повышения эффективности взаимодействия территориальных федеральных органов исполнительной власти по предупреждению и пресечению незаконной миграции иностранных граждан на территории Приморского края были разработаны и применены на практике:

- ◆ межведомственный план взаимодействия, утвержденный совместным приказом УВД ПК, ТОРПУ ФСБ России, УФСБ России по Приморскому краю, ДВТУ ГТК России, Представительством МИДа России в г. Владивостоке, Управления МНС России по Приморскому краю, ФГУ “ЦГСЭН” в Приморском крае 29 июля 2003 г. № 1448/235/81/396/40/150/165-ОД;

- ◆ план взаимодействия органов пограничного контроля ТОРУ ПС ФСБ России с подразделениями Управления по делам миграции УВД Приморского края (утвержден совместным приказом 20 мая 2003 г.);

- ◆ план взаимодействия УДМ УВД Приморского края с Приморским линейным УВД на транспорте (март 2003 г.);

- ◆ межведомственный план мероприятий по созданию единой системы иммиграционного контроля в Приморском крае на 2003-2005 гг. (22 октября 2003 г.)

Опыт регулирования миграционных процессов в Приморском крае был рассмотрен в аппарате полномочного представителя Президента России в ДВФО (декабрь 2003 г.) и рекомендован для использования во всех приграничных субъектах РФ Дальневосточного региона.

Все вышеперечисленные документы в отсутствие соответствующих федеральных нормативных актов явились мощным инструментом в предотвращении стихийности миграционных процессов, перекрытии каналов незаконной миграции (безвизовый туризм, водители транспортных средств, приемщики грузов и т.п.). Впоследствии эти документы были

использованы при разработке федеральных законов, определяющих правовое положение иностранных граждан на территории РФ⁴.

Следует подчеркнуть, что разработанная в Приморском крае система иммиграционного контроля и межведомственного взаимодействия продолжает работать до настоящего времени, несмотря на отмену Указа Президента России от 16 декабря 1993 г. "О введении в РФ иммиграционного контроля" и вывода специалистов иммиграционного контроля за пределы зоны досмотра на государственной границе.

В период до 2002 г. миграционная служба Приморского края на довольно высоком уровне занималась аналитической и исследовательской работой в области миграции населения. С передачей функций миграционной политики в ведение МВД России эта работа была прекращена.

В настоящее время вся система регулирования миграционных процессов, заложенная в законодательстве, сводится к ужесточению контроля за стихийно въезжающими на территорию России потоками мигрантов, практически не влияет на снижение уровня незаконной миграции и не направлена на создание системы селективного отбора необходимых нашей экономике иностранных специалистов⁵.

Как показывает практика, использование вступивших в действие законов лишь в качестве механизма для "закручивания гаек" в отношении иностранных граждан - ужесточение пограничного режима, миграционного и милицейского контроля - имеет весьма ограниченный эффект, а порой приводит к негативным результатам, являясь хорошей почвой для процветания коррупции и роста незаконной миграции. Тем самым снижается привлекательность региона для благополучных, квалифицированных специалистов, что способствует въезду приспособленных к таким условиям иностранных граждан, которые любой ценой и любыми методами решали свои материальные проблемы на территории края, а это вело к массовым нарушениям правового и социального порядка, усугубляя криминальную обстановку⁶.

Функционирование канала незаконной миграции обусловлено, с одной стороны, длительными сроками оформления разреше-

ний на привлечение и использование иностранных работников и разрешений на въезд (только по времени весь процесс оформления разрешительных документов занимает около трех месяцев), а с другой стороны, легкостью получения приглашения на въезд по коммерческой визе. Вот поэтому и используют дельцы теневого бизнеса коммерческий канал для въезда граждан КНР в качестве гастарбайтеров.

Одна из причин существования таких каналов незаконной миграции - излишняя централизация миграционного законодательства.

К примеру, в течение 10 лет ставился вопрос передачи полномочий по оформлению и выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников территориальным органам ФМС России по субъекту РФ, и лишь в 2009 г. было принято положительное решение.

Во многом эффективность исполнения миграционного законодательства, порождающая причины незаконной миграции, зависит от уровня взаимодействия государственных органов и исполнительной власти⁷.

В данном случае необходимо однозначно разграничить полномочия, а именно: контроль и пропуск через государственную границу (въезд и выезд) и внесение в базу данных иностранных граждан оставить за органами пограничного контроля, а иммиграционный контроль на территории РФ за органами ФМС России. Принятие этих мер не требует изменения законодательства. Достаточно принять либо правительственное решение, либо межведомственное соглашение⁸.

Следующая причина, порождающая незаконную миграцию, заключается в несовершенстве системы миграционного учета иностранных граждан, заложенной в ФЗ-109 "О миграционном учете иностранных граждан в РФ". За исследуемый период в РФ въехало 17,4 млн чел. При этом на миграционный учет встало лишь 9,2 млн чел. (52,9%). Следовательно, оставшиеся незарегистрированными 8,2 млн чел. (47,1%) стали незаконными мигрантами на территории России. С учетом не внесенных в базу данных иностранных граждан общее количество незаконных мигрантов в 2008 г. по России составило 8,4 млн чел. Исходя из того, что практически все иностранные граждане, въехавшие по

визам, вынуждены становиться на миграционный учет, указанное выше число незарегистрированных лиц относится к гражданам, въехавшим в безвизовом порядке, т.е. к гражданам стран СНГ. Сделать такой анализ по показателям отдельного субъекта РФ не представляется возможным ввиду постоянного передвижения иностранных граждан по территории России⁹.

К примеру, сквозь пункты пропуска через государственную границу, расположенные в Приморском крае, въехало 296 687 чел., а на миграционный учет поставлено 275 146 чел. Можно предположить, что остальные 83 388 чел. проследовали в другие регионы округа и страны. С другой стороны, из других регионов России в субъекты ДВФО приезжают мигранты, длительное время “кочующие” по стране с истекшими или истекающими сроками пребывания (90 суток) в России. Так, в ДВФО за первое полугодие въехало 411 915 чел., а на миграционный учет поставлено 451 444 чел. Особенно показателен в этом плане Хабаровский край, где въехало 31 329 чел., а на миграционный учет поставлено почти в 2 раза больше (61 880 чел.). Многие из приехавших в безвизовом порядке граждан в скором времени переходят в маргинальное состояние, пополняя ряды незаконных мигрантов. Все приведенные выше цифры в исключительной степени относятся к гражданам стран СНГ.

При существующей системе безвизового въезда граждан из стран СНГ вообще проблематично определить, какое количество их пребывает на территории РФ. Искажение информации происходит при неоднократном пересечении госграницы и в процессе передвижения по территории России, когда в базе данных фиксируется количество регистраций одного и того же человека, а в отчетных данных показывается при этом количество человек. При существующем уровне их регистрации по месту временного пребывания практически невозможно определить, какое количество граждан данной категории въезжает на территорию субъекта РФ.

Приведенный анализ еще раз подтверждает необходимость ведения единого банка данных по приезду, передвижению и выезду иностранных граждан в режиме on-line на всей территории России и четкого взаимодействия служб пограничного контроля в пун-

ктах пропуска через госграницу с территориальными органами ФМС России. Кроме того, необходимо ввести понятие “история мигранта”, что позволит исключить многократный счет одного и того же лица при его въезде, передвижении по территории страны и выезде за ее пределы.

Как следует из приведенных выше фактов, в настоящее время основу незаконной миграции составляют граждане стран СНГ. Во многом этому также способствует несовершенство законодательства в отношении граждан, прибывающих в РФ в безвизовом порядке.

Стихийность в формировании рынка трудовой миграции из стран СНГ при отсутствии эффективной системы управления миграционными процессами в регионах толкает мигрантов в криминальную среду, под патронаж этнических диаспор, использующих своих соотечественников в незаконном обороте наркотиков, теневом бизнесе, контрабанде, проституции. Условия их труда часто приближаются к рабской эксплуатации. От контроля государства ускользает огромная база для налогообложения, ежегодный оборот которой по стране составляет миллиарды и десятки миллиардов долларов.

К тому же, по данным Центрального банка России, почти 50 % всей наличной валюты приобретает и вывозится по документам иностранцев. Именно эти наличные деньги, сокрытые от налогообложения, являются своего рода оборотным капиталом преступности, финансируют и стимулируют террористические группы, организованную преступность, наркотизацию общества. Тем не менее официальный канал перевода заработанных на территории России денежных средств практически не существует.

В значительной мере дополнительному поступлению в бюджет значительных денежных средств препятствуют ограничения для иностранных граждан, временно пребывающих на территории России, в занятии предпринимательской деятельностью. Вместе с тем ст. 6. п. 3. п/п 5 ФЗ-115 “О правовом положении иностранных граждан в РФ” предусмотрено, что “без учета утвержденной Правительством Российской Федерации квоты разрешение на временное проживание может быть выдано иностранному гражданину, осуществившему инвестиции в Российской

Федерации в размере, установленном Правительством Российской Федерации”. Однако до настоящего времени данная статья закона не действует в связи с отсутствием Постановления Правительства РФ.

Критерием, характеризующим эффективность миграционного законодательства, уровень взаимодействия заинтересованных органов власти всех уровней, местного самоуправления по регулированию миграционных процессов являются показатели административной практики.

Причина такого большого количества правонарушений по этой статье в том, что в большинстве своем приехавшие в Приморский край мигранты не успевают ввиду удаленности территории и потери времени в срок оформить разрешения на работу и соответствующим образом продлить свое временное пребывание на территории субъекта.

Большое количество правонарушений допущено по ст. 18.9 КоАП РФ “Нарушение должностным лицом организации, принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина, либо гражданином Российской Федерации правил пребывания иностранных граждан в Российской Федерации”. Это связано с тем, что значительная часть иностранных граждан становятся на миграционный учет с помощью посредников, выступающих в качестве принимающей стороны, превративших процедуру постановки иностранных граждан на миграционный учет в предмет получения определенного дохода.

Следствием изложенных выше причин правонарушений по ст. 18.8 и 18.9 КоАП РФ являются правонарушения по ст. 18.10 КоАП РФ “Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации”. Оформив разрешение на работу, мигранты зачастую не могут самостоятельно найти работодателя и своевременно выехать за пределы России по истечении трехмесячного срока пребывания из-за отсутствия средств. Для того чтобы обеспечить свое проживание и заработать средства на обратную дорогу, они вынуждены уходить в “теневую экономику”, попадая в руки современных рабовладельцев.

Вместе с тем показатель привлечения к административной ответственности работодателей по ст. 18.15 КоАП за незаконное при-

влечение к трудовой деятельности иностранных граждан остается крайне низким. По Приморскому краю выявлено лишь 836 нарушений. При этом 34 809 чел., как упоминалось выше, работали в крае без разрешений на работу.

Возможность уйти от ответственности за допущенное правонарушение способствует росту правонарушений среди трудовых мигрантов и работодателей, безнаказанно использующих дешевую рабочую силу без оформления договоров найма и выплаты налогов.

Кроме того, большой разброс в применении штрафных санкций, предусмотренный ст. 18.8 - 18.10 и 18.15 КоАП РФ (2-5 тыс. руб., 25-40 тыс. руб., 250-800 тыс. руб.) для физических, должностных и юридических лиц является объектом, допускающим возможность злоупотреблений со стороны чиновников контролирующих государственных органов.

Выход из этой ситуации видится в формировании системы отбора необходимых нашей экономике специалистов непосредственно в странах исхода трудовых мигрантов путем привлечения к этой работе институтов гражданского общества и внесения соответствующих изменений в миграционное законодательство, препятствующих стихийному, нерегулируемому въезду в страну иностранных граждан. В частности, необходимо отказаться от существующего безвизового въезда в Россию граждан стран СНГ и разработать систему въезда трудовых мигрантов только по приглашениям работодателей. Это позволит в значительной мере решить проблемы регистрации, трудоустройства и социальной защиты мигрантов на территории РФ. Непринятие таких мер может усилить маргинализацию общества и привести к нежелательным негативным последствиям.

Необходимо четко уяснить для себя, что тысячи иностранных граждан в нашем крае (а по стране, по некоторым оценкам, миллионы), длительное время находящихся на территории страны на нелегальном (или полунелегальном) положении, никуда из России не уедут. Большинству из них просто некуда ехать. Они не исчезнут, и проблема их правового статуса не “рассосется” сама собой, сколько бы они ни привлекались к административной ответственности.

¹ Конституция Российской Федерации. М., 1998.

² *Зотов В.Б.* Совершенствование территориального управления миграционными потоками в крупном городе. М., 1995.

³ *Агаев В.И.* Тревожные данные о ситуации на рынке труда // Европа-экспресс. 2002. № 12. С. 147.

⁴ *Беобахтеров И.К.* Столица "чернорабочих" // Европа-экспресс. 2006. № 1. С. 165.

⁵ *Былинкин Е.Г.* Миграционный поток и русло закона // Закон. 2005. № 11. С. 157.

⁶ *Гельбрас В.Г.* Россия в условиях глобальной китайской миграции. М., 2008. С. 146-150.

⁷ *Дмитриев А.В.* Конфликты миграции // Закон. 2006. № 4.

⁸ *Егоров Р.В.* Миграционный режим: нарушения и санкции // Миграция и гражданство. 2006. № 2. С. 123.

⁹ *Зарипов П.Н.* Миграции в России: социальные и правовые аспекты проблемы // Закон. 2005. № 5. С. 179.

Поступила в редакцию 13.12.2013 г.