

Управление Федеральной миграционной службы России
по Новосибирской области
ул. Дуси Ковальчук, 396А, Новосибирск, 630075, Россия
E-mail: kravigor@gmail.com

**ПРИМЕНЕНИЕ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ
В ОТНОШЕНИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ЗА НАРУШЕНИЕ
МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(НА МАТЕРИАЛАХ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ МИГРАЦИОННОЙ СЛУЖБЫ
РОССИИ ПО НОВОСИБИРСКОЙ ОБЛАСТИ)**

В статье анализируется практика применения мер административного принуждения в отношении иностранных граждан за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации, на материалах УФМС России по Новосибирской области. Автором предлагаются меры по сокращения нелегальной миграции в России.

Ключевые слова: административное принуждение, иностранный гражданин, миграционное законодательство.

В последние годы вопрос эффективного регулирования миграционных процессов в интересах устойчивого социально-экономического развития государства, обеспечения национальной безопасности, прав и свобод человека и гражданина стал одним из приоритетов внутренней и внешней политики Российской Федерации.

Для выработки эффективной миграционной политики государству требуются изучение и оценка указанных миграционных процессов со стороны общества с целью максимального использования преимуществ, предоставляемых международной миграцией населения, и, по возможности, смягчения ее негативных последствий.

В настоящее время стратегический курс Российской Федерации в сфере миграции направлен на стабилизацию общей численности населения и содействие устойчивому социально-экономическому развитию страны, реализацию ее национальных и геополитических интересов.

Одной из особенностей геополитического положения России является ее располо-

жение на основных маршрутах транзитной миграции из ряда азиатских, арабских и африканских стран с неблагополучной внутривнутриполитической, экономической и экологической обстановкой, а также из среднеазиатских и закавказских республик Содружества Независимых Государств в развитые западно-европейские, скандинавские государства, США и Канаду [1].

Новосибирск как региональный центр и как город с полутора миллионным населением, со сложившейся инфраструктурой становится крайне привлекательным для иностранных граждан. Ежегодно только прибывших по служебным и общественным делам регистрируется более 125 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства¹.

Результаты обработки миграционных карт убеждают, что подавляющее число мигрантов, въехавших в Новосибирскую область, – граждане Среднеазиатских государств, в целом это представители 90 государств мира. В частности, Казахстан (29%), Таджикистан (18%), Узбекистан (15%), Кыргызстан (7%). Значительное

¹ Аналитическая справка основных направлений деятельности Федеральной миграционной службы России за 2008–2010 гг. // Архив УФМС России по Новосибирской области за 2008–2010 гг.

число иностранных граждан прибыло из Армении (8 %), Азербайджана (3 %), а также из государств дальнего зарубежья: Китай (5 %), Германия (3 %).

Анализ целей въезда свидетельствует о том, что наибольшее число граждан стран дальнего зарубежья прибывает с коммерческой целью и найти работу. Одновременно граждане стран ближнего зарубежья прибывают в основном с частной целью, а также с целью найти работу на территории России.

После пересечения государственной границы иностранные граждане выборочно подвергаются иммиграционному контролю. В 2010 г. подвергнуто иммиграционному контролю 37 % въехавших, в 2009 г. 42 % и в 2008 г. 62 %. Постепенное снижение выборочных проверок обусловлено переходом от тотальных проверок практически всех авиарейсов, к точечным отработкам рейсов, прибывающих из КНР, Таджикистана и Узбекистана.

Сотрудники отдела иммиграционного контроля «Толмачево-аэро» проводили проверки в дневное и выборочно в ночное время (рейсы, убывающие в Ереван, Баку, Андижан). На начальных этапах ночные проверки выявляли значительное количество иностранных граждан, до 30 правонарушителей миграционного законодательства в части соблюдения режима пребывания на территории Российской Федерации. Однако регулярные ночные проверки резко сократили количество незаконно пребывающих иностранных граждан. В этой связи ночные проверки проводились выборочно, были проверены документы у более 16 000 иностранных граждан на 1 680 международных рейсах, где было выявлено 1 106 правонарушений. По факту правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях, вынесены постановления о назначении административных штрафов.

В целях реализации требования миграционного законодательства сотрудниками отдела иммиграционного контроля «Толмачево-аэро» совместно с линейным отделом внутренних дел «Толмачево» организована и проводилась работа по реализации завершающей стадии реадмиссии, депортации и административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства с территории Российской Федерации. За последние три года через «Толмачево-аэро» выдворено

1 194 иностранных граждан и лиц без гражданства [2].

На миграционный учет на территории Новосибирской области в 2010 г. поставлено 166 тыс. иностранных граждан, в 2009 г. – 165 тыс. и в 2008 г. – 191 тыс.

Принимаемые Управлением Федеральной миграционной службой России по Новосибирской области меры по законной легализации иностранных граждан, несомненно, благоприятно влияют на состояние миграционной ситуации в области, однако проводимые мероприятия указывают на наличие нелегальной миграции.

В последние годы мировое сообщество столкнулось с такими серьезными проблемами, как международный терроризм, торговля людьми, незаконная миграция, требующими принятия скоординированных мер по их пресечению.

Усиление миграции населения, нарастание волны трудовых мигрантов в период мирового кризиса влечет за собой тяжелые экономические и социальные последствия, создает очаги напряженности в различных регионах и представляет угрозу национальной безопасности.

Основным фактором, определяющим угрозу национальной безопасности, является нелегальная миграция, прежде всего из тех стран, в которых действуют террористические организации. Наличие незаконных мигрантов и лиц с неопределенным правовым статусом на территории области оказывает определенное влияние на формирование криминогенной обстановки. В Новосибирской области она характеризуется увеличением на 27 % количества правонарушений, совершенных иностранными гражданами.

Проникновению незаконных мигрантов на территорию России и государств-участников СНГ способствуют достаточно либеральный режим въезда и получения гражданами третьих стран въездных виз, отсутствие должного системного контроля за транзитом и пребыванием иностранных граждан, несовершенство иммиграционного законодательства, недостаточные правовые и материальные возможности миграционных, пограничных и иных служб.

Интенсивный приток мигрантов в регион обуславливает необходимость обеспечения жесткого контроля не только за соблюдением самими иностранцами установленных иммиграционных правил. В соответствии с

поручением Президента Российской Федерации Федеральной миграционной службой России в 2010 г. всего проведено мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства 29 922, во взаимодействии с компетентными органами государственной власти за последние три года проведено 10 755 мероприятий, из них в 2010 г. 5 962, в 2009 – 3 132 и в 2008 – 1 481.

За период проведения мероприятий выявлено свыше 50 тыс. нарушений миграционного законодательства, привлечены к административной ответственности за нарушения правил въезда, выезда и режима пребывания на территории страны свыше 22 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства, возбуждено 30 уголовных дел по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 УК РФ («Организация незаконной миграции»). Всего в ходе проведения мероприятий наложено административных штрафов на сумму, превышающую 198 млн руб.

Одним из методов профилактики правонарушений среди иностранных граждан является дактилоскопирование иностранных граждан, попадающих в поле зрения Федеральной миграционной службы. В 2010 г. дактилоскопировано 3 587 иностранных граждан (в том числе 495 – подлежащих выдворению).

В целом во взаимодействии с органами исполнительной и законодательной власти Управлением Федеральной миграционной службы России по Новосибирской области удалось достичь определенных положительных результатов по многим направлениям деятельности, в том числе по выявлению фактов нарушений миграционного законодательства на всей территории области. Всего за 2010 г. составлено 20 945 административных протоколов за нарушение миграционного законодательства, в 2009 – 16 489 и в 2008 – 13 403.

За нарушение режима пребывания на территории Российской Федерации (ст. 18.8 КоАП РФ) в 2010 г. привлечено 8 905 иностранных граждан, в 2009 – 6 886, в 2008 – 6 714.

За несоблюдение установленных в соответствии с федеральным законом ограничений на осуществление отдельных видов деятельности (ст. 18.17 КоАП РФ) в 2010 г.

привлечено 233 иностранных гражданина, в 2009 – 145, в 2008 – 97.

За незаконное осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в Российской Федерации (ст.18.10 КоАП РФ) в 2010 г. привлечено 2 285 иностранных граждан, в 2009 – 1 628 и в 2008 – 1 275.

Иностранцам в 2010 г. аннулировано 1 547 индивидуальных разрешений на осуществление трудовой деятельности, основная причина – непредставление в течение 30 дней с момента получения разрешения на работу медицинских справок об отсутствии инфекционных заболеваний и сертификата об отсутствии ВИЧ-инфекции. В 2009 г. аннулировано 3 477 разрешений на работу.

При проведении оперативно-профилактических мероприятий сотрудниками Управления Федеральной миграционной службы России по Новосибирской области регулярно выявляются факты нахождения иностранных граждан на территории РФ по поддельным либо полученным незаконным способом миграционным картам. В ходе разбирательства иностранные граждане поясняют, что миграционные карты приобретаются ими без пересечения границы Российской Федерации путем передачи определенных денежных средств и национальных паспортов посредникам.

Большинство миграционных карт и дата штампов изготавливаются кустарным способом, оборот денежных средств является не контролируемым и может быть направлен на финансирование террористических и экстремистских проявлений, что в свою очередь представляет угрозу национальной безопасности.

Сотрудниками Управления Федеральной миграционной службы России по Новосибирской области выявлено в 2010 г. 317 фактов преступлений, предусмотренных ст. 327 УК РФ, из которых по 84 фактам возбуждены уголовные дела, привлечено к уголовной ответственности 10 иностранных граждан. В 2009 г. – 194 выявленных факта преступлений, предусмотренных ст. 327 УК РФ, возбуждено 23 уголовных дела, привлечено к уголовной ответственности 11 иностранных граждан.

В целях реализации поручений Президента Российской Федерации и указаний директора Федеральной миграционной службы России и министра внутренних дел

Российской Федерации создан Ситуационный центр по мониторингу за состоянием дел в социальных сферах и сфере миграции, в состав которого и в рабочую группу включены представители УФМС России по Новосибирской области. На заседаниях рассматривались вопросы профилактики правонарушений и преступлений со стороны как российских граждан, так и иностранных.

Таким образом, следует отметить, что миграционная ситуация требует новых подходов, с тем чтобы миграционные процессы стали фактором, способствующим позитивному развитию российского общества, исходили из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения при строгом соблюдении международных обязательств Российской Федерации [3].

Федеральная миграционная служба России по выработке механизмов регулирования миграционных потоков идет на шаг впереди многих государств. Так, для предотвращения совершения административного правонарушения, с учетом сложившейся ситуации в стране Правительством России разработана «Концепция демографической Федерации на период до 2015 г.», которая предусматривает:

- существенное увеличение численности сотрудников, осуществляющих функции правового определения положения иностранцев и их специальную подготовку;
- систематизацию и активизацию механизма выдворения иностранных граждан;
- усиление иммиграционного контроля в пунктах пропуска через государственную границу в части выявления иностранцев, которые могут подать необоснованные ходатайства с целью недопущения их на территорию России и т. д.

Другим не менее важным направлением может стать формирование современного миграционного законодательства России. В контексте изложенного является очевидным, что российская правовая система продолжает активно адаптировать международные стандарты регулирования правоотношений в сфере миграционных процессов. Одновременно наблюдается тенденция к разработке локальных нормативно-правовых актов. Как следствие, в России продол-

жается проработка правовой политики управления миграционными процессами.

Определенным итогом такой работы являются разработка и одобрение Правительством России «Концепции регулирования миграционными процессами в Российской Федерации».

Концепция представляет собой систему взглядов на содержание и основные направления деятельности органов государственной власти Российской Федерации в области управления миграционными процессами.

В качестве механизмов реализации концепции предложены меры по совершенствованию законодательства, разработке федеральных и региональных целевых программ и научного обеспечения миграционной политики.

Как видно из текста документа, самым основным направлением регулирования миграционных процессов в Российской Федерации является обеспечение контроля за иммиграционными процессами, что, безусловно, отвечает требованиям национальной безопасности.

Россия должна стремиться к решению столь важных задач. К сожалению, «Концепция регулирования миграционных процессов Российской Федерации» не дает четких ответов в определении стратегии иммиграционной политики страны на перспективу. Подводя итог анализу современного государственного регулирования миграции в Российской Федерации, можно сделать следующие выводы.

1. Россия только приступила к формированию научно-обоснованной системы регулирования миграционных процессов Российской Федерации.

2. Новая практика государственного регулирования миграции находится в процессе становления.

3. Законодательное, информационное, научное обеспечение государственного регулирования миграции нуждается в совершенствовании.

На мой взгляд, государственное регулирование миграционных процессов в России как средство и предупреждение совершения административных правонарушений должно исходить из определенного ряда следующих идей:

- обеспечить иммиграционный контроль в России в целях национальной безопасности страны;

- ускорить разработку и осуществление государственной миграционной политики, направленной на цивилизованное решение проблем миграции и повышение ее эффективности;

- принять безотлагательные меры по противодействию нелегальной миграции, недопущению незаконного вывоза, ввоза и торговли людьми, в том числе и из третьих стран, дискриминации и эксплуатации нелегальных мигрантов;

- активизировать взаимодействие стран СНГ по согласованию политики и координации действий в отношении мигрантов, в том числе нелегальных;

- ужесточить ответственность за нахождение на территории страны иностранных граждан без документов. Сегодня непонятно, куда девать гражданина без документов, что с ним делать. Получается, что установить его личность оказывается достаточно сложно. Привлечь к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства также проблематично, так как для составления протокола требуется документ, удостоверяющий личность. Судья материалы без документов на гражданина не принимает к рассмотрению. Гарантировать, что данный гражданин не террорист, не преступник или что он не находится в розыске, никто не может. Для установления личности Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предписывает всего 48 часов. Именно на столько времени человек без документов может быть задержан. Но этого времени, как правило, не хватает для того, чтобы определить данные приезжих из дальних стран – Вьетнама, Индии, африканских стран, Китая.

Получается, что иной раз человеку выгоднее «потерять» документы, чем предъявлять, к примеру, с просроченной визой. Человек без документов очень просто уходит от любой ответственности. В лучшем случае он лишь пополнит ряды нелегальных мигрантов. Полагаю, что необходимо установить в законопроекте срок содержания потерявших документы иностранных граждан в изоляторе до 2–3 месяцев. За такой период обычно удается установить личность гражданина, сделав соответствующие запросы в посольства и получив ответы. Именно такие нормы должны реально повлиять на снижение объемов нелегальной миграции.

Изложенное предполагает проработать механизм сокращения нелегальной миграции в России. В этих целях целесообразным является:

- обеспечить выполнение ранее принятых межгосударственных соглашений, касающихся вопросов миграции в частности Соглашения о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией;

- осуществлять тесное сотрудничество государственных органов, ведающих вопросами миграции, своевременно информировать друг друга об изменениях в национальном миграционном законодательстве, наладить постоянный обмен информацией, а также обеспечить свободный доступ граждан к ней.

Важным условием формирования механизма сокращения нелегальной миграции является проработка законодательной базы. В этой части необходимо следующее:

1. Начать разработку миграционного законодательства отвечающего интересам России.

2. Используя средства массовой информации (в том числе, на языках стран СНГ), разъяснять порядок постановки на миграционный учет иностранных граждан на территории Российской Федерации, а также меры уголовной и административной ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации. На миграционных пунктах пропуска и в представительствах Федеральной миграционной службы России в иностранных государствах выдавать соответствующие памятки о требованиях законодательства Российской Федерации.

3. В кратчайшие сроки упорядочить систему статистического учета для реализации государственной политики в сфере борьбы с незаконной миграцией.

4. Повысить эффективность взаимодействия и координации действий правоохранительных и контролирующих органов по вопросам контроля за въездом, пребыванием и выездом иностранцев из страны.

Снижение доли административных правонарушений, совершаемых иностранными гражданами, требует кропотливой и целеустремленной работы по совершенствованию миграционного законодательства, повышению эффективности деятельности Федеральной миграционной службы России

путем оптимизации ее структур, повышения профессионализма сотрудников. Не менее важным представляется осуществление тесного сотрудничества с другими странами, российскими и международными неправительственными организациями.

Уместно заметить, что в последние годы прилагается много сил и внимания, направленных на совершенствование миграционной политики России. Очевидно, что вопросы совершенствования миграционного законодательства не должны оставаться вне поля внимания. Безусловно, совершенствование миграционной системы России выходит за рамки компетенции и правомочий Федеральной миграционной службы России, это – общенациональная политическая задача. В работе она должна быть представлена в качестве федерального проекта, требующего скоординированных усилий всех ветвей государственной власти².

Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации является важнейшим компонентом реализуемых Федеральной миграционной службой России по Новосибирской области в пределах своей компетенции функций. Накопленный при этом опыт позволяет продвинуться в вопросах выработки единой общегосударственной

концепции миграционной политики, определения комплекса мер для использования ее ресурсов в интересах страны и ее граждан.

Итак, говоря в целом, остановить потоки нелегальных мигрантов практически невозможно, можно лишь придать этому процессу цивилизованный характер, а значит, и нарушений миграционного законодательства станет меньше. А это будет хоть небольшая, но победа.

Список литературы

1. *Информационно-справочный материал по вопросам борьбы с незаконной миграцией: Стат. сб. / Под ред. К. О. Ромодановского, М. Л. Тюркина. М.: ФМС России, 2009.*

2. *Приказ МВД России № 758, ФМС России № 240 от 12 октября 2009 г. «Об организации деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной миграционной службы и их территориальных органов по депортации и административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства» // Рос. газета. 2009. 15 окт.*

3. *Постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2003 г. № Q 256-р «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» // Рос. газета. 2003. 3 марта.*

Материал поступил в редколлегию 04.02.2011

² Из выступления директора ФМС России генерал-полковника милиции К. О. Ромодановского на расширенном заседании коллегии ФМС России 29 января 2010 г.

Yu. E. Ulyanova

THE APPLICATION OF THE MEASURES OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT FOR FOREIGN CITIZENS FOR THE INFRINGEMENT OF THE MIGRATORY LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION (BASED ON THE MATERIALS OF THE DEPARTMENT OF THE FEDERAL MIGRATION SERVICE OF RUSSIA IN THE NOVOSIBIRSK REGION)

The article analyses the application of the measures of administrative enforcement for foreign citizens concerning the infringement of the migratory legislation of the Russian Federation, based on materials of DFMS of Russia in the Novosibirsk region. The author offers measures for the reduction of illegal migration in Russia.

Keywords: administrative enforcement, foreign citizen, migratory legislation.