

(Об одобрении Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации)

Распоряжение · № 256-р · от 01.03.2003 · Правительство Российской Федерации · Утратил силу

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 1 марта 2003 г. N 256-р

г. Москва

1. Одобрить прилагаемую Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.
2. Федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации при планировании и осуществлении мероприятий в области управления социально-экономическими процессами учитывать положения Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.
3. МВД России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработать и представить во II квартале 2003 г. в установленном порядке в Правительство Российской Федерации план мероприятий по реализации Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации.

Председатель Правительства

Российской Федерации М.Касьянов

ОДОБРЕНА

распоряжением Правительства

Российской Федерации

от 1 марта 2003 г.

N 256-р

К О Н Ц Е П Ц И Я

регулирования миграционных процессов в Российской Федерации

Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации (далее именуется - Концепция) представляет собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными процессами.

Правовую основу Концепции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и другие нормативные правовые акты, а также общепризнанные принципы и нормы международного права.

I. Миграционная ситуация

Миграционные процессы в России в минувшее десятилетие определялись влиянием отрицательных и положительных факторов. К отрицательным факторам относятся распад бывшего Союза ССР, проявления национализма, терроризм, незащищенность отдельных участков государственной границы Российской Федерации, ухудшение качества жизни людей и состояния окружающей среды, экономическая нестабильность и социальные конфликты. В то же время к положительным факторам относятся демократизация общественно-политической жизни, реализация конституционного принципа свободы передвижения, развитие рыночных отношений и вхождение в международный рынок труда.

Современная миграционная ситуация в Российской Федерации, являясь следствием сложной социально-экономической обстановки, свидетельствует о том, что для достижения социального процветания и экономического прогресса требуются твердая воля государства и внимание всего российского общества к достижению в стране прочного правопорядка и законности в области

регулирования миграционных процессов.

Иммиграция в Российскую Федерацию, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой, носит масштабный характер. Количество въехавших в Россию иностранных граждан постоянно превышает количество выехавших граждан, причем в приграничных районах интенсивно формируются иностранные общины. Как внутренние, так и внешние миграционные потоки направлены преимущественно в южные и центральные регионы европейской части России. Это приводит к стихийному и неконтролируемому росту населения и ухудшению криминогенной обстановки в данных регионах. Отсутствует эффективный государственный контроль над миграционными процессами.

Массовый приток вынужденных мигрантов (вынужденных переселенцев, беженцев и лиц, ищущих временное убежище), достигший пика в первой половине 90-х годов, постепенно снижается. Медленно решаются долгосрочные проблемы многих вынужденных мигрантов, которые решили остаться в Российской Федерации. Часто они сталкиваются с серьезными проблемами в плане социальной защиты. Не уделяется должного внимания решению задач организованного расселения вынужденных мигрантов, перехода от оказания им первой чрезвычайной помощи к созданию условий для нормальной жизни, обеспечению занятости и соблюдению прав человека. Сохраняется проблема социально-экономической адаптации мигрантов, не имеющих статуса вынужденных переселенцев или беженцев.

Сокращается количество беженцев и лиц, получающих временное или политическое убежище в Российской Федерации, в том числе из-за усиливающейся угрозы проникновения на территорию России террористических организаций. Террористические нападения заставили мировое сообщество принять в последние годы меры по ужесточению процедур иммиграционного контроля как по отношению к лицам, ходатайствующим о признании беженцами либо ищущим временное или политическое убежище, так и к экономическим иммигрантам. Ряд государств прибег в этих целях к беспрецедентным мерам безопасности. Уделять должное внимание вопросам антитеррористической интеграции стремится и наша страна.

Продолжает сокращаться позитивная, необходимая для развития экономики социально-экономическая миграция населения внутри Российской Федерации. Это вызвано несбалансированностью между оплатой труда в легальном секторе экономики и рыночной стоимостью жилья, передачей объектов ведомственного жилищного фонда в муниципальную собственность, отсутствием механизмов обеспечения рабочей силой производств за счет территориального перераспределения внутренних трудовых ресурсов. Все это создает трудности для обеспечения рабочей силой новых и возрождающихся производств, не способствует экономическому росту.

Интенсивный отток населения в последнее десятилетие из северных, восточных и приграничных районов страны приводит к сокращению его численности на этих территориях, богатых сырьевыми ресурсами. В результате оттока населения изменяется его этническая структура в ряде субъектов Российской Федерации.

Массовая миграция иностранных граждан и лиц без гражданства из государств Закавказья, Центральной и Восточной Азии и их незаконное пребывание в ряде районов Российской Федерации зачастую ухудшают социальную обстановку, создают базу для формирования террористических организаций и политического экстремизма, являются угрозой безопасности Российской Федерации. Развиваются процессы внешней трудовой миграции в виде привлечения и использования в Российской Федерации труда иностранных граждан, выезда российских граждан за границу с целью работы по найму. При этом среди иностранных работников, используемых в России, и российских граждан, работающих за рубежом, велика доля лиц, нелегально осуществляющих трудовую деятельность, что приводит к нарушению их трудовых и социальных прав. В Российской Федерации это создает угрозу национальному рынку труда и благоприятствует развитию теневой экономики.

Эмиграция на постоянное место жительства в экономически развитые страны квалифицированных специалистов, молодежи с высоким уровнем образования ведет к ослаблению научного, творческого и экономического потенциала страны. Повышенного внимания требуют уязвимые группы трудящихся-эмигрантов, и прежде всего женщины. Особенно нетерпимыми являются правонарушения при трудоустройстве эмигрантов за рубежом, связанные со случаями незаконного выезда, дискриминации, торговли людьми.

Сохраняется внутренняя миграция населения, связанная с неблагоприятной экологической обстановкой и стихийными бедствиями. Природные и техногенные катастрофы вызывают экстренное массовое переселение людей, что требует дополнительных усилий государства по решению их проблем.

Сокращается прирост постоянного населения России. За счет миграции все меньше восполняется естественная убыль населения. Во многих регионах Российской Федерации уменьшение миграционного прироста населения происходит на фоне значительного сокращения численности населения в результате роста смертности и снижения рождаемости.

По прогнозу, начиная с 2006 года ожидаются значительные изменения в структуре населения, будет сокращаться численность населения трудоспособного возраста - основного источника формирования трудовых ресурсов.

Потребность экономики страны в дополнительных трудовых ресурсах вызовет необходимость регулируемого притока иммигрантов, в первую очередь из государств - участников Содружества Независимых Государств. В этой ситуации актуальной проблемой для российского общества является формирование установок толерантного сознания.

В последние годы миграция населения не обеспечивает перераспределения населения по территории страны в целях сбалансированности спроса и предложения на рынке труда. Оживление национальной экономики, неизбежные при этом территориальные и отраслевые диспропорции потребуют более активного перераспределения населения и трудовых ресурсов в пределах страны, что вызовет необходимость разработки механизмов стимулирования трудовой миграции граждан, в том числе за счет развития рынка жилья. Следует всемерно способствовать стремлению мигрантов к самообустройству и осуществлению трудовой деятельности.

Рыночный механизм предопределяет необходимость осуществления государственного управления миграционными процессами на основе обеспечения прав граждан на свободу передвижения и создания с этой целью системы экономических стимулов.

Указанная миграционная ситуация требует новых подходов, с тем чтобы миграционные процессы в Российской Федерации стали фактором, способствующим позитивному развитию российского общества, исходили из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения при строгом соблюдении международных обязательств Российской Федерации.

II. Цели, принципы и задачи регулирования миграционных процессов в Российской Федерации

Целями регулирования миграционных процессов в Российской Федерации являются обеспечение устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности Российской Федерации, удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рациональное размещение населения на территории страны, использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации.

Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации основывается на следующих принципах:

защита прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права;

защита национальных интересов и обеспечение безопасности Российской Федерации;
сочетание интересов личности, общества и государства;
дифференцированный подход государства к решению проблем различных категорий мигрантов;
взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов.

Для достижения указанных целей должны быть решены следующие основные задачи во внешнеполитической области:

защита прав и свобод российских граждан;
выработка и реализация межгосударственных механизмов оказания целевой финансовой и иной помощи лицам, ищущим временное убежище на территории Российской Федерации;
развитие сотрудничества Российской Федерации с другими государствами в целях предупреждения и предотвращения конфликтов, следствием которых является массовая миграция населения;
заключение Российской Федерацией международных договоров и соглашений о возврате, приеме и транзите лиц, незаконно находящихся на территории договаривающихся сторон (соглашение о реадмиссии), о борьбе с незаконной иммиграцией, поощрении двусторонних и региональных диалогов об урегулировании миграционных вопросов, приграничной торговле, туризме, культурных, спортивных и иных поездках, о гарантиях социальных и экономических прав трудящихся-иммигрантов, содействии реализации прав соотечественников за рубежом, об обеспечении их равного положения с гражданами государства проживания перед законом и уважительного отношения к их духовным и иным связям с Россией, об обмене информацией о практике применения иммиграционного законодательства, имеющихся проблемах, с которыми сталкиваются государства при обеспечении защиты иммигрантов, а также информацией о новых методах иммиграционного контроля и паспортно-визовых технологиях.

Необходимо обеспечить совершенствование законодательства Российской Федерации по вопросам: свободы передвижения, выбора места жительства и пребывания, соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

регламентирования въезда и последующего пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе с целью осуществления трудовой деятельности;

выдворения из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (депортации) и усиления их ответственности за нарушение правил пребывания на территории Российской Федерации;

уголовной, административной и материальной ответственности за организацию незаконной миграции;

учета и регистрации населения;

противодействия международному терроризму и политическому экстремизму (в том числе пограничного и иммиграционного контроля);

укрепления правовой основы борьбы с транснациональной организованной преступностью, связанной с незаконной миграцией;

использования иностранных работников при условии приоритетного права граждан Российской Федерации на занятие вакантных рабочих мест;

временного трудоустройства российских граждан за рубежом;

обеспечения государственной поддержки отдельных наиболее уязвимых или нуждающихся категорий вынужденных мигрантов.

В области науки и информации предполагается решение следующих задач:

дальнейшее развитие фундаментальных научных исследований, касающихся социально-экономических, юридических, психологических основ регулирования миграционных процессов в

России и мире;

организация проведения мониторинга и научного прогнозирования миграционной обстановки в Российской Федерации;

исследование и использование опыта зарубежных государств по предотвращению и пресечению незаконной иммиграции, представляющей угрозу национальной безопасности Российской Федерации;

автоматизация и унификация технологий паспортно-визового, налогового, таможенного, пограничного и иммиграционного контроля;

создание федеральной системы учета российских юридических лиц, филиалов и представительств иностранных юридических лиц, деятельность которых связана с организацией международного туризма, приемом иностранных граждан для обучения и лечения, привлечением и использованием иностранных работников, а также с трудоустройством российских граждан за рубежом;

создание федеральной системы учета иностранных граждан, в том числе пребывающих в Российской Федерации в целях осуществления трудовой деятельности, а также обучающихся в образовательных учреждениях Российской Федерации;

создание федерального автоматизированного банка данных дактилоскопической регистрации иммигрантов, подозреваемых в совершении уголовных преступлений, а также совершивших административные правонарушения;

формирование общественного мнения, способствующего эффективной реализации политики в области регулирования миграционных процессов в Российской Федерации;

содействие средствам массовой информации в объективном информировании населения Российской Федерации о проблемах мигрантов;

содействие в получении иностранными гражданами и соотечественниками за рубежом необходимой информации об условиях переезда, трудоустройства и проживания в Российской Федерации;

совершенствование автоматизированной системы сбора и распространения информации о социально-экономической обстановке в целях определения условий приема и размещения иммигрантов, о вакантных рабочих местах в субъектах Российской Федерации, а также о территориях и населенных пунктах, благоприятных или не рекомендуемых для их расселения.

III. Основные направления деятельности

по регулированию миграционных процессов
в Российской Федерации

Основными направлениями деятельности по регулированию миграционных процессов являются:
в области обеспечения контроля за иммиграционными процессами в Российской Федерации
разработка и создание единой системы иммиграционного контроля на территории Российской Федерации;

совершенствование деятельности государственных органов исполнительной власти, осуществляющих иммиграционный контроль на территории Российской Федерации, координация их взаимодействия с органами пограничного и таможенного контроля;

активизация договорного процесса с государствами - участниками Содружества Независимых Государств и заключение двусторонних и многосторонних соглашений в рамках Содружества, определяющих ответственность сторон за поощрение или непротодействие незаконной миграции, в том числе незаконной трудовой миграции, за нарушение границ Содружества, а также согласование порядка выдачи виз в пределах Содружества Независимых Государств;

усиление ответственности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;

повышение ответственности руководителей организаций независимо от их организационно-правовой формы за незаконное использование иностранных работников;

предоставление соответствующими федеральными органами исполнительной власти иностранным

гражданам информации о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации и о порядке приобретения гражданства Российской Федерации; расширение договорной базы и обмен с иммиграционными органами иностранных государств информацией по проблемам, связанным с незаконной миграцией, и по другим вопросам в области регулирования миграционных процессов;

обеспечение прав иммигрантов и контроль за соблюдением ими своих обязанностей, содействие добровольному возвращению беженцев в места их прежнего проживания;

реализация мер по выдворению незаконных иммигрантов из Российской Федерации в государства гражданской принадлежности или постоянного проживания;

в области создания условий для интеграции вынужденных мигрантов в Российской Федерации установление квот распределения по субъектам Российской Федерации лиц, признанных беженцами, и лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации;

разработка эффективного механизма использования средств бюджетов всех уровней, направляемых на прием и обустройство вынужденных мигрантов;

создание условий для социально-бытового обустройства вынужденных мигрантов, их интеграции на рынке труда, вступления в профессиональные союзы, реализации их конституционных прав и свобод человека и гражданина;

развитие взаимопонимания между местным населением и переселенцами, обеспечение гармоничного сочетания прав и интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации;

создание социально-экономических условий для выполнения международных обязательств Российской Федерации по приему лиц, ищущих временное убежище на территории Российской Федерации, разработка и реализация специальных программ по их культурной и языковой адаптации;

создание региональных и межрегиональных систем обмена информацией о возможностях обустройства вынужденных мигрантов;

государственная поддержка в приоритетном порядке социально незащищенных категорий вынужденных мигрантов, а также лиц, прибывших в Российскую Федерацию в условиях чрезвычайных обстоятельств;

обеспечение согласованности государственной помощи вынужденным мигрантам с экономическими возможностями страны; в области содействия привлечению иммигрантов на работу в Российскую Федерацию, исходя из необходимости обеспечения экономики страны трудовыми ресурсами

разработка механизма привлечения иммигрантов с учетом государства их происхождения, профессиональных и иных характеристик;

обеспечение сбалансированности национального рынка труда с учетом принципа преимущественного трудоустройства граждан Российской Федерации;

создание условий для легальной трудовой деятельности иммигрантов;

разработка механизма управления расселением иммигрантов по территории страны, исходя из интересов социально-экономического развития регионов, с учетом потребности региональных рынков труда и демографической ситуации;

привлечение иммигрантов на временной и постоянной основе в соответствии с обоснованной потребностью субъектов Российской Федерации;

разработка мер по содействию адаптации иммигрантов и интеграции их в российское общество;

сотрудничество федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с переселенческими и общественными объединениями;

в области вхождения Российской Федерации в международный

рынок труда и регулирования экономической миграции

обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при решении проблем трудовой иммиграции путем усиления контроля за привлечением и использованием иностранных работников в целях защиты российского рынка труда, а также обеспечения права российских граждан на занятие в приоритетном порядке вакантных рабочих мест в Российской Федерации;

соблюдение работодателями условий, предусмотренных в разрешениях на привлечение и использование иностранных работников, а также в трудовых договорах (контрактах);

противодействие нелегальной трудовой иммиграции и контроль за уровнем оплаты труда иностранных работников;

проведение комплексных проверок законности пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, их трудовой деятельности, соблюдения ими налогового законодательства;

совершенствование нормативной правовой базы в области трудовой эмиграции российских граждан;

создание и обеспечение условий для упорядочения трудоустройства российских граждан за границей, обеспечения их социальной и правовой защиты;

стимулирование возвращения в Российскую Федерацию эмигрантов, выехавших за границу на постоянное место жительства или по трудовым контрактам, в первую очередь квалифицированных специалистов;

создание в Российской Федерации системы поддержки в приоритетном порядке квалифицированных специалистов, деятелей науки, культуры, искусства и спорта;

в области создания условий для добровольного возвращения в места прежнего проживания российских граждан, вынужденно покинувших места

своего постоянного проживания в Российской Федерации и временно находящихся на других территориях страны

участие государства в процессе их возвращения, в том числе путем разработки и реализации соответствующих программ;

обеспечение в районах их прежнего проживания необходимых социально-экономических условий жизнедеятельности путем восстановления и развития экономики и социальной сферы;

обеспечение их безопасности при возвращении в места прежнего проживания;

предоставление полной и объективной информации о ситуации в местах их прежнего проживания;

в области поддержки и развития взаимоотношений с соотечественниками за рубежом

содействие контактам и регулярным встречам на основе семейных связей;

развитие приграничного сотрудничества, в том числе осуществление совместных экономических и культурных проектов;

обеспечение соотечественникам приоритета при осуществлении ими на территории Российской Федерации трудовой деятельности, учебы, а также при реализации инвестиционных проектов;

содействие улучшению социально-экономического положения соотечественников путем заключения Российской Федерацией с государствами их проживания соответствующих международных договоров;

в области оптимизации внутренних миграционных процессов и

содействия эффективному использованию трудовых ресурсов

решение проблем занятости населения и достижение баланса между использованием внутренних трудовых ресурсов и привлечением иностранных работников;

обеспечение пропорционального развития рынка жилья и рынка труда для стимулирования миграции рабочей силы;

разработка механизмов стимулирования территориального перераспределения экономически активного населения для обеспечения сбалансированности региональных рынков труда;

определение перспективных либо не рекомендуемых для расселения мигрантов территорий и

населенных пунктов;
разработка мер по созданию новых и сохранению имеющихся рабочих мест, а также основных условий жизнеобеспечения населения в районах с высоким оттоком населения и критическим состоянием рынка труда;
государственная поддержка переселенцев из неперспективных населенных пунктов;
развитие межбюджетных отношений, формирование федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на основе учета состояния рынка труда в отдельных регионах страны;
использование ротационной системы формирования трудовых ресурсов, применение вахтового метода в регионах с тяжелыми природно-климатическими условиями;
оптимизация внутренней миграции на основе прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации и Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации;
в области создания условий для сохранения и дальнейшего формирования населения в северных, восточных и приграничных регионах Российской Федерации
восстановление экономической активности организаций, расположенных на территории Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока, за счет привлечения рабочей силы из других районов страны;
стимулирование миграции населения Российской Федерации, а также граждан государств - участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии в северные и восточные регионы страны и регулирование иммиграции в приграничные регионы Российской Федерации;
проведение активной экономической и градостроительной политики в указанных регионах, включая разработку и реализацию инвестиционных программ, развитие социальной, транспортной и рыночной инфраструктуры;
в области содействия добровольному переселению соотечественников из государств - участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии
содействие в получении необходимой информации об условиях переезда, возможности приема, обустройства и проживания в Российской Федерации;
реализация международных договоров Российской Федерации по вопросам регулирования процесса добровольного переселения и защиты прав переселенцев, а также заключение аналогичных договоров с теми государствами - участниками Содружества Независимых Государств и государствами Балтии, с которыми таких соглашений не имеется;
разработка и осуществление комплекса мер по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников из государств - участников Содружества Независимых Государств и государств Балтии, а также лиц, имеющих право на получение в упрощенном или ином льготном порядке гражданства Российской Федерации;
создание условий для получения молодежью, проживающей в государствах - участниках Содружества Независимых Государств и государствах Балтии, образования в Российской Федерации.

IV. Механизм реализации Концепции

Реализацию Концепции предполагается осуществить путем:
совершенствования законодательства Российской Федерации по вопросам миграции;
заключения и реализации международных договоров Российской Федерации по вопросам миграции, в том числе соглашений о регулировании процесса переселения и защиты прав переселенцев, а также о защите прав соотечественников за рубежом;
разработки в установленном порядке и реализации мероприятий по регулированию миграционных процессов в рамках соответствующих федеральных целевых программ;
разработки и реализации региональных миграционных программ;
разработки мер по обустройству (самообустройству) вынужденных мигрантов и включение их в

федеральные, межрегиональные и региональные программы социально-экономического развития; разработки социально-экономических мер, направленных на регулирование миграционных процессов с учетом геополитических интересов страны, социально-экономической, демографической и экологической ситуации и перспективы развития регионов, определения с учетом Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации районов, предпочтительных для размещения мигрантов; расчета балансов трудовых ресурсов как всей страны, так и регионов, обеспечения создания рабочих мест при реализации экономических и инвестиционных проектов; создания сети информационных центров, в том числе региональных (межрегиональных), с использованием технического и интеллектуального потенциала общественных объединений мигрантов; поддержки федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления деятельности хозяйствующих субъектов малонаселенных районов; совершенствования взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти по вопросам миграции; создания системы научного обеспечения и профессиональной подготовки кадров по вопросам миграции; взаимодействия с иностранными государствами и международными организациями в целях регулирования миграционных процессов.

Регулирование миграционных процессов позволит создать условия для решения задачи по обеспечению национальной безопасности, будет способствовать устойчивому развитию экономики страны, соблюдению прав человека и повышению качества жизни населения Российской Федерации.
