



ГРАЖДАНСКОЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

УДК 349

JEL K37

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ (ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА)

РЫЛЬСКАЯ МАРИНА АЛЕКСАНДРОВНА,

доктор юридических наук, директор Института проблем эффективного государства и гражданского общества Департамента политологии, Финансовый университет, Москва, Россия

MARyilskaya@fa.ru

АННОТАЦИЯ

Миграция населения – огромный ресурс, который необходимо рационально использовать. С этой целью важно осуществлять государственный контроль за миграционными потоками, что позволит свести к минимуму негативные последствия стихийных переселений и усилить положительный эффект миграционного движения. Негативные последствия миграционного кризиса в Европе свидетельствуют об опасности неконтролируемых миграционных процессов для обеспечения стабильности в обществе, поддержания межнационального мира и согласия. Реализация государственной миграционной политики открывает широкие возможности для регулирования миграционных потоков, с одной стороны, по выполнению гуманитарных обязательств, а с другой – по противодействию незаконной миграции, связанной с неконтролируемыми потоками, учитывая, что незаконная миграция создает целую систему рисков межэтнических, межнациональных и межрелигиозных конфликтов. В целях изучения существующих проблем противодействия незаконной миграции, решение которых может способствовать принятию действенных мер, направленных на совершенствование законодательства в этой сфере, в рамках проведения научных исследований по данной проблематике Институтом проблем эффективного государства и гражданского общества Департамента политологии Финансового университета проведен экспертный опрос специалистов. Этому опросу и посвящена публикуемая статья.

Ключевые слова: незаконная миграция; миграционная политика; академическая мобильность; факторы миграции.

PROBLEMS OF FIGHT AGAINST ILLEGAL MIGRATION (EXPERT ASSESSMENT)

RYLSKAYA M.A.

ScD (Law), Director of the Institute for Effective State and Civil Society, Political Science Department, Financial University, Moscow, Russia

MARyilskaya@fa.ru

ABSTRACT

Migration is a huge resource that must be used rationally. Therefore, it is important to implement the state control over migration flows to minimize the negative impact of spontaneous migrations and enhance the positive effects of the migration movement. The negative effects of the migration crisis in Europe testify to the danger of

uncontrolled migration processes for the stability in society, the maintenance of international peace and harmony. The implementation of the state migration policy offers great opportunities for the regulation of migratory flows both to fulfill humanitarian obligations and to combat illegal migration associated with uncontrolled migration flows, given that the illegal migration creates the whole system of inter-ethnic, inter-national and inter-religious conflict risks. To study the existing problems of fight against the illegal migration the solution of which could facilitate the adoption of effective measures aimed at improving the legislation in this area, an expert survey was performed by the Institute for Effective State and Civil Society of the Political Science Department of the Financial University as part of the research on this subject. This survey is described in this paper.

Keywords: illegal migration; migration policy; academic mobility; migration factors.

Основной методологической предпосылкой проведения экспертного опроса явился подход, интерпретирующий систему противодействия как неотъемлемый фактор развития регионального пространства. Следует заметить, что он базируется на результатах репрезентативного опроса, которые условно можно назвать экспериментальными и контрольными, позволяющими лишь раскрыть содержание основных понятий в данной области. Для наибольшей репрезентативности ответов были сформированы контрольные группы из сотрудников Управления Федеральной миграционной службы РФ и сотрудников полиции. Анализ ответов позволил прийти к следующим выводам.

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (<http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635>), утвержденной 13.06.2012 Президентом Российской Федерации В. В. Путиным, определена следующая классификация миграционных процессов:

а) **академическая мобильность** — международные перемещения ученых и преподавателей в целях осуществления научной и преподавательской деятельности, обмена опытом, представления результатов исследований, а также в других профессиональных целях;

б) **временная миграция** — международные или внутренние перемещения, которые совершаются на определенный период времени без смены постоянного места жительства. Временная миграция осуществляется с целью работы (временная трудовая миграция), учебы (образовательная миграция) и т.п.;

в) **долгосрочная миграция** — международные или внутренние перемещения, которые совершаются на длительный период (не менее 1 года);

г) **краткосрочная миграция** — международные или внутренние перемещения, которые совершаются на непродолжительный срок (менее 1 года). Перемещения с рекреационными целями, на лечение или в краткосрочные командировки к миграции не относятся;

д) **миграция на постоянное место жительства** — международные или внутренние перемещения, предполагающие смену постоянного места жительства;

е) **образовательная (учебная) миграция** — перемещения с целью получения или продолжения образования;

ж) **сезонная трудовая миграция** — вид трудовой миграции иностранных граждан, работа которых по своему характеру зависит от сезонных условий и осуществляется только в течение части года;

з) **трудова́я миграция** — временные перемещения с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг).

Учитывая данную классификацию, было необходимо в первую очередь уточнить отношение опрошенных к понятию «незаконная миграция». Выяснилось, что 83,3% респондентов относятся к данному явлению отрицательно, так как считают, что незаконные мигранты являются угрозой для российского общества; только 12,5% ответили, что относятся положительно, так как незаконные мигранты являются жертвами обстоятельств и им необходима помощь; 4,2% затруднились с ответом.

Интересно, что при определении вариантов понятия незаконной миграции только половина (55,8% опрошенных) считают, что незаконная миграция — «скрытое незаконное пересечение государственной границы страны въезда/выезда, незаконный транзитный проезд и незаконное пребывание на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением национального

миграционного законодательства, а также выезд с территории страны ее граждан путем незаконного пересечения государственной границы». Остальные так или иначе связывают пребывание и/или осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности на территории страны с нарушением установленного порядка, т.е. без оформления или с ненадлежащим оформлением соответствующих документов и разрешений, определенных законодательством, а также с использованием недействительных, поддельных, фиктивных (чужих) или утративших юридическую силу в связи с истечением сроков их действий документов, с произвольным изменением ими своего правового положения в период нахождения на территории Российской Федерации.

С необходимостью противодействия незаконной миграции согласились все опрошенные специалисты. Однако в ответе на вопрос «Кто должен противодействовать незаконной миграции?» 54,2% опрошенных неожиданно определили пограничные органы Федеральной службы безопасности России; 35% — подразделения Федеральной миграционной службы; 8,3% — сотрудников полиции, а 2,5% опрошенных вообще гарантом противодействия считают самих российских граждан (см. рис. 1).

К числу наиболее актуальных проблем, возникающих при противодействии незаконной миграции у органов как ведомства, в задачи которого входит противодействие незаконной миграции, 40% опрошенных отнесли правовые в части не-

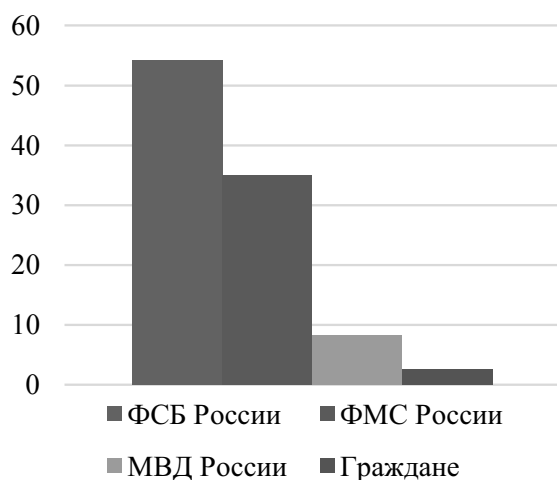


Рис. 1. Разброс мнений при ответе на вопрос о противодействии незаконной миграции

Источник: составлено автором.

сформированности миграционного законодательства; 20,8% относят их к экономическим проблемам в связи с большими расходами государства в данной области; 19,2% — к проблеме отсутствия согласованных действий в вопросах противодействия незаконной миграции; 9,2% считают, что имеются идеологические проблемы; 8,3% отмечают социальные факторы проблем, а 2,5% основным недостатком считают информационно-аналитические проблемы при отсутствии активной пропаганды посредством средств массовой информации (см. рис. 2).

При этом учитывались конкретные проблемы каждой из приведенной позиции, а именно: *правовые* — несформированность миграционного законодательства; *экономические* — не проведены в полной мере демаркация и делимитация государственной границы, государство несет серьезные расходы, реализуя выдворение и депортацию нелегальных мигрантов; *силовые* — в процессе противодействия незаконной миграции задействован целый аппарат специальных институтов государственной власти. Вместе с тем сегодня отсутствует слаженный механизм взаимодействия пограничных органов и иных ведомств в вопросах организации пограничной деятельности и противодействия незаконной миграции; *идеологические* — длительное время политика государства по данному вопросу не была четко очерчена и сформирована, что явилось причиной наличия в стране большого числа незаконных мигрантов; *социальные* — социальная опора на население при регулировании миграционных процессов заключается в участии граждан в защите государственной границы, привлечение местного населения к обеспечению системы пограничной безопасности; *информационно-аналитические* — информация, объем, качество и каналы ее доведения до слушателей/читателей/зрителей позволяют компетентно руководить общественными процессами. Залогом успешного противодействия нелегальной миграции и, как следствие, экстремизму и терроризму служит работа по профилактике этих преступных явлений путем активной пропаганды посредством средств массовой информации.

Оценивая эффективность мер противодействия, 73,3% опрошенных заявили, что проверка документов является наиболее эффективным методом контроля, применяемым пограничными органами в вопросах противодействия незакон-

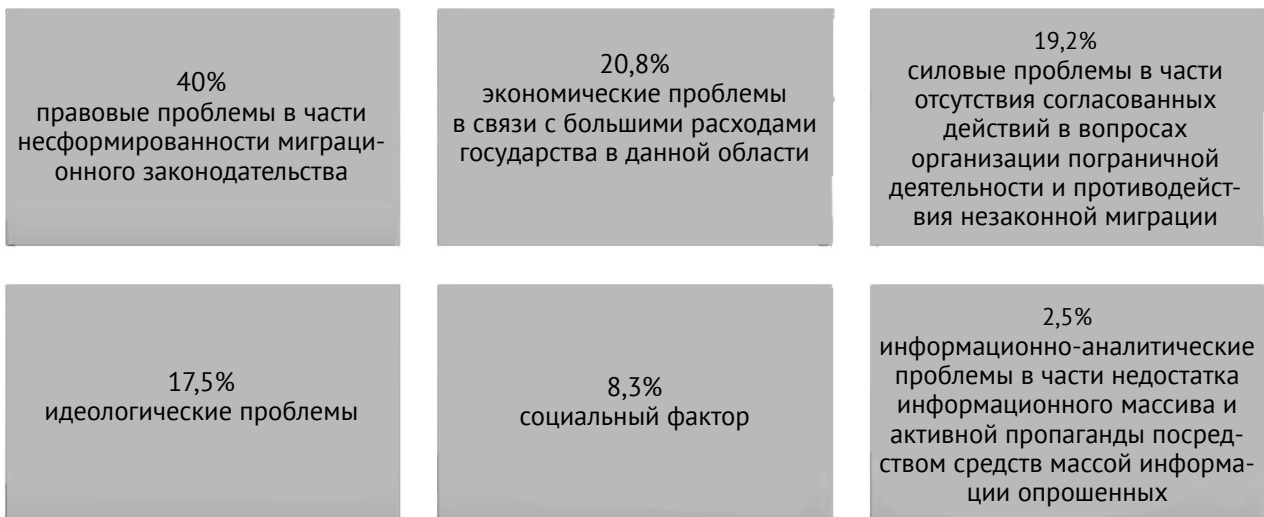


Рис. 2. Наиболее актуальные проблемы, возникающие у профильных ведомств при противодействии незаконной миграции

Источник: составлено автором.

ной миграции; 15% к таковым отнесли осмотр и досмотр транспортных средств, грузов, товаров; 7,5% наиболее важным считают осмотр помещений и территории пунктов пропуска через государственную границу; при этом 4,2% вообще затруднились ответить (рис. 3).

Наиболее неоднозначным для экспертов явился вопрос: какие, по их мнению, особенности должны быть присущи деятельности силовых ведомств в целях пресечения фактов незаконной миграции со стороны стран, на территории которых происходит внутренний вооруженный конфликт. Так, 26,7% экспертов ответили, что необходимо ужесточение порядка пересечения государственной границы с территории данного государства, 23,3% считают важным проведение видеосъемки иностранных граждан и лиц без гражданства; 20,8% — получение биометрических данных иностранных граждан и лиц без гражданства (дакти-

лоскопирование); 12,5% относят данные функции к деятельности пограничных органов; 12,5% считают необходимым введение постов иммиграционного контроля (ПИК) в тех пунктах пропуска, где они отсутствуют, с целью оформления необходимых разрешительных документов, выявления лиц, нарушающих миграционное законодательство; 4,2% считают необходимым обеспечение подразделений специальными средствами (рис. 4).

Оценивая проблемы взаимодействия, возникающие при осуществлении противодействия незаконной миграции, половина экспертов к таковым отнесли несовершенство миграционного законодательства; 31,7% — отсутствие Соглашения о взаимодействии пограничных органов и иных ведомств в вопросах организации пограничной деятельности и противодействия незаконной миграции; 10,8% — неоднозначность координирующей роли какого-либо ведомства в вопросах противо-

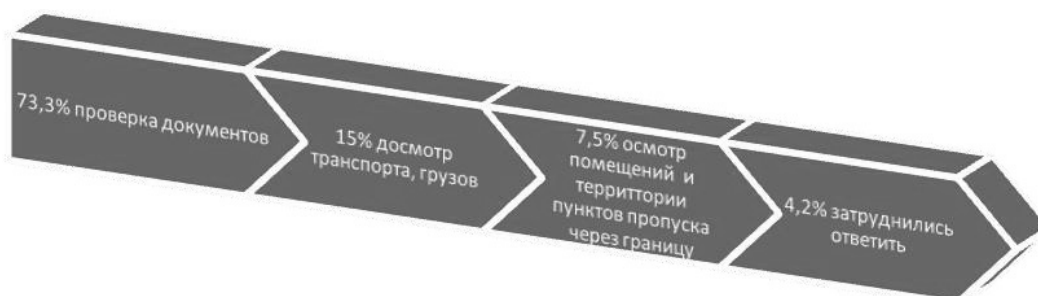


Рис. 3. Оценка эффективности мер противодействия незаконной миграции

Источник: составлено автором.



Рис. 4. Деятельность силовых ведомств по пресечению фактов незаконной миграции со стороны стран, на территории которых происходит внутренний вооруженный конфликт

Источник: составлено автором.

действия незаконной миграции; 7,5% опрошенных видят решение данной проблемы в необходимости совершенствования правового механизма взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества по выявлению незаконных мигрантов (рис. 5).

Полностью солидарны эксперты и в необходимости разграничения мер юридической ответственности (уголовной и административной) за нарушения в области охраны государственной границы и организации незаконной миграции. При этом 23,3% респондентов ответили, что необходимо внести изменения и дополнения в Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ),

изменив либо дополнив составы ст. 322 и 322.1 в части ужесточения положений, введения ответственности за организацию незаконной миграции лицом с использованием своего служебного (должностного) положения из корыстной или иной личной заинтересованности, незаконного выезда; также предлагают ужесточить санкции за совершение данных уголовных деликтов; 19,2% опрошенных считают необходимым повысить уровень защиты миграционной карты от подделки; 15% предлагают ужесточить санкции за совершение административных правонарушений, связанных с незаконной миграцией; 14,2% — за установление новых постов иммиграционного

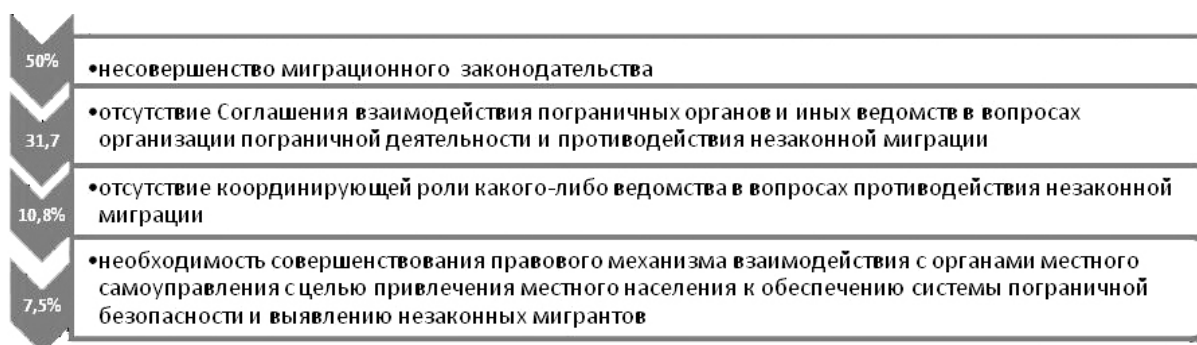


Рис. 5. Проблемы взаимодействия пограничных и прочих ведомств в противодействии незаконной миграции

Источник: составлено автором.

контроля в тех пунктах пропуска государственной границы, где они отсутствуют; 12,5% считают, что необходимо передать функцию обеспечения бланками миграционной карты органам пограничного контроля; 10,8% требуют внесения изменений в содержание Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», предлагают четко сформулировать основания запрещения въезда иностранному гражданину на территорию страны, отказавшись от расплывчатой формулировки «въезд может быть не разрешен»; 5% — за необходимость внесения изменений в порядок применения административного выдворения иностранных граждан либо лиц без гражданства в части обязательного присутствия защитника или законного представителя лица, в отношении которого ведется производство по делу.

Интересно, что 65% респондентов заявили о необходимости предусмотреть в УК РФ в качестве самостоятельного состава преступления «злостное нарушение режима государственной границы Российской Федерации» и лишь 12,5% таковой необходимости не видят, при том что 22,5% опрошенных вообще затруднились ответить. Кроме того, в качестве самостоятельного состава преступления в УК РФ «Незаконный провоз лиц через государственную границу Российской Федерации» высказались 72,5% респондентов; против — 16,7%, они таковой необходимости не видят, 10,8% затруднились с ответом.

Таким образом, в результате была сформирована контрольная совокупность мер противодействия незаконной миграции на современном этапе. Безусловно, они позволяют выявить реперные точки, которые должны быть учтены в дальнейших исследованиях поднятой проблемы противодействия незаконной миграции. Ведь экспертный опрос — необходимое, но недостаточное условие разработки обоснованных базовых решений. Он позволяет собрать фактологию, получить которую другими средствами невозможно. Результаты проведенных опросов — только начало комплексной работы. Они своего рода гарантия, что мнения, оценки и суждения специалистов будут учтены

и в дальнейшем взяты за основу при подготовке стратегических управленческих решений в сфере миграционной политики.

Международная миграция развивается во многом как реакция на продолжающиеся демографические сдвиги. В результате старения населения развитые страны вынуждены решать надвигающуюся проблему растущего дефицита работающего населения по отношению к неработающему, а развивающиеся страны испытывают избыточное давление на экономику со стороны граждан трудоспособного возраста.

В классификации факторов миграции нет недостатка, но наиболее распространенными являются именно те, которые проведены с целью определения возможностей регулирования их влияния на миграционные процессы: управляемые (факторы-регуляторы) и неуправляемые (факторы-условия).

Изложенное позволяет нам все факторы разделить на две большие группы:

- факторы «притягивающие», побуждающие население переселяться в те регионы, где качество жизни благодаря набору природных и экономических условий будет выше, чем в регионе предыдущего проживания;
- факторы «выталкивающие», складывающиеся в регионах постоянного проживания обстоятельства природного или экономического характера, воздействие которых делает невозможным дальнейшее проживание в данном регионе, независимо от того, существуют ли условия в регионе переселения для успешной адаптации.

Важный фактор, оказывающий воздействие на непосредственное принятие решения о миграции, который можно отнести к субъективной группе, — наличие жизненного стандарта, от которого зависит отношение к оценке условий жизни в потенциальном регионе вселения. На формирование жизненного стандарта накладывают отпечаток культура, традиции населения, восприимчивость к их изменениям, что связано в первую очередь с этнической принадлежностью потенциального мигранта или групп мигрантов. При этом нередко совокупность факторов, составляющих жизненный стандарт, называют или приравнивают к этническим факторам миграции.