

ОПЫТ ОСМЫСЛЕНИЯ НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Иванов Александр Михайлович

*канд. юрид. наук, доцент кафедры теории и истории
государства и права Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
г. Владивосток*

E-mail: Ami_25.07@bk.ru

Корчагин Анатолий Георгиевич

*канд. юрид. наук, профессор кафедры конкурентного
и предпринимательского права Юридической школы
Дальневосточного федерального университета,
г. Владивосток*

SOME PROBLEMS OF MIGRATION POLICY IN MODERN RUSSIA

Aleksandr M. Ivanov

*Dr. of Law, Assistant professor of Chair of Theory & History of State and Law,
Law School of Far Eastern Federal University, Vladivostok*

Anatoly G. Korchagin

*Dr. of Law, Professor of Chair of Competition & Business Law,
Law School of Far Eastern Federal University, Vladivostok*

АННОТАЦИЯ

Четкое понимание природы и вектора миграционных процессов позволяет не только выработать правильное определение данного явления, но и сформировать адекватную ему политику по привлечению рабочей силы в стране, полагают авторы, приглашая читателей к осмыслению этой проблемы.

ABSTRACT

The clear understanding of the nature and direction of migration processes allows not only to elaborate a correct definition of that phenomenon, but to develop adequate policy in attracting of

labor forces within the country as well, suppose the authors of the article, inviting the readers to consider of that social problem.

Ключевые слова: должностное преступление; миграция; рабочая сила; правовая политика.

Key words: public officials' crime; migration; labor force; legal policy.

В настоящее время сфера миграционных отношений в виде ее различных аспектов: миграционной политики, миграционного законодательства, миграционных потоков, представляет собой интерес для изучения. Причины актуализации миграционной тематики многообразны, но в целом сводимы к следующему комплексу.

Во-первых, резко возрос приток мигрантов различных категорий из зарубежных стран в Российскую Федерацию. Во-вторых, демографическая ситуация в стране требует возмещения естественной убыли населения, в основном за счет приема иммигрантов. В-третьих, уровень жизни в России остается достаточно высоким по сравнению с большинством стран СНГ и некоторыми другими соседними государствами, что служит «притягивающим» фактором для мигрантов. Наконец, в-четвертых, на ситуацию с внешней миграцией в отдельных регионах (Дальний Восток, Забайкалье) оказывают влияние тенденции внутренней миграции, выражающиеся в трех устойчивых показателях: отток населения за границу, отток населения из сельской местности в городскую, отток населения с Дальнего Востока и Сибири в Центральную Россию.

Ядром концептуальных юридических исследований в этой области на данном этапе является категория «миграционной политики», которая служит принципиальной основой для развития миграционного законодательства, регулирования процессов миграции. В юридической литературе существует широкое понимание миграции, под которой подразумевается «перемещение

населения в физическом пространстве, вызванное социально-экономическими, политико-правовыми и национально-демографическими факторами». Проведенные исследования позволяют сформулировать ряд положений, имеющих, на наш взгляд, принципиальное значение и в некоторой степени раскрывающих изучаемое явление. Во-первых, причинами и условиями, порождающими незаконную миграцию, является экономическая привлекательность России, отсутствие с рядом стран визового режима (Казахстан, Таджикистан и др.); реальный спрос на дешевую низкопрофессиональную рабочую силу; несовершенство миграционного законодательства на постсоветском пространстве; недостаточная правовая основа противодействия незаконной миграции и необходимого миграционного взаимодействия. Во-вторых, основной поток мигрантов составляет международная, незаконная трудовая миграция, которая характеризуется определенным стандартом процесса миграции в Россию: образец поведения просматривается в том, что после въезда одного из мигрантов и изучения им ситуации приезжают в последующем его родственники и близкие. В результате на территории России формируются места пребывания, заселения представителями, имеющими не только этническую, но и кровнородственную связь. В-третьих, уголовная статистика России не отражает реального состояния преступности мигрантов. Высокая латентность противоправной деятельности обусловлена характером неконтролируемой миграции. Незаконные мигранты вследствие неблагоприятных условий постепенно «уходят» в тень, полукриминальную сферу деятельности, в результате втягиваясь в криминал в составе этноорганизованных групп.

Очевидно, что в целях исследования миграционной политики и миграционного законодательства понятие миграции не может быть взято во всем своем многообразии, поскольку широкое понимание миграции не совпадает с предметом правового регулирования соответствующего комплексного института (миграционного права). Следовательно, оставляя в

неизменности общенаучное понятие миграции как переселения людей в новые места жительства или временного пребывания, связанные с пересечением административных или государственных границ, следует сделать ограничительные оговорки применительно к нашему предмету. Во-первых, предметом миграционной политики и миграционного законодательства в настоящее время является переселение иностранных граждан и лиц без гражданства. Во-вторых, такие лица для законодателя и правоприменителя являются иммигрантами, то есть прибывают в Россию из других государств. В-третьих, данные лица пересекают Государственную границу Российской Федерации. Таким образом, можно прийти к выводу, что предметом миграционной политики является внешняя въездная миграция. С позиции сущности миграционной политики Российской Федерации главным вектором государства является, с одной стороны, содействие желательным переселениям, а с другой - противодействие нежелательной миграции. Такой подход к определению границ миграционной политики представляется наиболее перспективным, ибо вопросом контроля и надзора за миграционными процессами признается комплексный характер, а сама политика приобретает необходимую глубину и объемность. Для раскрытия сущности миграционной политики необходимо определиться с ее содержанием. На наш взгляд, современная миграционная политика Российского государства имеет двойственный предмет, где в настоящее время доминирует противодействие как внутренней, так и внешней нежелательной миграции. Однако "чаша весов" постепенно выравнивается в сторону оказания содействия, а в некоторых случаях поощрения необходимой (желаемой) миграции. Объектом миграционной политики является нормализация общественных отношений, возникающих в сфере миграции населения.

Политика как сущностная основа изучаемого явления, согласно распространенной точке зрения, представляет собой соединение двух аспектов: деятельного (социальные усилия субъектов политических отношений) и институционального (структурированность политических отношений, их

организация на основе определенного принципа). Какова же видовая принадлежность миграционной политики? Очевидно, что она является разновидностью государственной политики, так как субъектами миграционной политики являются исключительно органы государственной власти. В вопросе реализации данной политики к государственным органам могут быть добавлены органы местного самоуправления, которые, во-первых, только реализуют, но не формируют миграционную политику, а во-вторых, также являются органами публичной власти и в этом смысле скорее подтверждают исходный тезис, чем опровергают его. Является ли миграционная политика разновидностью правовой политики? Правовая политика представляет собой деятельность государства, индивидов и их объединений в сфере правового регулирования, состоящую в выработке и (или) реализации с помощью правовых методов правовых идей стратегического и тактического характера. Иными словами, правовая политика является частным случаем взаимодействия политики и права, причем миграционная политика как разновидность политики вообще содержит в себе правовой срез, но имеет и другие грани, с правом непосредственно не связанные. Например, иностранному гражданину может быть отказано в предоставлении визы в связи с нежелательностью его пребывания на территории Российской Федерации (ст. 25.10 КоАП РФ). Данное положение по сути правовым не является, так как определенных оснований наступления неблагоприятных последствий не изложено, не учитываются и другие правовые принципы. Следовательно, миграционная политика не может быть сведена к разновидности правовой политики. С другой стороны, согласно конституционному положению о том, что Россия является правовым государством, роль правовой составляющей, правовой политики в структуре миграционной политики следует увеличивать, это должно стать тенденцией развития данного института. В частности, в числе принципов правовой политики О.Ю. Рыбаков выделяет соответствие ее интересам личности и подчинение Конституции РФ. Увеличение роли правовой миграционной политики в структуре регулирования миграционных отношений можно будет

расценивать как реализацию в данной конкретной области принципа правового государства. Таким образом, миграционную политику можно кратко определить как государственную политику Российской Федерации в сфере внешней въездной миграции.

Качественное отличие условий формирования и реализации миграционной политики в настоящее время, по сравнению, например, с эпохой существования СССР (в том числе холодной войны, блокового мышления, железного занавеса), состоит в глобальном характере миграционных отношений, проистекающем из общего явления глобализации. Глобализация характеризуется как интернационализация общественных отношений, нарастание общего в мировых системах: экономической, политической и прочих. Проявлением глобализации является совместное регулирование международным и национальным правом некоторых областей внутригосударственной жизни (в том числе миграционных отношений), формирование глобальных финансовых рынков, усиление транснациональных корпораций, расширение круга полномочий международных организаций (ВТО, ЕС), расширение числа международных проблем (к которым относится и пресечение нелегальной миграции). Воздействие феномена глобализации на государство проявляется как тенденция, отражающая объективный характер интеграции мирового сообщества. Регионализация также является взаимосвязанной с глобализацией тенденцией развития человечества, наиболее отчетливо проявляясь в сфере экономики. Экономическая регионализация рассматривается как глобализация в ограниченных масштабах, охватывающая группу стран, имеющих общие экономические, культурно-цивилизационные, политические и военные интересы и общее географическое местоположение. Степень консолидации региональных объединений различна, но общей чертой является внутриблоковая либерализация, облегчение условий торговли и инвестиций, а также и упрощение миграционных процедур. Глобализация и регионализация несут в себе существенные условия для разрастания преступности. Для темы нашего исследования вышеприведенные положения

означают, прежде всего, требование открытости, предъявляемое глобализирующимся миром к миграционной политике государства, стремящегося к экономическому и социальному развитию. Представляется, что в сфере реализации миграционной политики необходимо различать нежелательную и незаконную миграцию населения, где нежелательная миграция в отличие от незаконной, которая осуществляется в нарушение миграционного законодательства, происходит вполне легально, но влечет за собой определенные негативные последствия для общества и государства в перспективе. Следует также отметить, что термин «нежелательная миграция» шире термина «незаконная миграция» и может быть использован как родовой в политической сфере.

Другая особенность, которую привносит в миграционную ситуацию взаимодействие глобализации и регионализации, состоит в столкновении тенденций внутренней и внешней миграции в различных регионах одного и того же крупного государства. В качестве примера приведем Дальний Восток России, где наблюдается тесное взаимодействие внутренней миграции (выраженной в оттоке российского населения на запад страны) и внешней миграции - приток мигрантов необходим для поддержания функционирования хозяйственного комплекса региона, а также неизбежен в силу опустения пригодных для проживания территорий. В связи с угрожающим нашей экономике дефицитом рабочей силы и продолжающимся социальным кризисом некоторые российские специалисты предложили широко использовать китайскую рабочую силу и ввести в России либеральный иммиграционный режим. Многие, напротив, считают, что массовый въезд в Россию китайских мигрантов нецелесообразен. Россия нуждается в иммиграционной политике, учитывающей специфику регионов. Различия между европейской частью России, Сибирью и Дальним Востоком слишком велики. Например, в настоящее время не китайская миграция вынуждает россиян на Дальнем Востоке искать источник существования в шоп-турах. Причина кроется исключительно в неудовлетворительном состоянии региональной экономики,

обусловленном, в свою очередь, не дефицитом рабочей силы, а тем, что промышленность Восточной Сибири и Дальнего Востока не имеет четких ориентиров развития. Следовательно, хотя внутренняя миграция и не является предметом миграционной политики, она тем не менее является фактором миграционной политики, определяющим предпочтительные места заселения, состав иммигрантов, необходимых стране, и другие вопросы.

Фактически всеобщим в научной среде является требование принятия нормативно закреплённой концепции миграционной политики России. Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утверждённая распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. N 256-р, хотя и представляет собой комплексный нормативный правовой акт, однако на деле данный акт не может выполнять функции нормативно оформленной концепции по ряду причин. Во-первых, Концепция утверждена распоряжением Правительства РФ, не обладающим высшей юридической силой, исходящим от органа исполнительной власти и уже в силу этого не имеющим всеобъемлющего характера; очевидно, она должна иметь форму федерального закона или указа Президента РФ. Во-вторых, Концепция внутренне противоречива, например, в качестве первостепенного принципа регулирования миграционных процессов выделяется «защита прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права», тогда как основной задачей определена «защита прав и свобод российских граждан», при этом о защите прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства не говорится, чем нарушается принцип универсальности прав и свобод человека, закреплённый в ст. 17 и 19 Конституции РФ. В-третьих, Концепция содержательно устарела и не отражает последних решений, принятых в сфере миграции, например, принцип приоритетного содействия переселению российских соотечественников, закреплённый в Указе Президента РФ от 22 июня 2006 г. «О мерах по оказанию содействия добровольному

переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом».

В связи с этим вполне логично, что миграционная политика России на современном этапе отличается скромными достижениями и обилием проблем. В целом, как отмечает К.П. Кондрашина, российская миграционная политика прошла в своем развитии три этапа. В 1990-е гг. она была направлена на обеспечение вынужденной миграции лиц, оказавшихся в тяжелом положении в результате распада СССР и сопутствовавших этому вооруженных конфликтов. С 2002 г. основной задачей стал контроль за миграционными процессами и предотвращение незаконной миграции. Наконец, начиная с 2006 г. отмечается некоторая либерализация регулирования, в частности, в отношении трудовой миграции, отмена регистрации, введение миграционного учета, привлечение добровольных мигрантов (соотечественников). При этом общий вектор миграционной политики совершал диаметрально противоположные колебания от создания режима благоприятствования миграции к жестким ограничениям, а затем вновь к смене на более мягкий режим для отдельных категорий. Следствием этого стала возможность для ученых констатировать спонтанный и практически неуправляемый характер миграции в России, оказывающий негативное влияние на экономические, социальные, демографические, национальные процессы в стране. Государство реагирует на уже свершившиеся факты или какую-либо возникшую ситуацию в сфере миграции, а не обеспечивает превентивного правового регулирования.

Значительным шагом в развитии Россией и ЕС механизмов противодействия нелегальной миграции стало подписание в 2006 г. Соглашения о реадмиссии, вступившее в силу 1 июня 2007 г. В соответствии с ним стороны договорились принимать обратно своих граждан, незаконно находящихся на территории России и государств-членов ЕС. С 1 июня 2010 г. эта процедура действует в отношении граждан третьих стран и лиц без гражданства. [14, 146]

Отметим, что 15 января 2007 г. вступили в силу изменения, внесенные в ст. 18.8 КоАП РФ, предусматривающие ответственность за нарушение иностранным гражданам или лицам без гражданства режима пребывания (проживания) в РФ. Изменения, внесенные Федеральным законом от 5 ноября 2006 г. № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» Федеральный закон от 23 июня 2013 г. № 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение» и Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в порядок выезда и въезда, в правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также в кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Данные изменения были сопряжены с принятием Федеральных законов от 30 декабря 2012 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации и в статьи 18.9 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[12], которыми было изменено правовое положение граждан и лиц без гражданства в России. Изменения направлены на ужесточение ответственности и противодействие нелегальной миграции в плане реализации государственной миграционной политики. Иностранцам, задержанным в нашей стране за правонарушение, могут запретить въезд в Россию на целое десятилетие после обязательного выдворения из РФ. Деятельность фирм, где трудились иностранные граждане и лица без гражданства, может быть приостановлена и оштрафована на миллион рублей. Предусматривается запрет на выезд иностранных граждан, которые использовали подложные документы или не оплатили в период своего предыдущего пребывания налоги, административные

штрафы. Запрещается въезд в Россию и тех, кто не возместил расходы, связанные с собственным административным выдворением или депортацией. Разрешение на привлечение и использование иностранных работников выдается сроком на один год и в случае его нарушения наступает административная ответственность. Правоприменительная практика свидетельствует, что также иностранные лица и совершают более половины всех преступлений, а поэтому законодатель запретил въезд в Россию тем мигрантам, у кого есть непогашенная судимость за совершение умышленных преступлений как на территории России, так и за ее пределами. Российский законодатель идет, что называется, в ногу со своими зарубежными коллегами. Так, запрет въезда иностранцев, которые ранее были депортированы, с одновременным установлением санкций за попытку повторного въезда установлен в США – от 4 до 10 лет, в Австралии от 3-х лет до постоянного запрета на въезд. В Германии для таких лиц сразу установлен постоянный запрет на въезд. Изначально, высылка, связанная с осуждением за преступления особой категории, во всех случаях признавалась необходимой в демократическом обществе в интересах предотвращения преступлений и защиты прав и свобод других лиц. Впоследствии акцент был сделан на тяжести преступления, совершенного высылаемым лицом. Как правило, вмешательство признавалось оправданным в случае осуждения лица за телесные повреждения, грабеж, преступления, связанные с наркотиками. В последнем случае вмешательство признавалось оправданным и с точки зрения охраны здоровья. Безусловным является тот факт, что нарушение сроков пребывания лица на территории страны, умышленный обман иммиграционных властей, «пренебрежение» иммиграционным контролем, невыполнение предписания о депортации, порядка оформления документов и другие противозаконные действия могут служить практически абсолютным оправданием депортации (высылки) и обосновывается необходимостью предотвращения беспорядков. С другой стороны, административное правонарушение, предусматривающее в качестве наказания незначительный штраф не может расцениваться как

достаточное основание для вмешательства в семейную жизнь супругов. Причина защиты прав мигрантов в свете защиты прав на уважение семейной жизни при осуществлении высылки (депортации) остается актуальной в том числе для нашего государства [4]. Современная система управления миграцией включает обеспечение свободы перемещения лиц, не занимающихся экономической деятельностью. А также создание унифицированного трудового режима в части трудоустройства, разработки отдельных оптимальных стандартов социальной защиты для всех прибывающих на территорию Единого экономического пространства. Рассмотрение интеграционных процессов требует особого внимания к последовательному развитию и реализации принципа обеспечения свободного перемещения иностранной рабочей силы.

Непоследовательность миграционной политики отражается на состоянии миграционного законодательства, страдающего от внутреннего противоречия между фактической направленностью на борьбу с незаконной миграцией и очевидной необходимостью либерализации. Фактически общепризнанной является необходимость принятия рамочного федерального закона в сфере миграционной политики, который устанавливал бы общие начала правового регулирования в сфере правового статуса иностранных граждан, правового режима «транснациональных коридоров и транзитного проезда иностранных граждан через территорию России, порядка добровольного переселения соотечественников из-за рубежа, правового режима приграничных территорий (пограничных зон)».

Перспективное законодательство по миграционной проблематике уже на данном этапе может быть насыщено рядом юридических инструментов, которые позволили бы ввести миграционную ситуацию в правовое русло. Общим пожеланием специалистов является создание единой сети баз данных, содержащих информацию по различным аспектам миграции. Опыт Нидерландов, европейской страны, одной из первых столкнувшейся с проблемой аккультурации большого числа инокультурных иммигрантов,

показывает приоритетное значение объединения в единую сеть баз данных различных органов публичной власти (налоговых органов, службы иммиграции и натурализации, муниципалитетов). Информационный подход к решению проблемы следует применять, возможно, более широко, в том числе создавать компьютеризированные базы данных на ведомственном, межведомственном, федеральном и международном (в рамках СНГ) уровнях. Предметная наполненность данных информационных массивов должна отражать такие направления, как целевые потребности в трудовых ресурсах определенных специальностей в различных регионах и государствах, опыт соприкосновения лиц, находящихся за границей государства своего гражданства с правоохранительными и иными органами власти принимающих государств, обобщенная информация о происшествиях с участием иностранцев, информационные банки об иностранцах-правонарушителях и т.д.

С учетом федеративной формы государственного устройства России перспективный миграционный закон должен включать положения, разграничивающие полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере регулирования миграции. Пункт «н» ст. 71 Конституции РФ относит определение статуса государственной границы к исключительному ведению Российской Федерации. Однако принадлежность полномочий по регулированию статуса приграничных территорий не отнесена Конституцией РФ к ведению Федерации или субъектов РФ, хотя вполне вероятно, что в современных условиях указанная конституционная норма может быть истолкована расширительно и указанные вопросы также относятся к федеральному ведению. Вместе с тем приграничные территории в основном являются районами сосредоточения предпринимательской и трудовой деятельности иностранцев, что по-разному влияет на интересы населения в различных субъектах РФ. Следовательно, в целях стабилизации социально-экономической обстановки в приграничных районах целесообразно делегировать часть вопросов правового регулирования экономической, трудовой деятельности иностранных граждан и т.д. субъектам

РФ. На пути подобных преобразований существует ряд препятствий. Во-первых, согласно ч. 3 ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина (а значит, как граждан РФ, так и иностранцев) могут быть ограничены только федеральным законом. Во-вторых, необходимо учитывать, что сфера федеративных отношений в последнее время претерпела коренную централизацию, основной формой распределения полномочий является не разграничение, а делегирование, при этом договорная форма такого распределения уже выведена из оборота. В этой связи реализация предложений по передаче в договорном режиме части полномочий федерального центра в сфере миграции органам государственной власти субъектов РФ, выдвинутых А.А. Мишуниной, выглядит несколько проблематично. Очевидно, что если делегирование и состоится, то правовой основой его в реальности может стать федеральный миграционный закон, состав же передаваемых полномочий всецело зависит от усмотрения федерального центра и степени осознания им существующей проблемы.

Ученые, исследовавшие правовой статус государственной границы, желали отразить его сущность, использовали при этом различные термины: «правовой режим государственной границы», «конституционно-правовой режим государственной границы», «правовая основа государственной границы», «режим функционирования государственной границы». В действующем законодательстве РФ нет легального понятия «статус государственной границы». В связи с этим, представляется неверным вывод отдельных авторов [19] о том, что понятие «статус государственной границы Российской Федерации» закреплен в ст.3 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-ФЗ-1 «О государственной границе РФ». В названной статье законодателем закреплены лишь основные положения, касающиеся защиты и охраны государственной границы, которые являются содержанием рассматриваемого термина, но они не входят в одно определение «статус государственной границы». Рассматривая статус «государственной границы» следует вести речь не о статусе субъектов правоотношения, а о статусе объекта права, то есть о статусе реального блага,

на охрану которого направлены субъективные права и юридические обязанности. Государственная граница является объектом права. Отсюда можно сформулировать определение государственной границы, которое является объектом права, представляет собой урегулированную нормами права систему общественных отношений, являющихся предметом правового регулирования. Представляется необходимым определение «статус государственной границы» изложить в проекте Федерального закона «О статусе и защите государственной границы Российской Федерации» [1].

С 1 декабря 2001 г. вступил в силу договор о ЕС в редакции Лиссабонского договора, один из пунктов которого - миграционная политика ЕС. Лиссабонский договор относит политику по вопросам границ, убежища и иммиграции к пространству свободы, безопасности и правосудия и выделяет ее регулирование в главу 2 (ст. 77-80) раздел V. Лиссабонский договор, в целом, ужесточает политику в отношении легальных мигрантов, но, с другой стороны, делает ее более социальной, установив максимальный мораторий на въезд на территорию ЕС сроком на 5 лет. Остальными частями иммиграционной политики ЕС является: интенсификация борьбы с нелегальной миграцией, поддержка и стимулирование легальной миграции; позиционирование иммиграции как важного элемента отношения к странам происхождения и транзита иммигрантов; интеграция постоянно проживающих иммигрантов в общество принимающего государства-члена ЕС. Среди многочисленных проблем борьбы с нелегальной миграцией можно выделить три основных:

1) идентификация личности нелегальных мигрантов; 2) содержание нелегальных мигрантов, а также 3) большие расходы, связанные с задержанием и проведением необходимых работ с нелегальными мигрантами. Миграционная политика ЕС формируется, исходя из: 1) факта неизбежного роста потоков в будущем; 2) выгод, которые мигранты могут принести ЕС; 3) выгод, которые мигранты могут принести самим себе. ЕС нуждается в скоординированной политике миграции, учитывающей все ее аспекты, а также контакты со

странами происхождения и транзита мигрантов. Миграционная политика ЕС базируется на следующих принципах: транспарентность и рациональность; дифференциация прав мигрантов в зависимости от срока их проживания в ЕС; совершенствование процедур подачи ходатайств о выезде и их оценке. Для предупреждения и борьбы с нелегальной миграцией важно содержание и объем понятий «нелегальная миграция» и «нелегальный мигрант». Нелегальная миграция определяется как трансграничное перемещение лиц с нарушением правовых норм о выезде, пребывании или въезде. К категории «нелегальный мигрант» отнесены: во-первых, граждане третьих стран, которые нелегально выезжают на территорию государства-члена ЕС по суше, по воде или по воздуху, включая транзитные зоны в аэропортах, в том числе с использованием фальшивых документов или с помощью организованных преступных контрабандистов или торговцев людьми; во-вторых, лица, которые нелегально выезжают в страну по действительной визе или по безвизовому режиму, но находятся в стране свыше разрешенного срока или используют цель приезда без разрешения властей; в-третьих, лица, ищущие убежища, которые не покидают страну после вынесения окончательного отрицательного решения по их ходатайству [20; 9; 10].

Борьба с глобальными вызовами предполагает противодействие не только нелегальной миграции, но и экономической миграции на международном уровне. Примером является рамочная конвенция об изменении климата. В результате дальнейшего развития и реализация механизма глобальной экономической безопасности, в 1997 г. был принят Киотский протокол к рамочной конвенции (установлены количественные обязательства сторон по снижению выбросов парниковых газов к уровню выбросов 1990 г.). Отсутствие законодательной нормативной базы, а также заинтересованности государства в реализации механизмов, заложенных в Киотском протоколе, привели к тому, что ратификация протокола Россия до последнего времени не участвовала в проектах совместного осуществления механизма развития в торговле квотами на выброс парниковых газов. А стремление РФ в 2010-2011 гг. начать

применение киотских механизмов привело к тому, что первая «киотская» сделка по переделке единиц сокращения выбросов была обжалована в судебном порядке [18].

По данным о количестве мигрантов по странам мира, опубликованным в специальном докладе ООН, на первом месте оказались США, где проживают 45,8 миллиона мигрантов. На третьем месте Германия (9,8 миллиона), а на втором Россия, где проживают около 11 миллионов мигрантов. Причем у нас есть шансы вырваться вперед в этом «соревновании» за число мигрантов, и это может оказаться опасно (принимая во внимание различный культурный уровень мигрантов и «коренного населения» России) [13].

В России наиболее развитой, но не менее проблемной областью правового регулирования миграционных отношений является административная и уголовная ответственность. При этом следует признать, что на современном этапе политика нашей страны в сфере управления миграционными процессами не обрела четких границ общегосударственной политики, например, в области административного содействия потенциальным мигрантам, чей приезд в Россию необходим и для нашего государства с экономической точки зрения. Для государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации, своевременного принятия по ее нормализации, необходима система миграционного контроля, с помощью которого контролируется въезд в Россию и по стране граждан и лиц без гражданства, их пребывания на территории страны, порядок выезда с территории России данной категории лиц. При этом очень важны меры двухстороннего и многостороннего сотрудничества государств, определение совместных стратегий и формирование контроля, под которым понимается осуществление уполномоченными органами исполнительной власти комплекса мероприятий по соблюдению иностранными гражданами и лицами без гражданства законодательства Российской Федерации.

Формируются предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования в сфере миграции населения, подтверждается необходимость принятия миграционного кодекса Российской Федерации с позиции административно-правового регулирования [13] и составления в обобщении нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу миграции, с учетом формирования механизма эффективного управления миграционными процессами, которые имеют системный характер и заключаются в совершенствовании его основных форм (правовых, организационных, режима пребывания/ проживания иностранных граждан и лиц без гражданства), а также необходимости создания механизма территориального распределения мигрантов, в формировании государственных мер, направленных на борьбу с незаконной миграцией, что значительно упростит реализацию миграционной политики Российской Федерации, ускорит решение проблемных вопросов, сократит бюджетные расходы. Следовательно, Миграционный кодекс РФ включает не только (во-первых) общие положения, закрепляющие законодательство о миграции: задачи, принципы, действие законодательства во времени, в пространстве и по кругу лиц, но и (во-вторых) ответственность в сфере миграции, а также положения по формированию эффективного государственного управления в сфере миграционной политики Российской Федерации [13, 8].

На наш взгляд, принимая во внимание, что стратегия развития миграционного законодательства должна носить контрольно-надзорный характер, необходимо создание в структуре Федеральной миграционной службы России – иммиграционной полиции – отдела, способствующего эффективному выявлению нарушений миграционного законодательства, со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий, что послужит важным шагом в строительстве эффективного государственного управления. Принимая во внимание географическое положение отдельных регионов РФ, многонациональный состав населения, изменения в некоторых регионах страны

предлагается осуществлять разработку и принятие программ социально-экономического, демографического развития регионов, государственной поддержки мигрантов [21]. В качестве основных мероприятий Программы можно понимать следующее.

Во-первых, создание межведомственных комиссий в целях повышения эффективности профилактики преступности мигрантов в зоне миграционного конфликта.

Во-вторых, в программе необходимо предусмотреть нормотворческую деятельность законодательных органов федерального, регионального и муниципального уровня. В настоящее время федеральный законодатель достаточно реагирует на изменение отношений в данной сфере, в том числе, и путем принятия ряда федеральных законов с изменением правового положения иностранных граждан в Российской Федерации, порядка въезда и выезда в Российскую Федерацию, внесения изменений в Кодекс РФ об административных нарушениях [16]. Думаем, что утвержденная Президентом РФ концепция миграционной политики до 2025 г., которая предусматривает ужесточение наказания за нарушение миграционных правил, не исключает, а предполагает облегчение легализации законопослушных мигрантов вплоть до получения российского гражданства [17] (план легализации нелегальной миграции).

В-третьих, для эффективной борьбы с преступностью мигрантов на территории РФ необходимо усовершенствовать систему мониторинга миграции населения и преступлений, совершенных мигрантами (учет всех проявлений терроризма в регионах РФ; учет всех социальных конфликтов [7; 11; 2]).

При этом, на наш взгляд, целесообразно дальнейшее принятие комплексных законов, направленных, например, на борьбу с организованной преступностью. На международном уровне принимаются международно-правовые акты именно комплексного характера о реагировании на наиболее

опасные проявления преступлений. Такого рода документы обязательно включают положения о предупреждении указанных проявлений, возмещении ущерба, устранения иных их последствий.

В-четвертых, в период реализации Программы данных осуществлялся анализ и обобщение статистических данных, имеющихся в регионе и полученных от правоохранительных органов, которые необходимо дополнить целевым изучением при необходимости отдельных наиболее актуальных вопросов.

В-пятых, в целях снижения существующего уровня правового регулирования со стороны общественности необходимо обеспечить повышение оперативного реагирования на заявления и сообщения о правонарушениях, о социальных конфликтах, о действиях, направленных на возбуждение ненависти или вражды, которые совершены в зоне миграционного конфликта. Законодатель, пока, в основном, вынужденно, с опозданием или уже «в след» за серьезными изменениями криминальной ситуации, криминализирует все новые деяния, организованных и профессиональных преступников. К сожалению, именно «идет в ногу», а не опережает события, не предупреждает их, эффективно на основе уже выявленных законодателем преступности.

До сих пор не приняты законодательные акты, которые бы содержали те меры борьбы с организованной преступностью, которые доказали свою эффективность в США, Италии, Германии и целом ряде других государств. Так, в США Закон РИКО провозглашает в качестве основной цели «уничтожение криминальной организации как таковой» [5].

К сожалению, следует признать, что глобальные миграционные потоки и соответствующая нормативно-правовая база регулирования миграции как международного процесса не решает накопившихся в этой области проблем (например, конфликт на Украине). Практически отсутствует межгосударственная координация нелегальных миграционных потоков, волны

которой продолжают свое действие прежде всего в европейские страны (ее нет даже на уровне деклараций). Если говорить о постсоветском пространстве, где миграционные потоки также носят массовый характер, то в рамках СНГ 15 апреля 1994 г. было заключено Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защите трудящихся-мигрантов (однако данный документ носит декларативный характер).

Проблемы управления миграцией: первые шаги. Анализ механизмов регулирования современных миграционных процессов показывает низкую и даже снижающуюся эффективность их использования только на уровне страны. Стратегический выход из сложившейся ситуации связан с элементами глобального управления в этой сфере. При этом, видимо, глобальное регулирование должно касаться только трудовой миграции, а вопросы репатриации, натурализации мигрантов, а также правила приема беженцев в обозримой перспективе будут определяться сугубо национальными законами. Это связано с устойчивостью институтов государственного суверенитета [6; 3].

Поэтому будет возрастать значение комплексных федеральных законов, например, в сфере борьбы с организованной преступностью. При совершенствовании законодательства следовало бы сочетать консервативный подход с оперативным учетом изменяющейся социальной и криминологической ситуации.

По нашему мнению, с точки зрения глобального управления миграцией, первый шаг можно сделать в рамках «Большой восьмерки», путем принятия декларации о том, что:

1) вменяемая миграция – это благо, если связанные с ней процессы носят регулируемый характер;

2) добиваться повышения качества института регулирования межотраслевых миграционных потоков можно, если будет создан

межгосударственный механизм совместных действий стран «Большой восьмерки»;

3) будет создана группа экспертов высокого уровня, которая должна разработать конкретные предложения.

При этом следует помнить, что есть «всеобщий интерес» - универсальный интерес в масштабе мирового сообщества, «всеобщий интерес» - в отраслях и сферах совместной деятельности государств, «национальный интерес, отражающий государственный суверенитет. Американская модель глобального административного права включает экономические и транснациональные организации, в «сетях» которых действуют все участники – государственные и иные организации [15].

Их глобальные нормы и стандарты ограничивают действия национальных норм. Острые противоречия негативно влияют на устойчивость институтов международно-правовой регуляции. Усмотрения отдельных стран иногда служат поводом для жесткой оценки внутренних институтов других государств. Обостряющееся противоборство при решении конкретных задач приводит к тому, что национальные интересы нередко приносят в ущерб корпоративным интересам, а международные – государственным.

Список литературы

1. Бондаренко В.М. Статус государственной границы как объект конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения, 2011, № 4, С. 152-157.
2. Борщевский М. Добро пожаловать // Рос. Газета. 17 марта 2014 г.
3. Гонтмахе Е. Мировые интеграционные процессы: необходимость глобального регулирования // Вопросы экономики, 2013, № 10, С.136-146.
4. Грачева М.А. Высылка (депортация) мигрантов в свете защиты прав на уважение семейной жизни в современном суде по правам человека // Право и политика, 2013, № 2. С.232-236.

5. Долгова А.И. Закономерность, преступность, организованная преступность и криминология // Прокурорская и судебная практика, 2007, № 1-2, С.71-91.
6. Долгова А.И. Криминальная ситуация на границе, в приграничных регионах, организованная преступность и закон // Прокурорская и следовательская практика, 2006. № 1-2, С. 102-138.
7. Зыкова Т. Не рабы понаехали // Рос. Газета, 14 марта 2014.
8. Немченко О.В. Правовое регулирование миграционной деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации // Автореф. канд. юрид. наук. – М., 2012, С. 12-18.
9. Полетаев С.П. Иммиграционные проблемы Европейского союза // Борьба с преступностью за рубежом, 2012, № 10, с. 17-23.
10. Полетаев С.П. Организованная преступность и нелегальная миграция в китайской диаспоре Великобритании // Борьба с преступностью за рубежом, 2012, № 11, с.13-26.
11. Полипов Ю. Паспорт за заслуги // Рос. Газета, 28 февраля 2014.
12. Рос. газета, 11 января 2013 г.; Рос. газета, 25 июня 2013.
13. Семенова А.В. Государственное управление в сфере реализации миграционной политики Российской Федерации // Автореф. дис. ... кандидат. юрид. наук. – Саратов, 2011, С. 4-10.
14. Сурма И.В. Соглашение о реадмиссии в контексте современных миграционных процессов в Европе и России. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011, №4. С.146 и далее. Россия является страной-транзитером, а поэтому должна интенсифицировать усилия по заключению соглашения со своими соседями, поставляющими наибольшее количество нелегальных мигрантов, в противном случае мигранты будут выдворяться с ее территории за счет российского бюджета.
15. Тихомиров Ю.А. Сравнительное правоведение: развитие концепций и общественной практики // Журнал российского права, 2006, № 6, С.3-15.

16. Федеральный закон от 30 декабря 2012 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; Федеральный закон от 30 декабря 2012 № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», и статьи 18.9 и 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Рос. газета, 11 января 2013.

17. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. 207-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение // Российская газета, 25 июня 2013; Федеральный закон от 3 февраля 2004 г. № 5-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс РФ и в статью 31 УПК РФ // Рос. Газета, 14 марта 2014.

18. Фомченков Т. Погостили да и остались // Российская газета, 13 октября 2013.

19. Чебаев В.Н. О статусе объекта в конституционном праве // Государство и право, 2008, № 5, С.90-94.

20. Шалиев К.А. Международно-правовые основы миграционной политики Европейского союза // Автореф. дис. канд. юрид. наук. – М., 2011, с.16-20.

21. Шаманский Д.А. Противодействие преступности в зоне миграционного конфликта // Рос. следователь, 2013, № 22, С.29-31.