

УДК 325.1

## СОВРЕМЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И ЕЁ ВЛИЯНИЕ НА МИГРАЦИОННУЮ БЕЗОПАСНОСТЬ В АЗИАТСКОЙ ЧАСТИ РОССИИ

И.В. Никитенко

Филиал ФГКУ «ВНИИ МВД России» по Дальневосточному федеральному округу,  
Казарменный пер., 15, г. Хабаровск, 680020,  
e-mail: dfvnii@mail.ru

*Представлен опыт исследования криминологических аспектов обеспечения миграционной безопасности государства, который позволяет утверждать, что миграционная политика современной России весьма противоречива и не всегда отвечает интересам общественной и государственной безопасности, о чем свидетельствует ряд последних изменений миграционного законодательства. Дана критическая оценка адекватности миграционной политики современным правовым реалиям.*

**Ключевые слова:** *безопасность, миграция, миграционная безопасность, угрозы, защищенность, миграционная политика, криминология, криминологическое обеспечение.*

Из теории общественного договора и государственного суверенитета, разработанной ещё в XVII в. философом-материалистом Томасом Гоббсом (1588–1679), следует, что в государственном устройстве имеют место множественные противоречия между его предполагаемой сущностью и фактическими результатами деятельности. Это суждение во многом обуславливает и некоторые из недостатков современной миграционной политики, критика которых отражена в настоящей статье.

Очевидно, что одним из критериев эффективности миграционной политики государства является минимизация детерминируемых миграционными процессами угроз, поэтому многие из современных криминологических исследований сосредоточены на проблемах обеспечения миграционной безопасности.

Обзор научных публикаций, относимых к указанной проблематике, позволяет прийти к выводу о том, что некоторые авторы сходятся во мнении о неэффективности одностороннего подхода, основанного исключительно на ужесточении миграционного режима в вопросах профилактики миграционных деликтов. Это же можно сказать и о миграционной преступности, а именно определенной категории преступлений, причиняющих вред интересам личности, общества и государства в связи с миграциями населения. Данное обстоятельство обусловило формирование системы криминологического обеспечения миграционной безопасности как одного из компонентов национальной безопасности.

Исследовательский интерес к вопросам миграционной безопасности в Азиатской части России обусловлен рядом уникальных особенностей указанной территории, которые детерминируют некоторые из проблем демографии, экономики, государственного строительства и т.п. Значение этого макрорегиона всегда определялось в первую очередь его природным, военно-стратегическим и геополитическим потенциалом.

*Азиатская часть России – территория РФ, географически относящаяся к Азии, административно подразделяется на Уральский, Сибирский и Дальневосточный федеральный округ. В многочисленных публикациях по отечественной истории, географии и этнологии азиатских территорий Азиатская часть России часто отождествляется с географическим термином «Россия азиатская». Главные же из проблем регионального развития специалисты связывают с обеспечением демографического баланса, обусловленного чрезвычайно низкой плотностью собственного населения, неосвоенностью указанных территорий и их удаленностью от центральной, наиболее населенной части страны на фоне высокой динамики миграционных процессов (курсив мой – И.В.).*

Следует отметить, что подобный географический срез не исключал возможности экстраполяции выявленных проблем и на другие регионы Российской Федерации.

Перманентное, более десяти лет, наблюдение за развитием миграционной ситуации в соответствующих регионах России позволило установить, что среди проблем нормативно-правового и

правоприменительного характера в связи с обеспечением миграционной безопасности преобладают следующие: системные и редакционные недостатки соответствующих правовых институтов; не всегда адекватная оценка степени и характера общественной опасности правонарушений, причиняющих вред миграционной безопасности государства; недостатки в организации функционирования самой системы обеспечения миграционной безопасности. Кроме этого, проводимая государством миграционная политика не всегда соответствует правовым реалиям. Однако отечественный и зарубежный опыт управления миграционными процессами свидетельствует о том, что такая политика не должна быть тенденциозно репрессивной или либеральной, но при этом приоритетно учитывающей интересы общественной и государственной безопасности [10, с. 3–12; 5, с. 284–306]. Это не означает, что в интересах обеспечения собственной безопасности государство должно стремиться к перманентному сокращению внешней миграции, включая и её трудовую составляющую, рассчитывая лишь на собственные трудовые ресурсы. Опыт наиболее развитых в экономическом отношении стран свидетельствует об обратном. Известно, что секрет «экономического чуда», демонстрируемый странами с наиболее высокими темпами экономического развития, расположенными в Юго-восточной Азии и Латинской Америке, специалисты связывают с теми конкурентными преимуществами, которые определяются стоимостью производительных сил. Это же можно сказать и о транснациональных экономических системах, влияющих на мировую экономику через размещение производственного сектора в странах с наиболее дешевой рабочей силой, либо использующих труд иммигрантов из этих стран [6, с. 234–248].

Тезисы о влиянии миграционных процессов на современную экономическую ситуацию лишь подчеркивают актуальность проблем, связанных с определением вектора развития миграционной политики современной России, что в свою очередь существенно влияет на состояние миграционной безопасности государства.

Изучение основных тенденций в развитии миграционной политики России более чем в десятилетний период новейшей истории позволяет судить о её противоречивости, а главное – неполном соответствии основным национальным приоритетам, нашедшим отражение в ряде политических деклараций о стратегической безопасности и развитии страны в ближайшей и среднесрочной перспективе [1–3, 8]. Так, в последние годы уче-

ные и политики активно обсуждают проблемы, суть которых, в самом обобщенном виде, может сводиться к ряду вопросов [4, 7]:

1) Представляет ли иммиграция опасность национальным интересам России, и если да, то насколько существенную?

2) Может ли российская экономика сегодня устойчиво функционировать, а тем более развиваться без расширения масштабов трудовой миграции?

3) Что в большей степени влияет на характер отечественной миграционной политики: экономическая целесообразность или интересы обеспечения общественной и государственной безопасности?

4) Готово ли российское общество к решению демографических и иных взаимосвязанных проблем путём увеличения иммиграционных потоков?

5) Способствует ли ужесточение миграционного режима управляемости миграционными процессами вообще и снижению их нелегальной составляющей в частности?

6) Целесообразно ли проводить селективную миграционную политику и следует ли прилагать усилия для интеграции иностранных мигрантов в российское общество?

Разумеется, это не полный перечень проблем, отражающих всю многоаспектность общероссийской дискуссии о том, в каком направлении развивается отечественная миграционная политика. Однако в криминологическом аспекте важны именно те из них, у которых непосредственная взаимосвязь с вопросами обеспечения миграционной безопасности государства и, отвечая на которые, можно сформировать представление об адекватности миграционной политики современным вызовам.

Одни из последних, но наиболее заметных изменений миграционного законодательства РФ свидетельствуют о том, что отечественная миграционная политика сосредоточена на решении проблем интеграции трудовых мигрантов в российское общество, но это только на первый взгляд. В действительности правила оформления и переоформления трудовых правоотношений в миграционной сфере стали такими, что многие из иммигрантов вынуждены покидать приделы России, другие же, невзирая на угрозы административной ответственности, переходят в категорию незаконно пребывающих на её территории. Однако последних, судя по результатам экспертных опросов и некоторым аналитическим сведениям, значительно больше. И это при том, что из-за проблем

в экономике миграционная привлекательность нашей страны заметно снизилась.

Подобное развитие событий не способствует укреплению миграционной безопасности государства, но, напротив, детерминирует формирование новых вызовов и угроз, многие из которых потенциально криминогенны.

Для того, чтобы разобраться в вопросах формирования современной миграционной политики, необходимо обратиться к соответствующим разделам миграционного законодательства.

Как отмечалось ранее, в системе государственного регулирования миграционных процессов сегодня реализуется ряд масштабных проектов, которые должны обеспечивать общественный запрос на ужесточение миграционного режима и постепенное снижение иммиграционной активности. Однако социологические исследования показывают, что на общественное мнение во многом влияет акцентированное внимание политиков, СМИ, научной общественности и правоохранительных органов к миграционной проблематике, а на первый взгляд банальные правонарушения соотечественников не привлекают внимания общественности и, напротив, становятся резонансными событиями, если совершаются иммигрантами. Эта особенность скоро нашла отражение и в миграционном законодательстве РФ.

Так, в соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»: «въезд в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства неоднократно (два и более раза) в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, в течение трех лет со дня вступления в силу последнего постановления о привлечении к административной ответственности». При этом не уточняется, какие именно административные деликты имеет в виду законодатель. Однако, исходя из приоритетности принципа «буквальности толкования» законов, можно предположить, что подобная норма распространяется на все без исключения административные правонарушения, и даже относящиеся к правилам дорожного движения, без учета их тяжести и опасности. То есть перешёл дорогу в неподобающем месте – и вот уже основание для отсчёта с момента первого из двух допустимых правонарушений. В реальности же любой из иностранных

мигрантов в подобных случаях обременён «двойной» ответственностью, так как формально может попасть под административное выдворение или депортацию с последующим запретом на въезд в Россию, а если же избегает ответственности, то по формальным основаниям его относят к категории лиц «с нарушением режима пребывания в РФ».

Следующим из весьма противоречивых новаций миграционного законодательства явился Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», который вступил в силу с 1 января 2015 г. Этим законом вводятся дополнительные требования к пакету документов на оформление разрешений на временное проживание, видов на жительство, разрешений на работу и трудовых патентов.

Так, иностранные граждане и лица без гражданства, желающие оформить один из перечисленных документов, должны соответствующим сертификатом подтвердить владение русским языком, знание истории и основ законодательства России. Этот документ выдается образовательными учреждениями на территории России либо за ее пределами, которые входят в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации иностранным гражданам, сдавшим указанный экзамен.

Подобная законодательная инициатива должна способствовать интеграции иностранных мигрантов в российское общество, если бы не продуманные детали исполнения этого закона, связанные прежде всего с весьма ограниченными нормативными сроками, недостатками в самой процедуре тестирования и оформления сертификатов, весьма значительными для трудовой иммиграции финансовыми затратами на оплату подобных «услуг» и многое другое.

На основании мониторинга миграционной ситуации в ряде регионов Азиатской части России уже сегодня можно констатировать, что значительная часть иностранцев становится «нелегалами» после неудачных попыток пройти указанную процедуру и оформить патент, другие же её игнорируют, объясняя это отсутствием денежных средств или же неосведомлённостью в вопросах миграционного законодательства, которые нередко вызывают затруднения даже у представителей приглашающей и принимающей сторон. Но и первое, и второе способствует значительному росту

нелегальной миграции, что осложняет управляемость миграционными процессами.

*Социологические наблюдения и анализ соответствующих статистических данных позволяют констатировать, что по состоянию на апрель–май 2015 г. в южных регионах Дальневосточного ФО только 1/3 трудовых иммигрантов прошли предусмотренные миграционным законодательством процедуры, что может свидетельствовать о значительном приросте нелегальной миграции. Кроме этого, с ноября 2014 г. по март 2015 г. в ФМС России отмечался массовый отток трудовых иммигрантов за пределы РФ. Экспертные опросы свидетельствуют о том, что среди выезжающих, как правило, наиболее законопослушная часть мигрантов. Однако среди основных мотивов отъездов сами иммигранты называют опасения оказаться в категории «нелегалов», а также отсутствие средств, позволяющих обеспечить дальнейшее пребывание, либо бесперспективность их заработать (курсив мой – И.В.).*

Отдельного внимания заслуживает проблема организации медицинских осмотров претендующих на занятие легальной трудовой деятельностью иностранных мигрантов. Как показала практика реализации вышеупомянутых законодательных новаций в регионах Азиатской части России с наибольшей миграционной привлекательностью, медицинские осмотры в установленные миграционным законодательством сроки прошла только часть претендующих на оформление патентов, ввиду перегруженности уполномоченных медицинских учреждений и слишком высокой для большинства трудовых иммигрантов стоимости их услуг.

Те же немногие, которые смогли пройти тестирование и медицинский осмотр, часто не укладываются в срок действия медицинской справки, подтверждающей прохождение осмотра. Однако и сроки законного пребывания в России ко времени подачи необходимых для оформления патента документов тоже истекают, что делает невозможными попытки повторного медосмотра, даже при условии готовности иммигранта провести повторную оплату. Не вызывает сомнений, что подобный порядок оформления разрешений на занятие трудовой деятельностью способствует росту коррупции в этой сфере общественных отношений.

Ещё более удручающей представляется организация и проведение тестирований иммигрантов на предмет владения русским языком, основами российской истории и законодательства, что также определено миграционным законодательством России в качестве одного из условий для

оформления трудовых патентов.

Сама идея о необходимости тестирования трудовых мигрантов не вызывает нареканий, безупречны и цели этого мероприятия – «интеграция иностранцев в российское общество», «адаптация к новым условиям жизни» и тому подобное. Однако весьма сомнительно то, как эта идея реализуется на практике. Во-первых, не определены государственные расценки за организацию и проведение подобных тестирований, которые устанавливаются в произвольном порядке в расчёте на срабатывание рыночных механизмов конкуренции.

Такого рода экономическая конкуренция как минимум неуместна, так как дискредитирует саму идею. Во-вторых, вовлечённые в этот процесс образовательные учреждения получили возможность зарабатывать не только на тестировании, но и организации специализированных курсов для тех, кто не достиг положительного результата, что при подобных обстоятельствах может поставить под сомнение и объективность самих оценок.

Ещё более курьёзно выглядит ситуация, когда в зависимости от того, в каком из уполномоченных центров сдавался экзамен, количество прошедших и не прошедших тестирование отличается в разы, что порождает самые разнообразные предположения. От нарочитой демонстрации лояльности к тестируемым в целях получения конкурентных преимуществ на этом «рынке» до лоббирования интересов работодателей, использующих труд гастарбайтеров, которые нуждаются в получении соответствующих сертификатов. Однако же и первое, и второе, как в прочем и другие из аналогичных вариантов обоснования сложившейся ситуации в указанной сфере миграционных правоотношений, можно квалифицировать как проявления коррупции.

Критика современной миграционной политики вызывает у скептиков либерального направления ряд справедливых вопросов:

– Как организовать эффективную систему иммиграционной селекции без предварительного выяснения способностей потенциальных иммигрантов адаптироваться к новым условиям жизни в российском обществе?

– Как интегрировать трудовых иммигрантов в российское общество без должного владения русским языком, знания основ российской культуры и российского законодательства и, главное, как повысить эти знания до приемлемого в российском обществе уровня?

– Как минимизировать коррупционные и иные сопутствующие риски, вовлекая в эти про-

цессы образовательные и медицинские учреждения, а также иных заинтересованных субъектов?

– Как в условиях высокой криминализации рынка труда иностранных рабочих организовать эффективное частно-государственное партнёрство, о котором сегодня так много говорят и без которого в указанной сфере отношений сегодня не обойтись ввиду заинтересованности в существовании подобного рынка со стороны частных лиц?

Основной же вопрос заключается в выяснении путей преодоления уже сформировавшейся зависимости отечественной экономики от дешевой рабочей силы, источником которой являлась трудовая иммиграция и численность которой сегодня снижается в связи с новыми требованиями миграционного законодательства.

Анализируя подобное развитие событий, а также в целом позитивность идеи о совершенствовании институтов интеграции трудовых иммигрантов в российское общество, остаётся уповать на то, что вышеизложенное – лишь «невольные издержки» миграционной политики, которые могут быть выявлены только через отрицательный опыт. Сие же позволит скорректировать миграционное законодательство и усовершенствовать процедуру его применения, что в будущем должно способствовать укреплению миграционной безопасности российского общества и государства.

#### ЛИТЕРАТУРА:

1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. URL: [http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/c70/konc\\_2025.pdf](http://www.fms.gov.ru/upload/iblock/c70/konc_2025.pdf) (дата обращения: 01.06.2015).
2. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. URL: <http://www.ifar.ru/pr/2008/n080826b.pdf> (дата обращения: 01.06.2015).
3. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения: 01.06.2015).
4. Коротаев А.В., Халтурина Д.А. Современные тенденции мирового развития. М.: Либроком, 2009. 240 с.
5. Никитенко И.В. Миграционная безопасность России (криминологический аспект) / под ред. Ю.М. Антоняна. М., 2013. С. 284–306.
6. Прогноз и моделирование кризисов и мировой динамики / отв. ред. А.А. Акаев, А.В. Коротаев, Г.Г. Малинецкий. М.: Издательство ЛКИ/URSS, 2010. С. 234–248.
7. Системный мониторинг. Глобальное и региональное развитие. М.: Либроком, 2010. 296 с.
8. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/99.html> (дата обращения: 01.06.2015).
9. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (п. 4 ст. 26 в ред. Федерального закона от 23.07.2013 № 224-ФЗ). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_11376/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/) (дата обращения: 01.06.2015).
10. Хабриева Т.Я. Миграция в России: о модели правового регулирования // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 3–12.

*The work considers criminological aspects regarded in the light of ensuring a migratory security in the state. The research shows that the migration policy of modern Russia is very contradictory. It does not always correspond to the interests of public and state security - a number of recent changes in the migratory legislation showing the evidence of this fact. The author gives his critical evaluation of the migration politics adequacy to legal realities of these days.*

**Keywords:** safety, immigration, criminological, migration policy, migratory security, threats.