

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время Россия имеет сухопутные границы с 14 странами мира, являясь единственной страной с таким количеством соседей на своих границах. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»¹ вводит два принципиально важных понятия: приграничная территория и пограничная зона.

В статье 3 указанного Закона путем перечисления определяется состав приграничной территории: пограничная зона, российская часть вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации, где установлен пограничный режим, пункты пропуска через Государственную границу РФ, а также территории административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе РФ, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов.

Важно, что Закон не устанавливает пограничный режим на всей приграничной территории, а оставляет только режим пограничной полосы, в которую включается пятикилометровая полоса местности вдоль Государственной границы РФ, а также земли до рубежа инженерно-технических сооружений пограничных войск, в случаях, если он расположен за пределами пятикилометровой полосы местности. Границы пограничной зоны определяются и изменяются решениями органов исполнительной власти субъектов РФ. Пограничный режим предполагает особые условия ведения хозяйственной деятельности в пределах данной территории и особенности обороноспособности данных земель.

Актуальность проблем, связанных с пребыванием и деятельностью иностранных граждан в приграничных территориях России, обусловлена открытием границ и ростом иммиграции, а также необходимостью привлечения иностранных капиталов и рабочей силы для подъема экономики страны. При значительном потоке иностранцев государство должно проводить комплексную и последовательную миграционную политику, в которой надо также учитывать и историко-правовой аспект.

Особенно сильное влияние внешняя миграция оказывает на регионы России с неустойчивым экономическим развитием, недостаточными трудовыми ресурсами и сравнительно малозаселенные. В этом отно-

¹ См.: РГ. 1993. 4 мая.

шении значительная часть приграничных районов характеризуются как субъекты, недостаточно развитые в экономическом плане, с небольшой плотностью населения и потребностью в рабочей силе.

Злободневным фактором большинства приграничных территорий выступают обстоятельства, связанные с существенным влиянием нелегальной миграции. Значительная часть мигрантов прибывает в Российскую Федерацию в качестве туристов или на учебу, но остается на территории России и занимается коммерцией. Особенно характерно в Дальневосточном регионе это для граждан Китайской Народной Республики, пересекающих Государственную границу якобы с туристическими целями, но использующих различные возможности, чтобы остаться в пределах РФ¹.

Обстановка на Государственной границе РФ свидетельствует о том, что последствия, вызванные незаконной миграцией, все больше смещаются с дальних подступов на собственно российскую Государственную границу и приграничную территорию. Следовательно, актуальность проблемы противодействия незаконной миграции как угрозе пограничной безопасности России является более чем очевидной.

Показатели пропуска лиц через Государственную границу РФ на участках региональных пограничных управлений ФСБ России, в международных пунктах пропуска свидетельствуют о тенденции возрастания количества въезжающих в страну иностранных граждан и лиц без гражданства. По словам руководителя Пограничной службы ФСБ России В.Е. Проничева, основной массой в числе выявленных лиц с недействительными документами в пунктах пропуска через Государственную границу являются потенциальные незаконные мигранты, и их количество постоянно растет².

К сожалению, в России не существует сколько-нибудь достоверных оценок масштабов незаконной миграции. Отсутствует точная статистика о количестве нелегальных мигрантов на территории страны. По различным оценкам, количество незаконных мигрантов в общем иммиграционном потоке, направленном на территорию страны, оценивается от 3 млн. человек до 20 млн. человек³.

Например, по оценкам Федеральной миграционной службы, на территории страны находится от 5 до 15 млн. незаконных мигрантов⁴ (около 10% от населения страны). Они создают угрозу национальному рынку труда и благоприятствуют развитию теневой экономики⁵. Подавляющее большинство из них составляют выходцы из стран СНГ (по экс-

¹ Макаров А.В. Перспективы приграничного сотрудничества России и Китая. Региональный аспект // Международное публичное и частное право. 2005. № 5.

² См.: Интервью первого заместителя директора – руководителя Пограничной службы ФСБ России В. Проничева // VIP-PREMIER. 2006. Май – июнь.

³ Информационно-аналитические материалы МИД России от 13.10.2006 № 37700/гс.

⁴ Информация МВД России от 16.10.2006 № 3/21450.

⁵ Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № 256-р) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 10. Ст. 923.

партным оценкам, до 7 млн. чел.), остальные – это граждане азиатских и африканских стран, среди которых преобладают выходцы из Китая, Вьетнама, Индии, Бангладеш, Афганистана, Ирана, Шри-Ланки.

Анализ причин стремительного роста незаконной миграции через Государственную границу Российской Федерации и далее транзитом в третьи страны свидетельствует о том, что этому процессу во многом способствуют целый ряд объективных и субъективных факторов, относящихся к современному этапу социально-экономического развития России, а также те глобальные изменения, которые произошли на постсоветском пространстве и в мире за последние годы. К их числу можно отнести:

- *политические* (нестабильность политической ситуации в ряде государств, непосредственно граничащих с Российской Федерацией);

- *социально-экономические* (низкий жизненный уровень, безработица, инфляция, которые заставляют мигрантов в условиях современных рыночных отношений искать дополнительные источники доходов);

- *социально-демографические* (проблема перенаселенности того или иного региона и др.);

- *наличие «прозрачных» границ со странами СНГ*, а также открытие границ дальневосточных субъектов Российской Федерации в прошлом десятилетии для развития безвизового туризма с Китаем¹; отсутствие действенной и эффективной системы государственного контроля за пребыванием в стране иностранцев и лиц без гражданства; постоянные структурные перестройки контролирующих органов и их недостаточное финансирование; отсутствие эффективной нормативной правовой базы, регулирующей миграционные процессы, в результате чего растут нарушения режима въезда – выезда, правил пребывания и передвижения иностранцев и лиц без гражданства;

- *экологические* (возникающие как вследствие влияния деятельности человека, так и под воздействием природных явлений: засуха, землетрясения, наводнения, загрязнение окружающей среды и т.п.).

Исследование данных факторов позволяет сделать вывод о том, что незаконная миграция мотивируется теми же обстоятельствами, что и миграционные процессы, протекающие на законных основаниях.

Проведенный анализ обстановки на ряде участков Государственной границы Российской Федерации показывает, что незаконная миграция в значительной мере способствует формированию структур сети распространения запрещенных законом товаров, включая торговлю оружием и наркотиками, ведению нелегальной профессиональной деятельности (проведению разведывательной и иной противоправной деятельности) на территории Российской Федерации.

¹ См.: Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о безвизовых групповых туристических поездках от 29 февраля 2000 г. // Бюллетень международных договоров. 2001. № 5.

Нельзя оставлять без внимания и тот факт, что отдельные незаконные мигранты имеют значительный опыт ведения боевых действий, в совершенстве владеют оружием и умеют вести разведывательную деятельность, обучены приемам и методам организации и проведения тайной подрывной деятельности и при этом активно используются в интересах иностранных спецслужб и организаций. Эти лица прибывают в Россию, используя, как правило, уже устоявшиеся или вновь создаваемые каналы незаконной миграции через Государственную границу РФ.

Анализ масштабов незаконной миграции, в том числе нелегальной рабочей силы на территории приграничных субъектов, показал, что основными странами – поставщиками нелегалов из числа третьих стран являются Республики Азербайджан, Украина, Вьетнам, КНР и Грузия.

Нерациональные и неконтролируемые потоки миграции представляют угрозу безопасности страны и ее территориальной целостности. Это в первую очередь относится к приграничным восточным и южным регионам страны, для которых отток российского населения наиболее характерен, где помимо сложных природно-климатических условий этому процессу способствует напряженная социально-экономическая ситуация.

Формирующиеся территориальные анклавы со значительной долей не коренных для России этнических мигрантов среди населения могут привести к вмешательству государств – поставщиков мигрантов во внутренние дела России в целях защиты прав и интересов своих соотечественников.

Правовое регулирование миграции населения в приграничных территориях Российской Федерации в настоящее время приобретает особенно важное и актуальное значение. Оно в полной мере обусловлено теми угрозами национальной безопасности Российской Федерации, которые несет в себе перемещение населения из зарубежных стран, в том числе нелегальное, на территорию России.

В научной литературе¹ можно встретить следующую классификацию угроз национальной безопасности Российской Федерации в сфере международной миграции населения.

В *политической сфере* это формирование иностранных общин в приграничных территориях, эскалация межнациональной напряженности, а также изменение международной миграцией традиционного конфессионального состава населения нашего государства.

В *экономической сфере* это так называемая утечка мозгов, образование зависимости внутреннего рынка труда от иностранных работников по некоторым профессиям, вывоз денежных средств из России иностранными работниками, а также нарушение прав человека в отноше-

¹ См. подробнее: Кононов А.А. Правовое регулирование международной миграции населения и его учет в деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 56–65.

нии трудящихся мигрантов и, как следствие, снижение авторитета России на международной арене.

В *социальной сфере* угрозами национальной безопасности являются увеличение количества населения, находящегося за чертой бедности, углубление социальной поляризации населения, усугубление стратификации российского общества, накопление взрывоопасного потенциала социальных конфликтов, рост числа криминальных группировок, образованных по этническому признаку из числа международных мигрантов, скрытое перенаселение отдельных, в основном приграничных, районов, демографический рост за счет увеличения рождаемости у международных мигрантов и, как следствие, психологический дискомфорт коренного (титульного) населения¹.

В связи с указанными потенциальными угрозами, реализующимися в настоящее время в отдельных регионах страны, к примеру на Дальнем Востоке², необходимо проводить протекционистскую миграционную политику, которая отвечала бы интересам внутренней демографической политики и обеспечивала бы национальную безопасность России.

Принято считать, что миграционная политика государства осуществляется в соответствии с принятыми на федеральном уровне программами. Однако такие программы должны быть научно обоснованными и отвечать реалиям настоящего времени, а также учитывать перспективы развития общественных отношений в сфере миграции населения. Кроме того, они должны опираться на согласованные между собой правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере миграции населения. К таковым относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, а также внутренние акты, принятые на их основе. В связи с чем представляется целесообразным принятие федерального закона «О государственной миграционной политике в Российской Федерации», обеспечивающего действенное правовое регулирование миграционных процессов, осуществление при помощи всей системы правовых средств воздействия на общественные отношения в сфере миграции населения, на поведение людей, как самих мигрантов, так и представителей

¹ См. подробнее: Кононов А.А. Правовое регулирование международной миграции населения и его учет в деятельности пограничных органов Федеральной службы безопасности по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: М., 2006. С. 56–65.

² По оценкам социологов и экономистов, на конец XX в. китайская иммиграция с точки зрения демографических параметров Дальневосточного региона не была «опасна для геополитических интересов России. Другое дело, в какой мере они (масштабы китайской иммиграции) усиливают криминогенную обстановку, способствуют вывозу капитала и валюты из страны. Но самое главное заключается в расселении китайцев в приграничных районах, где часто численность их диаспоры оказывается выше, чем численность русского населения, проживающего на этих территориях». См. подробнее: Рыбаковский Л.Л. Миграционная ситуация на Дальнем Востоке: история и современность. М.: Ин-т соц.-полит. исслед. РАН, 1999.

правоохранительных органов, вступающих с ними в определенные правовые отношения.

В Концепции формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере¹ говорится о недопущении проникновения нелегальных мигрантов как одной из составляющих комплекса пограничных мер, осуществляемых пограничными органами Федеральной службы безопасности в пределах приграничной территории. Данное положение свидетельствует о значимости проблемы противодействия незаконной миграции в числе остальных не менее важных задач пограничных органов в пограничном пространстве.

Учитывая, что Российская Федерация является крупной и неоднородной в миграционном отношении территорией, в ее пределах можно выделить несколько типов приграничных регионов, для которых отличаются цели и меры реализации миграционной политики.

Прежде всего это *приграничные территории стабильного миграционного притока населения* (Краснодарский край, Ставропольский край и др.), где традиционен приток мигрантов различных этнических групп, большое количество вынужденных мигрантов, кардинальная смена этнического состава населения в отдельных населенных пунктах, осложнение межнациональных отношений.

Для таких регионов в качестве одной из основных целей миграционной политики выступает стабилизация численности населения, придание миграции количественно ограниченного и качественно необходимого характера.

Основы миграционной политики в отношении внешней миграции должны преимущественно строиться на придании потокам ограниченного, но качественно необходимого для регионального рынка труда характера, т.е. путем таких мер, как привлечение мигрантов по заранее установленным квотам, по контрактам, ограниченным по периоду времени, с необходимым уровнем образования и квалификации.

В то же время основная идея в отношении внутренних миграций могла бы строиться на основе организованного характера межрегионального миграционного переселения трудоспособного населения путем подписания межрегиональных соглашений о приеме рабочей силы. По возможности такие потоки должны быть нивелированы по этническому признаку.

Политика в отношении интеграции иммигрантов и внутренних мигрантов должна строиться на основе снятия межэтнической напряженности в местах компактного проживания мигрантов различных этнических групп, путем формирования толерантности и развития «общественного договора» или нахождения компромисса между интересами коренных жителей и мигрантов.

¹ См.: Концепция формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере. М.: «Граница», 2005.

Учитывая особую сложность, актуальность и масштабность миграционных процессов, сложившихся в этих регионах, при поддержке федеральных властей здесь должны решаться и проблемы беженцев, и вынужденных переселенцев. В этих целях необходимы подготовка и принятие федеральной программы обустройства и трудоустройства вынужденных мигрантов в приграничных территориях, которая бы создала условия, благоприятствующие реализации их профессионального потенциала, предпринимательской инициативы и активности. В этой связи представляется приоритетным по возможности и взаимному согласованию между властями и вынужденными мигрантами равномерное их (вынужденных мигрантов) расселение по территории регионов.

Второй тип приграничных регионов – *территории устойчивого миграционного оттока местного населения, прежде всего этнических русских жителей* (Чеченская Республика, Карачаево-Черкесия и др.), наличие открытых или латентных межнациональных конфликтов, значительное количество вынужденных мигрантов.

Необходимо также отметить сокращение населения приграничных территорий на востоке страны, вызванное массовым неконтролируемым притоком мигрантов из Китая¹. Не секрет, что кроме торговли граждане КНР преследуют цель незаконно закрепиться в Приморском крае. По мнению ряда авторов, этому в немалой степени способствуют органы государственной власти Китая, создающие благоприятные условия для тихой экспансии Дальнего Востока Китаем, организуя работу по реализации указаний Госсовета КНР «О мерах по дальнейшей стабилизации проблем занятости и распределения трудовых ресурсов»².

Для регионов данной группы целями миграционной политики должны стать приостановка миграционного оттока русского населения, восстановление прежней численности населения, а также решение проблемы возвращения вынужденных мигрантов в места своего прежнего проживания.

Политика в отношении внутренней миграции должна строиться на создании условий для прекращения оттока и возвратного притока в республики русскоязычного населения, переориентации миграционных потоков на потребности социально-экономического развития регионов.

Одним из главных средств сокращения миграции русского населения (например, из республик Северного Кавказа) могло бы стать обеспечение всей полноты его гражданских, социально-экономических и политических прав через существующие институты публичной власти. Одной из форм реализации духовных потребностей русского населения в приграничных территориях может стать создание русских национально-

¹ Макаров А.В. Перспективы приграничного сотрудничества России и Китая. Региональный аспект // Международное публичное и частное право. 2005. № 5.

² Семенюк М.Ю. Состояние преступности, связанной с пребыванием иностранных граждан на территории Приморского края // Предупреждение преступлений, совершаемых иностранными гражданами на территории Приморского края: Материалы научно-практического семинара. М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 49.

культурных автономий с государственной поддержкой, в том числе предусмотренной федеральным законодательством¹ финансовой поддержкой.

Не следует сбрасывать со счетов и существующие проблемы в экономическом секторе. Учитывая, что русское население традиционно было занято в сфере материального производства и, как правило, не имеет источников дополнительных доходов (торговля, приусадебные участки, промыслы и др.), крайне необходимым представляется своевременное и полное финансирование мероприятий в области занятости и создания рабочих мест в рамках федеральных и региональных целевых программ.

Внутренние миграционные потоки также необходимо стимулировать через создание условий для повышения внутрирегиональной мобильности рабочей силы на основе межрегиональных соглашений.

Политика в отношении вынужденной миграции в этих регионах должна быть связана с ликвидацией условий ее возникновения (стабилизацией этнополитической обстановки, урегулированием кризисных ситуаций, предотвращением интернационализации межнациональных конфликтов).

В данных регионах представляется целесообразным прежде всего создать необходимые условия для возвращения внутри перемещенных лиц к местам постоянного проживания (например, в Чеченской Республике).

Основная идея в отношении внешней миграции для данных субъектов Федерации должна строиться вокруг придания этим существующим потокам управляемого характера, направленного прежде всего на обеспечение регионального рынка труда качественно необходимой рабочей силой, с учетом особенностей истории и географии расселения народов. Также необходим особый (облегченный) порядок пересечения Государственной границы для краткосрочных визитов представителями «разделенных народов», проживающих в пограничной зоне (например, в Дагестане, Северной Осетии и др.).

Концепция миграционной политики в отношении нелегальной миграции должна строиться на ее жестком пресечении. В современных условиях назрела необходимость создания эффективного механизма контроля над пребывающими иммигрантами, сроками их нахождения и видами осуществляемой деятельности. Не менее важна разработка системы санкций по отношению к лицам, натурализация которых в приграничных регионах является нежелательной (преступникам, находящимся в международном розыске; иммигрантам, имеющим недействительные документы; людям, задействованным в перевозке оружия, наркотиков и пр.) вплоть до их депортации на родину.

¹ Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ (ред. от 09.02.2009) «О национально-культурной автономии» //СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

Таким образом, регулирование миграции нередко выходит за пределы отдельных стран, приобретает международное значение, требуя формирования регулирующих механизмов не только на национальном, но и на международном уровне.

Включаясь в подобный механизм, государства должны решать такие основные задачи, как предотвращение возможных конфликтов, зарождающихся на основе усиления миграционных процессов; защита национальных интересов с помощью ограничительных мер, не противоречащих нормам демократических государств; создание механизмов интеграции и адаптации мигрантов в принимающую социальную среду.

При этом основной целью обновленного миграционного законодательства должно стать ужесточение ответственности за организацию незаконной миграции, усиление контроля за пребыванием иностранных граждан на территории нашей страны с одновременным упрощением процесса приобретения ими легального правового статуса пребывания в стране.

В заключение обсуждаемой проблемы хотелось бы сделать следующие выводы:

1. Следует уточнить полномочия федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления¹, участвующих в реализации государственной миграционной политики, и обеспечить координацию их деятельности.

2. Органы публичной власти, общественные объединения, религиозные конфессии, граждане, средства массовой информации должны содействовать воспитанию толерантности по отношению к лицам иной национальности и вероисповедания, гармонизации межнациональных и межэтнических отношений.

3. Основной целью совершенствования государственной миграционной политики должно стать достижение положительного эффекта от миграции в экономической, демографической и социальной сферах, обеспечение национальной безопасности при условии защиты прав и свобод как граждан Российской Федерации, так и мигрантов.

4. В сегодняшней ситуации нам представляется весьма полезным использовать практику законодательного регулирования адаптационных процессов между иностранными мигрантами и принимающей стороной. В частности, практический интерес представляет, на наш взгляд, такой фактор, как массовое обучение иммигрантов русскому языку, что сегодня могло бы способствовать снятию межнационального напряжения на приграничных территориях, а также интеграции иностранных мигрантов в российское общество. Заметим, что сегодня, несмотря на еще более обостренную геополитическую ситуацию в приграничье, ре-

¹ Аналогичной точки зрения придерживаются и другие авторы. См., например: Можаров А.В. Актуальные вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере обеспечения безопасности России в пределах приграничных территорий // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 5.

гиональная власть стимулирует развитие экстерриториальных торгово-промышленных комплексов¹.

5. В современной миграционной политике на приграничных территориях отсутствует реально действующая дифференцированная система регулирования иностранного труда. В дореволюционный период такая система была разработана и успешно применялась на практике².

6. По нашему мнению, необходимо усилить взаимодействие с национальными общинами, в первую очередь с национально-культурными автономиями и другими национально-культурными объединениями (диаспорами) и властными структурами в приграничных регионах. Особое внимание следует уделить крупным и портовым городам, приграничным территориям и национальным окраинам.

7. В первую очередь необходимо создание национального проекта в дополнение или логическое продолжение проекта репатриации соотечественников, где предусмотреть более простые и четкие программы натурализации и адаптации иммигрантов, в том числе их обучение, повышение квалификации и трудоустройство.

8. Необходимо уделить особое внимание культивации толерантности в обществе, прежде всего это касается дошкольного и школьного воспитания, методов обучения в средних профессиональных и высших учебных заведениях, подготавливающих квалифицированные кадры для органов государственной власти (в первую очередь правоохранительных органов) и органов местного самоуправления.

¹ Например, экономические показатели российско-китайской приграничной торговли растут с каждым годом. На 2002 г. импорт составил 46077,4 тыс. USD, что в 2 раза больше, чем в 2001 г. (См.: Грибова С.Н., Улыбина Т.П., Константинова Л.Б. Приграничное сотрудничество Забайкалья: к материалам Байкальского экономического форума. Чита, 2003).

² См.: Российско-китайские отношения. 1689–1912: Официальные документы. М., 1958. С. 29; Международные отношения на Дальнем Востоке. М., 1973. Кн. 1. С. 96; Нестерова Е.И. Управление китайским населением в Приамурском генерал-губернаторстве (1884–1897 гг.) // Вестник ДВО РАН. Владивосток, 2000. № 2. С. 43.