

M. Ю. Попов

ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В УСЛОВИЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

В статье автор указывает на место миграционных процессов в развитии жизни и роль миграции в становлении человеческого сообщества в целом и зарождении и смерти отдельных культурно-исторических общностей в частности. Конспективно отмечает основные черты миграционной политики Российской государства в имперский и советский периоды жизни страны. Обозначает причины и условия усиления миграционных процессов в последние десятилетия за рубежом и на территории Российской Федерации. Определяет время начала формирования современной российской миграционной системы. Проводит краткий анализ содержания и состава миграционного законодательства и делает вывод о его месте и роли в российском праве. Рассматривает содержание отдельных понятий в области государственно-правовых основ миграции и миграционных процессов. Выявляет основные черты угрозы национальной безопасности со стороны незаконной и неконтролируемой миграции. Предлагает ряд мер, направленных на оптимизацию внешних миграционных процессов в России.

Ключевые слова: миграция, миграционные процессы, миграционная политика, миграционная система, миграционный контроль, беженцы, вынужденные переселенцы, мигрант, мигранты, миграционное законодательство, миграционное право, внутренняя миграция, внешняя миграция, отрасль, подотрасль.

M. Yu. Popov

THE MAIN FEATURES OF LEGAL REGULATION OF MIGRATION PROCESSES UNDER CONDITIONS OF PROVIDING NATIONAL SECURITY IN RUSSIA

The author of the article indicates the place and role of migration processes in the development of life, development of human society on the whole, the origin and decease of separate cultural-historic communities in particular. He summarizes the main features of migration policy of the Russian State during imperial and soviet periods of the country's life, briefly outlines the reasons and conditions of the rise of migration processes over the last decades abroad and on the territory of the Russian Federation. The author defines the beginning of formation of the current Russian migration system, provides a brief analysis of the content and structure of migration legislation and makes a conclusion about its place and role in the Russian law system. The article analyses the content of separate notions in the field of state and legal foundations of migration and migration processes. The author identifies the main features of the threat to the national security from illegal and uncontrolled migration. He suggests a number of measures directed at optimization of external migration processes in Russia.

Key words: migration, migration processes, migration policy, migration system, migration control, refugees, forced migrants, a migrant, migrants, migration legislation, migration law, internal migration, external migration, a branch, a subbranch.

Миграция является неотъемлемой частью жизни значительного числа представителей биологических видов, населяющих Землю. Она оказывала и продолжает оказывать решающее воздействие не только на поведение, но и на внешний вид и физиологические свойства различных обитателей нашей планеты. Именно миграция в итоге привела человеческое сообщество к многообразию культур и народов. Миграционные процессы лежат в основе создания и крушения великих империй и цивилизаций и не прекращаются ни на день. Сегодня мы наблюдаем мощные миграционные потоки, которые могут перекроить культурно-политический код Европы и отдельных регионов России. Бесконтрольная массовая миграция извне и внутри страны

всегда доставляла большие проблемы государственной власти и коренному населению во всех частях света и при любой общественно-политической формации, поскольку провоцировала социально-политическую напряженность и конфликты.

Миграционная политика как разновидность государственной политики берет свое начало в России в конце XVII в. Причинами ее появления послужили активный приток иностранцев для заселения неосвоенных территорий и массовое привлечение носителей научных, технологических и современных на тот момент военных знаний и умений. Вместе с тем постепенно устанавливался жесткий административный контроль за внутренним перемещением и

эмиграцией населения Российской империи. Такая политика потребовала принятия соответствующих нормативных актов и постепенного создания специальных органов власти, т. е. миграционной системы.

Политика жесткого административного контроля миграционных процессов с 30-х гг. XX в была характерной чертой жизни в СССР. После распада Советского Союза в связи с демократическими преобразованиями в России этот контроль фактически утратил свою актуальность. Но geopolитическая катастрофа в СССР спровоцировала появление глубокого кризиса в экономике и социально-политической жизни на всем постсоветском пространстве, включая Российскую Федерацию. На территории России и в ряде бывших республик СССР вспыхнули межнациональные столкновения и гражданские войны. Это неизбежно привело к массовой миграции значительной части населения бывших советских республик преимущественно на территорию России.

Крушение СССР повлекло за собой другую проблему уже планетарного масштаба. В условиях, когда большое число стран выпало из зоны экономического и политического влияния Советского Союза, они оказались один на один со многими нерешенными внутренними проблемами и внешними вызовами в лице так называемых «мирового гегемона» и мирового терроризма, порожденного этим же «гегемоном». Некоторые государства фактически прекратили свое существование и превратились скорее в географические образования с абсолютно утраченным инстинктом государственности, разрушенной экономикой и населением, где воюют все против всех. Эта причина стала основой возникновения новых массовых миграционных потоков, направленных преимущественно в страны Западной Европы.

Между тем проводимая руководством России с конца 90-х гг. ХХ в. внутренняя и внешняя политика быстро (по историческим меркам) позволила установить в стране относительно стабильный политический и экономический режим, обеспечивающий гражданам более-менее достойный средний уровень жизни. Конечно, множество проблем не было разрешено, однако по сравнению со странами «третьего мира» и большей частью бывших союзных республик Россия стала очагом спокойствия и достойной жизни. Вследствие этого мигранты начали рассматривать ее территорию как привлекательный объект.

Процесс формирования законодательства в области контроля миграционных потоков в новой демократической России берет свое начало с принятия в декабре 1993 г. Конституции

Российской Федерации и двух федеральных законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах». В этот же период начинается постепенное формирование миграционной системы России.

В настоящее время законодательная база нашей страны обладает относительной стабильностью, однако ее образование еще не завершено. Так, наблюдается движение в сторону систематизации модифицированных отраслей права, создаются новые подотрасли права, появляются межотраслевые объединения норм, не входящие в известную схему. Наглядным примером данного процесса может выступить обращение к миграционному законодательству. Сегодня оно обладает значительной противоречивостью и недосказанностью. Это происходит не только по причине разнокачественного характера его источников, но и в силу неопределенности его основных начал, предмета и метода правового регулирования, что существенно затрудняет эффективное законотворчество. Важную роль в формировании миграционного законодательства играют политические, демографические, экономические факторы, а также ведомственные интересы. Это обуславливает возможность квазиправового регулирования миграционных потоков и ослабляет правовую систему. Сказанное относится в равной степени как к региональному, так и к федеральному законотворчеству [1].

Таким образом, для формирования упорядоченной системы управления миграционными процессами в России необходимо установить четкие юридические границы законодательного регулирования правоотношений. Это позволит устраниć коллизии, имеющиеся в миграционном законодательстве, и наладить более эффективное взаимодействие всех элементов российской миграционной системы.

Данную проблему невозможно решить без определения основных смыслов и понятий, места и роли самого миграционного законодательства в правовой системе России, да и в системе права в целом. Между тем уже здесь начинаются разнотечения.

Так, в первую очередь возникает вопрос: что представляет собой комплекс норм, регулирующих миграционные явления, особенно если учесть то обстоятельство, что миграция — это многоуровневое понятие в силу неоднородного состава самих мигрантов?

В целом миграция не как социальное, а как юридическое явление представляет собой перемещение лиц, сопровождаемое изменением их правового статуса. Следовательно, согласно российскому законодательству мигрант — это

лицо, изменившее место жительства или пребывания: вынужденный переселенец, беженец, иностранец и лицо без гражданства. Таким образом, предмет регулирования миграционного законодательства составляют общественные отношения, возникающие между органами государственной власти и мигрантами по поводу реализации их правового статуса при въезде в страну, пребывании или проживании на ее территории и при выезде из страны, а также при перемещении лица в пределах страны в целях изменения места жительства или временного пребывания.

С учетом этого можно определить следующие основные виды мигрантов:

- российские граждане;
- иностранцы;
- лица без гражданства;
- беженцы;
- вынужденные переселенцы.

При этом все перечисленные виды мигрантов имеют право перемещаться как внутри страны, так и за ее пределы на основании документов, выданных или оформленных в соответствии с федеральным законодательством.

В современных условиях понятие «мигрант» не имеет четкого определения ни в международном праве, ни в российском законодательстве. В основе большинства существующих дефиниций лежит понимание миграции как определенного вида перемещения, движения населения, а мигранта как лица, совершающего это перемещение. При этом выделяется несколько видов подобного перемещения: социальное, территориальное, естественное, профессиональное, отраслевое, механическое и др. [2]. В определениях, которые приравнивают миграцию к различным видам движения населения, смешиваются различные явления: перемещение людей по территории и перемещение людей по направленности и уровню образования, виду профессии и профессиональной квалификации, отраслям, предприятиям и т. д. В связи с этим сама категория «миграция» не поддается определению, если предположить, что переселение осуществляется вне зависимости от пересечения каких-либо территориальных границ. В широком смысле понятие «мигрант», безусловно, включает лиц, совершающих любые перемещения, связанные с изменением места пребывания. В этом случае его следует применять для обозначения круга лиц, на которых будет распространяться миграционная политика. Их правовой статус должен содержать дополнительные права и обязанности. Таким образом, законодательное определение мигранта необходимо сузить за счет введения дополнительных юридических признаков, причем для каждой конкретной формы миграции.

Существенные разнотечения возникают и в выявлении места и роли миграционного законодательства. Если обратиться к Интернету, то на известном сайте [«ru.wikipedia.org»](http://ru.wikipedia.org) представлено следующее определение: «Миграционное право — отрасль права, регулирующая передвижение человека и смену им места жительства или места пребывания. Миграционное право охватывает иммиграцию, эмиграцию, внутреннюю миграцию и временное пребывание человека за границей (туристические, деловые и иные поездки). Миграционное право, относящиеся к иностранным гражданам, обычно определяется национальным законом государства их проживания, и может сильно различаться в разных странах и в разные времена в зависимости от политического режима и социально-экономических возможностей и потребностей государства и общества в приеме новых иммигрантов».

Анализ российского законодательства свидетельствует о том, что миграционное право регулируется лишь несколькими нормативными актами: отдельными положениями Конституции Российской Федерации, пятью федеральными законами из такой подотрасли конституционного права, как основы правового положения личности, и несколькими федеральными законами в сфере уголовного и административного права [3]. Основную часть законодательства в области контроля и регулирования миграции составляют указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, внутриведомственные акты погранвойск России, внешнеполитических органов и Федеральной миграционной службы (упразднена Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156), т. е. регламентирующие административную деятельность самих органов, осуществляющих непосредственный миграционный контроль.

Т. Я. Хабриева приводит следующее определение: «Миграционное право — это комплексный межотраслевой институт, регулирующий миграционные отношения, возникающие в связи с осуществлением контроля и надзора над перемещениями мигрантов через Государственную границу Российской Федерации или в пределах ее территории, а также статус мигранта, отношения, связанные с представлением государственных услуг в сфере миграции, иные взаимоотношения между мигрантами и государственными органами» [4].

С данным утверждением можно было бы согласиться, если бы в нем отсутствовала категория «право», которая создает условия для самостоятельности указанной группы норм. Однако при внимательном рассмотрении предмета правового регулирования этой группы

законодательства мы увидим административную деятельность исполнительных органов власти в сферах:

- определения порядка получения статуса мигранта;
- конкретизации статуса мигранта, пределов осуществления мигрантами отдельных прав и исполнения обязанностей;
- установления порядка оказания мигрантам социальной помощи;
- регулирования элементов миграционного контроля;
- определения организационных аспектов функционирования органов исполнительной власти в сфере миграции населения;
- утверждения форм документов, необходимых в системе миграционного контроля [4].

Таким образом, напрашивается вывод о том, что миграционное законодательство представляет собой подотрасль административного права, регламентирующую административную деятельность отдельных органов исполнительной власти по осуществлению контроля над миграционными процессами в России.

Усиление такого контроля в последнее десятилетие объективно необходимо, поскольку бесконтрольная, незаконная миграция есть непосредственная угроза национальной безопасности России. В связи с этим главной задачей миграционной системы России является создание состояния юридической и силовой защищенности интересов российских граждан, общества и государства, которые могут быть подвержены угрозам в результате въезда в Российскую Федерацию, выезда из нее, пребывания и проживания на территории страны как нежелательных иностранных граждан и лиц без гражданства, так и граждан Российской Федерации, являющихся носителями таких угроз.

Незаконность — это вид юридической формы миграционного процесса. Она имеет широкое внутреннее содержание. Иначе говоря, многие общественные явления и процессы могут протекать в форме незаконной миграции, значительно отличаясь друг от друга. Это объясняет многовекторность негативного воздействия незаконной миграции на отдельных граждан, коренное население и государство.

Незаконная миграция как общественно вредное, а в отдельных случаях общественно опасное явление затрагивает многие сферы жизни общества. В области внешней и внутренней политики она выступает непосредственной угрозой безопасности страны, ее geopolитическим интересам и международному авторитету. В экономике — способствует расширению границ теневой экономики, существующей вне налогового и другого экономического законодательства,

изъятию из оборота страны огромной доли финансовых средств, в том числе путем вывоза их за рубеж; обостряет ситуацию на рынке труда и вытесняет с него российские предприятия и работников. В области социальных отношений — приводит к усилению напряженности и возникновению такого явления, как ксенофобия, обуславливает рост общеуголовной преступности.

Таким образом, незаконная миграция — это общественно вредное, а в ряде случаев общественно опасное, стремительно развивающееся явление, представляющее угрозу интересам национальной безопасности России.

В системе данного явления следует выделить:

- 1) незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации;
- 2) действия различных лиц, направленные на повышение уровня криминогенности в сообществах незаконных мигрантов;
- 3) создание этнических преступных сообществ;
- 4) терроризм;
- 5) наркобизнес и незаконный оборот сильнодействующих веществ;
- 6) торговлю оружием;
- 7) торговлю людьми;
- 8) незаконное предпринимательство;
- 9) контрабанду.

Следует отметить то обстоятельство, что незаконная миграция обладает высоким уровнем привлекательности для представителей преступных сообществ. Не секрет, что по уровню доходности бизнес, обеспечивающий незаконное перемещение мигрантов, занимает третье место после контрабанды наркотиков и оружия [5]. Незаконная миграция постепенно превратилась в хорошо отлаженное криминальное ремесло с устойчивой структурой, жестким распределением ролей вовлеченных лиц и гигантским оборотом теневого капитала.

Сложность решения проблемы пресечения незаконной миграции связана, во-первых, с ее латентностью; во-вторых, с отдаленностью наступления негативных последствий; в-третьих, с отсутствием теоретических наработок разрешения проблемы нелегальной миграции в условиях глобального передела мировых рынков; в-четвертых, с чрезвычайной сложностью борьбы с указанным явлением в силу психологической неготовности как сотрудников органов власти, так и граждан.

Представители государственной власти России и граждане Российской Федерации на бытовом уровне продолжают воспринимать мигрантов из бывших республик СССР как граждан единой страны, что является глубоким заблуждением. За 25 лет, прошедших с момента крушения Советского Союза, в бывших союзных республиках выросли два поколения лиц с иным

культурно-политическим кодом. Пример отторжения идеи славянского единства у значительной части населения Украины (а ведь это один из культурно и исторически близких нам народов) ничему не учит.

Сегодня в России был взят курс на ускоренное строительство совершенно новой системы контроля за миграцией, где наблюдаются существенные позитивные сдвиги. Однако решение данной проблемы требует не только карательных действий в отношении правонарушителей, применения к ним мер государственного принуждения, но и комплекса норм по предотвращению и борьбе с незаконной миграцией внутри самой системы. Ускоренное создание новых государственно-правовых институтов всегда было связано со значительными издержками в первую очередь с вопросами преодоления так называемого «человеческого фактора». В условиях набирающего оборот процесса мировой глобализации и обостряющихся по этой причине в Российской Федерации проблем социально-демографического характера совершенствование правовых основ противодействия незаконной миграции должно быть направлено на решение следующих задач:

— ужесточение ответственности за нарушение миграционного законодательства, в том числе в отношении граждан России, способствующих незаконной миграции иностранцев;

— выработку справедливых (главным образом с точки зрения интересов Российской Федерации) правил приобретения иностранцами права на проживание в пределах территории Российской Федерации;

— создание постоянно действующей системы повышения квалификации сотрудников служб, осуществляющих миграционный контроль;

— формирование эффективной системы взаимодействия всех органов государственной власти и местного самоуправления в области осуществления миграционного контроля и адаптации мигрантов;

— усиление продуктивности уже существующих институтов депортации и административного выдворения.

Представляется, что данные меры позволят создать более эффективную миграционную систему России и достойно ответить на глобальные вызовы ближайшего десятилетия.

Примечание

* Схема известна из курса теории права, это отрасль, подотрасль, институт, норма.

Список библиографических ссылок

1. Миграционное право: учеб. пособие / под ред. А. Н. Чашина. М.: Дело и Сервис, 2015.
2. Самойлов В. Д. Государственно-правовые основы миграционной системы Российской Федерации: учеб.-метод. пособие. М.: МИЭМП, 2007.
3. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О беженцах: федер. закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О вынужденных переселенцах: закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федер. закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О гражданстве Российской Федерации: федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федер. закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Хабриева Т. Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008.
5. Жемчужников А. А. Миграционные программы как способ социальной адаптации беженцев и трудовых мигрантов в России // Актуальные вопросы государственно-правового развития на современном этапе: материалы всерос. науч.-практ. конф., 9—10 июня 2016 г. Екатеринбург, 2016.

© Попов М. Ю., 2016