

УДК 342.9

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В ПРИГРАНИЧНОМ РЕГИОНЕ

И. Ф. Амельчаков, О. В. Катаева

Белгородский юридический институт МВД России

Поступила в редакцию 25 февраля 2014 г.

Аннотация: рассматриваются следующие вопросы: особенности регулирования миграционных процессов на территории приграничных регионов Российской Федерации, задачи противодействия незаконной миграции, проблема въезда в страну иммигрантов по поддельным миграционным картам, контроль за санитарно-эпидемиологической обстановкой в приграничных регионах страны, проблемы формирования конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом. Делается вывод о необходимости совершенствования механизмов реализации миграционной политики в приграничном регионе.

Ключевые слова: миграционная политика, приграничный регион, незаконная миграция, санитарно-эпидемиологическая обстановка, адаптация и интеграция мигрантов.

Abstract: the article deals with the following issues: specific regulations of migration process on the territory of frontier regions in the Russian Federation, tasks of combating illegal migration, the problem of crossing the country border using forged migration cards, control of sanitary and epidemiological situation in frontier regions of the country, problems of actual counteraction arising between migrants and local communities. The authors come to the conclusion on necessity of improving migration policy mechanisms in a frontier region.

Key words: migration policy, frontier region, illegal migration, sanitary and epidemiological situation, adaptation and integration of migrants.

Вопросы, касающиеся отечественной миграционной политики, в настоящее время все чаще становятся предметом обсуждения в научных и политических кругах, находятся в центре внимания общественности.

В июне 2012 г. Президент Российской Федерации утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., которая представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции. Данной Концепцией определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. Реализация ее положений должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов¹.

133

¹ См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Президентом Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Наиболее важное значение имеет регулирование миграционных процессов на территории приграничных регионов Российской Федерации, одним из которых является Белгородская область. Задача выработки стратегии миграционной политики во взаимосвязи с перспективами экономического, социального и демографического развития региона обусловила необходимость принятия и разработки Концепции миграционной политики Белгородской области до 2025 г.² Данная Концепция призвана служить ориентиром для органов государственной власти и местного самоуправления при решении вопросов миграционной политики, направленных на реализацию мер по регулированию миграции на территории региона, и представляет собой систему принципов, целей, задач и приоритетов в сфере регулирования миграционных процессов³.

В числе одной из основных задач в Концепции миграционной политики Белгородской области до 2025 г. закреплено противодействие незаконной миграции.

«Российская Федерация имеет самую протяженную в мире границу, которую пересекают сотни воздушных, морских (речных), автомобильных и железнодорожных путей сообщения, по которым ежедневно движется значительное количество людей, транспортных средств, перемещаются товары и грузы. По этим же путям попадают в Россию и иммигранты»⁴, многие из которых по причине «прозрачности» границ являются незаконными мигрантами.

Разработчиками Концепции миграционной политики Белгородской области до 2025 г. обозначен ряд конкретных направлений ее реализации по противодействию незаконной миграции на территории региона. Вместе с тем до настоящего времени существует ряд нерешенных проблем, отрицательно сказывающихся на эффективности данной деятельности.

Один из распространенных способов осуществления незаконной миграции – въезд в страну по поддельным миграционным картам. В связи с тем что бланки миграционных карт не являются документами строгой отчетности, а судебная практика Белгородской области свидетельствует о том, что суды не усматривают состава преступления по фактам их подделки, на территории области регулярно появляются миграционные карты с поддельными дата-штампами⁵.

² Об утверждении Концепции миграционной политики Белгородской области на период до 2025 года : распоряжение правительства Белгородской обл. от 2 декабря 2013 г. № 594-рп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Новое в законодательстве Белгородской области : обзор документов, введенных в информационный банк. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Ульянич А. М. Пограничный и таможенный контроль на границах Российского государства как инструмент противодействия незаконной миграции : исторический опыт // Миграционное право. 2011. № 4. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Об утверждении Концепции миграционной политики Белгородской области на период до 2025 года : распоряжение правительства Белгородской обл. от 2 декабря 2013 г. № 594-рп. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Сотрудники Пограничного управления ФСБ России по Белгородской и Воронежской областям при выезде иностранца не проверяют действительность миграционных карт, ссылаясь на то, что они не являются документом, необходимым для пересечения государственной границы. Работники постов иммиграционного контроля, в свою очередь, при выявлении указанных выше нарушений не обладают правом снятия иностранного гражданина с транспортного средства. Сотрудники линейного отдела МВД России на транспорте не могут привлечь подобных лиц к ответственности, ссылаясь на то, что по преступлениям небольшой тяжести судебные органы не дают санкцию на избрание меры пресечения в виде заключения под стражу. В итоге нарушители нередко скрываются от органов предварительного следствия, беспрепятственно выезжают из страны и, возвращаясь обратно, используют возможности легализации⁶.

В настоящее время проблематично также осуществление контроля за фактическим выездом иностранцев и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации. Так, подп. 3 ст. 3 Федерального закона от 23 декабря 2010 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» обязанность сообщать о выезде указанных лиц в орган миграционного учета возложена на органы пограничного контроля, т.е. «из Закона исключена обязанность принимающей стороны не позднее чем через два дня со дня убытия иностранного гражданина направить в миграционный орган отрывную часть бланка уведомления»⁷. Вместе с тем на практике эта функция пограничными органами часто не осуществляется, что не позволяет контролировать фактический выезд из страны иностранных граждан и лиц без гражданства.

В качестве основополагающих целей в Концепции миграционной политики Белгородской области до 2025 г. определены обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения области, поскольку миграционные процессы в настоящее время все чаще связываются с проблемой обеспечения национальной безопасности в России. «Уже при первом приближении миграция представляет собой реальный или потенциальный вызов безопасности. Она так или иначе действует на безопасность как состояние»⁸. При этом вопросы миграции рассматриваются в различных аспектах обеспечения безопасности страны.

Охрана общественного порядка на территориях Российской Федерации, имеющих государственную и административную границу, имеет свою специфику, обусловленную их географическим, политическим и социаль-

⁶ Там же.

⁷ Майоров П. А. Изменения миграционного законодательства // Юрид. работа в кредитной организации. 2011. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ Миграция и безопасность в России / Центр стратегических исследований Приволжского федерального округа «Группа «Русский Архипелаг». URL: <http://antropotok.archipelag.ru>

но-экономическим положением⁹. Так, на криминогенную обстановку в Белгородской области оказывает влияние значительное число мигрантов, находящихся на территории региона. Ими совершаются преступления, в том числе убийства, умышленные причинения тяжкого вреда здоровью, разбойные нападения, грабежи. Но наибольшее распространение на территории региона среди правонарушений, совершаемых иностранцами, имеют кражи чужого имущества и незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ¹⁰. В целях обеспечения максимальной защищенности населения области необходимо разработать комплекс системных мер на уровне региональной политики, направленных на противодействие преступности мигрантов.

Серьезную проблему представляет задача контроля за санитарно-эпидемиологической обстановкой в приграничных регионах страны, поскольку именно там наиболее велика вероятность распространения социально опасных инфекционных заболеваний. Это вызвано тем, что определенная часть трудовых мигрантов въезжает в регион, имея подобные заболевания, а иные приобретают их, находясь на территории Российской Федерации и проживая с нарушением элементарных санитарно-гигиенических норм и отсутствием полноценного доступа к медицинскому обслуживанию.

Далеко не все категории трудовых мигрантов при получении документов на осуществление ими трудовой деятельности проходят медицинское освидетельствование в учреждениях здравоохранения. Так, не несут такой обязанности иностранные граждане, работающие на основании патентов. С другой стороны, оказание медицинской помощи мигрантам, поступившим в лечебные учреждения, связано с немалыми затратами на их лечение, что ложится дополнительной нагрузкой на бюджеты субъектов Российской Федерации.

В целях разрешения данной проблемы необходимо в ближайшее время внести изменения в действующее законодательство, обязав всех без исключения трудовых мигрантов в Российской Федерации проходить медицинское освидетельствование. Думается, что принятие такого рода поправок в законодательство в полной мере послужит реализации задачи обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории регионов и государства в целом, а также интересам самих мигрантов.

Следующей проблемой на пути реализации положений миграционной политики приграничных регионов в части содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом является отсутствие знания

⁹ См.: *Карагодин А. В., Переверзев Е. А.* О некоторых аспектах деятельности милиции общественной безопасности по предупреждению незаконной миграции в приграничном регионе // Проблемы реализации административного законодательства в деятельности органов внутренних дел : сб. материалов региональной науч.-практ. конф. (г. Белгород, 30 июня 2006 г.). Белгород, 2006. С. 141.

¹⁰ См.: Аналитический обзор миграционной ситуации и деятельности УФМС России по Белгородской области по реализации государственной политики в сфере миграции в регионе за 2013 г.

русского языка у трудящихся мигрантов. Актуальность данной проблемы подчеркнута также в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., в которой отмечено, что «мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств – участников Содружества Независимых Государств, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки»¹¹.

Концепцией миграционной политики Белгородской области на период до 2025 г. предусмотрено создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения, путем формирования соответствующей инфраструктуры с привлечением средств массовой информации¹². В целях реализации данного направления миграционной политики предусмотрено создание центра изучения русского языка для иностранных граждан, прибывших в область, в рамках реализации Концепции на базе областного государственного автономного образовательного учреждения дополнительного образования «Институт развития образования Белгородской области»¹³. Как показывает практика, прибывающие в регион мигранты не проявляют заинтересованности к обучению ни на платной, ни даже на бесплатной основе, особенно это касается трудовых мигрантов, основной целью нахождения которых на территории Российской Федерации является заработок. Поэтому целесообразно организовать обучение мигрантов, необходимое для интеграции в принимающее сообщество, в странах их исхода, возложив на регионы задачу тестирования иностранных граждан в основном на знание русского языка.

Эффективность результатов проведения государственной миграционной политики в приграничном регионе требует тщательной и взвешенной разработки механизмов ее реализации. Основные механизмы реализации миграционной политики Белгородской области предполагают постоянное осуществление мониторинга и анализа происходящих на территории Белгородской области миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития региона, с последующей корректировкой конкретных мер миграционной политики региона.

Таким образом, национальная безопасность государства во многом зависит от проведения единой государственной политики в сфере миграции с учетом региональных особенностей, а также выработки и реализации системы мер, адекватных угрозам жизненно важным интересам лично-

¹¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года : утв. Президентом Российской Федерации.

¹² Об утверждении Концепции миграционной политики Белгородской области на период до 2025 года : распоряжение правительства Белгородской обл. от 2 декабря 2013 г. № 594-рп.

¹³ См.: Там же.

сти, общества и государства. «Сочетание действенного контроля за миграционными процессами и обеспечение прав и свобод как мигрантов, так и интересов коренного населения есть залог совершенной миграционной политики, которая, в свою очередь, приведет к снижению рисков и угроз национальной безопасности государства»¹⁴.

¹⁴ Краснова К. А., Сибгатуллина Э. Т. Роль миграционного законодательства в укреплении государственного суверенитета и обеспечении общественной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Белгородский юридический институт МВД России

Амельчаков И. Ф., кандидат юридических наук, доцент, генерал-майор полиции

E-mail: Belui@lenta.ru

Tel.: 8 (4722) 55-71-32

Катаева О. В., кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, полковник полиции

E-mail: Kataeva_70@mail.ru

Tel.: 8 (4722) 55-71-32

Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

Amelchakov I. F., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor, Police Major-General

E-mail: Belui@lenta.ru

Tel.: 8 (4722) 55-71-13

Kataeva O. V., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Administrative Law and Administrative Procedure of Law Enforcement Agencies Department, Police-Colonel

E-mail: Kataeva_70@mail.ru

Tel.: 8 (4722) 55-71-32