

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(Национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
заведующий кафедрой ПДиНБ
д.ю.н., доцент
_____ С.В. Зуев
_____ 2019 г.

**Административно-правовое противодействие незаконной
миграции**

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2019.517 ВКР

Руководитель работы,
к.п.н., доцент,
_____ Д.Г. Запрутин
_____ 2019 г.

Автор работы,
Студент группы Ю-517
_____ Н.И. Айсабаев
_____ 2019 г.

Нормоконтролер, к.ю.н., доцент
кафедры ПДиНБ
_____ В.А. Задорожная
_____ 2019 г.

АННОТАЦИЯ

Айсабаев Н.И. Выпускная квалификационная работа «Административно-правовое противодействие незаконной миграции» - Челябинск, ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ), Ю-517, 69с., библиогр. список - 41 наим, 3 приложения.

Актуальность данной темы заключается в исследовании теоретических и практических аспектов миграционной проблематики, выработке приоритетных направлений развития миграционного права, а также внесение предложений по совершенствованию административно-правового противодействия незаконной миграции. Миграционные процессы являются одной из существенных проблем, угрожающих стабильному мировому развитию общества.

Объектом выпускной квалификационной работы является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере организации административно-правового противодействия незаконной миграции.

Предмет исследования составляют теоретические, правовые и организационные аспекты административно-правовой деятельности по противодействию незаконной миграции в Российской Федерации.

Целью работы является анализ действующего уголовного, административного законодательства, правоприменительной практики, теоретические труды ученых, посвященные противодействию незаконной миграции, а также выработка эффективного механизма, форм и методов противодействия незаконной миграции.

Результаты работы имеют практическую значимость, содержат выводы и предложения автора по проблемам, связанных с совершенствованием законодательства в данной сфере.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ	9
1.1 Миграция как объект административно-правового регулирования.....	9
1.2 Общая характеристика нелегальной миграции в России (проблемы и предпосылки).....	15
1.3 Международное и российское законодательство о нелегальной миграции	28
2. МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В РФ	34
2.1 Меры борьбы с незаконной миграцией	34
2.2 Сравнительно-правовой анализ уголовных и административных мер противодействия нелегальной миграции по российскому законодательству	38
2.3 Современное состояние проблемы незаконной миграции в России на примере Челябинской области	44
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	49
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	53

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время миграционные потоки заключаются в перемещении целых групп мигрантов из одного государства в другое. Позитивная сторона мировых миграционных процессов заключается в смешении и развитии мировой и национальной экономики, а также обогащении культур, преодоления различий в уровне жизни. Активная миграция увеличивает рост благосостояния стран, в которые приезжают мигранты, и способствует развитию государств происхождения мигрантов. Согласно приведенным Международной организацией по миграции статистическим показателям общее число мигрантов в мире примерно равно 175 млн. человек, что составляет около 3% от общего населения планеты¹.

Однако, миграционные процессы являются одной из существенных проблем, угрожающих стабильному мировому развитию общества. Существенной угрозой национальной безопасности многих государств стала бесконтрольность миграционных потоков. Большое число мигрантов, которые стремятся пребыть в наиболее привлекательную страну с нарушением правовых актов, влечет увеличение напряжения в обществе и представляет собой проблематичную ситуацию, нуждающуюся в постоянном юридическом воздействии и контроле со стороны властных институтов.

Нелегальная миграция как явление современного общества, наблюдалась в той или иной степени на всех исторических этапах становления общества, отличаясь лишь своей интенсивностью и направлением. Однако в настоящее время в силу стремительного развития и переустройства мира нелегальная миграция приобретает свои отличительные черты, оказывающие безусловно негативное влияние на различные стороны жизни, вызывая тем самым пристальное внимание как отдельных стран, так и всего мира в целом.

¹ Смышникова Т.Б. Понятия незаконной миграции и нелегальной миграции в нормативных правовых актах Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. – 2011. – №19. – С. 50.

По состоянию на конец декабря 2018 года количество незаконных мигрантов на территории России составило около двух миллионов человек¹.

Такое внимание сопровождается активной деятельностью международного сообщества по принятию мер регулирования миграционных процессов путем совершенствования внутригосударственной миграционной политики, международного сотрудничества, заключением соответствующих договоров между суверенными государствами и международных организаций.

По данным официальной статистики в 2018 году в Российской Федерации количество фактов постановки на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства составило 17 764 489 человек (15 710 227 за 2017 год), в том числе: оформлено разрешений на работу – 130 136 (148 326 за 2017 год), оформлено разрешений на временное проживание – 268 200 (295 761 за 2017 год), оформлено видов на жительство – 191 445 (185 800 за 2017 год)².

Миграция людей – естественный процесс, способствующий развитию экономических и политических процессов, демографических отношений. Она оказывает как положительное, так и отрицательное влияние на формирование национальных отношений, религию и идеологию, правопорядок и преступность.

После распада Советского Союза российское миграционное законодательство, как никогда прежде, нуждалось в изменениях и совершенстве. Поскольку число пребывающих легальных и нелегальных значительно возросло, государству предстояло решить следующие задачи: контроль миграционных потоков, административно-правовое регулирование

¹ В МВД назвали число нелегальных мигрантов в России – <https://rg.ru/> (дата обращения: 29.03.2019 г).

² Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – <https://мвд.рф> (дата обращения: 03.04.2019).

миграционных процессов и организация противодействия нелегальной миграции.

Задача выработки эффективной миграционной политики в настоящее время злободневна для России. С одной стороны, нелегальная миграция способствует появлению существенных экономических и социальных рисков стран, принимающих мигрантов. С другой стороны, мигранты восполняют численность населения и удовлетворяют потребности в рабочей силе, что позитивно сказывается на развитии государства. Следовательно, одной из приоритетных задач государства в области миграционной политики является противодействие нелегальной миграции.

Актуальность данной темы заключается в исследовании теоретических и практических аспектов миграционной проблематики, выработке приоритетных направлений развития миграционного права, а также внесение предложений по совершенствованию административно-правового противодействия незаконной миграции.

Объектом выпускной квалификационной работы является совокупность общественных отношений, возникающих в сфере организации административно-правового противодействия незаконной миграции.

Предмет исследования составляют теоретические, правовые и организационные аспекты административно-правовой деятельности по противодействию незаконной миграции в Российской Федерации.

Целью работы является анализ действующего уголовного, административного законодательства, правоприменительной практики, теоретические труды ученых, посвященные противодействию незаконной миграции, а также выработка эффективного механизма, форм и методов противодействия незаконной миграции.

Для достижения данной цели в работе ставятся и решаются следующие задачи:

1) анализ содержания научных и юридических категорий, которые составляют научный инструментарий исследования;

2) привести определение незаконной миграции и нелегальных мигрантов;

3) дать общую характеристику нелегальной миграции в России;

4) провести сравнительно-правовой анализ международного и отечественного законодательства о нелегальной миграции;

5) проанализировать общественное мнение по проблеме незаконной миграции в России (на основе социологического исследования в Челябинской области);

6) разработать предложения и рекомендации по совершенствованию административно-правовых норм Российской Федерации в области противодействия незаконной миграции.

Нормативная база исследования включает: Конституцию Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Законы Российской Федерации, в частности: Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в российской федерации», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Указ Президента «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы», постановления Правительства РФ, Постановления пленума Верховного суда РФ и другое.

Теоретическая основа исследования: труды отечественных ученых в области уголовного и административного права, криминологии, социологии и других отраслей науки, материалы научных и научно-практических конференций, опубликованные в периодической печати научные статьи, посвященные проблемам противодействия незаконной миграции.

Эмпирическую базу исследования составили: данные официальной статистики, а также данные социологического опроса «Отношения граждан к иммиграции и иммигрантам».

Результаты работы имеют практическую значимость, содержат выводы и предложения автора по проблемам, связанных с совершенствованием законодательства в данной сфере.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, разделенных на параграфы, заключения и списка используемых источников и литературы, 13 приложений.

1 ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

1.1 Миграция как объект административно-правового регулирования.

Неотъемлемым элементом современного общества выступает миграция, как естественный процесс его развития. Явление миграции вытекает из конституционно закрепленных прав человека на свободу передвижения. Предметом изучения экономической науки, политических и социологических исследований, непосредственно юридических догм являются миграционные процессы, что подтверждает актуальность изучения поднятого в работе вопроса. Помимо этого, частным проявлением предмета исследования выступают административно-правовое регулирование, правовой базис государственного управления, как механизма регулирования процессов миграции, разрешения возникающих на этой основе проблем.

Для проведения анализа указанного административно-правового регулирования в сфере миграции необходимо четко обозначить понятия миграционного законодательства в РФ, что позволит, в свою очередь, раскрыть также основной вопрос настоящей работы.

Миграционное законодательство в силу своей специфики и обширности понятия трактуется непосредственно учеными теоретиками как общность международных общепризнанных правовых норм и принципов, результатов отечественной законотворческой деятельности (НПА различных уровней), регламентирующих соответствующие общественные отношения, связанные с процессами въезда, выезда, транзита, пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны. Данное трактование носит неофициальный статус, официальное же трактование содержится в нормативно-правовом акте, установленный Президентом Российской Федерации. Данный правовой акт был подписан и опубликован на официальных сайтах правовой информации 31.10.2018 г. и именуется

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период с 2019 года по 2025 год¹.

В свою очередь, Конституция РФ выступает правовой основой миграционного законодательства, как сложного комплекса нормативно-правовых актов. Ряд авторов отмечают, что непосредственными конституционными нормами регулирования миграционного законодательства выступает пп. «б» и «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, которые содержат в себе указания на необходимость защиты прав и свобод представителей национальных меньшинств, обеспечение режима пограничных зон, соблюдение прав и свобод человека в целом. Так же Конституция устанавливает совместное ведение административного и административно-процессуального законодательства Российской Федерации и её субъектов².

Основополагающим моментом в разработке принципов и норм миграционной политики выступает приоритет международно-правовых норм над положениями Конституции РФ и иных отечественных нормативно-правовых актах, что закреплено ч.4 ст. 15 Конституции. Такой приоритет призван обеспечить реализацию в полном объеме предусмотренных международным законодательством прав и свобод иностранных граждан на территории стран членов международного сотрудничества.

Правовая база, регулирующая миграционные процессы, основывается на нормах, закрепленных Федеральным законом «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»³.

¹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента от 31.10.2018 г. – <http://kremlin.ru/> (дата обращения: 22.01.2019).

² Конституция Российской Федерации (с внесенными поправками от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

³ О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в российской федерации» Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285

Порядок пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации, в том числе регламентация проживания, осуществления трудовой деятельности, регламентируется требованиями подзаконных нормативно-правовых актах. Так, процедурный порядок проведения плановых и внеплановых проверочных мероприятий, их срок и последовательность определяется нормами, закреплёнными совместным приказом МВД России и ФМС России от 30.04.2009 г. № 338/97.

Общественные отношения регламентирующиеся административно-правовыми нормами:

- 1) миграционные отношения, предусмотренные федеральным законом;
- 2) механизм воплощения федерального законодательства, а также нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации;
- 3) сопутствующие (вспомогательные) отношения в области миграции;
- 4) миграционные отношения, регулирование которых предусмотрено компетенцией Президента Российской Федерации.

В силу совместного ведения федерации и субъекта Российской Федерации административного и административно-процессуального законодательства основу миграционного права составляют также локальные нормативно-правовые акты. Пределы действия таких актов определяется компетентностью принимаемых их органов, учреждений.

Локальные нормативно-правовые акты подразделяются на административные регламенты, определяющие порядок предоставления услуг и акты, осуществляющие регламентацию процессов нахождения на территории региона вынужденных переселенцев и беженцев в государственных учреждениях (центрах временного размещения).

Таким образом делаем вывод о том, что миграция — это не только въезд, выезд и проживание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны, но и внутреннее перемещение на территории федерации

её граждан, требующее соответствующей регламентации со стороны национального, в том числе регионального законодательства, во избежание ущемления прав и свобод человека и гражданина.

В свою очередь итогом анализа, основополагающего для миграционной политики, документа, Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», стал вывод о том, что данный нормативно-правовой акт не достаточно раскрывает важнейшие понятия миграции, мигранта и миграционного процесса, не смотря на заложенную в него направленность на обеспечение конституционных прав и свобод человека, права его свободного передвижения и выбора места жительства.

В качестве миграционных правоотношений Жеребцов А.Н. предлагает понимать, как различные административно-регулируемые юридически значимые социальные взаимодействия в обществе. Субъекты такого взаимодействия обладают соответствующими правами и обязанностями. Таким образом, приобретение статуса мигранта есть ничто иное, как реализация конституционного права на свободу перемещения. Помимо этого, на компетентные государственные органы в обязательном порядке возлагается обязанность обеспечивать реализацию указанных конституционных прав человека

«С другой стороны, это отношения, возникающие в связи с потребностью в территориальном перемещении, либо при непосредственном территориальном перемещении, либо являющиеся результатом такого перемещения»¹. В свою очередь нельзя не отметить, что процесс миграции — это также событийная совокупность, вызывающая смену места жительства².

¹ Жеребцов А.Н. Административно-правовой метод воздействия на миграционно-правовые отношения – М.,2009. – С. 27.

² Ефремова Т.Ф. Анализ миграционных правоотношений по российскому законодательству – М.,2014. – С. 17.

Объектом миграционных правоотношений выступает совокупность материальных и духовных благ, реальных действий субъектов. Действия же вызваны необходимостью потребностью территориального перемещения.

Субъекты миграционных правоотношений – мигранты, их общественные объединения, миграционный государственный орган.

Содержанием миграционных правоотношений составляют права, свободы и обязанности мигранта. Отличительная черта указанных правоотношений – властно-подчиненный характер, о чем свидетельствует наличие властных полномочий у обязанной стороны по отношению к мигранту.

Таким образом, с правовой точки зрения «миграционный процесс» представляет собой общность отношений, которые формируются в результате территориального перемещения людей, с обязанностью административно-правового регулирования, связанным с реализацией, приобретением, изменением и прекращением миграционного статуса лица.

Законодательное регулирование процессов миграции основывается на различных системных методах. Подчеркнем, что в юридической науке нет однозначного мнения касаемого определения метода правового регулирования. Одни правоведы определяют метод правового регулирования как особый юридический режим существующий в конкретном нормативно-правовом акте, связанный с определенной группой общественных отношений (предмет правового регулирования)¹.

Наряду с вышесказанным метод может рассматриваться в качестве совокупности способов юридического регулирования, к котором можно отнести обвязывание, запрет и дозволение². По нашему мнению, реализация

¹ Казакова Т.В. Правовое регулирование миграционных процессов: проблемы и перспективы развития – М.,2014. – С. 19.

² Жеребцов А.Н. Административно-правовой метод воздействия на миграционно-правовые отношения – М.,2009. – С. 27.

правового регулирования миграционных правоотношений зависит от следующих способах воздействия:

- наложение запретов на занятие определенными действиями;
- вынесение компетентным органом предписания, устанавливающего определенный порядок действия, (возложение обязанностей по осуществлению регистрации по месту пребывания и месту жительства граждан, миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства, разрешение на привлечение и использование на территории Российской Федерации иностранной рабочей силы и другое);
- дозволение, то есть фактическое предоставление возможности выбора, которым мигрант вправе воспользоваться при воплощении норм о разрешительном порядке привлечения иностранных граждан для работы на территории Российской Федерации, об эмиграции российских граждан за пределы территории Российской Федерации о привлечении граждан Российской Федерации для работы за границей и тому подобное.

Нарушение указанных запретов влечет за собой привлечение к ответственности. Одним из распространённых видов нарушений является нарушение сроков оформления и подачи документов при оформлении паспорта гражданина Российской Федерации, нарушение порядка регистрации граждан по месту жительства (пребывания). Что касается иностранных граждан, распространёнными нарушениями являются нарушение правил пребывания, несоблюдение сроков и порядка сборов документов при оформлении гражданства РФ¹.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что законодательная база, регламентирующая миграционные процессы составляющая сложный комплекс и включает в себя все звенья результатов законотворческой деятельности, а именно международно-правовые акты,

¹ Лазаренкова О.Г. Субъекты залоговых правоотношений в свете концептуальных изменений гражданского законодательства РФ– М.,2015. – С. 36.

федеральное и региональное законодательство, регулирующее территориальное перемещение людей как между различными населенными пунктами, так и государствами.

Еще одной отличительной чертой миграционных правоотношений является обязательное установление юридической связи между субъектами миграционных отношений, что проявляется в наличии правовых обязанностях и субъективных прав. Также миграционные правоотношения связывают субъектов миграционных отношений (общественные объединения, миграционный орган), наделяют государство правом принуждения.

На основании вышеизложенного приходим к выводу о том, что национальное законодательство в сфере миграции нуждается в дополнительной разработке, а именно в принятии самостоятельного федерального закона, который должен устанавливать основные принципы и нормы государственного регулирования миграционного процесса, закрепить перечень и статус субъектов соответствующих отношений. Закон должен содержать основные понятия миграции, её виды и направления, регламентировать порядок въезда и выезда за территорию РФ, транзитный переезд через страну, а также облегчить и упорядочить регистрационный учёт лиц по месту пребывания и по месту жительства Российской Федерации.

1.2 Общая характеристика нелегальной миграции в России (проблемы и предпосылки)

Прибегая к исследованию законодательства, устанавливающего ответственность за незаконную миграцию, необходимо обозначить понятие нелегальной миграции. Под нелегальной миграцией понимается въезд, пребывание на территории и выезд из страны иностранных граждан и лиц без гражданства сопровождающееся нарушением нормативно-правовых актов, которые определяют порядок въезда, пребывания, транзитного проезда

и выезда, а также произвольное изменение ими своего юридического статуса во время нахождения на территории государства.

Согласно статистическим показателям, приведенными МВД России, на сегодняшний день в России около 2 миллионов незаконных мигрантов. Так, по данным Управления МВД по вопросам миграции за 2018 год в Российскую Федерацию «въехало 17 миллионов иностранных граждан, из них около 10 миллионов иностранцев находятся в настоящее время в стране. ВРИО начальника Управления МВД России по вопросам миграции Валентина Казакова подчеркивает, что за «прошедший летом в Российской Федерации чемпионат мира по футболу не нашел своего отражения в уровне преступности»¹.

Сотрудниками МВД регулярно проводятся рейды с целью обнаружения и пресечения незаконной миграции.

Так в апреле 2019 года оперативниками регионального ГУ МВД России (центр противодействия экстремизму) совместно с представителями УФСБ России были задержаны лица, подозреваемые в организации незаконной миграции на территории Челябинской области

По предварительным данным, как утверждают данные открытого источника, задержанными оказались мужчины, младшему из них двадцать, самому старшему пятьдесят пять лет, задержанные действовали в составе группы. Они организовали незаконный въезд и пребывание на территории Челябинской области иностранных граждан (граждане республик СНГ). Иностранные граждане были фиктивно зарегистрированы, поставлены на учёт по месту пребывания, с ними были оформлены трудовые договоры.

В ходе проведенных обысков по месту жительства задержанных были обнаружены и изъяты предметы преступления: паспорта иностранных граждан, мобильные телефоны, экстремистская литература, запрещённая к

¹ В МВД назвали число нелегальных мигрантов в России – <https://rg.ru/> (дата обращения: 29.03.2019 г).

распространению на территории РФ, миграционные карты, фиктивные трудовые договоры, миграционные карты иностранных граждан, бланки уведомлений о прибытии иностранных граждан, штампы.

Процессуальные действия проходят в рамках возбужденного следователями СУ ГУ МВД России по Челябинской области уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного частью 2 ст. 322.1 УК РФ, а именно организация незаконной миграции, санкция указанной статьи предусматривает наказание в виде реального лишения свободы сроком до семи лет.

В отношении трёх задержанных применена мера пресечения в виде заключения под стражу, ещё двое были отпущены под подписку о невыезде и надлежащем поведении.

В настоящее время следователями и оперативниками МВД проводятся необходимые мероприятия по установлению всех совершённых эпизодов преступной группы¹.

Ранее в 2017 году сотрудниками ГУ МВД России по Челябинской области были задержаны граждане Казахстана и Узбекистана, в последующем осужденные за организацию незаконной миграции в Варненском районе Челябинской области. Осужденные получили взятку за свои услуги в размере трехсот тысяч рублей.

Было установлено, что преступники в период 2016-2017 г. организовали незаконный въезд на территорию Российской Федерации девяти граждан республики Кыргызстан и Узбекистан, не имевших законных оснований пересекать границу.

¹ Сотрудниками регионального ГУ МВД области задержана группа лиц, подозреваемая в организации незаконной миграции на территории Челябинской области. – <https://74.xn> (дата обращения: 02.02.2019).

Схема преступной деятельности была следующей. Преступники находили иностранных граждан, желающих пребыть на территорию РФ, через Казахстан, но которые не могли законным способом это сделать. Далее, иностранных граждан доставляли к государственной границе России, проводили с ними соответствующий инструктаж, содержащий сведения о соблюдении необходимых мер безопасности и конспирации на территории страны, а затем уже непосредственно доставляли на территорию Челябинской области.

Преступная деятельность была обнаружена и пресечена правоохранителями в мае 2017 года. Уже в апреле следующего года злоумышленники Варненским районным судом были признаны виновными в совершении преступления, предусмотренного ч.2 ст. 322.1 УК РФ, организация незаконного въезда в РФ иностранных граждан, совершенная группой лиц по предварительному сговору, и приговорены к двум и трех годам лишения свободы с отбыванием наказания в колонии общего режима¹.

Основной причиной незаконной миграции является отсутствие рабочих мест.

Потенциальными лицами, которые способны на миграцию в целях улучшения уровня жизни, являются трудоспособные люди. Из приведенных результатов статистического исследования Росстата можно сделать вывод о том, что в стране своего проживания только 30% мигрантов имели стабильную работу, примерно 16% осуществляли временную трудовую деятельность и около 20% занимались обучением (студенты). Как правило, нелегальная миграция имеет под собой самые разные причины, например, экономические, политические, религиозные, национальные, расовые, семейные и другие). Впрочем, экономические сложности являются самой распространенной предпосылкой к совершению миграционных действий.

¹ Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. – <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 05.02.2019).

Данная ситуация обусловлена тем фактом, что заработная плата в среднем по всей России зачастую выше в 4-6 раз, чем в государстве, в котором лицо проживает постоянно. Это и становится причиной трудовой миграции, в условиях которой мигрант большую часть заработанных денежных средств пересылает на родину, тем самым обеспечивая свою семью и увеличивая отток денежных средств из Российской Федерации. По данным официальной статистики эта сумма составляет свыше 15 млрд долларов в год.

Налогообложение обходит стороной незаконных мигрантов, что безусловно оказывает существенное влияние на криминогенную ситуацию в бизнес-сообществе. «Одни мигранты не платят налоги из-за неграмотности, а другие из-за незащищенности и страха перед налоговой и другими службами»¹. Приток трудовых мигрантов порождает дополнительную конкуренцию на рынке труда, тем самым неоправданно повышает стоимость недвижимости, отрицательно сказывается на общем уровне жизни местного населения, набирают обороты межнациональные конфликты. По-прежнему, сохраняется проблема концентрации нелегальных мигрантов на одной территории, что неизбежно ведет к вытеснению местных жителей из отдельных отраслей хозяйства².

Вытеснение наиболее квалифицированных кадров дешевой рабочей силой, пребывающих из-за рубежа, наносит сильнейший удар по рынку труда. В то время, как граждане Российской Федерации хотят зарабатывать реальные деньги, поскольку обязаны оплачивать услуги ЖКХ, здравоохранения и образования, нелегальные работники осуществляют трудовую деятельность на любых условиях, соглашаясь на низкий уровень заработной платы, поскольку не несут перед государством гражданских обязанностей. В результате местное население оказывается без заработка.

¹ Овчинников О.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов – М.,2011. – С. 28.

² Башинская И.Г. О некоторых проблемах теории и практики применения законодательства в сфере нелегальной трудовой деятельности мигрантов – М.,2014. – С. 127.

Нормативно-правовой акт, регулирующий отношения между мигрантами и страной, в которую они въезжают, был создан сравнительно недавно. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 года¹, определила задачи государственной миграционной политики Российской Федерации: создание условий и стимулов соотечественникам, проживающим за рубежом, для переселения в РФ для постоянного проживания, а также иностранцев определенных категорий и трудовых эмигрантов; всестороннее совершенствование миграционных процессов внутри страны; создание строго определенных инструментов для отбора, привлечения и использования рабочего потенциала трудовых мигрантов; способствование интегрированию иностранных граждан в российское общество и помощь в их адаптации; неукоснительное исполнение обязанностей государства по гуманитарной помощи вынужденным мигрантам; создание необходимых условий для миграции по образовательному признаку.

Идея разработки концепции заключалась в стремлении сделать государственную политику в области миграционных процессов более уравновешенной, благодаря внедрению современной системы институтов, которые регулируют процессы миграции. В первую очередь, совершенствование отдельных отраслей российского законодательства, которые, главным образом, ориентированы на различные формы временной (трудовой) и долгосрочной миграции. Международные эксперты сходятся во мнении, что в основе грамотной государственной миграционной политики лежат выверенные механизмы выборки тех мигрантов, востребованные экономическими предпосылками и наиболее расположены к местному обществу (потенциально скорая интеграция). Осуществление положений

¹ О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента от 31.10.2018 г. – <http://kremlin.ru/> (дата обращения: 22.01.2019 г.).

данной концепции позволило бы говорить о прозрачности политики государства в сфере миграции, а также приравнять ее с такими государствами, как Канада и Австралия.

В рамках реализации Концепции ожидалось, что обозначится наиболее логически структурированная государственная политика в отношении миграционных процессов, которая приобретет устойчивый и динамично развивающийся характер. Ожидания экспертов также были сконцентрированы на выверенной связи целей и сроков пребывания на территории Российской Федерации с миграционными статусами, которые присваиваются максимально прозрачно. Итогом воплощения положений указанной Концепции должно было стать повышение эффективности управления миграционными процессами, а также повышение уровня безопасности страны от демографических и социально-экономических потрясений.

Однако, проблематика определения и присвоения миграционных статусов решена не была. Внимание представителей законодательной власти было сконцентрировано, главным образом, на вопросах изменения правил и условий краткосрочного и временного пребывания, а также внедрение административных и финансовых инструментов, благодаря которым ограничивается пребывание иностранных граждан с временным миграционным статусом в нашей стране. Впрочем, внимание законодателей также было отвлечено на изменения в законе о гражданстве. Однако, механизмы выдачи видов на жительство, а также законодательные изменения системы разрешений на временное проживание, в действительности остались в том же состоянии.

В нашем государстве сформировался довольно беспрецедентный порядок, который характеризуется простотой и высокой скоростью получения иностранными гражданами статуса гражданина, проживающих в России по РВП или виду на жительство. Принятый 19.10.2011 года Указ

Президента РФ установил необходимость предварительного получения вида на жительство, перед получением статуса гражданина РФ. Данная реформа вызвала увеличение числа обращений для получения указанного статуса РВП. После указанных изменений в российском миграционном законодательстве, вид на жительство и разрешение на временное проживание теперь должны были получать и большое число граждан Киргизии и Казахстана. Ранее согласно заключенным международным договорам между Россией и указанными странами, иммигранты имели право на получение гражданства Российской Федерацией только по истечению трех месяцев после обращения и без возможности приобретения разрешения на временное проживание или вид на жительство. Наиболее острой проблемой при приобретении РВП является квота, благодаря которой выдается большая часть указанных документов. Разрешение на временное проживание выдается значительной части соискателей без квот. За последнее время число выдаваемых РВП в рамках квот снизилось, ввиду отсутствия квот при выдаче разрешений вынужденным мигрантам из Украины. (Приложение 1).

Несомненным достоинством квот является независимость их получения от сроков и целей пребывания, а также не связано с наличием определенной квалификации, профессии или демографическими свойствами иммигранта. Тем не менее, процедура квотирования по-прежнему продолжает оставаться непрозрачной и непонятной. Негативным явлением, связанным с получением квоты, является сам порядок принятия решения о ее выдаче. Так, региональные комиссии не учитывают ряд объективных обстоятельств, характеризующих личность мигранта (семейное положение, наличие или отсутствие родственников на территории страны, политическая ситуация и так далее), что, в свою очередь, безусловно оказывает отрицательное влияние миграционные процессы в целом. Ярким примером подобного негативного влияния является тот факт, что проживающие на территории России долгое время иностранные граждане, в силу

несовершенствования системы, не могут получить РВП, исключением не становятся даже обучающиеся в российских вузах иностранные граждане, которые, не смотря на 4 – 6 летнее обучение не могут в полной мере реализовывать свои права и свободы, в силу своего статуса временно пребывающих.

Как уже было сказано, региональные комиссии при решении о выдаче квоты не учитывают объективные обстоятельства, характеризующие личность иностранного гражданина, нередки случаи, когда некоторым членам одной семьи подобные квоты не выдают вопреки имеющимся у остальных разрешений. В силу своей распространенности такие ситуации довольно часто разбираются Центральным аппаратом МВД России.

Не последнюю роль в складывающейся ситуации играет негативное отношение к мигрантам самой общественности, их настороженное и чересчур предвзятое отношение к иностранным гражданам¹. Помимо этого, негативное влияние связано с отсутствием должного внимания экспертов к демографическим и экономическим проблемам.

Недостаточная разработанность института временного проживания и вида на жительство иностранных граждан и лиц без гражданства затрудняет формирование и реализацию основополагающей Концепции государственной миграционной политики, отсутствует должное внимание вопросам длительной и временной миграции, интеграции мигрантов в окружающий социум. Без разрешения указанных проблем невозможно добиться системности и однородности принимаемых управленческих (административных) решений, что приводит в последующем к многочисленным поправкам и дополнениям уже существующих нормативно-правовых актах, не улучшающим ситуации в целом.

¹ Дмитриев А.В. Миграция: конфликтное измерение – М.,2016. – С. 227.

Несмотря на наличие достаточно обширных современных научных исследований вопросов миграции, в том числе исследование причин и условий вынуждающих людей эмигрировать, зачастую нередки высказывания ряда экспертов и политиков о том, что основной причиной миграции становится желание человека получить новое гражданство. Однако стоит отметить, что подобное поведение мило место быть лишь в конце прошлого века, когда после распада СССР в Россию хлынул поток русскоязычных граждан из бывших республик. Люди бежали от новой власти, стремились воссоединить свои семьи и сохранить национальную культуру. Сейчас же утверждение о главенствующей роли получения гражданства в процессе миграции ошибочно и не имеет под собой объективных причин. Характер современной миграции носит скорее экономический нежели национальный характер.

для иностранных специалистов, работающих на территории России и (или) активно инвестирующих в отечественные производства вопрос гражданства не столь важен, гораздо важнее было бы получение в упрощенном порядке вида на жительство, для беспрепятственного осуществления своей деятельности.

Следует помнить, что вид на жительство в России и вид на жительство в большинстве стран западной Европы не одно и то же. В России вид на жительство не предоставляет иностранному гражданину или лицу без гражданства того же объёма прав и свобод как гражданину, что и вынуждает их в дальнейшем прибегнуть к получению гражданства. Иностранец с видом на жительство сталкивается с обширным перечнем проблем как бытового плана, так и экономических. По этой причине, а также из-за сложности получения РВП, часть мигрантов стараются получить гражданство РФ в упрощенном порядке еще до переезда через загранучреждения России. Следует отметить, что многим мигрантам российское гражданство не нужно для осуществления полноценной трудовой

и предпринимательской деятельности, им достаточно получить вид на жительство.

В свою очередь, действующая в настоящее время программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, возымела свои результаты. Её значимость возрастает в условиях отсутствия других понятных иммиграционных программ, например, для учебных мигрантов, для мигрантов, обладающих нужными России квалификационными характеристиками или человеческим капиталом.

Начавшись преимущественно как программа собирания русского мира и ориентированная на репатриацию в Россию соотечественников, со временем Госпрограмма все в большей степени приобретает экономических характер. Одним из условий «соответствия понятию «соотечественник» является обладание квалификацией и опытом работы, и в последние годы этот критерий приобретает все более выраженное значение»¹. В настоящее время она стала, по сути, гибридом программ репатриации и экономической миграции. Это создает внутреннее противоречие и, с одной стороны, не позволяет русскоязычным и близким к российской культуре жителям других стран переехать в Россию в рамках Госпрограммы, если у них нет нужной профессии (или они не вписываются в желаемые возрастные рамки). А с другой стороны, экономические мигранты, которые могли бы само обеспечить свой переезд при наличии других каналов миграции, вынуждены поневоле протискиваться в узкие рамки Госпрограммы. Государство несет значительные расходы на выполнение своих обязательств по обслуживанию Госпрограммы, что косвенно подтверждает необходимость разделения её функций. В Госпрограмме должна остаться только репатриационная составляющая, а регулирование экономической миграции – с учетом

¹ Ионцев И.А, Международная миграция населения: теория и история изучения – М., 2001. – С. 112.

процессий, возраста и пр., надо оставить другим программам, которые давно было необходимо разработать.

Положительным можно считать опыт реализации мер политики в отношении вынужденных мигрантов. Когда Концепция создавалась, никто не мог представить, что через два года Россия снова станет принимать массовые потоки беженцев, да еще с Украины. В ответ на новые вызовы был предпринят ряд важных шагов. Эти меры позволили более оперативно решать проблемы мигрантов, прибывших, начиная с 2014 года, из Юго-Восточных регионов Украины: были сокращены сроки рассмотрения заявлений о получении временного убежища, предоставлена возможность участвовать в Госпрограмме содействия переселению соотечественников и прочее¹. Тем, кто не стал обращаться за временным убежищем, были сделаны определенные послабления в отношении сроков пребывания и миграционного учета. Для граждан Украины были временно отменены квоты на РВП.

Таким образом, основные положения Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года остаются нереализованными. В первую очередь это относится к ее направлениям в области создания условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию и области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой. Сложившееся положение дел можно объяснить следующими причинами:

1. Мероприятия по реализации Концепции с самого начала стали носить точечный и технический характер. Они не сопровождались системными изменениями в институтах, регулирующих миграционные

¹ Овчинский В.С. Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми. Сборник документов – М., 2014. – С. 102.

процессы, как это было заложено в Концепции, а следовательно, их эффективность была весьма ограничена.

2. Реализация системного подхода в управлении миграцией требует согласованных действий со стороны всех заинтересованных органов государственной власти. Однако, из-за узковедомственных интересов, единства по большому кругу вопросов не наблюдалось. Наибольшие успехи были достигнуты как раз по тем направлениям, намеченным Концепцией, где межведомственные разрывы были преодолены: образовательная миграция и академическая мобильность – ФМС России, Минобразования и НИУ ВШЭ, противодействие незаконной миграции - ФМС России, МВД России и ФСБ России.

3. Не следует исключать, что противодействие прозрачности и институциональным изменениям связаны с коррупционными и лоббистскими интересами ряда чиновников и работодателей, тесно связанных с миграционными процессами.

4. Несомненно, недостаточная изученность и отсутствие прогнозов рынка труда, роли мигрантов в экономике страны также сказалась на ходе реализации положений Концепции. Исследования тормозит узкая статистическая база. В стране фактически отсутствует система государственного статистического наблюдения за миграционными процессами в форме регулярных выборочных обследований или блока вопросов в уже действующих обследованиях. Административные источники данных медленно совершенствуются и не всегда открыты. Доступная отчетность управления по вопросам миграции МВД России имеет объективные ограничения для применения. Это административные данные, не являющиеся результатом анализа миграционной ситуации, факторов и последствий миграции.

Современная миграционная ситуация в Российской Федерации, являясь следствием 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 правопорядка и законности в области регулирования миграционных процессов.

1.3 Международное и российское законодательство о нелегальной миграции

Стабильное и успешное развитие российского государства во многом зависит от миграционных процессов, которые оказывают значительное влияние на экономику и демографическую составляющую. Переезд иммигрантов в Российскую Федерацию с целью постоянного проживания является одним из источников повышения общей численности населения страны, а целенаправленная деятельность по отбору и привлечению иностранных граждан по востребованным квалификационно-профессиональным группам, на прямую влияет на успешное развитие российской экономики.

«По оценке специалистов ООН, в 2015 году Россия заняла 3 место по количеству приезжих мигрантов, число которых составляет 11 643 276 человек¹, подавляющее число которых является незаконными мигрантами. Таким образом, Российская Федерация замыкает тройку лидеров в мировом рейтинге по количеству мигрантов, безусловным лидером которого являются Соединенные Штаты, а на втором месте расположилась Германия, ввиду большого притока мигрантов из Ближнего Востока.

Принятие международных актов призвано бороться с незаконной миграцией. Таких актов два вида.

Первую группу представляют всемирные правовые акты. Основной блок таких актов принимается в рамках деятельности Организации Объединенных Наций. основополагающий документом в этой связи

¹ Степанов А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации – М.: Юрист, 2016. – С. 33.

выступает Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (г. Палермо, 15 ноября 2000 года) и дополняющий ее Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху (г. Нью-Йорк, 15 ноября 2000 года)¹.

Немаловажными представителями международных актов также является принятая 24.04.1958 года Женевская Конвенция об открытом море и принятая уже позже в 1982 году Конвенция ООН по морскому праву. Эти правовые акты содержат в себе нормы, регламентирующие общие вопросы использования морского пространства, в том числе, вопросы противодействия незаконной миграции, нарушающей морские государственные границы. Так, незаконным признается проход иностранного судна, посадка и высадка любого лица с нарушением законов и правил прибрежного государства (статья 19 Конвенции ООН по морскому праву). Нарушителей, согласно статье 111 указанной Конвенции, представители правопорядка в праве преследовать «по горячим следам» в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе, включая зоны безопасности.

В отдельную группу необходимо выделить международные правовые акты, которые направлены на защиту прав трудящихся мигрантов. Указанный аспект регламентируется Конвенцией Международной организацией труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся-мигрантам равенства возможностей и обращения» (г. Женева, 24 июня 1975 года)² и Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (г.

¹ Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000 г.). – <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 10.03.2019 г.).

² Конвенция № 143 Международной организации труда «О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся - мигрантам равенства возможностей и обращения» (Заключена в г. Женеве 24.06.1975). – <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 08.02.2019).

Страсбург, 24 ноября 1977 года)¹. Конвенция Международной организации труда в ст. 3 призывает каждого члена Организации в рамках своей юрисдикции и в сотрудничестве с другими государствами-членами принимать все необходимые меры: для пресечения тайного миграционного движения и незаконного найма мигрантов; против организаторов незаконного или тайного передвижения мигрантов, ищущих работу, все равно начинается ли это движение с его территории, проходит ли через эту территорию или прибывает на нее, а также против тех, кто нанимает незаконных иммигрантов; с целью предотвращения и ликвидации злоупотреблений.

Формы приема на работу трудящихся мигрантов, а также условия и режим труда, основания медицинского обследования, тонкости заключения трудовых договоров, профессиональный экзамен, языковая подготовка, права мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность, на выезд, въезд, воссоединение семьи и возвращение на родину установлены вышеупомянутой Европейской конвенцией.

Межгосударственные соглашения в области противодействия нелегальной миграции составляют вторую группу вышеупомянутой классификации международно-правовых актов. К указанным правовым актам, можно отнести межгосударственные соглашения, заключенные в рамках СНГ.

Так, системообразующим правовым актом в указанной области на постсоветском пространстве является Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (г. Москва, 6 марта 1998 года)². В смысл понятия «незаконный мигрант» приведенное соглашение вкладывает следующее: граждане третьих государств и лиц без гражданства, нарушивших правила

¹ Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов. Страсбург, 24 ноября 1977 года. – www.refworld.org.ru (дата обращения: 09.02.2019).

² Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (Москва, 6 марта 1998 г.) (по состоянию на 30 апреля 2018 г.). <http://base.garant.ru> (дата обращения: 16.02.2019).

въезда, выезда, пребывания или транзитного процесса через территории стран Содружества, а также граждан этих государств, нарушивших правила пребывания на территории какой-либо страны Содружества, установленные ее национальным законодательством.

Помимо прочего, указанный правовой акт предусматривает сотрудничество по различным аспектам регулирования миграционных процессов: взаимодействие сторон такого соглашения осуществляется для выработки механизма по депортации незаконных мигрантов и уравниванию национального правового поля каждой страны в сфере ответственности нелегальных мигрантов и всех категорий лиц, которые оказывают содействие нелегальной миграции. Кроме того, государства, подписавшие подобные соглашения, учувствуют в процессе обмена информацией о национальном праве в области миграции и о его развитии, примерах документов, удостоверяющих личность и предоставляющих право на пересечение границы государства, о выявленных каналах нелегальной миграции и других вопросах, касающихся выполнения условий соглашения.

Также регулируют вопросы противодействия незаконной миграции Соглашение о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью (г. Москва, 25 ноября 1998 года)¹, Концепция сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции (г. Астана, 16 сентября 2004 года)² и Положение об общей базе данных о незаконных мигрантах и лицах, въезд которым в государства – участники Соглашения о сотрудничестве государств – участников Содружества Независимых

¹ Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью (Вместе с «Перечнем компетентных органов государств - участников Содружества Независимых Государств, осуществляющих сотрудничество в борьбе с преступностью»). – <http://base.garant.ru> (дата обращения: 16.02.2019 г.).

² Концепция сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции. – <http://www.cis.minsk.by> (дата обращения: 25.03.2019 г.).

Государств в борьбе с незаконной миграцией закрыт в соответствии с их действующим национальным законодательством, и порядке обмена информацией о незаконной миграции (г. Москва, 25 января 2000 года)¹.

В целях воспрепятствования большому числу потоков незаконных трудовых мигрантов, а также создание условий, при которых их незаконная трудовая деятельность будет невозможна, в рамках Содружества Независимых Государств были установлены юридические и организационные основы сотрудничества по данному вопросу. Фундаментальными нормативно-правовыми актами в указанной сфере «признаются Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов (г. Москва, 15 апреля 1994 года) и Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств (г. Душанбе, 5 октября 2007 года)»². Важно подчеркнуть, что в настоящее время четко обозначилась тенденция ухода от межгосударственного взаимодействия в рамках СНГ, к двусторонним и трехсторонним правительственным договоренностям между странами СНГ.

В качестве примера можно привести Соглашение Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 19 ноября 2010 года «О сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств»³, заключенное в рамках создания Таможенного союза и Единого экономического пространства. Проблемы приема и возврата лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, на

¹ Степанов А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации – М.: Юрист, 2016. – С. 35.

² Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств. – <http://cis.minsk.by> (дата обращения: 12.12.2018 г.).

³ О сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств: Соглашение Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 19 ноября 2010 года. – <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12.12.2018 г.).

территорию государства – участника СНГ или иного государства также разрешаются преимущественно посредством двусторонних соглашений о реадмиссии. В настоящий момент соглашения о реадмиссии заключены с Европейским сообществом, а также с Арменией, Вьетнамом, Литвой, Латвией, Киргизией, Казахстаном, Норвегией, Турцией, Украиной, Узбекистаном, Швейцарией и другими государствами. Кроме того, принято Модельное соглашение о реадмиссии государств – участников СНГ.

Приведенные международные правовые акты направлены на реализацию задач, стоящих перед Российской Федерацией в области противодействия незаконной миграции. Необходимо отметить, что международных соглашений и концепций недостаточно, если они не подкрепляются внутригосударственной законодательной и правоприменительной практикой. Однако, сложившаяся в последние годы ситуация с постоянным ростом количества незаконных мигрантов позволяет констатировать, что правоприменительная деятельность пока не приносит необходимого положительного результата.

2. МЕРЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В РФ

2.1 Меры борьбы с незаконной миграцией

По данным официальной статистики в 2018 году в Российской Федерации количество фактов постановки на миграционный учёт иностранных граждан и лиц без гражданства составило 17 764 489 человек (15 710 227 за 2017 год), в том числе: оформлено разрешений на работу – 130 136 (148 326 за 2017 год), оформлено разрешений на временное проживание – 268 200 (295 761 за 2017 год), оформлено видов на жительство – 191 445 (185 800 за 2017 год)¹.

Миграция людей – естественный процесс, способствующий развитию экономических и политических процессов, демографических отношений. Она оказывает как положительное, так и отрицательное влияние на формирование национальных отношений, религию и идеологию, правопорядок и преступность.

Мигранты воспринимаются неоднозначно, это связано с тем, что зачастую такие люди стремятся к объединению на основе национальной или идеологической принадлежности. Такие объединения противопоставляют себя окружающему социуму, вызывая напряженность в обществе и формируя негативные стереотипы. Они так же могут перерасти или формировать самостоятельные преступные сообщества.

По состоянию на конец декабря 2018 года количество незаконных мигрантов на территории России составило около двух миллионов человек².

Особое внимание в борьбе с незаконной миграцией уделяется административно-правовому статусу иностранных граждан и лиц без

¹ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – <https://мвд.рф> (дата обращения: 03.04.2019 г.).

² В МВД назвали число нелегальных мигрантов в России – <https://rg.ru/> (дата обращения: 29.03.2019 г.).

гражданства, а именно нормам, регулирующим процессы государственного управления, касающегося правил въезда и выезда, проживания и регистрации иностранных граждан, депортации за пределы Российской Федерации¹.

К административным правонарушениям, способствующим незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушению ими режима пребывания на территории Российской Федерации, относятся следующие правонарушения:

- нарушение лицом правил привлечения и использования иностранной рабочей силы;
- незаконный провоз лиц через государственную границу Российской Федерации;
- нарушение режима пересечения государственной границы РФ, совершенные иностранными гражданами и лицами без гражданства;
- нарушение иностранным гражданином режима пребывания в России, выразившееся в несоблюдение установленного порядка регистрации либо передвижения или порядка выбора места жительства, в уклонении от выезда из РФ по истечении определенного срока пребывания.

За все указанные правонарушения предусмотрена административная ответственность и наказание преимущественно в виде штрафа и (или) административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства².

Основные функции по контролю и надзору в сфере миграции с 2016 года выполняет Министерство внутренних дел Российской Федерации. В свою очередь, дела об административных правонарушениях подведомственны судьям, должностным лицам органов исполнительной

¹ Агафонов С.И. К вопросу о борьбе с незаконной миграцией в России. – М., 2018. – С. 54.

² Муравенкова М. В. Административная ответственность в сфере миграционной политики в Российской Федерации. – М., 2015. – С. 924.

власти, осуществляющим полномочия в сфере миграции, такими как пограничные отряды ФСБ, сотрудникам МВД РФ.

Основными источниками в сфере административно-правовой борьбы с незаконной миграцией выступают: Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ РФ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

В свою очередь, анализируя механизм административно-правовых мер борьбы с незаконной миграцией в Российской Федерации, выделяется ряд недостатков.

Так, в случае нарушения правил пребывания на территории Российской Федерации, в ходе применения мер административного воздействия, выявлена проблема привлечения к административной ответственности несовершеннолетних иностранных граждан. На основании ч.3 ст. 1.3, ч. 1 ст. 23.2 КоАП РФ «дела об административных правонарушениях, совершенные несовершеннолетними гражданами, подведомственны комиссиям по делам несовершеннолетних и защите их прав»¹. В этом случае комиссии рассматривают дела по месту жительства несовершеннолетнего с участием его законного представителя (ч. 3 ст. 1.3, ч. 1 ст. 23.2, ч. 3 ст. 29.5, ч. ч. 1, 5 ст. 25.3 КоАП РФ). Однако, в случае, если местом жительства несовершеннолетнего является населенный пункт иностранного государства,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. - № 256.

и он находится на территории РФ без законного представителя, применения норм, указанных в КоАП РФ невозможно. К тому же в этом случае невозможно и направление материалов дела об административном правонарушении в Генпрокуратуру РФ для решения вопроса о передаче в уполномоченный орган иностранного государства (ст. 29.1.6 КоАП РФ), так как не выполняется обязательное условие о нахождении правонарушителя на территории иностранного государства¹.

В силу того, что Конституцией Российской Федерации, человек, его права и свободы являются высшей ценностью, государством гарантируется поддержка материнства и детства, решение вышеуказанной проблемы представляется следующим образом.

В КоАП РФ необходимо внести изменения, предусматривающие возможность рассмотрения дела об административном правонарушении по месту его совершения и в отсутствие законного представителя (в случае абсолютной невозможности его участия) несовершеннолетнего правонарушителя гражданина иностранного государства, комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав с обязательным участием прокурора, для обеспечения соблюдения прав и свобод несовершеннолетнего.

Далее, в качестве одного из способов противодействия незаконной миграции, выделяют ограничение на въезд на территорию РФ. Данный способ является эффективной мерой реагирования на несоблюдение правил въезда на территорию РФ либо нарушения законодательства РФ в период предыдущего пребывания на территории РФ. Однако иностранный гражданин обладает правом подать ходатайство о снятии данного ограничения. Закон не регламентирует обстоятельства, которые в данном случае можно привести в качестве обоснования. Представляется, что должностное лицо при принятии решения по такому ходатайству должно

¹ Джикия М.Д., Рекутин В.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам III междунар. науч.-практ. конф. – М., 2017. – С. 40.

учесть обстоятельства совершения правонарушения (например, нарушение срока пребывания на территории РФ по причине болезни), а также уровень связей иностранного гражданина с Россией (рождение на территории СССР или РФ, наличие родственников в РФ и т.д.). Данные обстоятельства следует закрепить в Приказе ФМС России от 02 июня 2015 года № 284, регулирующем указанные вопросы¹.

Учитывая изложенное, можно сделать вывод о том, что административно-правовое регулирование миграционных процессов в России все еще находится в стадии становления. Некоторые вопросы (например, привлечение к административной ответственности несовершеннолетних иностранных граждан) не имеет корректного решения ввиду противоречий в законе, другие (например, применение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ) регулируются судебной практикой, а отдельные вопросы (обстоятельства, подлежащие учету при рассмотрении ходатайства о снятии ограничения на въезд в РФ) и вовсе не нашли своего отражения в правовой реальности².

2.2 Сравнительно-правовой анализ уголовных и административных мер противодействия нелегальной миграции по российскому законодательству

Незаконная миграция представляет собой угрозу миграционной безопасности страны, затрагивая многие области жизнедеятельности

¹ Об утверждении порядка рассмотрения материалов, содержащих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия (отмены) решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, а также форм решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, решения об отмене решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, уведомления иностранного гражданина или лица без гражданства о принятом в отношении него решении о неразрешении въезда: Приказ Федеральной миграционной службы от 02.06.2015 г. № 284 – www.pravo.gov.ru (дата обращения: 06.04.2019).

² Джикия М.Д., Рекутин В.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам III междунар. науч.-практ. конф. – М., 2017. – С. 40.

общества¹. Государственный бюджет ежегодно недополучает из-за незаконной миграции порядка 250 млрд рублей, потеря страной денежных средств в обход системе составил почти 260 млрд руб. в год².

Обеспечение миграционного правопорядка государством возложено на правоохранительные органы, в арсенале которых сосредоточены различные меры принуждения. Целый ряд ученых-правоведов сходятся во мнении, что частью мер принуждений является применение административной и уголовной ответственности к нарушителям правопорядка иностранного происхождения.³

Воплощение в жизнь указанных норм к иностранцам обуславливается тем, что, пребывая на территории России, иностранное лицо или лицо без гражданства признается субъектом уголовного или административного права, со всеми вытекающими отсюда последствиями. Исключения в применении указанного российского законодательства являются лица, которые наделены в силу своей профессиональной деятельности различными привилегиями и иммунитетом.

Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» закреплены основные права и свободы иностранных граждан, принципы их пребывания на территории РФ. Так, иностранный гражданин, виновный в нарушении законодательства Российской Федерации, привлекается к ответственности в соответствии с российским законодательством.

Согласно официальным данным МВД РФ за период январь – декабрь 2018 года иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации было совершено 38,6 тыс. преступлений, что на 6,0% меньше, чем за январь - декабрь 2017 года, в том числе

¹ Смирнова В.А. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности РФ – М., 2013. – С. 28.

² Дудин Г.Е., Калинина С.В. Операция «Нелегальный мигрант» – М., 2013. – С.26.

³ Алехин Е.В. Нормативно-правовая характеристика преступлений, связанных с организацией незаконной миграции (статья 322.1 УК РФ) – М., 2013. – С. 44.

гражданами государств-участников СНГ – 34,3 тыс. преступлений (-5,3%), их удельный вес составил 88,9%. Количество преступлений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства выросло на 7,7% и составило 15,8 тыс. преступлений¹.

В 2018 году органами внутренних дел направлено 1007 материалов по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ «Организация незаконной миграции», что выражается в организации незаконного въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан или лиц без гражданства, их незаконного пребывания в стране, незаконного транзитного проезда.

Криминологический портрет личности преступника-иностранца выглядит следующим образом:

- мужчина 22–35 лет (72,4%);
- гражданин СНГ (91,0%);
- имеет среднее (полное) общее образование (44,8%);
- на момент совершения преступления находится на территории Российской Федерации нелегально (87,6%);
- официально не работает (37,0%);
- ранее имел трудовой стаж (73,2%);
- низкий ежемесячный доход (60,3%);
- ранее не совершал преступления (86,8%);
- совершил преступление в группе, в том числе организованной (47,1%);
- не имеет постоянного источника дохода (87,8%);
- холост (64,3%);
- совершил преступление в состоянии алкогольного (20,3%) или наркотического (24,8%) опьянения;

¹ Состояние преступности в России за январь-декабрь 2018 года. – <https://мвд.рф> (дата обращения: 02.02.2019).

- им двигают корыстные мотивы (87,1%);
- совершает умышленные преступления (76,8%);
- имеются обстоятельства, отягчающие наказание (60,8%)¹.

Жертвами рассматриваемых преступлений, как правило, являются сами иностранные граждане и лица без гражданства (87,2%), 78,1% иностранцев становятся жертвами своих соотечественников. Следует отметить, что более 66% иностранцев осуждаются за тяжкие преступления, около 27% из них – за насильственные, что свидетельствует о высокой степени общественной опасности этих лиц².

По состоянию на 1 июля 2018 года в российских тюрьмах отбывали наказание 27 780 иностранцев, что на 5,5 % меньше по сравнению с аналогичным периодом 2017 года (29 397 человек). Во ФСИН отмечают, что среди отбывающих наказание больше всего граждан Таджикистана, Азербайджана и Киргизии, Узбекистана.

Свыше 90% иностранцев отбывают наказание за совершение тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе за связанные с незаконным оборотом наркотиков – 39%, разбой – 11%, убийство – 12%, умышленное причинение тяжкого вреда здоровью – 8%, грабёж – 5%, изнасилование – 6%. Сокращение числа иностранцев в российских тюрьмах связано с общим снижением потока мигрантов в Россию³.

Как уже было сказано ранее наиболее эффективными мерами воздействия на незаконных мигрантов являются меры, которые предусмотрены гл. 13 КоАП РФ, среди которых самой применяемой стал штраф. Самой жесткой мерой, применяемой к иностранным гражданам, является административное выдворение за пределы РФ. Выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан представляет собой принудительное и контролируемое

¹ Сухаренко А. Миграция и преступность – М., 2013. – С. 14.

² Степанов А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации – М., 2016. – С. 34.

³ Тищенко М.В. ФСИН: число иностранных заключённых в российских тюрьмах сократилось почти на 6%. – <https://russian.rt.com>. (дата обращения: 25.02.2019).

перемещение иностранца через границу за пределы страны, либо, в предусмотренных законом случаях, в контролируемом самостоятельном выезде за пределы Российской Федерации (ст. 3.10 КоАП РФ).

В 2017 году МВД было выявлено более 750 000 нарушений в сфере миграции. При проведении очередной спец. операции «Нелегал» было зафиксировано свыше 120 000 правонарушений. К 70 000 иностранных граждан была применена мера выдворения за пределы РФ, более 190 000 иностранцам установлен запрет на въезд, возбуждено 1200 уголовных дел, связанных с организацией незаконной миграции, и почти 32 тысячи – по фактам фиктивной постановки иностранцев на учёт¹.

Принятые мер воздействия способствует сокращению числа незаконных мигрантов в нашей стране. Сегодня всё больше мигрантов приобретают законные основания для пребывания в России. Растёт количество тех, кто получил вид на жительство или разрешение на временное проживание.

Иностранный гражданин может быть подвергнут выдворению за пределы Российской Федерации в случае совершения им административного правонарушения, предусмотренного следующими статьями: ч. 1, ч. 1.1, ч. 2, ч. 3 ст. 18.8, ч. 1–3 ст. 18.10, ст. 18.11, ч. 2 ст. 18.17 КоАП РФ. Выдворение по указанным статьям КоАП РФ осуществляется на основании решения судей районных судов общей юрисдикции (ст. 3.10, 23.1 КоАП РФ).

Административное выдворение за пределы страны как вид наказания может применяться так же на основании решения органов пограничной службы ФСБ России за нарушение режима пунктов пропуска через Государственную границу и режима Государственной границы Российской Федерации.

¹ Расширенное заседание коллегии МВД России от 28.02.2018 г. –<http://kremlin.ru>. (дата обращения: 25.03.2019).

Депортация в свою очередь представляет собой принудительную высылку иностранных граждан из Российской Федерации в случае прекращения или утраты законных оснований проживания (пребывания) на территории России, если иностранец в добровольном порядке не покинул в добровольном порядке не покинул в срок, установленный законом, страну.

Депортация, как мера административного воздействия может применяться в следующих случаях:

- сокращен срок пребывания на территории Российской Федерации;
- иностранному гражданину отказано в удовлетворении ходатайства о признании его беженцем;
- аннулировано разрешение на временное проживание или вид на жительство;
- если иностранный гражданин отбыл уголовное наказание в уголовно-исполнительном учреждении;
- в отношении иностранного гражданина органами власти принято решение о нежелательности пребывания в связи с угрозой общественной безопасности, здоровью населения и т.д.

В юридической литературе нет единого термина, который бы объединял процедуру выдворения и депортации, которые по своей сути схожие понятия принудительного перемещения через Государственную границу РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших правила, регулирующие процесс миграции. В связи с этим стоит согласиться с позицией Ю.В. Пауковой об использовании в этом случае термина «удаление», отражающего всю суть мер административного принуждения в виде депортации и выдворения¹.

¹ Паукова Ю.В. О высылке иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации – 2011. – С. 48.

Подводя итоги, можно заметить, что в условиях современной глобализации меняется роль нелегальных участников миграции населения. Миграция нередко уходит в тень, и тогда становится невозможным проконтролировать ее масштабы, защитить интересы личности, общества и государства. Таким образом, это чревато не только ущемлением прав и свобод отдельных людей и общностей, но и угрозой безопасности целых государств. Поэтому наибольший результат в деле пресечения указанного негативного явления может быть достигнут только «при тесном взаимодействии всех правоохранительных структур, принятии жестких организационных и управленческих решений руководством страны, а также своевременном и адекватном изменении законодательства»¹.

2.3 Современное состояние проблемы незаконной миграции в России на примере Челябинской области

Проблема незаконной миграции, в том числе, носит социальный характер. В связи с чем возникает необходимость изучения общественного мнения по данной проблематике с целью прогнозирования действий или событий, а также определять наиболее эффективные формы профилактики и методы противодействия незаконной миграции. В целях составления статистических представлений о реальной картине распространения нелегальной миграции в российском обществе, нами было проведено социологическое исследование в форме анкетирования. В качестве средства для сбора сведений от респондентов использовался специально оформленный список вопросов – анкета (Приложение 1).

В качестве оппонентов выступили ученики 8 и 11 классов, студенты вуза, преподаватели и обычные жители г. Челябинска. Всего в анкетировании приняло участие 150 человек, 54 мужчины и 96 женщин. Анкета содержит вопросы, касающиеся понятия незаконной миграции, её распространения в

¹ Патрушев Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России – М., 2017. – № 17. – С. 23.

российском обществе и методах противодействия.

Под нелегальной миграцией принято понимать миграцию с нарушением миграционного законодательства того или иного государства.

Первый вопрос состоял в следующем: «Как вы можете обозначить число иммигрантов в вашем городе?». Большинство опрошенных – 45,5 % считают, что число иммигрантов в городе находится в пределах нормы, 42,4% – считают, что иммигрантов слишком много, 12,1% – считают, что иммигрантов слишком мало.

Далее было исследовано отношение местного населения к иммигрантам. Наиболее популярными ответами во всех социальных группах стали: «Скорее отрицательное, чем положительное» (60,6% респондентов) и «Равнодушное» (18,2% респондентов). Меньше всего иммигранты вызывают у местного населения положительные (9,1% респондентов) и дружелюбные эмоции (% респондетнов). Резко негативное отношение иммигранты вызывают у % опрошенных.

В рамках данного социологического исследования также было проанализировано мнение граждан о «надлежащем поведении» иммигрантов. Наиболее популярными ответами среди опрошенных стали: полная интеграция иммигрантов в жизнь общества (57,6% респондентов), соблюдать местные традиции и говорить исключительно на местном языке (18,2% респондентов). Причем, 63% женщин считают, что иммигранты должны полностью интегрироваться в жизнь общества. Данную точку зрения поддерживает только 19% мужчин. Большинство мужчин, 89%, в свою очередь, главным фактором выделяют соблюдение иммигрантами местных традиций. Этот вариант отметили 37% женщин. Меньше всего опрошенные связывают «надлежащее поведение» иммигрантов с привнесением своего образа жизни и культуры в местное общество (9,1% респондентов) и жить по своим социальным нормам (9,1% респондентов). Число опрошенных, которых полностью устраивает существующее положение дел составило – %.

Далее был задан вопрос, посвященный положительным факторам нахождения иммигрантов в российском обществе. Среди опрошенных, только 53,1% считают, что они работают там, где отказывается работать местное население, 9,4% – привносят этническое и культурное разнообразие, % – привозят в город дешевые продукты и товары, дешево ремонтируют квартиры, % пополняют население города новыми энергичными людьми. В свою очередь, 25% опрошенных считают, что положительных моментов в присутствии иммигрантов нет.

Также было исследовано мнение граждан, о негативных факторах присутствия мигрантов. Наиболее популярными ответами среди опрошенных стали: «Проявление их культуры, нежелание приспособливаться к местным социокультурным условиям» – 33,3%, «Рост преступности, незаконная деятельность» – 33,3%. Третьим по популярности ответом стало: «Смещение культур, утеря российских ценностей» – 12,1%. Далее ответы разделились следующим образом: «Абсолютно ничего» – 1% , «Они занимают рабочие места, нужные местному населению» – % , «Снижение общей картины благополучия жизни в городе» – 9%. Вариант ответа «Затрудняюсь ответить» выбрало 1% респондентов.

Следующий вопрос был посвящен уровню пользования услугами иммигрантов. Только 66,6% пользовались когда-либо услугами мигрантов и 33,3% не когда не прибегали к такому роду услуг.

Многие конфликты возникают на основе межнациональной розни, поэтому был задан вопрос о наличии чувства по отношению к представителям какой-либо национальности. 69,7% участников не испытывают или скорее не испытывают неприязни к представителям других наций. 12,1% опрошенных испытывают данное чувство, 18,2% скорее испытывают. Необходимо отметить, что наибольшим число человек, которые испытывают чувство неприязни к представителям какой-либо национальности, было среди школьников. Подобные чувства испытывают

16% опрошенных женщин и 39% мужчин. Таким образом, можно сделать вывод, что уровень нетерпимости к представителям различных национальностей достаточно высок. Участники опроса отметили необходимость воспитания толерантного поведения и развитие межнациональных отношений. Данные отношения должны основываться на принципах веротерпимости, толерантности и гуманизма. В России недостаточно центров межнациональных отношения. Необходимо увеличить их количество, а также создавать программы по развитию межнационального общения, обмену культурными ценностями.

Далее участникам был задан вопрос «Какой Вы видите причину большого потока трудовых мигрантов из стран бывшего СССР?». Ответы распределились следующим образом: культурная привлекательность России – 30,3%, низкий уровень жизни в стране приезжих – 30,3%, открытость границ, отсутствие визового контроля – 27,3%, высокий уровень жизни в России – 9,1%, культурная привлекательность России – %.

Также было исследовано мнение граждан, на предмет осведомленности наличия среди знакомых радикально настроенных против мигрантов, националистов. Большинство опрошенных ответили отрицательно: 33,3% – нет, скорее нет – 18,2%. Тем не менее, вариант ответа «Да» – 30,3%, «Скорее да» – 12,1%. Затруднилось ответить % респондентов. Среди утвердительных ответов лидируют мужчины. Так, 76% опрошенных мужчин знакомы с радикально настроенными по отношению к мигрантам людьми. Среди женщин наиболее популярным ответом стало «нет» – 58%.

Последний вопрос заключался в изучении мнения граждан по вопросам конфликтов на почве миграции. Респондентам был задан вопрос: «Были ли Вы когда-нибудь участником или свидетелем конфликтов местного населения и иммигрантов». Абсолютное большинство ответило утвердительно – 48,5% опрошенных. Отрицательный ответ дали 24,2% опрошенных. Не обращают внимание на подобные конфликты – 9,1%. Не были участниками или

свидетелями подобных конфликтов, но уверены, что такие случаи были – 18,2%. Если сравнивать по социальным группам, то выходит, что данной информацией обладают 75% студентов, 62% школьников, 55% обычных жителей и только 30% преподавателей.

Анкетирование показало, что население недостаточно информировано об миграционной проблематике. По нашему мнению, представление об миграционной политике должно прививаться в школьные и студенческие годы, поэтому в профилактической деятельности особое внимание нужно уделять понятию незаконной и легальной миграции.

Следует отметить, что в России слабо контролируются миграционный потоки из стран бывшего СССР. Это приводит к тому, что миграция становится неуправляемой со стороны государственных органов, либо контролируется на низком уровне, а чаще всего только отмечается на бумаге. По нашему мнению, следует усилить контроль над миграционными потоками из стран СНГ.

Таким образом, в системе профилактики незаконной миграции в России имеется достаточно много проблем. Существуют проблемы кадрового обеспечения, недостаточной развитости межнационального общения, ограниченности участия мигрантов в общественной жизни, недоступности некоторых форм проведения досуга для мигрантов. Решение данных проблем будет способствовать снижению уровня незаконной миграции.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании проведенной работы можно сделать следующие выводы.

Важной частью теории изучения массовой миграции становится анализ расширяющегося пространства незаконной ее части или нелегальной миграции. Незаконная миграция, являясь по сути «транснациональной», требует от международного сообщества разработки конкретных мер ее легализации и упорядочения, соблюдения прав человека в отношении нелегалов. Проблема незаконной иммиграции, являясь как общемировой, так и государственной и борьба с ней, особенно в последнее время остается одной из ключевых задач в иммиграционной политике зарубежных стран, решение которой лежит не только в правовом регулировании, но и в механизме ее реализации.

Анализ проводимых мер и мероприятий по пресечению нелегальной миграции в России, странах Европейского Союза и в других зарубежных государствах показывает, что совершенствование миграционной политики, ее правовой и информационной базы становится первостепенной задачей обеспечения государственной безопасности. Международная практика показывает, что вопросы, возникающие в условиях роста мировой законной и незаконной миграции не в состоянии регулироваться на двусторонней основе. Так, интересы транзитных стран фактически никак не учитываются в принимаемых двусторонних межгосударственных договоренностях. Кроме того, значительная часть соглашений по этим вопросам между развивающимися странами носит характер политических меморандумов о взаимопомощи, декларирующих лишь общие принципы сотрудничества, не акцентируя на вопросах принятия на себя соответствующих твердых обязательств, связанных с незаконной миграцией.

В исследовании выявлено, что сложности формирования единой сбалансированной государственной миграционной политики по противодействию нелегальной миграции во многом обусловлены

отсутствием единой точки зрения по следующим концептуальным положениям: трудовая миграция и рынок труда; нелегальная миграция и проблемы национальной безопасности; миграция и демографическая ситуация в стране. Исходя из этого, назрела необходимость совершенствования механизма административно-правового регулирования миграционных процессов, путем разработки и принятия самостоятельного федерального закона, в котором целесообразно установить основы государственного регулирования миграционных процессов, закрепив перечень и статус основных субъектов миграционных отношений; понятие, направления и виды миграции; порядок выезда из России и въезда в нее, транзитного проезда через российскую территорию, регистрационного учета лиц по месту пребывания и по месту жительства в Российской Федерации.

По-прежнему остаются нереализованными основные положения Концепции государственной миграционной политики на период до 2025 года остаются нереализованными. В первую очередь это относится к ее направлениям в области создания условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию и области разработки дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой. Основными ошибками при реализации указанной Концепции стали: отсутствие системных изменений в соответствующих правовых институтах; коррупционные и лоббистские интересы чиновников и представителей бизнеса; отсутствие единого подхода к вопросу противодействия незаконной миграции различными министерствами и ведомствами; низкий уровень изученности рынка труда и отсутствие реального прогнозирования указанной области.

Административно-правовое регулирование миграционных процессов в России все еще находится в стадии становления. Некоторые вопросы (например, привлечение к административной ответственности несовершеннолетних иностранных граждан) не имеет корректного решения

ввиду противоречий в законе, другие (например, применение дополнительного наказания в виде административного выдворения за пределы РФ) регулируются судебной практикой, а отдельные вопросы (обстоятельства, подлежащие учету при рассмотрении ходатайства о снятии ограничения на въезд в РФ) и вовсе не нашли своего отражения в правовой реальности.

Социальный характер проблемы незаконной миграции обуславливает необходимость исследования общественного мнения по данному вопросу с целью прогнозирования действий или событий, а также определению наиболее эффективных форм профилактики и методов противодействия незаконной миграции. Результаты социологического исследования «Отношения граждан к иммиграции и иммигрантам», проведенного в рамках выполнения данной выпускной квалификационной работы, указывают на достаточно высокое число неразрешенных проблем. В частности, граждане отмечают нерешенность проблем кадрового обеспечения, ограниченности участия мигрантов в общественной жизни, недостаточной развитости межнационального общения, недоступности некоторых форм проведения досуга для мигрантов. Решение данных проблем будет способствовать снижению уровня незаконной миграции.

Подводя итог, хотелось бы еще раз подчеркнуть, что на современном этапе административно-правовое противодействие незаконной миграции является одним из главных средств государственного регулирования данной сферы и одной из задач миграционной политики. По нашему мнению, меры административно-правового противодействия незаконной миграции нуждаются в совершенствовании. Эффективность противодействия незаконной миграции зависит не только от целенаправленной работы органов исполнительной власти, общественных объединений прямо или косвенно занимающихся решением вопросов по противодействию незаконной миграции, но и необходим всеобъемлющий международный подход,

включающий сотрудничество, обмен информацией и другие надлежащие меры на национальном, региональном и международном уровнях.

Таким образом, сложившаяся миграционная ситуация в Российской Федерации, являясь следствием социально-экономической обстановки, свидетельствует о том, что для достижения всестороннего процветания общества и экономического роста необходима твердая воля государства и внимание всего российского общества к достижению в стране правопорядка и законности в области регулирования миграционных процессов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) (с внесенными поправками от 21.07.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Уголовный Кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 26. – Ст. 2954.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
4. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в российской федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 27.12.2018 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 30. – Ст. 3285.
5. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента от 31.10.2018 г. № 620 // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 45. – Ст. 6917.

II КНИГИ И МОНОГРАФИИ, УЧЕБНИКИ, УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

6. Дмитриев, А.В. Миграция: конфликтное измерение – М.: Юрлитинформ, 2016. – С. 354.
7. Дудин, Г.Е., Калинина С.В. Операция «Нелегальный мигрант» – М.: Норма, 2013. – С. 126.
8. Башинская, И.Г. О некоторых проблемах теории и практики применения законодательства в сфере нелегальной трудовой деятельности мигрантов – М.: Современное право, 2014. – С. 172.
9. Муравенкова, М. В. Административная ответственность в сфере миграционной политики в Российской Федерации. – М.: Изд-во «Городец-издат», 2015. – С. 924.

10. Овчинников, О.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов – М.: Современное право, 2011. – С. 128.
11. Овчинский, В.С. Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми. Сборник документов – М.: Норма, 2014. – С. 102.
12. Попов, И.А., Попова, О.И. Миграционное право Издательской группы «ЮРИСТ» – М.: Юрист, 2013. – № 2. – С.128.
13. Сухаренко, А. Миграция и преступность – М.: Норма, 2013. – С. 164.
14. Ушаков, Д.Н. Толковый словарь русского языка – М., 2000. – С. 87.

III СТАТЬИ И ПУБЛИКАЦИИ

15. Агафонов, С.И. К вопросу о борьбе с незаконной миграцией в России. – М.: Норма, 2018. – С. 54 – 56.
16. Алехин, Е.В. Нормативно-правовая характеристика преступлений, связанных с организацией незаконной миграции (статья 322.1 УК РФ) – М.: Молодой ученый, 2013. – С. 43 – 45.
17. Джикия, М.Д., Рекутин, В.А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов // Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия: сб. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф. – М., 2017. – С. 40 – 44.
18. Ефремова, Т.Ф. Анализ миграционных правоотношений по российскому законодательству – М.: Молодой ученый, 2014. – С. 25 – 28.
19. Жеребцов, А.Н. Административно-правовой метод воздействия на миграционно-правовые отношения – М.: Юрлитинформ, 2009. – С. 26 – 29.
20. Ионцев, И.А. Международная миграция населения: теория и история изучения – М.: Норма, 2001. – С. 112 – 115.

21. Казакова, Т.В. Правовое регулирование миграционных процессов: проблемы и перспективы развития – М.: Молодой ученый, 2014. – С. 19 – 24.
22. Лазаренкова, О.Г. Субъекты залоговых правоотношений в свете концептуальных изменений гражданского законодательства РФ – М.: Молодой ученый, 2015. – С. 36 – 38.
23. Паукова, Ю.В. О высылке иностранных граждан и лиц без гражданства из Российской Федерации – М.: Молодой ученый, 2011. – С. 48-52.
24. Патрушев, Н.П. Особенности современных вызовов и угроз национальной безопасности России – М.: Юрлитинформ, 2017. – № 17. – С. 23.
25. Смашникова, Т.Б. Понятия незаконной миграции и нелегальной миграции в нормативных правовых актах Российской Федерации – Челябинск, Вестник Челябинского государственного университета, 2011. – №19. – С. 49–54.
26. Смирнова, В.А. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности РФ – М.: Молодой ученый, 2013. – С. 27–31.
27. Степанов, А.В. Отдельные аспекты уголовной и административной ответственности за нарушения миграционного законодательства Российской Федерации – М.: Юрист, 2016. – С. 33 – 37.

IV ЭЛЕКТРОННЫЕ РЕСУРСЫ

28. Об утверждении порядка рассмотрения материалов, содержащих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия (отмены) решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, а также форм решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, решения об отмене решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранного

гражданина или лица без гражданства, уведомления иностранного гражданина или лица без гражданства о принятом в отношении него решении о неразрешении въезда: Приказ Федеральной миграционной службы от 02.06.2015 г. № 284. – www.pravo.gov.ru.

29. Конвенция против транснациональной организованной преступности (принята в г. Нью-Йорке 15.11.2000 Резолюцией 55/25 на 62-ом пленарном заседании 55-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН) (с изм. от 15.11.2000). – <http://www.consultant.ru>.

30. О злоупотреблениях в области миграции и об обеспечении трудящимся - мигрантам равенства возможностей и обращения: Конвенция № 143 Международной организации труда (Заключена в г. Женеве 24.06.1975 г.). – <http://www.consultant.ru>.

31. Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов. Страсбург, 24 ноября 1977 года. – www.refworld.org.ru.

32. Соглашения о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с незаконной миграцией (Москва, 6 марта 1998 г.) (по состоянию на 30 апреля 2018 г.). <http://base.garant.ru>.

33. Соглашение о сотрудничестве государств - участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступностью (Вместе с «Перечнем компетентных органов государств - участников Содружества Независимых Государств, осуществляющих сотрудничество в борьбе с преступностью»). – <http://base.garant.ru>.

34. Концепция сотрудничества государств - участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции. – <http://www.cis.minsk.by>.

35. Декларация о согласованной миграционной политике государств-участников Содружества Независимых Государств. – <http://cis.minsk.by>.

36. Соглашение Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации от 19 ноября 2010 года «О сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств». – <http://www.consultant.ru>.

37. В МВД назвали число нелегальных мигрантов в России – <https://rg.ru>.

38. Расширенное заседание коллегии МВД России от 28.02.2018 г. – <http://kremlin.ru>.

39. Состояние преступности в России за январь-декабрь 2018 года. – <https://мвд.рф>.

40. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – <https://мвд.рф>.

41. Тищенко, М.В. ФСИН: число иностранных заключённых в российских тюрьмах сократилось почти на 6%. – <https://russian.rt.com>.

Таблица 2. Разрешения на временное проживание, 2012-2018 гг.

	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
принято решений о выдаче РВП (тыс.)			330,9	382,1	322,5		
оформлено РВП (тыс.)						221,0	220,9
в пределах квоты (тыс.)			112,6	134,8	117,9	97,6	107,0
Доля решений или оформленных РВП в пределах квоты			34%	35%	37%	44%	48%

Анкета
«Отношение граждан к иммиграции и иммигрантам»

Уважаемые друзья!

Кафедра Правоохранительной деятельности и национальной безопасности Юридического института Южно-Уральского государственного университета проводит социологическое исследование на тему "Отношение граждан к иммиграции и иммигрантам" с целью разработки комплекса эффективных административно-правовых мер по противодействию незаконной миграции.

Просим Вас принять участие в социологическом опросе и ответить на вопросы предлагаемой анкеты.

1. Ваш возраст:

- 12-15 лет
- 16-17 лет
- 18-22 лет
- 22-75 лет
- Старше 75 лет

2. Пол

- Женский
- Мужской

3. Как Вы можете обозначить число иммигрантов в Вашем городе?

- В моем городе нет мигрантов
- Мало
- В пределах нормы
- Слишком много

4. Как бы Вы в целом оценили отношение местного населения к иммигрантам?

- Резко негативное
- Скорее отрицательное, чем положительное
- Равнодушное
- Скорее положительное, чем отрицательное
- Дружелюбное
- Свой вариант ответа

5. Как Вы полагаете должны вести себя приезжие из-за рубежа?

- Меня устраивает нынешнее положение
- Привносить свою культуру и образ жизни в местное общество
- Жить по своим социальным нормам
- Полностью интегрироваться в жизнь общества. Соблюдать местные традиции, говорить исключительно на местном языке, адаптироваться всецело

6. Что положительного Вы видите в присутствии иммигрантов?

- Абсолютно ничего
- Они работают там, где не хочет работать местное население
 - Привозят в город дешевые продукты и товары, дешево и качественно ремонтируют квартиры.
- Пополняют население города молодыми энергичными людьми
- Привносят этническое и культурное разнообразие

Свой
ответа

вариант

7. Что негативного Вы видите в присутствии иммигрантов?

- Абсолютно ничего
- Они занимают рабочие места, нужные местному населению
- Рост преступности, незаконная деятельность
- Проявление их культуры, нежелание приспособливаться к местным социокультурным условиям
- Снижение общей картины благополучия жизни в городе
- Смешение культур, утеря российских ценностей
- Затрудняюсь ответить

8. Пользовались ли Вы когда-либо услугами, которые предлагают иммигранты (ремонт, строительство и т.п.)?

- Да
- Нет
- Затрудняюсь ответить

9. Многие конфликты возникают на основе межнациональной розни. Испытываете ли Вы подобные чувства по отношению к представителям какой-либо национальности?

- Испытываю
- Скорее испытываю
- Скорее не испытываю
- Не испытываю
- Затрудняюсь ответить

10. Какой Вы видите причину большого потока трудовых мигрантов из стран бывшего СССР?

- Культурная привлекательность России
- Высокий уровень жизни в России
- Открытость границ, отсутствие визового контроля
- Низкий уровень жизни в стране приезжих
- Возможность незаконных и быстрых заработков в России

11. Создает ли привлечение иммигрантов угрозу национальной безопасности

- Нет.
- Скорее нет. Нужно вовремя решать назревающие проблемы
- Это меня не волнует
- Скорее да. Растет криминогенная обстановка
- Да. Это вызывает межэтнические конфликты, рост националистических настроений среди местного населения. Радикализирует общество
- Свой вариант ответа

12. Есть ли среди Ваших знакомых, радикально настроенные против приезжих из стран ближнего зарубежья, граждане страны, националисты?

- Да
- Скорее да
- Нет
- Скорее нет
- Затрудняюсь ответить
- Свой вариант ответа

13. Были ли Вы когда-нибудь участником или свидетелем конфликтов местного населения и иммигрантов?

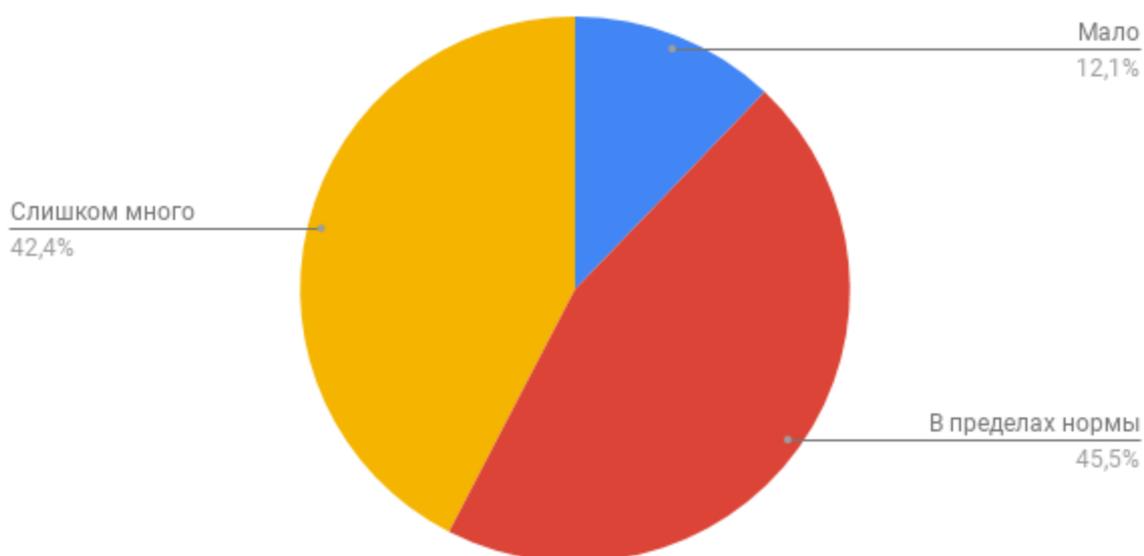
- Да
- Скорее да
- Нет
- Не обращаю внимания на подобное
- Скорее нет
- Нет, однако уверен, что такие случаи были.
- Свой

ответ _____

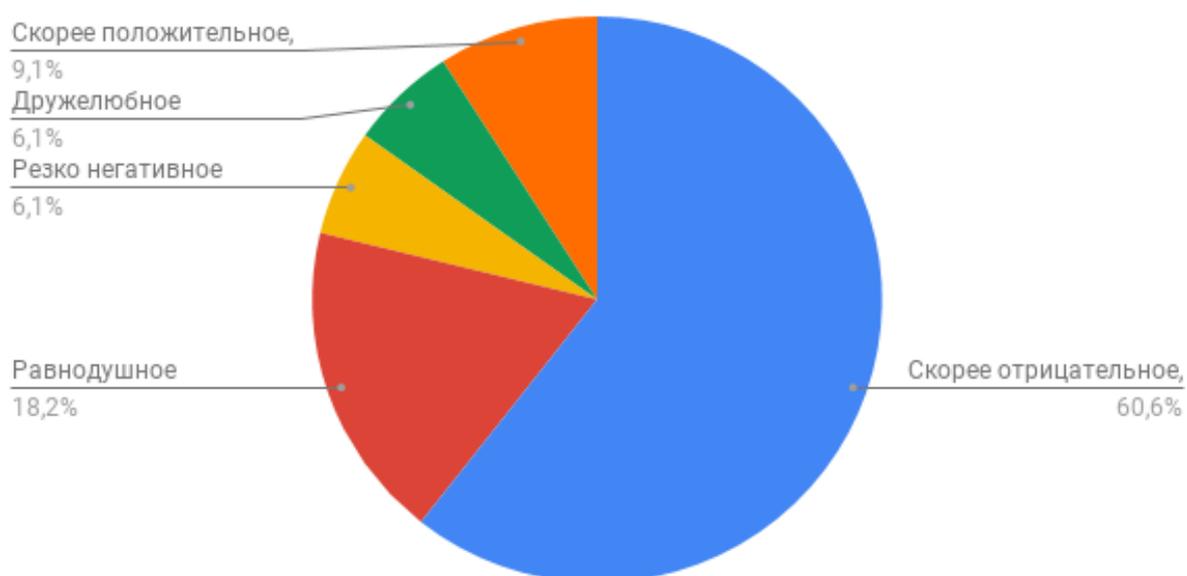
Благодарим за сотрудничество!

Результаты анкетирования¹

3. Как Вы можете обозначить число иммигрантов в Вашем городе? – количество

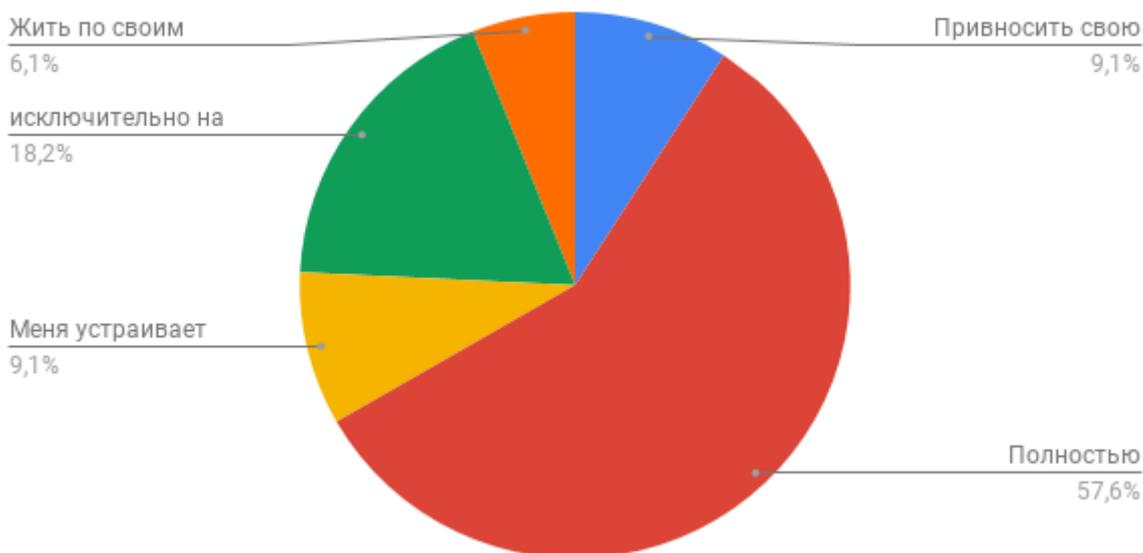


4. Как бы Вы в целом оценили отношение местного населения к иммигрантам? – количество

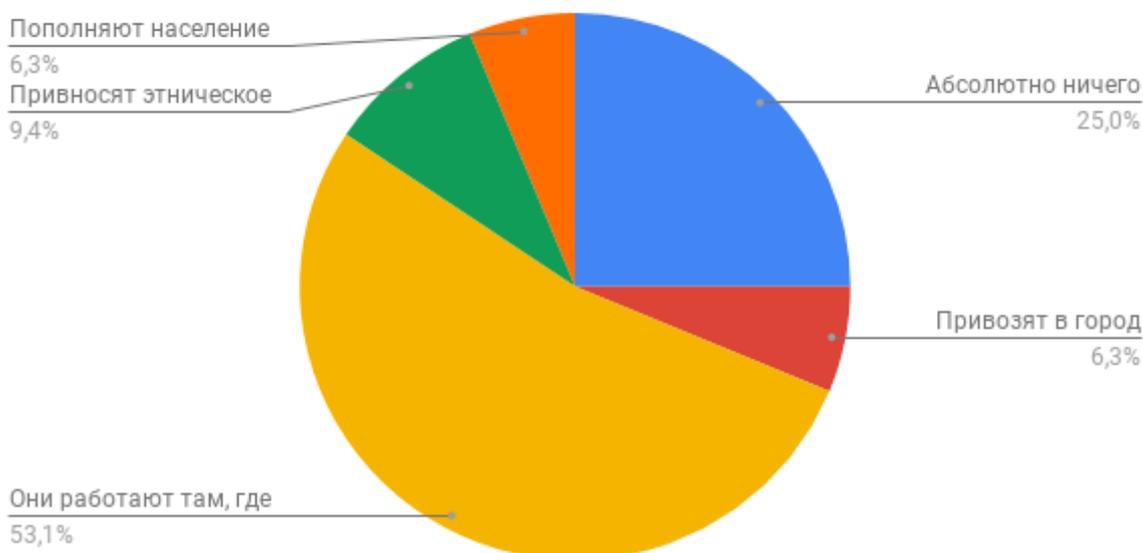


¹ Опрошены 33 человека, сотрудники Управления по вопросам миграции ГУ МВД по Челябинской области

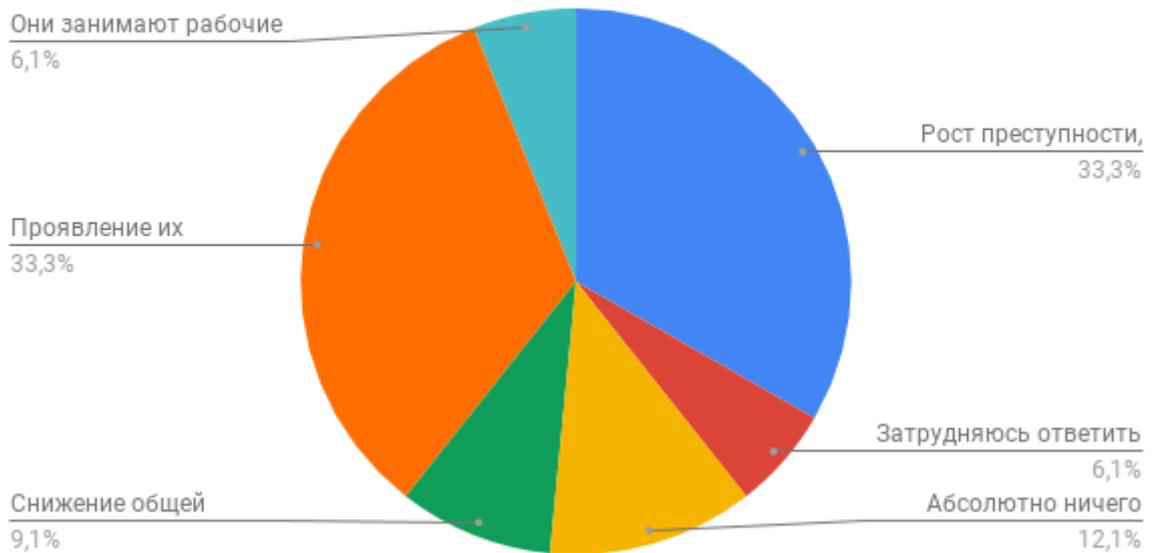
5. Как Вы полагаете должны вести себя приезжие из-за рубежа? – количество



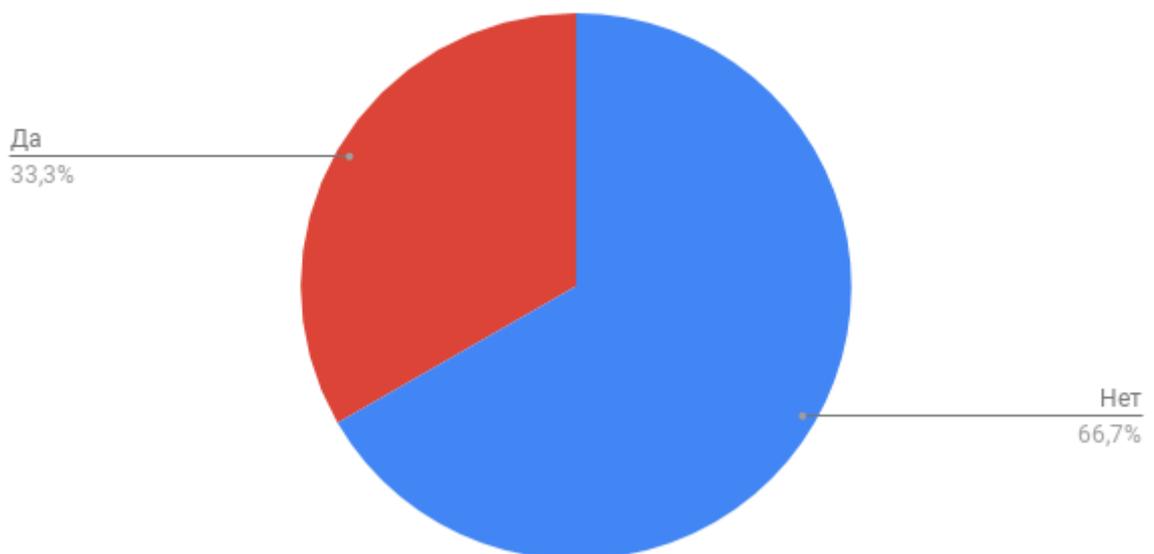
6. Что положительного Вы видите в присутствии иммигрантов? – количество



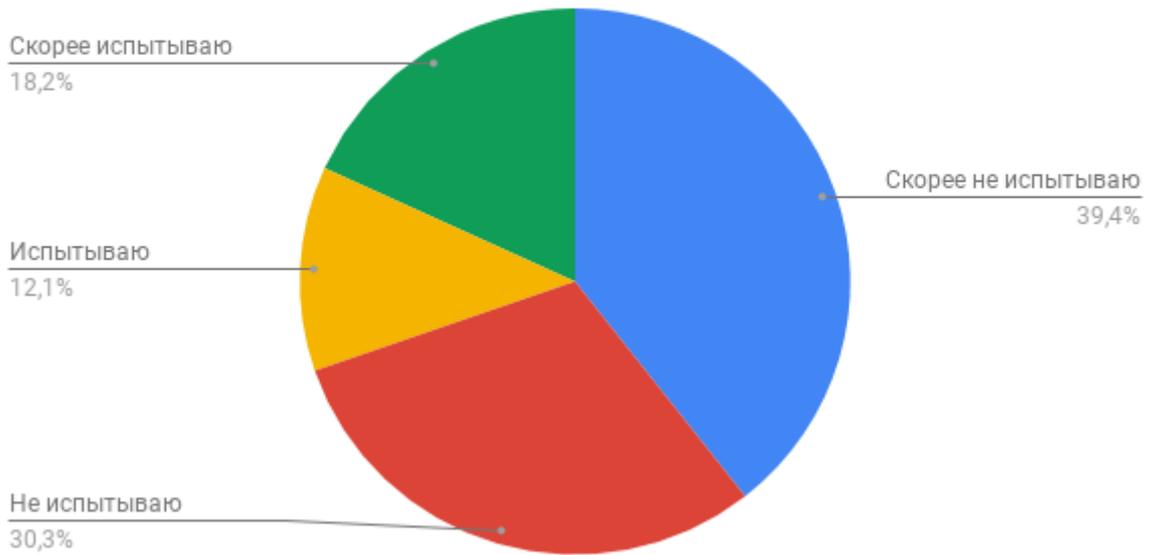
7. Что негативного Вы видите в присутствии иммигрантов? – количество



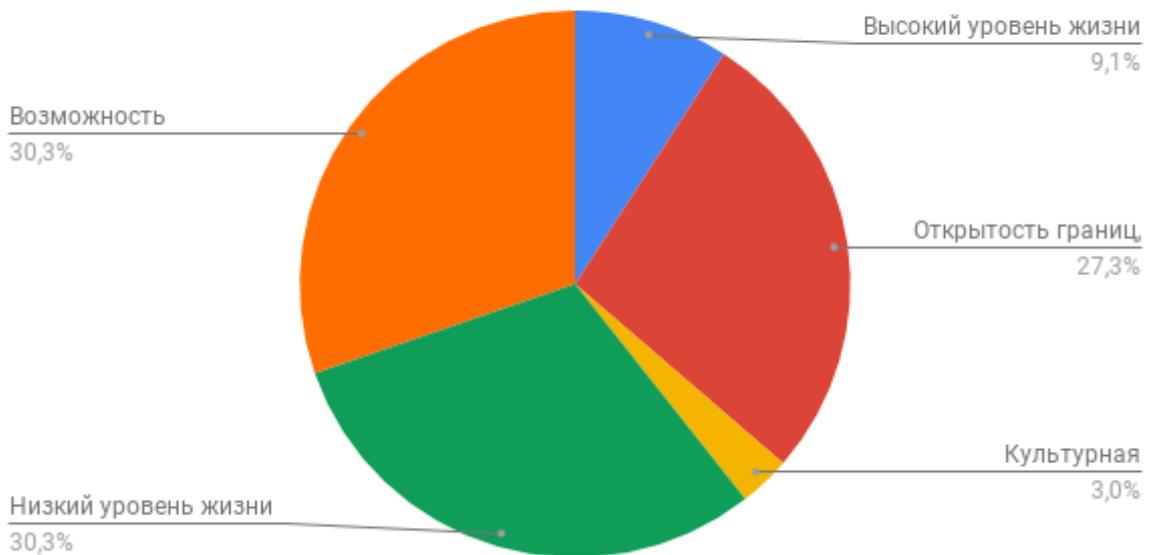
8. Пользовались ли Вы когда-либо услугами, которые предлагают иммигранты (ремонт, строительство и т.п.)? –



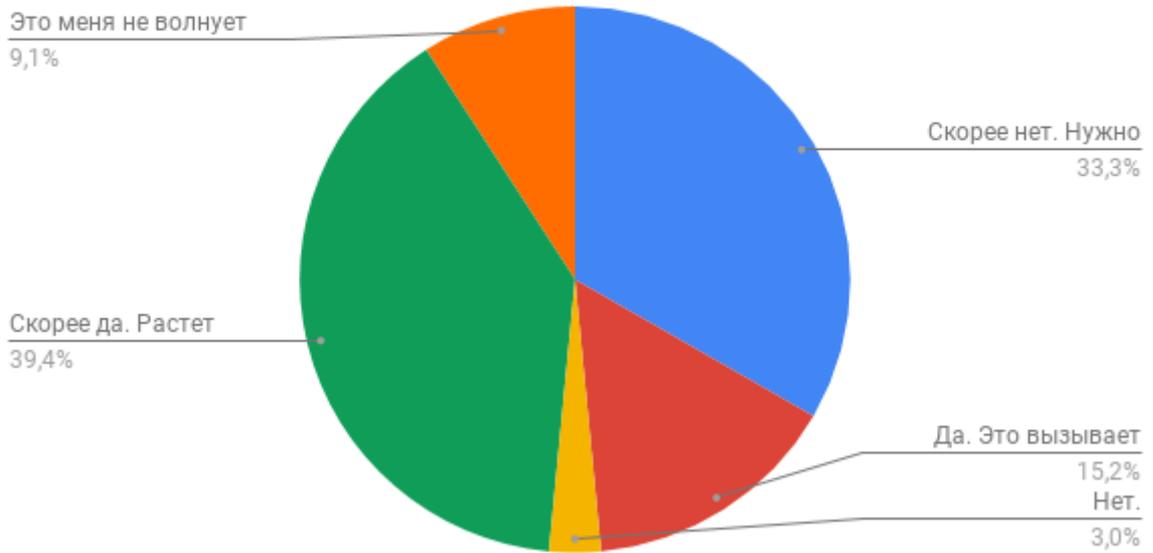
9. Многие конфликты возникают на основе межнациональной розни. Испытываете ли вы подобные



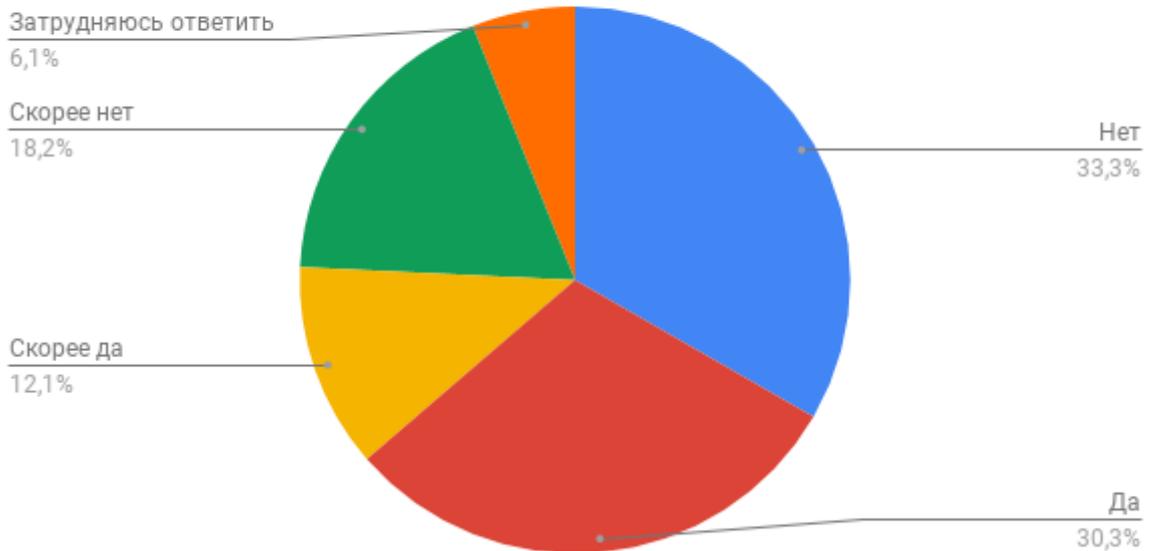
10. Какой Вы видите причину большого потока трудовых мигрантов из стран бывшего СССР? – количество



11. Создает ли привлечение иммигрантов угрозу национальной безопасности – количество



12. Есть ли среди Ваших знакомых, радикально настроенные против приезжих из стран ближнего



13. Были ли Вы когда-нибудь участником или свидетелем конфликтов местного населения и иммигрантов? –

