

На правах рукописи

**Демина Наталия Николаевна**

**«Конституционно-правовое регулирование пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ как средство пресечения нелегальной миграции»**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Москва – 2010**

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права ГОУ ВПО «Елецкий государственный университет им. И. А. Бунина».

Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент  
Балашова Татьяна Николаевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор  
Булаков Олег Николаевич

кандидат юридических наук, доцент  
Щукина Татьяна Владимировна

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Пензенский государственный университет»

Защита диссертации состоится 10 февраля 2011 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования на диссертационном уровне конституционно-правовых аспектов установления правовых режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ как средства пресечения нелегальной миграции обусловлена рядом обстоятельств.

Во-первых, незаконная миграция является в значительной своей части особой формой международной миграции, так как движущим мотивом нелегальных мигрантов является, как правило, незаконное трудоустройство в стране назначения.

Нелегальная миграция - это целеустремленное явление. Именно субъективный фактор (стремление нелегально пересечь границу для осуществления незаконной нелегальной или преступной экономической деятельности) определяет сущность незаконной миграции.

Основную массу выезжающих из северных и восточных регионов страны составляют социально активные лица в трудоспособном возрасте, вследствие чего ухудшается демографическая структура населения указанных территорий, а сокращение численности населения стратегически важных приграничных территорий на востоке России усиливает демографический дисбаланс с прилегающими государствами Центральной и Восточной Азии. Массовое переселение в приграничные территории и нелегальное пребывание на них иностранных граждан и лиц без гражданства ведут к вывозу за рубеж российских природных ресурсов, капитала, создают социальную напряженность, ухудшают криминогенную обстановку, подрывают безопасность нашей страны и могут в перспективе привести к утрате этих территорий.

Во - вторых, прозрачность внешних границ России, отсутствие надежной системы иммиграционного контроля, а также действенных санкций за нарушение установленных условий допуска иностранной рабочей силы на внутренний рынок труда привели к нелегальной иммиграции не только в приграничные регионы, но и в центральные районы России, незаконному пребыванию иностранцев в стране после окончания сроков их работы в Российской Федерации. Незаконные мигранты направляются в Россию не только из бывших союзных республик, но и из других иностранных государств с нестабильной общественно-политической обстановкой

(главным образом из стран Юго-Восточной Азии, Африки, Ближнего и Среднего Востока). Нелегальные мигранты, оседая в России, занимаются незаконной коммерческой деятельностью (включая торговлю оружием, наркотиками и т.д.), усугубляя и без того сложную криминогенную ситуацию. Численность иммигрантов, незаконно находящихся на территории России, оценивается в пределах 4 - 4,5 млн. человек. Известно, что с нелегальной миграцией тесно связано такое явление, как международная торговля людьми, в том числе незаконная перевозка женщин из стран СНГ на Запад. В России сформировался целый рынок нелегальных услуг в сфере миграции: незаконный ввоз мигрантов и их трудоустройство, подделка виз и миграционных карт. Недобросовестные предприниматели, действующие в российской экономике, имеют практически неограниченные возможности манипулирования как самими нелегальными работниками, так и полученными незаконными сверхприбылями.

В – третьих, Россия нуждается в притоке трудовых ресурсов, но только там и тогда, где это нужно в стране. В отношении тех, кто нарушает закон и действует в сфере теневого бизнеса должны быть приняты серьезные правовые меры. Вред государству наносит не только сам факт незаконной миграции, но и ее косвенные последствия. Кроме того, сами мигранты нередко оказываются в бесправном положении и нуждаются в защите - как в сфере отношений с работодателями, так и в связи с произволом чиновников, что, в свою очередь, становится питательной средой для правонарушений, ухудшает криминальную обстановку в отдельных регионах. Необходимо целенаправленное формирование такой инфраструктуры, которая пользовалась бы доверием граждан и мигрантов.

В - четвертых, организация эффективного пограничного и иммиграционного контроля, разработка механизмов депортации нелегальных мигрантов, международное сотрудничество в вопросе о нелегальных мигрантах, образование новых независимых государств на территории бывшего СССР и наличие прозрачных границ между ними, недостатки в миграционном законодательстве и несовершенство институциональной системы создали благоприятные условия для нелегального пребывания и занятости на территории Российской Федерации.

В – пятых, актуальность исследования проблемы состоит ещё и в том, что легальное поле миграции искусственно сужено российским законодательством: часть незаконных мигрантов не могут легализовать свое положение в силу отсутствия процедур и соответствующей правовой базы. Учитывая это, а также легальный въезд в страну большинства из них, более уместно говорить не о незаконной, а о неурегулированной или неупорядоченной миграции. Для решения проблем нелегальной миграции необходимо иметь достаточную правовую базу.

В – шестых, хотя и существуют многочисленные научные труды в виде отдельных диссертаций, монографий и научных статей, посвящённые вопросам миграции вообще и регулированию пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ как средства пресечения нелегальной миграции в частности, эта проблема остаётся недостаточно разработанной и требует дальнейшего всестороннего анализа.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Основой диссертации являются труды таких российских ученых, как А.Х. Абашидзе, Р.Г. Абдулатипова, Л.Ф. Абзалова, С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Л.В. Андриченко, М.В. Баглая, В.М. Баранова, Э.Ф. Баранова, Д.Н. Бахраха, Е.В. Белоусова, Л.Ф. Болтенковой, Б.Д. Бреева, Г.Е. Витковской, Н.В. Ворониной, О.Д. Воробьевой, А.П. Герасимова, А.В. Дмитриева, Ж.А. Зайончковской, Т.Н. Заславской, Н.Н. Зинченко, А.М. Ибрагимова, В.А. Ионцева, Т.М. Караханова, В.А. Карташкина, В.Я. Кикотя, В.О. Ключевского, Е.И. Козловой, Ю.Н. Козырева, С.С. Кравчук, М.В. Курман, О.Е. Кутафина, О.В. Лармина, Е.А. Лукашевой, С.Е. Метелева, О.В. Мукомеля, М.В. Немытина, Т.Б. Николаева, В.И. Переведенцева, А.С. Прудникова, Т.М. Регент, Л.Л. Рыбаковского, Ю.А. Тихомирова, В.А. Тишкова, А.А. Ткаченко, А.Н. Торохова, М.Л. Тюркина, Т.Я. Хабриевой, А.У. Хомра и др.

В последнее десятилетие серьезное внимание стало уделяться непосредственно проблемам миграции. Анализу различных ее аспектов посвящено значительное число диссертационных исследований.

В ряду наиболее интересных исследований проблем конституционно-правового статуса вынужденных мигрантов – диссертации К.Д. Галиахметовой, М.В. Плещевой, О.В. Губиной, Т.Н. Балашовой; конституционно-правового регули-

рования миграционных процессов – А.Н. Торохова, И.В. Плаксиной, Н.Н. Тоцкого; обеспечения защиты прав человека в сфере миграции – В.М. Решетина, А.В. Сокольниковой, Н.Н. Катковой; конституционно-правового регулирования внешней миграции – А.Н. Куца, М.В. Петровца; конституционно-правового регулирования миграционных процессов в зарубежных странах – Л.Ф. Абзаловой; проблем административно-правового регулирования миграции и ее субъектов – В.В. Радула, С.А. Прудниковой, Е.В. Галузы, В.В. Вострикова, Е.А. Никифоровой, А.Е. Горбань, М.М. Ардавова, О.Ю. Вострокнутовой, И.Ю. Сизова; теоретических и исторических основ миграции – Н.А. Зорина, М.Р. Вокуева, Т.Б. Николаевой, С.А. Смирнова; международно-правовых проблем миграции – В.Е. Подшиваловой, Н.Н. Зинченко.

С точки зрения политических и иных наук федеральная и региональная миграционная политика, миграция исследовались в диссертациях И.В. Лукьяновой, М.С. Дрокина, П.М. Полян и др.

Однако в указанных диссертационных исследованиях затрагиваются лишь отдельные аспекты из всей совокупности сложных миграционных процессов и элементов миграционной политики. В них пока не найдены способы разрешения ряда серьезных проблем и противоречий, связанных с противодействием нелегальной миграции путем установления правовых режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

**Объект** диссертационного исследования – общественные отношения, складывающиеся в процессе установления правовых режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

**Предметом** диссертационного исследования являются нормы российской системы права и международные нормы, регулирующие общественные отношения в сфере установления правовых режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

**Целью** настоящего диссертационного исследования является комплексная разработка конституционно-правовых аспектов установления правовых режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ как средства пресечения нелегальной миграции. Особое значение имеет анализ действующего миграционного законодательства и выявление существенных недостатков,

мешающих эффективному решению проблем противодействия нелегальной миграции в Российской Федерации. Для достижения поставленной в работе цели ставятся следующие задачи:

- исследовать нелегальную миграция как форму международной миграции населения, определив ее понятие, субъектов и практику правового регулирования;
- провести теоретико-методологический анализ нелегальной миграции с точки зрения угрозы ее национальной безопасности России;
- осуществить анализ правовых режимов иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ как средства предотвращения нелегальной миграции;
- исследовать современную правовую природу норм о правах и свободах иностранных граждан, а также ограничений прав и свобод как средств пресечения нелегальной миграции в Российской Федерации;
- рассмотреть особенности конституционно-правового регулирования правового режима приграничных территорий;
- изучить специфику правового режима «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию Российской Федерации;
- разработать рекомендации по совершенствованию законодательства, регулирующего ситуацию в сфере противодействия нелегальной миграции.

**Методологическую основу** настоящего исследования составляет комплекс общенаучных и частнонаучных методов: диалектического метода, метода анализа и синтеза, индукции и дедукции, исторического и социологического, нормативно – логического, технико-юридического, сравнительно-правового.

**Нормативную базу** исследования составляют Конституция РФ, Закон РФ «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации», иные нормативно-правовые акты, руководящие разъяснения Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ применительно к теме диссертации.

**Эмпирическую базу исследования** представлена данными, полученными в процессе анализа и обобщения результатов деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления субъектов (Краснодарского края, Белгородской области, Кабардино-Балкарской республики) связанной правовым регулированием пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ; материалы опроса по специально разработанной анкете 120 сотрудников Федеральной миграционной службы. Кроме того, была изучена опубликованная практика Европейского Суда по правам человека; Экономического Суда СНГ. Проведен анализ инструктивных писем, методических рекомендаций, руководящих разъяснений и других ведомственных документов ФМС, МВД России и Прокуратуры Российской Федерации, содержащих материалы по вопросам правового регулирования пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ.

**Научная новизна** исследования состоит в том, что в на основе всестороннего комплексного конституционно-правового анализа прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации и ограничений этих прав конституционно-правовое регулирование пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ представлено как средство пресечения нелегальной миграции, раскрыто влияние существующих миграционных режимов иностранных граждан и лиц без гражданства, правовых режимов приграничных территорий, «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию РФ на предотвращение и пресечение нелегальной миграции.

В работе отражена и обоснована авторская позиция относительно ряда положений, являющихся спорными или не получивших достаточного освещения в юридической литературе. В числе конкретных положений, характеризующих новизну исследования, такие, как определение понятия миграционный режим иностранных граждан и лиц без гражданства и его сущность, определение перспективных составляющих миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации среди которых предлагается рассматривать правовой режим «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию РФ; правовой режим временно проживаю-



щих в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства; правовой режим приграничных территорий (пограничных зон).

**На защиту выносятся следующие основные положения:**

1. Нелегальная миграция представляет угрозу национальной безопасности РФ. Угрозы незаконной миграции исходят не только от конкретных индивидов, имеющих субъективные замыслы, направленные против жизненно важных интересов личности, общества и государства. Они возникают в процессе недостаточно четко скоординированной и контролируемой миграции, в результате которой на уровне ее субъектов возникают намерения причинения ущерба состоянию безопасности всей страны.

2. Анализ законодательства позволяет утверждать, что круг участников многосторонних соглашений и сторон, связанных двусторонними соглашениями, не всегда совпадает. Это означает, что в миграционной сфере создано несколько разновидностей международно-правовых режимов с различным составом участников и источников. Такое положение не может не сказаться на эффективности международно-правового регулирования.

Наиболее разумным и целесообразным подходом было бы сочетание многостороннего и двустороннего методов регулирования, при котором многосторонние соглашения должны задавать общие нормы и принципы, а двусторонние - детализировать их.

3. Вопрос совершенствования конституционно-правового регулирования положения иностранных граждан следует рассматривать в контексте соотношения частного и публичного права, поскольку лишь в этом случае отчетливо определяется сфера действия такого регулирования и, соответственно, его дальнейшее развитие.

4. Установленный федеральным законодательством действующий механизм ограничения прав и свобод иностранных граждан направлен прежде всего на обеспечение безопасности Российского государства.

В современных условиях в большей степени должны учитываться механизмы макроэкономического регулирования миграционных процессов и их разумное сочетание с комплексом ограничений и запретительных мер, продиктованных требованиями экономической безопасности государства. При этом возможны варианты вы-

дачи лицензий для бизнеса на использование труда мигрантов с указанием в лицензии условий использования трудовых ресурсов, миграционных квот, порядка их согласования, обязательных процедур предварительного объявления вакансий среди коренного населения, а также введением специальных налогов на предприятия и регионы, привлекающие мигрантов.

5. Сущность миграционного режима иностранных граждан в Российской Федерации заключается в государственном регулировании миграционных процессов в Российской Федерации совокупностью организационно-правовых средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленного на обеспечение их устойчивого функционирования.

Особенность анализируемого режима заключается в следующем:

- он непосредственно связан с правовым положением иностранных граждан, их правами, свободами и обязанностями, регулирование которых является предметом конституционного права.

- в сфере государственного регулирования миграционного режима иностранных граждан и лиц без гражданства в России действует значительное количество субъектов. Это различные государственные органы, организации, должностные лица.

- исследуемый правовой режим действует в различных отраслях и сферах государственного управления.

- в этом режиме акцент сделан именно на режим самой деятельности, а построение соответствующей системы государственного управления - задача производная, что также является одной из отличительных черт комплексных правовых режимов.

6. Режим пребывания временно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации преследует две взаимосвязанные и обуславливающие друг друга цели - создание условий: 1) благоприятствующих осуществлению иностранными гражданами своих прав в рамках закона; 2) способствующих и стимулирующих выполнение иностранными гражданами законодательно установленных обязанностей, обеспечивающих безопасность граждан, общества и государства пребывания в целом.

7. Нерациональные и неконтролируемые потоки миграции представляют угрозу безопасности страны и ее территориальной целостности. Это в первую очередь относится к приграничным восточным и южным регионам страны, для которых отток российского населения наиболее характерен, где помимо сложных природно-климатических условий этому процессу способствует напряженная социально-экономическая ситуация. В связи с потенциальными угрозами, реализующимися в настоящее время в отдельных регионах страны, к примеру, на Дальнем Востоке, необходимо проводить протекционистскую миграционную политику, которая отвечала бы интересам внутренней демографической политики и обеспечивала бы национальную безопасность России.

8. Одной из основных и приоритетных целей законодательного регулирования транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации должно, прежде всего, стать создание условий для реализации иностранными гражданами обязанностей по соблюдению запретов и исполнению обязанностей, установленных российским законодательством в соответствии с международными стандартами.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в разработке ряда положений, касающихся сущности и понятия нелегальной миграции, как формы международной миграции, определения круга субъектов нелегальной миграции, понятия и сущности установления миграционных режимов иностранных граждан и лиц без гражданства как формы государственного регулирования миграционных процессов в РФ, эффективности установления миграционных режимов иностранных граждан и лиц без гражданства в сфере противодействия нелегальной миграции в нашей стране. Положения диссертации могут послужить основой для дальнейшего теоретического исследования рассматриваемой проблематики.

**Практическая значимость** исследования состоит в выработке предложений, которые могут способствовать уточнению основных положений миграционной политики Российской Федерации в сфере противодействия нелегальной миграции, а также в возможности использования выводов и предложений диссертанта как в законотворческой деятельности, в целях устранения терминологических противоречий и выработки единообразного подхода к употреблению соответствующих поня-

тий в миграционном законодательстве, так и в правоприменительной практике. В диссертационном исследовании предложены пути решения ряда проблем правового регулирования процессов, связанных с нелегальной миграцией в России. Содержащиеся в диссертации выводы могут быть использованы:

- в правотворческой деятельности по совершенствованию законодательства в области регулирования миграционных процессов;

- в практической деятельности юридических консультаций, осуществляющих правовую помощь иностранным гражданам и лицам без гражданства, прибывающим на территорию Российской Федерации;

- при подготовке учебников, лекций, учебных пособий и методических материалов для высших учебных заведений;

- в проведении дальнейших исследований проблем нелегальной миграции с позиций конституционного права, теории государства и права, социологии, политологии.

Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, могут использоваться в процессе преподавания конституционного права в высших юридических учебных заведениях.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертационном исследовании, обсуждены на кафедре конституционного и муниципального права Елецкого государственного университета им. И. А. Бунина.

Результаты исследований были также апробированы в выступлениях автора на научно-практических конференциях юридического факультета, проводимых в 2006 и 2009 годах, публикациях в Вестнике Российского торгово-экономического университета, Вестнике Елецкого государственного университета им. И. А. Бунина, сборниках материалов научно-практических конференций юридического факультета за 2007 - 2009 годы.

**Структура работы** обусловлена поставленными автором целью и задачами исследования, логикой последовательного изложения изучаемой проблемы. В связи с этим работа состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

## II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается выбор темы, её актуальность и новизна, излагается степень научной разработанности проблемы, формулируются цель и задачи исследования, даётся характеристика методологической основы работы, определяются основные положения, выносимые на защиту и обосновываются ее теоретическая и практическая значимость.

**Глава первая «Нелегальная миграция в Российской Федерации: теоретико - методологические аспекты»** состоит из двух параграфов, посвящённых исследованию сущности нелегальной миграции в Российской Федерации, установлению причин, породивших это социальное явление, определению круга субъектов и анализу влияния нелегальной миграции на национальную безопасность Российской Федерации.

**В параграфе 1.1. «Нелегальная миграция как форма международной миграции населения: понятие, субъекты, практика правового регулирования»** автор отмечает, что миграционные процессы, масштабы которых все более возрастают, становятся одним из факторов внутригосударственной и международной напряженности. Они оказывают влияние на социально-экономическую и политическую сферу жизни как мирового сообщества в целом, так и отдельных стран. При этом в настоящее время в научной литературе не утвердилось единого определения понятия международной миграции. Широкое распространение получило определение, предложенное В.А. Ионцевым, который описывает международную миграцию на основе включения в нее практически всех видов перемещений через государственные границы, в том числе туристических поездок и поездок приграничных рабочих, которые ООН исключает из понятия миграции. Автор, поддерживая мнение И.В. Ивахнюк, считает, что для более точного определения международной миграции можно ограничиться самым общим определением понятия «международный мигрант», не раскрывая ни факторов, ни продолжительности отъезда. Международный мигрант - это лицо, совершающее межгосударственное территориальное передвижение (международную миграцию) с целью смены места жительства и работы, навсегда или на определенный срок (от 1 дня до нескольких лет). Более четко может

быть дано определение международной трудовой миграции, поскольку в основу этого понятия положен определяющий признак - продажа мигрантом своей рабочей силы. Международная трудовая миграция - это миграция, связанная с пересечением государственной, границы с целью продажи своей рабочей силы в стране въезда на определенный срок (от 1 дня до нескольких лет). В национальных законодательствах многих государств мигрант именуется как «иностранный гражданин», «лицо без гражданства», «беженец» и «лицо, ищущее убежище». Правовой статус каждой из указанных категорий связан с определенными правами и обязанностями.

Анализируя сущность международной миграции, автор отмечает, что формы международной миграции могут быть квалифицированы по различным признакам. К их числу относятся такие, как продолжительность и причинность, возвратность - безвозвратность, добровольность - вынужденность, легальность - нелегальность и др. Среди потоков международной миграции можно выделить нелегальную, которая собственно, и является предметом анализа в данной работе. Законность или незаконность миграции определяется в первую очередь тем, насколько правомерно нахождение лица на территории того или иного государства. Следовательно, субъекты всех видов международной (внешней) миграции могут рассматриваться с точки зрения правомерности или неправомерности их пребывания в стране. Например, многие экономические иммигранты с просроченной или туристической визой занимаются трудовой деятельностью, нарушая, тем самым, законы государства пребывания. Исходя из этого, автор делает вывод о том, что законная и незаконная миграции являются формами международной миграции.

Одной из отличительных черт, характеризующих современную международную миграцию населения, является возрастание масштабов нелегальной миграции. По данным МОТ, около трети потока международной миграции в мире в настоящее время не контролируется. В науке различают три составляющие нелегальной миграции: нелегальный въезд, нелегальное пребывание и нелегальную занятость.

По своей сути нелегальная миграция носит отчетливо выраженный трудовой характер, поскольку мотивом подавляющего большинства нелегальных мигрантов является нелегальное трудоустройство. Миллионы представителей этой группы ежегодно оседают в наиболее экономически развитых государствах Европы. Неле-

гальная миграция - это прежде всего удел неквалифицированных и низкоквалифицированных работников, поскольку те, кто обладают профессией, в большей степени сориентированы на легальное трудоустройство, будь то в своей или другой стране.

Тезис о том, что нелегальная миграция является особой формой международной трудовой миграции, подтверждается тем фактом, что места концентрации легальных трудовых мигрантов, как правило, совпадают с местами концентрации нелегалов. Впрочем, нелегальная занятость в большей степени связана с временными формами трудоустройства и сосредоточена вне официального рынка труда, в том числе в различных сферах теневой экономики.

Полнота и объективность исследования проблем нелегальной миграции затруднены рядом существенных обстоятельств:

- сложностью определения количественных параметров явления, значительно превосходящих официальные данные;
- неоднозначностью вызванных ею последствий;
- отсутствием концептуальной программы борьбы с ней в условиях реструктуризации экономики.

Международный опыт в области борьбы с нелегальной миграцией свидетельствует о том, что в условиях современного демократического общества, основанного на либеральной традиции, не найдено действительно эффективного инструмента, позволяющего свести на нет нелегальную миграцию. Это не означает, однако, что от борьбы с нелегальной миграцией следует отказаться. Бездействие в этой области может усилить и закрепить те негативные явления, которые неизбежно сопровождают нелегальную миграцию: нарушения прав мигрантов, разрастание криминального сектора, возникновение конфликтов на этнической почве и т.д.

Проведенное исследование позволяет автору сделать ряд выводов. Во-первых, нелегальная миграция является особой формой международной миграции, отражающей неэффективность ее модели. Это выражается в крупномасштабных потоках нелегальной миграции, состоящих из дешевой и бесплатной рабочей силы, привлекающих в оборот миллионы людей и представляющих собой часть современного глобального миграционного режима. Во-вторых, нелегальная занятость в большей

степени связана с временными формами трудоустройства и сосредоточена вне официального рынка труда, в том числе в различных сферах теневой экономики, что создает угрозу экономической безопасности России. В - третьих, для привлечения в страну мигрантов прежде всего необходима соответствующая миграционная политика, основанная на дифференцированном отношении к мигрантам. Например, необходимо создание гарантированных условий для высококвалифицированных иностранных граждан из числа соотечественников, проживающих за рубежом. В четвертых, для сокращения нелегальной миграции должен осуществляться строгий контроль за въездом в страну, вместе с тем речь идет не о запретительных мерах, таких, как депортация (хотя, конечно, злостных нелегалов нужно выселять из страны), а об интеграции переселенцев в современную общественно-политическую, экономическую и социально-культурную жизнь России.

**В параграфе 1.2. «Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности России: теоретико-методологический анализ»** автор отмечает двустороннюю связь миграции и национальной безопасности. Крупномасштабные миграционные потоки, так или иначе, нарушают ту систему безопасности, что сложилась в отпускающем и принимающем обществах к моменту резкого увеличения миграционных потоков. Однако и небольшая по размаху, но непрерывающаяся миграция, в конце концов, начинает нарушать систему безопасности, поскольку обладает своеобразным кумулятивным эффектом. Миграция приобретает характер цепной реакции и если в ситуацию не вмешается государство, то локальная система безопасности просто развалится.

В странах исхода общество может столкнуться с проблемами «утечки умов», очаговой деформации своей демографической, территориальной и социально-профессиональной структуры. К этим угрозам безопасности, являющимся следствием эмиграционных процессов, могут добавиться угрозы, производные от их возвращения, например, вследствие привнесения ими в родную среду неорганичных образцов чужой культуры или образцов потребления, заимствованных в стране пребывания.

В странах прибытия миграция может обернуться угрозами для индивидуальной и групповой безопасности принимающего населения - из-за обострения конку-



ренции на местных рынках труда и жилья, монополизации мигрантами некоторых секторов экономической активности, столкновения этнических и субэтнических стереотипов и норм поведения, социальной и культурной маргинализации части мигрантов, их криминализации.

В России необходимость постановки данной проблемы была осознана после распада Советского Союза в связи с массовыми перемещениями населения. Во многом она стала совершенно новой для нашей страны, так как в советский период вообще не существовало полноценной миграционной политики. По мнению исследователей, незаконная миграция представляет собой реальный или потенциальный вызов безопасности нашей страны. Она, так или иначе, воздействует на безопасность как состояние и либо согласуется, либо не согласуется с безопасностью как с целью. Этот вызов не равнозначен угрозе, угрозы безопасности создает далеко не каждый миграционный поток.

Рассуждая о незаконной иммиграции как угрозе национальной безопасности, автор считает, что следует проводить различие между преднамеренной угрозой, которая исходит от конкретного виновника, и непреднамеренной угрозой безопасности. Поддерживая мнение Д. Фишера<sup>1</sup>, автор считает, что многие факторы, угрожающие безопасности, являются «спонтанным» побочным результатом внешне рационального поведения многочисленных субъектов, преследующих свои интересы без координации и взаимного согласия.

В целом же, оценивая незаконную миграцию и ее опасности для России, автор делает ряд выводов.

Возникновение и активизация миграционных потоков, направленных на территорию России, является объективной реакцией значительных социально-этнических слоев населения на происходящие в мире, на территории бывшего СССР и современной России социально-политические, экономические, демографические, информационные и иные процессы. Сохранение и обострение таких процессов будет и в дальнейшем способствовать проявлениям миграции, в том числе и ее незаконных форм.

---

<sup>1</sup> См.: Фишер Д. Невоенные аспекты безопасности: системный подход. М: ИНИОН, 1994. - С. 15.

Незаконность появления на территории России мигрантов либо их бытовая и трудовая неустроенность способствуют их вовлечению в противоправную деятельность. Этническая преступность на территории России обладает тенденцией к росту.

Незаконная миграция является угрозой экономического, криминогенного, социального характера для России. Происходит бурное «размывание» коренного и постоянно проживающего населения России мигрантами. Мигранты как дешевая рабочая сила востребуются различными работодателями, что влечет рост безработицы для коренного населения России. В то же время мигранты не несут таких государственно-правовых и организационных обязанностей, как постоянное население России. Через мигрантов из России осуществляется постоянный отток финансов.

Миграционные проблемы не всегда эффективно регулируются действующим законодательством. Законодательство Российской Федерации по вопросам миграции недостаточно согласовано с аналогичным законодательством СНГ, международной нормативно-правовой базой. Тем самым создаются правовые предпосылки для незаконной миграции и для вовлечения мигрантов в преступную деятельность.

**Глава вторая «Правовые режимы иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ как средство предотвращения нелегальной миграции»** состоит из шести параграфов, посвящённых исследованию конституционно-правового регулирования режимов пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории РФ, как средства пресечения нелегальной миграции.

**В параграфе 2.1. «Современная правовая природа норм о правах и свободах иностранных граждан в Российской Федерации»** автор отмечает, что в соответствии со ст. 62 (часть 3) Конституции РФ иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации. На иностранных граждан в полной мере распространяется конституционное положение о том, что в Российской Федерации гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других

обстоятельств (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ). Конституция Российской Федерации закрепила право на свободу передвижения в полном соответствии с Всеобщей декларацией прав человека 1948г., Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г., Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., которые в силу пункта 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются приоритетными источниками конституционно-правового статуса личности. Это имеет важное значение как для интеграции России в мировое сообщество, так и для определения правового статуса внешних мигрантов (иностранных граждан и лиц без гражданства), законно находящихся на территории нашего государства.

Анализ норм Конституции Российской Федерации свидетельствует о том, что в ней значительное место уделено вопросам, непосредственно регламентирующим правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Вместе с тем важным аспектом правового статуса иностранного гражданина, находящегося на территории Российской Федерации, является то, что он, подчиняясь на территории России законодательству Российской Федерации, продолжает сохранять правовую связь и с собственным государством, имеет определенный круг прав и обязанностей как его гражданин или подданный.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что современная правовая природа норм, закрепляющих права и свободы иностранных граждан в Российской Федерации, характеризуется прежде всего конституционно-правовым содержанием.

По своему содержанию конституционно-правовое регулирование прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации должно соответствовать национальным интересам Российской Федерации, быть полезным с позиций общесоциальных (публичных) интересов, отвечать условиям существующей социально-экономической действительности и не противоречить основополагающим положениям российской правовой системы. Лишь при этих обстоятельствах изменения прав и свобод иностранных граждан в Российской Федерации будут оправданы, поскольку в ином случае они обернутся массовым нарушением прав и иностранных и российских граждан.

**В параграфе 2.2. «Ограничения прав и свобод как средство пресечения нелегальной миграции»** автором отмечается, что процесс реализации положений Конституции Российской Федерации, касающихся прав и свобод человека и гражданина, предполагает правовые механизмы не только реализации прав и свобод, но и соответствующих ограничений. Здесь уместно напомнить, что в теории права субъективное право определяется как мера возможного поведения субъекта.

Действующее федеральное законодательство устанавливает целый ряд ограничений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Для всех иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно проживающих, временно пребывающих на территории Российской Федерации, российским законодательством установлены следующие правовые ограничения:

- 1) иностранные подданные и лица без гражданства не могут быть государственными служащими и занимать некоторые должности;
- 2) указанные лица не допускаются к деятельности, связанной с государственной тайной;
- 3) на иностранных граждан и лиц без гражданства не распространяется воинская обязанность;
- 4) за определенные правонарушения к ответственности могут быть привлечены только иностранные граждане и лица без гражданства и только к ним может быть применено наказание в виде административного выдворения;
- 5) иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать на территорию Российской Федерации только при наличии визы и разрешения, которые могут быть и не выданы исходя из интересов обеспечения безопасности и по другим основаниям, предусмотренным законодательством;
- 6) вышеуказанные лица имеют право проживать на территории России и осуществлять деятельность только на основании специальных документов;
- 7) для иностранцев могут быть установлены ограничения в передвижении и выборе места жительства, если это требуется для обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, защиты прав и законных интересов российских граждан;

8) иностранные граждане и лица без гражданства могут быть признаны беженцами, получить право на политическое убежище, приобрести российское гражданство.

Установленный федеральным законодательством действующий механизм ограничения прав и свобод иностранных граждан направлен прежде всего на обеспечение безопасности Российского государства.

В современных условиях в большей степени должны учитываться механизмы макроэкономического регулирования миграционных процессов и их разумное сочетание с комплексом ограничений и запретительных мер, продиктованных требованиями экономической безопасности. При этом, возможны варианты выдачи лицензий для бизнеса на использование труда мигрантов с указанием в лицензии условий использования трудовых ресурсов, миграционных квот, порядка их согласования, обязательных процедур предварительного объявления вакансий среди коренного населения, а также введением специальных налогов на предприятия и регионы, привлекающие мигрантов. Следует стимулировать бизнес, вводить системы страхования мигрантов, которые будут не только обеспечивать права последних, но и сглаживать конкуренцию на рынках труда между коренным населением и мигрантами.

**В параграфе 2.3. «Миграционный режим иностранных граждан и лиц без гражданства как форма государственного регулирования миграционных процессов в РФ: понятие и сущность»** автор отмечает, что целью правового режима является стабильный порядок в государстве и обществе. Ее достижение предполагается посредством обеспечения безопасности. Действия государства и его структур в рамках обеспечения общественной безопасности прежде всего направлены на создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов общественной безопасности в Российской Федерации. Миграционный режим иностранных граждан в Российской Федерации распространяет свое действие на иностранных граждан (лиц без гражданства), прибывающих в Российскую Федерацию или проживающих в Российской Федерации, а также на российских граждан и юридических лиц, принимающих или привлекающих (использующих) иностранную рабочую силу в трудовых отношениях, и, как видно из самого названия режима, территория действия

правового режима - это та часть Российской Федерации, на которой не запрещено находиться иностранным гражданам.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что сущность миграционного режима иностранных граждан в Российской Федерации заключается в государственном регулировании миграционных процессов в Российской Федерации совокупностью организационно-правовых средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия и направленного на обеспечение их устойчивого функционирования.

Таким образом, миграционный режим иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации - это комплексный правовой режим, имеющий ярко выраженную конституционную направленность. В числе перспективных составляющих миграционного режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации предлагаем рассматривать следующие:

- правовой режим «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию РФ;
- правовой режим временно проживающих в РФ иностранных граждан и лиц без гражданства;
- правовой режим приграничных территорий (пограничных зон), рассмотрению которых будут посвящены следующие разделы настоящего диссертационного исследования.

**В параграфе 2.4. «Правовой режим временно пребывающих иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»** правовой режим временно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации рассматривается автором как часть общего миграционного режима страны, представляющая совокупность нормативно установленных правил и гарантий для проживающих на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства по соблюдению порядка въезда, пребывания на соответствующей территории, включающего в себя: порядок регистрации либо передвижения, порядок выбора места жительства, правил транзитного проезда через территорию Российской Федерации, порядка выезда с территории Российской Федерации, а для граждан Российской Фе-

дерации - правил привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы и обеспечению их (иностранцев граждан) личной безопасности, а также порядок реализации указанными категориями лиц своих прав в определенных условиях (ситуациях), обеспечения и поддержания интересов безопасности страны и охраны общественного порядка специально создаваемыми для этой цели органами (службами) государственной власти.

В заключение параграфа обосновано положение, что установленный в РФ режим пребывания временно проживающих иностранных граждан в Российской Федерации характеризуется созданием условий благоприятствующих осуществлению иностранными гражданами своих прав в рамках закона, а так же способствующих и стимулирующих выполнение иностранными гражданами законодательно установленных обязанностей,

**В параграфе 2.5. «Правовой режим приграничных территорий: особенности конституционно-правового регулирования»** отмечается, что обеспечение безопасности в пограничной сфере - важнейшая составная часть национальной безопасности, которая представляет собой состояние защищенности личности, общества и государства в пограничном пространстве Российской Федерации, охватывающем государственную границу Российской Федерации, приграничную территорию, воздушное пространство, континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации. Одним из основных источников межнациональной напряженности в ряде регионов Российской Федерации (и особенно в приграничных) является проблема миграции из сопредельных государств. Концентрируясь в российском приграничье, мигранты создают предпосылки для осложнения социально-политической, криминальной и санитарно-эпидемиологической обстановки, а также для обострения межэтнических противоречий. С целью формирования единой концептуальной основы пограничной политики государства была разработана и утверждена решением Государственной пограничной комиссии от 28 января 2005 г. Концепция формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере.

Полноценное решение проблем, связанных с миграцией, возможно только при наличии эффективного миграционного законодательства как на центральном,

так и на региональном уровнях и осуществлении действенных мер по его реализации.

Учитывая все вышесказанное, автор считает целесообразным предложить комплекс мер, направленных на совершенствование миграционного режима приграничных территорий РФ, которые могли бы сводиться к следующим:

- разработать и принять федеральные законы "О государственной политике в сфере внешней миграции" и "О трудовой миграции";
- законодательно установить статус приграничных зон Российской Федерации и их компетенцию;
- разработать механизмы легализации и адаптации внешних мигрантов с продолжительным периодом проживания в стране;
- усилить меры по государственной поддержке соотечественников, проживающих за рубежом;
- скоординировать усилия по выработке единых подходов в сфере законодательного регулирования деятельности по привлечению и использованию иностранной рабочей силы на приграничных территориях;
- способствовать повышению эффективности работы национально-культурных автономий, организаций и объединений, обобщая мировой и отечественный опыт;
- использовать миротворческий потенциал религиозных объединений в приграничных регионах для решения межконфессиональных и межнациональных проблем;
- способствовать объективному информированию населения о проблемах миграции и межэтнических отношений;
- осуществить меры по разработке специальных учебных программ (по русскому языку, литературе, истории России и регионов), нацеленных на учет особенностей восприятия материала детьми-мигрантами, обучающимися в образовательных заведениях, расположенных в приграничных территориях;
- разработать концепции и программы региональной миграционной политики с учетом разновекторной направленности миграции в приграничных регионах;



- предусмотреть возможность проведения регулярных пресс-конференций и семинаров для представителей средств массовой информации по вопросам миграционной ситуации в регионах;

- рассмотреть вопрос о создании информационных и адаптационных центров содействия мигрантам с учетом разновекторной направленности миграции в местах пересечения государственной границы;

- для регулирования вопросов взаимодействия национально-культурных автономий с органами власти рассмотреть возможность создания национальных культурных центров на муниципальной основе в местах компактного проживания диаспор.

**В параграфе 2.6. «Правовой режим «транснациональных коридоров» и транзитного проезда иностранных граждан через территорию Российской Федерации»** отмечается, что в связи с развитием международных отношений проблема правового регламентирования транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации приобретает все большую актуальность.

В этой связи одной из основных и приоритетных целей законодательного регулирования транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации должно прежде всего стать создание условий для реализации иностранными гражданами обязанностей по соблюдению запретов и исполнению обязанностей, установленных российским законодательством в соответствии с международными стандартами.

В такой ситуации возрастает значение таких средств правового воздействия, как правовой режим транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации и административная ответственность за его нарушение.

В настоящее время в России, как видно из анализа правовых актов, регламентирующих соответствующие правоотношения, акцент сделан на систему ограничений и ответственности за несоблюдение транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации. Вместе с тем режим - это не только установленные ограничения и ответственность за их нарушения,

это еще обеспечение со стороны государства прав и свобод иностранных граждан, которые они имеют в соответствии с международными стандартами и Конституцией Российской Федерации, законно находясь (при транзитном проезде) на территории Российской Федерации.

По мнению автора, значительное внимание необходимо уделять и законодательному обеспечению конституционных прав и свобод, которые в Российской Федерации гарантированы каждому человеку, в том числе и иностранным гражданам, лицам без гражданства, следующим транзитом через территорию Российской Федерации. К числу таких прав можно отнести прежде всего право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения (ч. 2 ст. 26), право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч.2 ст. 35), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ч.1 ст. 41) и ряд других прав.

При вступлении России в ВТО актуальным может стать не только обеспечение прав и свобод иностранных граждан, следующих через территорию России в режиме транзитного коридора, в соответствии с общепризнанными нормами международного права и Конституцией Российской Федерации, но и создание для указанных лиц обеспечительного режима пребывания на территории России, с возможностью предоставления услуг языкового характера и необходимой юридической помощью.

Очевидно, что правовая регламентация режима «транснациональных коридоров» должна стать перспективным и приоритетным направлением внешней государственной политики России. Особенно в рамках международной интеграции России в мировое сообщество и предстоящим вступлением во Всемирную торговую организацию правовое регулирование так называемых «транснациональных коридоров» должно осуществляется на многосторонней основе в рамках межгосударственных договоров и соглашений, а также путем дальнейшего законодательного установления режима транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства через территорию Российской Федерации.

**В заключении** подведены итоги проведенного диссертационного исследования и сформулированы выводы и предложения автора.

По теме исследования автором опубликованы следующие работы:

**Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией:**

1. Демина Н.Н. О некоторых проблемах создания правовых механизмов противодействия нелегальной миграции // Вестник РГТЭУ. - 2009. - № 2. – С. 160-164. (0,35 п.л.).

2. Воронова Н.Н. Нелегальная миграция в свете вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации // Вестник РГТЭУ. - 2009. - № 3. – С. 139-144. (0,5 п.л.).

3. Воронова Н.Н. Проблемы теоретико-правовой характеристики нелегальной миграции в Российской Федерации. // Вестник РГТЭУ. - 2009. - № 6. – С. 139-143. (0,35 п.л.).

**Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:**

4. Демина Н.Н. К вопросу о влиянии миграции на национальную безопасность РФ // Миграционное право. – 2009. - № 2. – С. 36-37. (0,4 п.л.).

5. Демина Н.Н. Правовые механизмы противодействия нелегальной миграции: конституционно-правовые аспекты // Миграционное право. - 2010. - № 2. - С. 43-44. (0,4 п.л.).

6. Демина Н.Н. Национальная безопасность Российской Федерации и миграция населения: проблемы правового регулирования // Конституция Российской Федерации 15 лет спустя: теория и практика: Материалы межрегиональной научно-практической конференции. – Елец: ЕГУ им. И. А. Бунина, 2009. – С. 102-106. (0,5 п.л.).

7. Демина Н.Н. К вопросу о влиянии миграции на национальную безопасность РФ // Научные труды РАЮН. В 3-х томах. Вып. 9, Т. 2. М., 2009. – С. 87-90 (0,5 п.л.).