



УДК 343; 656

И. П. Кравец, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин, Института экономики, управления и права, доцент, к.ю.н. ФГБОУ ВО «ВГУВТ»

Л. А. Касьянова, студентка 4 курса Института экономики, управления и права ФГБОУ ВО «ВГУВТ»

ФГБОУ ВО «Волжский государственный университет водного транспорта»
603951, г. Нижний Новгород, ул. Нестерова, 5.

ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Ключевые слова: миграционное законодательство, угроза национальной безопасности, незаконная миграция, проблемы государственной миграционной политики.

В статье рассматриваются вопросы состояния национальной безопасности РФ в миграционной сфере, а также проблемы государственной миграционной политики и противодействия незаконной миграции.

В российском праве нет системного подхода к урегулированию миграционных отношений. Миграционное законодательство в сущности не регулирует миграционные потоки из государств - участников СНГ с безвизовым въездом или упрощенным порядком оформления въездных виз. В законах РФ отсутствует обязательная процедура дактилоскопирования иностранных мигрантов. На основании ст. 33 закона «Об иностранных гражданах» обязательная дактилоскопическая регистрация необходима двум категориям иностранных граждан: незаконно находящиеся в России и подлежащие приему (передаче) на основании международного договора о реадмиссии. В особенности текущие миграционные процессы в России прочно связаны с угрозами государственной безопасности РФ. Сейчас Россия в полной мере используется переселенцами из государств с внутривнутриполитическими и экономическими проблемами в качестве убежища, для оседания на постоянное жительство, а также ведения незаконной трудовой деятельности, в том числе торговлю оружием и наркотическими веществами, переправку рабочей силы в другие страны. Учитывая размеры рынка труда мигрантов в России и срастание национальных анклавов с криминальными структурами противозаконная трудовая деятельность приобрела важное значение для организованного преступного бизнеса. На основании увеличения численности этнических диаспор, восполняемых мигрантами, возникают предпосылки к формированию национальных и религиозных конфликтов. Бесконтрольный приток мигрантов отрицательно сказывается на криминальную обстановку в крупных административных и промышленных центрах, обстоятельно меняет межэтническую структуру населения некоторых субъектов государства и угрожает этнической, культурной и территориальной целостности России.

Ряд причин способствует воплощению угроз государственной безопасности в жизнь. К ним относятся:

- техническая необустроенность и недовершенность договорно-правового оформления обширных участков Государственной границы РФ со странами СНГ;
- наличие коррупции в субъектах государственной миграционной политики, которые

Материалы научно-методической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов

Секция XI Правовые основы борьбы с преступностью и обеспечение безопасности судоходства на внутренних водных путях

способствуют незаконной миграции в РФ;

- более простой режим въезда на территорию РФ граждан некоторых иностранных государств;

- недостатки системы миграционного учета и контроля за перемещением и нахождением иностранцев и лиц без гражданства на территории РФ.

Положение государственной безопасности РФ в миграционной сфере в большинстве случаев определено работой российских законодателей в области миграционной политики, которая не дает возможности сопротивляться имеющимся угрозам. Например, в работах Дамаскина О.В., Золотарева В.А., Антошкина С.А., Редкоуса В.М., С.Г. Евтушенко, Фатеева К.В. дан анализ миграционных процессов и национальной безопасности России [1].

В работах Г.В. Антонова-Романовского, В.М. Баранова, И.С. Викторова, И.Н. Гавриловой, К.Д. Галиахметовой, О.В. Дамаскина, В.Е. Подшивалова, О.Н. Шерстобоева и др. раскрывается проблематика миграционной политики России и противодействия нелегальной миграции [2]. Также в своей работе Хабриева Т.Я. рассмотрела миграционное право в виде элемента системы российского права [3]. Конституционно-правовые основы урегулирования миграционных отношений, основные положения правового статуса переселенцев в РФ исследовали Н.Н. Анисимова, В.П. Басик, К.Д. Галиахметова, Р.Р. Искандеров, Т.В. Кочуков, М.Д. Оздоев, И.В. Плюгина, Б.С. Эбзеев и др.[4]. Область правового регулирования миграционных отношений не была предметом исследований ученых в виде обеспечения государственной безопасности России. На основании вышесказанного характеристика русского миграционного законодательства и исследование ее связи с положением национальной безопасности РФ являются актуальными.

В Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года (далее - Концепция) говорится, что «миграционное законодательство РФ не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов» [5]. Одним из недостатков системы правового регулирования миграционных процессов является большое количество нелегальных переселенцев. Например, каждый год в России от 3 до 5 млн. иностранцев работают нелегально. Действующие правовые механизмы не способны создать условия для нормальной адаптации и интеграции мигрантов, что в результате изолирует их от социума и влечет в преступную деятельность. На основании статистических данных ГИЦ МВД России можно сделать вывод о том, что за последние 10 лет происходит рост преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства (апатридами). Около 80% преступлений совершается гражданами стран СНГ, но в то же время и пострадавшими от преступных посягательств по большей части являются граждане ближнего зарубежья [6]. В Концепции говорится, что «незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации». На основании общепризнанных принципов и норм международного права происходит законное регулирование миграционных отношений для государственной безопасности страны. К примеру, в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают, 1985 года и Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года признается право государств на принятие мер по противодействию нелегальной миграции, урегулированию въезда и выезда иностранных граждан и оснований их перемещения и пребывания внутри страны. Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с

Материалы научно-методической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов

Секция XI Правовые основы борьбы с преступностью и обеспечение безопасности судоходства на внутренних водных путях

незаконной миграцией от 6 марта 1998 года – это первостепенный международный договор, предполагающий сотрудничество по борьбе с теневой миграцией в формате СНГ [7]. Нелегальные переселенцы, найденные в пределах границ одной из стран - участников вышесказанного Соглашения, депортируются в страну выезда на основании национального законодательства страны въезда в случаях, когда иное не предусмотрено международными договорами. Когда нелегальные мигранты появились на территории одной стороны Соглашения с территории другой стороны, они, на основании собранных доказательств, подлежат передаче последней. В тоже время передача «нелегалов» происходит на основании отдельных договоренностей.

Соглашения о реадмиссии и двусторонние договоры о партнерстве по вопросам пограничья есть важные элементы нормативно-правовой базы противодействия нелегальной миграции иностранных граждан в пользу государственной безопасности на этой основе – Правительством РФ заключены следующие реадмиссионные Соглашения с:

- Правительством Литовской Республики (2003); Европейским сообществом (2006); Кабинетом министров Украины (2006); Правительством Королевства Норвегия (2007); Правительством Республики Узбекистан (2007); Правительством Королевства Дания (2008); Правительством Исландии (2008); Правительством Социалистической Республики Вьетнам (2008); Федеральным Советом Швейцарской Конфедерации (2009); Правительством Республики Армения (2010); Правительством Турецкой Республики (2011); Правительством Республики Казахстан (2012).

А также двусторонние договоры о сотрудничестве по пограничным вопросам заключены Российской Федерацией с:

- Республикой Беларусь (1994); Республикой Болгария (1998); Республикой Молдова (1998); Киргизской Республикой (1999); Республикой Узбекистан (2011); Социалистической Республикой Вьетнам (2008) и др.

Миграционное законодательство России наравне с международно-правовой регламентацией включает комплекс правовых механизмов, регулирующих миграционные отношения для безопасности государства. Данные механизмы раскрываются:

- правовыми нормами, запрещающими въезд в РФ некоторых категорий иностранцев и апатридов (которые имеют неснятую или непогашенную судимость за совершение преступлений в РФ; подвергались депортации; были переданы другому государству на основании реадмиссии в период предыдущего пребывания в РФ; иностранных граждан, нежелательность нахождения которых на территории РФ подтверждена, и т.д.; наличие квот, установленных Правительством РФ, на выдачу иностранцам приглашений на въезд в РФ для трудовой деятельности; запрет на въезд в РФ определенных иностранцев и апатридов, установленный миграционным органом);

- правовыми нормами, которые определяют правосубъектность временно пребывающих в РФ иностранцев и апатридов (квоты на выдачу иностранцам разрешений на временное проживание в России, установленные Правительством РФ; запрет на выдачу или аннулирование разрешения на временное проживание; уменьшение Правительством РФ длительности временного пребывания; нежелательность нахождения иностранцев в РФ, решение о которых было принято);

- правовыми нормами, которые определяют правосубъектность постоянно проживающих в России иностранцев (запрет на выдачу или аннулирование вида на жительство; нежелательность нахождения иностранцев в РФ, решение о которых было принято);

- правовыми нормами, которые ограничивают перемещение иностранцев и апатридов на территории РФ (запрещенный режим въезда на определенные территории, организаций и объекты, список которых установлен Правительством РФ);

- правовыми нормами, которые регулируют работу иностранных трудящихся в РФ (запрет на замещение должностей и допуск иностранцев к работе на основании федерального закона; наличие квот на выдачу иностранцам разрешений для работы,

установленных Правительством РФ; разрешенная доля иностранцев в определенных сферах экономики, установленная Правительством РФ; запрет на выдачу или аннулирование разрешения на осуществление трудовой деятельности);

- правовыми нормами, которые регулируют выезд из РФ иностранцев и апатридов (запрет на выезд иностранцев из РФ до принятия решения по уголовному делу; до вступления в законную силу приговора суда; до отбытия наказания или до освобождения от наказания; до исполнения обязательств; депортация иностранца из России; передача иностранца на основании Соглашения о реадмиссии; определение срока выезда из России при наличии решения об уменьшении длительности временного пребывания иностранцев на территории РФ, установленных Правительством РФ).

Правовые ограничения на въезд, нахождение на территории РФ, осуществление трудовой деятельности или транзитный проезд через территорию РФ определены для некоторых категорий граждан, а именно: иностранных граждан, поддерживающих насильственное изменение основ конституционного строя РФ; угрожающих национальной безопасности РФ; соучастники экстремистских группировок; иностранцев, депортированных за границы территории РФ; граждан, у которых есть неснятая или непогашенная судимость за совершение преступлений в России; граждан, которые были переданы иностранному государству на основании Соглашения о реадмиссии в период предыдущего пребывания в РФ; иностранных граждан, нахождение которых на территории России нежелательно; ни раз привлеченных к административной ответственности в России за нарушение режима пребывания иностранцев в РФ; совершавших административное правонарушение, которое было связано с незаконным оборотом наркотических средств или психотропных веществ; иностранцев, которые предоставили поддельные или подложные документы либо сообщили о себе заведомо ложные сведения, и являются соответствующими норме, рациональными, подходящими и необходимыми для защиты конституционных ценностей.[8]. Но действующая совокупность юридических норм осуществляется не очень результативно, невзирая на общую положительную динамику правового регламентирования миграционных отношений для обеспечения безопасности государства. Итак, чтобы дать реальную оценку состояния государственной безопасности РФ в миграционной области, усовершенствовать действующую систему миграционного контроля и модернизировать правовые механизмы осуществления национальной миграционной политики РФ, необходимо определить характеристики миграционного российского законодательства.

Проявление данных характеристик происходит в форме правового мониторинга нормативно-правовой базы и ее применения, а также при проверке Конституционным судом на соответствие нормативно-правовых актов Конституции РФ и рассмотрении жалоб о нарушении конституционных прав человека и гражданина в сфере миграции. Ключевые характеристики законодательства РФ в сфере миграции составляют:

- состояние разработанности понятийно-категориального аппарата;
- степень правовой регламентации режима въезда и выезда, транзитного проезда, а также нахождения на территории России иностранцев и апатридов;
- полнота организованности трудовой деятельности иностранцев и апатридов на территории РФ;
- уровень соответствия законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов в области регулирования миграционных отношений;
- уровень регламентирования порядка привлечения к административной и уголовной ответственности при нарушении законодательства РФ в сфере миграции.

Единство понятийно-терминологической системы миграционного законодательства – одна из его характеристик. Не в полной мере описан понятийный аппарат в настоящем миграционном законодательстве РФ, что в результате получается неоднозначное толкование норм права. Например, в главе II ФЗ от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» (далее - Закон о выезде и въезде) отсутствует определение

приглашающей стороны, не определены ее права и обязанности, а соответственно и ответственность в случаях приглашения иностранца, въезд которого не соответствует заявленной цели посещения страны.

Согласно положениям статьи 2 ФЗ от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ», (далее также - Закон об иностранных гражданах) понятие «иностранец», не включает категорию временно проживающих в России иностранцев, осуществляющих свою трудовую деятельность согласно трудовым или гражданско-правовым договорам. Размытое определение основных терминов и нехватка единой понятийно-терминологической системы миграционного законодательства дают возможность работодателям временно проживающих в РФ иностранцев использовать в своих целях и укрывать их от органов миграционного контроля. Основной характеристикой миграционного законодательства является уровень правовой регламентации общественных отношений, которые возникают при въезде, транзитном проезде, нахождения на территории РФ или же выезда из России иностранцев или апатридов. В ФЗ от 18.07.2006 N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» (далее также - Закон о миграционном учете) у принимающей стороны отсутствует обязанность об уведомлении миграционных органов об отбытии иностранца из адреса, в результате чего мигранты свободно находятся на территории РФ и незаконно трудятся. В российском праве нет ограничений по количеству потенциальных регистраций по одному адресу. И в связи с этим, получается, что по одному адресу (их еще называют «резиневые адреса») может быть зарегистрировано неопределенное количество мигрантов. Таким образом, все пробелы в праве, а также наличие противоречий и недостатки на практике применения нормативно-правовых актов в сфере миграции дают возможность организаторам незаконной миграции получать прибыль, неконтролируемую государственными органами, за осуществление нелегального въезда, проживания и транзитного проезда через территорию РФ. Степень правовой регламентации трудовой деятельности иностранцев и апатридов в России сказывается на безопасности государства в миграционной области.

На данный момент нет никаких специальных программ, контролирующей сезонную трудовую миграцию. Существующая система квотирования не дает в полной мере притока иностранной рабочей силы на основании заявленной потребности работодателей. Необходимо усовершенствование порядка использования физическими лицами иностранцев в личных и иных целях, основываясь на патентах на осуществление трудовой деятельности. Организация въезда и проживания иностранных работников на основании ходатайств подставных фирм, которые приглашают иностранцев в Россию и в последствии их легализуют - одна из первостепенных проблем правоприменения. Вышеназванные организации не осуществляют никакой хозяйственной деятельности, а их номинальные учредители и руководители весьма часто не в курсе о наличии этих фирм.

Значительно тормозит процесс борьбы с нелегальными мигрантами постановка иностранных граждан на миграционный учет через отделения почтовой связи с предъявлением копий документов, удостоверяющих личность. Такое положение привело к появлению в субъектах РФ коммерческих структур, которые оказывают иностранцам постановку их на учет с нарушениями имеющегося порядка за определенное материальное вознаграждение.

Список литературы:

- [1] Гош Б. Суверенитет, безопасность и открытые границы // Миграции без границ / Под ред. А. Пеку, П. де Гюштенера. М., 2009. С. 159 – 163.
- [2] Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты. Н. Новгород, 2004. – С. 49.

Материалы научно-методической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов и студентов

Секция XI Правовые основы борьбы с преступностью и обеспечение безопасности судоходства на внутренних водных путях

- [3] Хабриева Т.Я. Миграционное право, как структурное российского право // Журнал российского права. – 2007. – N 11. – С. 31 – 32.
- [4] Галиахметова К.Д. Конституционно-правовое регулирование положения мигрантов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
- [5] Конвенция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.) // Ваше право. Миграция. – 2012. – N 13. – С. 18-20.
- [6] Бастрыкин А.И. Противодействие преступности мигрантов - один из основных факторов укрепления безопасности России // Право и безопасность. – 2009. – N 2. – С. 27 - 58.
- [7] Содружество. Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ. – 1998. – N 1.
- [8] Зорькин В.Д. Угрозы международной и национальной безопасности и ограничения прав человека в практике конституционного правосудия // Российское правосудие. – 2006. – N 2. – С. 26-27.

PROBLEMS OF THE STATE MIGRATION POLICY

*Ivan Kravets,
Lyubov Kasyanov*

Key words: migration legislation, threat to national security, non-legal migration, problems of state migration policy.

The article examines the issues of the state of the national security of the Russian Federation in the migration sphere, as well as the problems of the state migration policy and the counteraction to illegal migration.

*FGBOU IN "Volga State University of Water Transport" (VGUVT).
Nizhny Novgorod, ul. Nesterova, 5.*