

УДК 343.9

*Самойлюк Н.В.
Samoilyuk N.V.***Незаконная миграция и региональная безопасность****Illegal migration and regional security**

В статье содержится анализ противодействия незаконной миграции в России и на территории Дальнего Востока, а также предложены меры по стабилизации миграционной ситуации в регионе.

Ключевые слова: *миграция, преступность, политика*



The paper contains an analysis of illegal migration in Russia and in the Far East, as well as proposed measures to stabilize the migration situation in the region.

Key words: *migration, crime, politics*

Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 187-ФЗ в Уголовный кодекс Российской Федерации была включена норма, предусматривающая ответственность за организацию незаконной миграции. Установление уголовной ответственности за деяния, предусмотренные статьёй 322¹ УК РФ, свидетельствует об актуализации проблем противодействия незаконной миграции в целом и ее криминальной составляющей в особенности.

Статистический анализ данных Главного информационно-аналитического центра МВД России (ГИАЦ МВД России) свидетельствует о постоянном росте выявляемых фактов организации незаконной миграции. Так, в 2008 г. было зарегистрировано 624 преступления, окончено расследованием 488 уголовных дел, выявлено 431 лицо, совершившее данное противоправное деяние; в 2009 г. – 1389 преступлений, 1106 уголовных дел, выявлено 1048 лиц; в 2010 г. – 1739 преступлений, 1405 уголовных дел, выявлено 1033 лица; в 2011 г. – 2338 преступлений, 1448 уголовных дел, выявлено 1055 лиц.

Необходимость противодействия незаконной миграции обусловливается следующими фактами:

1) незаконная миграция и сопутствующие ей явления негативно влияют на криминогенный фон в России, а также на ее экономический потенциал, замедляют модернизацию производств и развитие технологий.

По мнению экспертов, незаконная миграция является одним из детерминант организованной преступности и сама по себе представляет прибыльную сферу организованной преступной деятельности [1, с. 78]. Согласно данным ГИАЦ МВД России, число зарегистрированных преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории РФ, в 2005 г. составило 51 225, в 2006 г. – 53

САМОЙЛЮК Наталья Владимировна, преподаватель кафедры уголовного права и криминологии ДВЮИ МВД России, майор полиции. (г. Хабаровск).

014, в 2007 г. – 50 139, в 2008 г. – 53 875, в 2009 г. – 57 955, в 2010 г. – 48 992, в 2011 г. – 44 956. Полагаем, что снижение показателей данного вида преступлений не отражает реальную картину преступности в рассматриваемой сфере, так как значительная их часть является латентной;

2) ярко выраженный латентный характер, подтверждающийся соотношением количества въезжающих на территорию РФ и покидающих ее иностранцев, количеством выявленных правонарушений при пересечении государственной границы и нарушений миграционного законодательства в процессе пребывания на территории РФ, а также мнением экспертов, допускающих потенциальную возможность прибытия на территорию РФ иностранцев, ранее выдворенных и депортированных за пределы нашего государства, но изменивших метрические данные и соответствующие документы. В настоящее время не существует точных оценок количественных показателей незаконной миграции в России. По оценкам экспертов, в нашей стране незаконно проживают от 1, 5 до 15 млн. человек, из которых 80% составляют граждане СНГ. При этом число стран-реципиентов стремительно расширяется (Афганистан, Вьетнам, Индия, КНР, КНДР, Монголия, Пакистан);

3) увеличение масштабов незаконной миграции. В 2008 г. в России было выявлено 163 721 лицо, незаконно находящееся на ее территории, при этом к уголовной ответственности были привлечены 215 человек; в 2009 г. выявлено 272 160 незаконных мигрантов, к уголовной ответственности были привлечены 457 человек; в 2010 г. выявлено 246 767 незаконных мигрантов, к уголовной ответственности были привлечены 434 человека; в 2011 г. выявлено 219 536 человек, незаконно находящихся на ее территории, и только 428 были привлечены к уголовной ответственности;

4) несовершенство мер противодействия незаконной миграции. Росту незаконной миграции сопутствуют объемные административные процедуры, затрудняющие возможность легальной деятельности мигрантов и работодателей; ограниченность разрешенных каналов постоянной и временной миграции; малорезультативная работа органов иммиграционного контроля; отсутствие необходимой инфраструктуры для адаптации иммигрантов в новой среде.

Миграционная обстановка в Российской Федерации характеризуется наличием существенных различий в ее процессах на региональном уровне. Неслучайно одной из целей государственной миграционной политики РФ является учёт особенностей регионального развития [2]. Региональная специфика миграционных процессов дальневосточного региона определяется тем, что вопросы противодействия незаконной миграции здесь имеют особенное значение, поскольку Дальневосточный округ является одним из самых неблагоприятных субъектов РФ с низким демографическим балансом ввиду низкой плотности населения, неосвоенности территорий, удалённости от центральной, более населенной части страны, вместе с тем с высокой миграционной активностью населения.

Особенностью миграционных процессов в регионе является также то, что значительное количество иностранцев прибывают на Дальний Восток из Китая. На территории Дальнего Востока незаконно проживает более 100 тыс. китайских граждан. Опасность такого положения видится в том, что различия в географическом, демографическом, экономическом и других аспектах развития Дальнего Востока и КНР достаточно существенны. При этом по данным ГИАЦ МВД России, на территории ДФО количество преступлений, предусмотренных ст. 322¹ УК РФ, постоянно растет (в 2008 г. – 35; в 2009 г. – 41; в 2010 г. – 56; в 2011 г. – 82)

Дальневосточный федеральный округ имеет особое военно-стратегическое, природное и геополитическое положение. Площадь региона охватывает более трети всей территории страны и располагает значительными сырьевыми и биологическими ресурсами. На Дальнем Востоке сконцентрировано от 30 до 40 % всех российских энергетических и геологических ресурсов, а также значительные даже по общемировым критериям запасы лесных и водных биоресурсов, добыча рыбы и морепродуктов образует до 60% от общероссийского показателя. Геополитическое положение благоприятно в связи с тем, что округ граничит со странами Азиатско-Тихоокеанского региона (Китай, КНДР, Япония, США), чья роль в мировом развитии усиливается.

Несмотря на меры, принимаемые государством, масштабы незаконной миграции в Дальневосточном регионе не сокращаются. В связи с этим необходимы новые, учитывающие региональные особенности подходы к решению проблем, связанных с незаконной миграцией.

Разработка мер противодействия незаконной миграции в Дальневосточном федеральном округе должна осуществляться с учётом демографических, экономических, социальных перспектив в регионе. Следует помнить, что миграция остается основным источником восполнения численности населения как в стране в целом, так и ее дальневосточном регионе в частности. Поэтому в ДФО необходимо развитие региональных программ по привлечению и закреплению населения. Сегодня единственной действующей программой постоянной миграции является Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом. В данной программе принимают участие 38 субъектов РФ, в том числе субъекты ДФО.

Региональное законодательство должно иметь дифференцированный подход к различным группам мигрантов, с учётом целей их пребывания. Оно должно быть направлено на сосредоточение лиц молодых возрастов с учётом рынка труда, в том числе его квалифицированной части.

Кроме того политика государства должна быть направлена на улучшение всех сфер жизни постоянного населения. Прежде чем привлекать трудовых мигрантов, необходимо обеспечить работой с достойной заработной платой собственное население. С другой стороны, трудовых мигрантов следует привлекать, исходя из потребностей рынка труда дальневосточного региона, наиболее дефицитных и избыточных профессий.

Таким образом, в дальневосточном регионе социально-экономическая сфера миграционной политики должна обеспечиваться полной занятостью постоянного населения, решением демографических проблем, модернизацией народного хозяйства на плановой основе.

Региональные программы по противодействию незаконной миграции должны быть направлены на сокращение масштабов незаконной миграции на территории ДФО. В программе должны быть закреплены понятия незаконной миграции и незаконного мигранта. Программы должны включать в себя следующие мероприятия:

- 1) создание банков данных, закрепляющих информацию о местах наиболее сконцентрированного нахождения незаконных мигрантов. На данных объектах необходимо усиление иммиграционного контроля. Учитывая тот факт, что наибольшее количество незаконно находящихся иностранных граждан в дальневосточном регионе являются лицами китайской национальности и занимаются они в основном торговлей, а также строительством, кроме того учитывая близость границ, необходимо ужесточить контроль за мигрантами в отдельных отраслях их жизнедеятельности. Создание таких банков данных позволит обеспечить

более эффективную систему профилактики незаконной деятельности иностранных граждан, прибывающих в дальневосточный регион;

2) проведение съездов руководителей предприятий и частных предпринимателей, привлекающих иностранных работников по вопросам разъяснения миграционного законодательства, деятельности, направленной на оказание помощи мигрантам в адаптации в трудовом коллективе и бытовой сфере;

3) разработка системы контроля предприятий, привлекаемых иностранную рабочую силу;

4) выявление мигрантов, склонных к совершению преступлений;

5) совершенствование системы учёта иностранных граждан и лиц без гражданства. Формирования банка единого учёта, куда должна поступать информация ото всех органов в сфере миграции. Данная информация должна касаться не только анкетных данных иностранных граждан и данных о въезде, пребывании, нахождении, но и других обстоятельств, имеющих значение для выработки системы профилактики правонарушений и преступлений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства, на территории округа;

6) обеспечение возможности посещения мигрантами центров по адаптации мигрантов;

7) заключение межправительственных соглашений по противодействию незаконной миграции. Такие соглашения должны быть заключены, прежде всего, со странами, откуда в большинстве своем прибывают мигранты. В настоящее время действует договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о правовой помощи по гражданским и уголовным делам, договор между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой о выдаче, соглашение между Федеральной пограничной службой Российской Федерации и Министерством обороны Китайской Народной Республики о пограничном сотрудничестве, соглашение о сотрудничестве между Министерством безопасности Российской Федерации и Министерством общественной безопасности Китайской Народной Республики о режиме российско-китайской границы, соглашение о сотрудничестве между Министерством безопасности Российской Федерации и Министерством общественной безопасности Китайской Народной Республики о пунктах пропуска на российско-китайской государственной границе и др. Данные документы направлены на борьбу с незаконной миграцией, выполнение совместных мероприятий по пресечению противоправной деятельности на государственной границе, способствование возвращению лиц в случае взаимно установленного факта незаконного пересечения российско-китайской государственной границы, выдачу лиц для привлечения к уголовной ответственности.

В целях наиболее эффективной организации противодействия незаконной миграции необходимо заключение региональных соглашений с учётом реальной обстановки и особенностей миграционной ситуации дальневосточного региона.

8) организация механизмов досудебного решения трудовых конфликтов.

Кроме того, существование феномена незаконной миграции связано, в том числе с отсутствием необходимой инфраструктуры для адаптации иммигрантов в новой среде, в связи с чем необходимо создание адаптационных центров для иностранных граждан, прибывающих в РФ как на постоянное место жительства, так и временно. Основными направлениями деятельности таких центров должны стать:

– разъяснение иностранным гражданам и лицам без гражданства законодательства по вопросам их прав и обязанностей, въезда, выезда, пребывания, транзитного проезда, трудовой деятельности и др.;

– предоставление первой медицинской помощи;

– предоставление информации о жилищных услугах, рынке труда и другой справочной информации;

– проведение лекций по вопросам культуры, национальных обычаев, законодательства в принимающей стороне;

– оказание помощи в организации централизованного досуга, культурно-массовых мероприятий;

– проведение мероприятий, направленных на противодействие ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости, в том числе с использованием средств массовой информации.

В адаптационных центрах должны работать как представители принимающей стороны, так и представители стран выхода иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того целесообразно создание адаптационных центров и на родине мигрантов.

Итак, для дальневосточного региона целесообразно:

1) создание условий для активного применения существующих форм, направленных на недопущение проникновения на территорию дальневосточного региона нелегальных мигрантов;

2) создание специализированных подразделений в системе органов ФМС, осуществляющих непосредственный контроль за соблюдением правил пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства на территории региона;

3) создание необходимой инфраструктуры для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих выдворению и депортации на территории региона;

4) разработка региональных программ противодействия незаконной миграции с учётом демографических и экономических особенностей региона;

5) противодействие вовлечению мигрантов в преступную деятельность;

6) увеличение комплекса социально-экономических возможностей приграничных территорий для их хозяйственного освоения и укрепления обороноспособности;

7) ведение профилактической и разъяснительной деятельности с мигрантами по вопросам миграционного законодательства и исключения случаев вовлечения иностранцев в преступную среду;

8) координация деятельности служб, ведущих миграционный учёт;

9) соблюдение приоритета госбезопасности при расселении населения региона.

Нет сомнений, что осуществление мероприятий, направленных на противодействие незаконной миграции в дальневосточном регионе, не достигнет своей цели без комплексного решения данной проблемы на федеральном уровне. Поэтому одной из главных задач миграционной политики России на современном этапе является установление такого социально приемлемого уровня масштабов незаконной миграции, чтобы наша страна не испытывала острого политического, экономического и иного ущерба. Российская Федерация постоянно совершенствует свою политику в области миграции, о чём свидетельствует принятая Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года, реализация которой должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению

социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоками мигрантов [2].

Надо признать, что больших результатов в последнее время достигнуто не было: масштабы незаконной миграции в России постепенно увеличиваются. Поэтому России необходимо, опираясь на опыт прошлых лет, выработать комплекс таких мер, которые послужат как препятствием для возникновения причин незаконной миграции, так и механизмом уничтожения негативных последствий миграционных процессов и обеспечат благоприятные условия для социально полезной деятельности иностранных граждан на территории России. При этом миграционная политика России должна быть выстроена таким образом, чтобы при ее реализации иммигранту было выгоднее не нарушать миграционное законодательство, организациям, использующим иностранный труд, выгоднее привлекать его легальную часть, а у органов власти существовала бы возможность противодействовать незаконной миграции не силовыми, а правовыми и экономическими способами.

Думается, что существование такой системы миграционных процессов возможно при совершенствовании миграционного законодательства и четком исполнении его предписаний. При этом мы не призываем к полной либерализации закона. Но следует отметить, что в некоторых случаях жесткие нормы не являются источником противодействия незаконной миграции, а, наоборот, провоцируют ее. Здесь надо вспомнить о нововведениях в связи с принятием Федерального закона «О миграционном учёте иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» относительно уведомительного порядка въезда в Россию трудовых мигрантов, а также об эксперименте по легализации незаконных мигрантов, проводимых в некоторых субъектах Российской Федерации. Нет сомнений, что подобные меры, направленные на либерализацию миграционных отношений, будут иметь положительный эффект в противодействии незаконной миграции. В то же время мы выступаем за ужесточение санкций при нарушении миграционного законодательства в отношении как самих иностранных граждан, так и лиц, способствующих таким нарушениям.

Здесь хотелось бы отметить и то, что миграционная политика России должна носить дифференцированный характер по отношению к тем, кто, прибывая на ее территорию, не планирует оставаться на постоянное место жительства и получать российское гражданство (это в основном граждане дальнего зарубежья), и к тем, кто стремится стать гражданином России и жить на ее территории (это русскоязычное население стран СНГ, цели которого отличаются от целей граждан первой группы, стремящихся извлечь только материальную выгоду от своей деятельности).

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что для стабилизации негативных проявлений миграционных процессов в Российской Федерации необходимо принятие решений по следующим блокам проблем:

1. изменение национального законодательства применительно к существующим негативным проявлениям действующего механизма миграционных процессов. Так, следует ужесточить ответственность за нарушение миграционного режима в Российской Федерации. При этом данные меры должны распространяться как на лиц, которые совершают уголовно противоправные и иные деяния в области миграции, так и на государственные органы, ведающие различного рода вопросами миграции, в случаях несоблюдения или ненадлежащего соблюдения ими законодательства Российской Федерации. В частности, необходимо усилить ответственность органов ФПС России за некачественное заполнение почтовых уведомлений и бланков о прибывших мигрантах, т.к. вследствие этого не в полном объеме происходит формирование информационных

учётов. Другим положительным элементом пресечения негативных проявлений миграционных процессов могли бы стать разработанные нормы в области легализации трудовых мигрантов, которые по различным причинам не сумели получить необходимые разрешительные документы на право трудовой деятельности и временного пребывания в Российской Федерации. Необходимо внести изменения и дополнения в Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», «О гражданстве Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и ряд других нормативных актов. Изменения и дополнения в вышеперечисленных законах должны быть направлены на получение Российской Федерацией максимальной выгоды от миграционных процессов и одновременно на извлечение положительных результатов в противодействии незаконной миграции, а также на реализацию защиты прав иностранных граждан, желающих осуществлять трудовую деятельность и жить в Российской Федерации. Необходимо внесение изменений в законодательство относительно вопросов о реадмиссии в связи с вновь принятыми соглашениями. В настоящее время созрела необходимость в принятии закона «Об иммиграции»;

2. регулирование миграционных процессов в масштабах всего государства, но с дифференцированным подходом со стороны федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Федерации с учётом территориальных особенностей регионов страны;

3. формирование профилактической деятельности в области нелегальной миграции во избежание возможных конфликтов на международной почве в регионах страны;

4. развитие систем информационного взаимодействия всех государственных структур в области миграционных процессов. Совершенствование механизмов передачи сведений о регистрации иностранных граждан по месту жительства и постановки их на учёт по месту пребывания из территориальных органов ФМС России в органы государственной статистики и налоговые органы;

5. создание инфраструктуры, отвечающей национальным и региональным интересам и выгодной с экономической и политической стороны, по привлечению и использованию иностранной рабочей силы;

6. совершенствование взаимодействия федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Федерации в противодействии незаконной миграции;

7. введение инфраструктуры по адаптации мигрантов. Создание центров подготовки мигрантов как в России, так и на их родине. Проведение разъяснительных бесед по вопросам порядка постановки на миграционный учёт;

8. развитие цивилизованных механизмов по возвращению незаконных мигрантов в места их постоянного проживания. С этой целью осуществлять взаимодействие с зарубежными государствами в борьбе с незаконной миграцией;

9. усовершенствование действующей системы квотирования в соответствии с миграционной обстановкой в регионах России;

10. контроль над исполнением законодательства в области здравоохранения в целях предупреждения проникновения мигрантов, являющихся носителями инфекционных заболеваний. Совершенствование организации медицинского освидетельствования мигрантов в части его стоимости, доступности медицинского обслуживания, реальных сроков обследования;

11. реализация функций ФМС России по координации деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции;

12. координация работы по созданию центров для лиц, подпадающих под реадмиссию;

13. реализация на практике вступивших в законную силу международных договоров о реадмиссии;

Развивая систему противодействия незаконной миграции, необходимо учитывать, что существование современных обществ и государств немислимы без миграционных процессов, что в свою очередь обусловлено естественным стремлением человека к свободе передвижения и выбору места пребывания, а также постоянного поиска более комфортных условий жизни. Сегодня трудно представить развитие и экономический рост без перераспределения производственных сил и трудовых ресурсов, что также обусловлено миграционной активностью населения. Задача оптимизации уголовного и криминологического обеспечения миграционной политики осложняется поступательной либерализацией миграционных правоотношений, о чём свидетельствуют вступившие в силу поправки в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», касающиеся патентного порядка оформления трудовых отношений между трудовыми мигрантами и работодателями [3].

Вместе с тем история развития миграционных отношений показывает, что либеральная миграционная политика приносит позитивные результаты только при условии эффективного миграционного контроля и четкой системы предупреждения незаконной миграции, одним из основных элементов которой является уголовное законодательство. Выполняя функцию общей превенции в условиях «мягкой» миграционной политики, уголовное законодательство должно стать эффективным средством противодействия незаконной миграции, особенно в наиболее неблагоприятных в миграционном отношении регионах, таких как Дальневосточный федеральный округ.

Позитивным является и то, что по итогам реализации государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года предполагается приостановление миграционного оттока населения из районов Дальнего Востока, а по итогам третьего – к 2026 году обеспечить миграционный приток населения в районы Дальнего Востока.



Литература

1. Бабаев М.М. Методы анализа влияния различных факторов социально-экономической ситуации на состояние оперативной обстановки. М., 1999.
2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/15635> (дата обращения: 01.09.2013.).
3. Собрание законодательства РФ. 2010. № 21. Ст. 2524.

Транслитерация по ГОСТ 7.79-2000 Система Б

1. Babaev M.M. Metody analiza vliyaniya razlichnykh faktorov sotsial'no-ekonomicheskoy situatsii na sostoyanie operativnoy obstanovki. M., 1999.
2. Kontseptsiya gosudarstvennoj migratsionnoy politiki Rossijskoj Federatsii na period do 2025 g. [Elektronnyj resurs]. URL: <http://kremlin.ru/acts/15635> (data obrashheniya: 01.09.2013.).
3. Sbranie zakonodatel'stva RF. 2010. № 21. St. 2524.