

---

# МАТЕРИАЛЫ НАУЧНО- ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (25 октября 2007 г.)

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ

---

Е. В. Кошелев, доцент кафедры конституционного и административного права Омского юридического института, кандидат юридических наук

В Концепции регулирования миграционных процессов в РФ отмечается, что количество въехавших в Россию иностранных граждан постоянно превышает количество выехавших (особенно в приграничных районах, где интенсивно проходит процесс по формированию иностранных общин)<sup>1</sup>. «Прозрачность» российских границ с государствами СНГ, их техническая необустроенность, наличие непреодоленных пробелов в правовом регулировании миграционных процессов<sup>2</sup> рассматриваются в качестве основных причин масштабной незаконной миграции, экспертные оценки количественных параметров которой варьируются весьма широко<sup>3</sup>. По оцен-

кам заместителя директора Департамента стран СНГ МИД С. Третьякова, в России находится примерно 10 млн нелегальных мигрантов, ими совершается каждое третье преступление в России. По оценкам же главы ФСБ РФ Н. Патрушева, в России нелегально находятся до 2,5 млн иностранцев<sup>4</sup>. Наибольшая активность незаконных мигрантов отмечается на российско-китайском и российско-казахстанском участках государственной границы (при въезде в Россию), на российско-финляндском, российско-украинском участках государственной границы и на государственной границе со странами Балтии (при выезде из России)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: одобрена распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003. - № 10. - Ст. 923.

<sup>2</sup> См.: Проблемы миграционной политики в восточных регионах Российской Федерации: информационный материал (подготовлен аналитическим управлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.dvcongress.ru>.

<sup>3</sup> См.: Современные миграционные процессы в Российской Федерации и их законодательное регулирование // Актуальные проблемы национальной безопасности России на современном этапе. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. - 2004. - № 1 (221).

<sup>4</sup> См.: Проблемы миграционной политики в восточных регионах Российской Федерации: информационный материал (подготовлен аналитическим управлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.dvcongress.ru>.

<sup>5</sup> См.: Концепция формирования системы обеспечения интересов Российской Федерации в пограничной сфере: утв. решением Государственной комиссии от 28 января 2005 г. (протокол № 1).

В основном, незаконными иммигрантами являются беженцы из Афганистана и стран Африки, иностранные граждане и лица без гражданства из государств Закавказья, Центральной и Восточной Азии, граждане Китайской Народной Республики и других государств (многие из которых рассматривают Россию как транзитную остановку на пути в Европу), а также трудовые мигранты. Причем значительная часть нелегальных мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию в качестве туристов или на учебу или оказавшихся на территории России с целью транзита и последующего выезда в европейские государства, адаптируются в сфере малого бизнеса и коммерции, занимаются противоправной деятельностью и уже не планируют дальнейшие переезды. Особенно это характерно для граждан Китайской Народной Республики, которые прибывают в Россию с туристическими целями или с целью занятия мелкорозничной торговлей, однако в дальнейшем часть из них стремится остаться на территории Российской Федерации, используя для этого различные возможности.

Обычно выделяют следующие основные способы оседания иностранных граждан в России: а) безвизовый въезд под видом туристов, но с коммерческими целями; б) утеря собственных документов в России; в) заключение фиктивного брака с гражданином России, что дает право на получение вида на жительство, а в последующем и российского гражданства; г) обучение в вузах и других учебных заведениях России.

Среди основных факторов угрозы интересам России, связанной с нелегальной миграцией, можно выделить следующие.

1. Нелегальная иммиграция способствует повышению уровня криминализации российского, равно как и любого другого принимающего общества. Сама переправка мигрантов превратилась в хорошо организованный незаконный бизнес. Плата за переброску одного мигранта составляет от 300 до 7000 долларов, не считая платы за услуги по временному обустройству в странах транзита<sup>6</sup>. Многочисленные туристические фирмы, модельные и брачные агентства зачастую являются легальным прикрытием для торговли мигрантами (в основном, женщинами). Обычно целью транспортировки является привлечение к занятию проституцией, которая замаскирована под трудоустройство в барах, модельных агентствах, а также в качестве прислуги в частных домах.

Нелегальная переправка мигрантов через границу тесно связана с контрабандой оружия, наркотрафиком, в которые вовлечены как коррупци-

рованные государственные служащие, так и жители приграничных районов. Среди нелегальных мигрантов нередко присутствуют лица, связанные с террористическими группировками, преступным миром, скрывающиеся от властей стран, которые они покинули.

2. Нелегальные мигранты создают угрозу экономике Российской Федерации. Их труд используется незаконно, в теневом и криминальном секторах экономики (проституция, контрабандная торговля). Чем большее развитие получают незаконные миграции, тем сложнее осуществлять контроль над реальной экономической ситуацией, увеличивается прямой ущерб от неуплаты налогов, вывоза капитала за границу.

3. Нелегальная иммиграция создает угрозу здоровью как самих мигрантов, так и населения России. Нелегалы, в том числе и прибывшие из районов с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой, не проходят медицинских осмотров, доступ к получению медицинской помощи у них ограничен. Сам процесс нелегальной транспортировки, антисанитарные условия проживания, тяжелые условия труда также способствуют росту заболеваемости среди иммигрантов. Кроме того, нелегальный ввоз ими на рынки страны продукции, не отвечающей санитарным нормам, также создает угрозу здоровью россиян. В условиях начавшейся пандемии атипичной пневмонии эти аспекты угрозы приобрели особую актуальность.

4. Увеличение числа иммигрантов (как легальных, так и нелегальных) на территории России ведет к росту этнической напряженности во многих регионах, где возникают инокультурные общины и землячества. Пока не просматриваются пути социальной стабилизации в таких потенциальных очагах инокультурной экспансии, какими являются Дальний Восток, Юг России (особенно Краснодарский край), Калининградская область, а также крупные мегаполисы, включая столицу России.

В относительно малонаселенных, богатых сырьем регионах Дальнего Востока экспансия из стран Востока (Китай, Корея, Юго-Восточной Азии) носит социально неагрессивный характер и даже способна содействовать их экономическому развитию в краткосрочной перспективе. Но в долгосрочной перспективе она может стать источником серьезных конфликтов с перспективой потери данных территорий Российской Федерацией, поскольку ей не противостоит культурно однородное системное большинство, для которого защита государственной целостности была бы жизненным приоритетом.

<sup>6</sup> См.: Витковская Г. С. Незаконная миграция в России: Ситуация и политика противодействия // Нелегальная иммиграция. - М., 2002. - С. 17.

В настоящее время в России основной акцент делается на запретительные и ограничивающие меры противодействия незаконной миграции. Такой подход вытекает из самого противоправного характера незаконной миграции, к которой едва ли широко применимы регулирующие и стимулирующие меры. Кроме того, аналогичные тенденции находят свое отражение и в опыте зарубежных стран, сталкивающихся с данной проблемой (США, Израиль, ряд стран Западной Европы). Заимствование соответствующего опыта наглядно проявилось при принятии новых федеральных законов, регулирующих миграционные потоки. Это, прежде всего, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (в редакции от 3 января 2006 г.) «О гражданстве Российской Федерации»<sup>7</sup> и Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 2 ноября 2004 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>8</sup>. Приведенные федеральные законы значительно ограничили возможность получения российского гражданства, ими введен более жесткий порядок регулирования миграционных отношений. Кроме того, в законодательстве была введена квота на трудовую миграцию и иммиграцию (около 500 тыс. человек в год), установлен четкий порядок регистрации лиц, въезжающих в страну (миграционная карта) и уже находящихся на территории России, определены возможные причины отказа на иммиграцию, предусмотрена принудительная депортация лиц, нарушающих порядок регистрации. Намечается также создание централизованного банка данных о гражданах зарубежных стран, пересекающих российские границы.

Правонарушения в сфере миграционных отношений влекут как административную, так и уголовную ответственность. Частота привлечения виновных к административной ответственности во много раз превышает количество уголовных дел. Эта тенденция справедлива и в отношении лиц, незаконно находящихся на территории Российской Федерации.

Глава 18 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ<sup>9</sup> устанавливает администра-

тивную ответственность за правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Исходя из самого ее названия, по объекту противоправных посягательств можно выделить две основные категории правонарушений в области миграционных отношений - правонарушения в области защиты государственной границы Российской Федерации и правонарушения в области обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

В числе средств государственно-властного воздействия находится весьма близкая к административному выдворению по внешним проявлениям правоограничительная мера - депортация. Однако депортация является не наказанием, а административно-восстановительной мерой принуждения, применяемой не в связи с административным правонарушением. Российским законодательством депортация рассматривается как принудительное перемещение (высылка) названных лиц за пределы России как не исполнивших добровольно обязанность покинуть территориальное пространство российского государства за неимением законных оснований дальнейшего пребывания или проживания в государстве. Такие основания не являются административными правонарушениями. К их числу относятся: нарушение иностранным гражданином обязанности выехать из России ввиду сокращения срока и аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство (п. 3 ст. 31 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»); непризнание лица беженцем либо утрата им статуса беженца; лишение лица статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории России (ст. 13 Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (в редакции от 22 августа 2004 г.) «О беженцах»)<sup>10</sup>; выявление у иностранных граждан и лиц без гражданства ВИЧ-инфекции (ст. 11 Федерального закона

<sup>7</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 22. - Ст. 2031; 2003. - № 46 (ч. 2). - Ст. 4447; 2004. - № 45. - Ст. 4377; 2006. - № 2. - Ст. 170.

<sup>8</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 30. - Ст. 3032; 2003. - № 27 (ч. Т). - Ст. 2700; № 46 (ч. 1). - Ст. 4437; 2004. - № 35. - Ст. 3607; № 45. - Ст. 4377.

<sup>9</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 1 (ч. 1). - Ст. 1; № 18. - Ст. 1721; № 30. - Ст. 3029; № 44. - Ст.ст. 4295, 4298; 2003. - № 27 (ч. 1). - Ст. 2700; № 27 (ч. 2). - Ст.ст. 2708, 2717; № 46 (ч. 1). - Ст.ст. 4434, 4440; № 50. - Ст.ст. 4847, 4855; № 52 (ч. 1). - Ст. 5037; 2004. - № 19 (ч. 1). - Ст. 1838; № 30. - Ст. 3095; № 31. - Ст. 3229; № 34. - Ст.ст. 3529, 3533; № 44. - Ст. 4266; 2005. - № 1 (ч. 1). - Ст.ст. 9, 13, 37, 40, 45; № 10. - Ст.ст. 762, 763; № 13. - Ст.ст. 1077, 1079; № 17. - Ст. 1484; № 19. - Ст. 1752; № 25. - Ст. 2431; № 27. - Ст.ст. 2719, 2721; № 30 (ч. 1). - Ст. 3104; № 30 (ч. 2). - Ст.ст. 3124, 3131; № 40. - Ст. 3986; № 50. - Ст. 5247; № 52 (ч. 1). - Ст.ст. 5574, 5596; 2006. - № 1. - Ст.ст. 4, 10; № 2. - Ст.ст. 172, 175; № 6. - Ст. 636; № 10. - Ст. 1067; № 12. - Ст. 1234.

<sup>10</sup> См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. - 1993. - № 12. - Ст. 425; Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 26. - Ст. 2956; 1998. - № 30. - Ст. 3613; 2000. - № 33. - Ст. 3348; № 46. - Ст. 4537; 2003. - № 27 (ч. 1). - Ст. 2700; 2004. - № 27. - Ст. 2711; № 35. - Ст. 3607.

от 30 марта 1995 г. № 38-ФЗ (в редакции от 22 августа 2004 г.) «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)»<sup>11</sup>; принятие полномочным государственным органом решения о нежелательности пребывания иностранного гражданина и лица без гражданства в России (ч. 6 ст. 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (в редакции от 29 июня 2004 г.) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»)<sup>12</sup>.

Наиболее серьезные правонарушения, составляющие большую общественную опасность, совершаемые иностранными гражданами и апатридами, влекут ответственность по уголовному законодательству Российской Федерации. Отличительной особенностью уголовного законодательства Российской Федерации является то, что оно состоит только из Уголовного кодекса России. Все законы, предусматривающие уголовную ответственность, подлежат включению в данный Кодекс. За нарушение правовых норм, регулирующих миграционные отношения, предусматривается юридическая ответственность, в том числе уголовная. Данная ответственность не устанавливается прямо в нормативных актах, регулирующих миграционные отношения, в силу указанной особенности уголовного законодательства, закрепленной в ч. 1 ст. 1 Уголовного кодекса Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ<sup>13</sup>. Таким образом, уголовная ответственность в сфере миграционных отношений устанавливается уголовным законодательством, которое в этой части входит в комплексный институт миграционного права, равно как и рассмотренные выше нормы административно-деликтного законодательства.

Основным составом преступления в сфере миграционных отношений является незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации (ст. 322 Уголовного кодекса Российской Федерации). Преступление состоит в фактическом перемещении физического лица через государственную границу любым способом, исключая применение насилия или угрозу его применения, в частности пешком, вплавь, по воздуху, с использованием транспортного средства, в любом направлении без действительных документов или надлежащего разрешения. По смыслу ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О Государственной границе Российской Федерации» условия незаконного пересечения границы могут иметь (вопреки букве закона) альтернативный характер: без действительных документов или без надлежащего разрешения.

Применение мер ответственности за незаконную миграцию и ее организацию осложнено целым рядом объективных трудностей - от недостаточной степени защиты государственной границы до отсутствия материальных средств на массовое выдворение лиц, совершивших предусмотренные законодательством правонарушения, за которые предполагается данная мера наказания. Однако эти сложности не могут рассматриваться как обстоятельства, позволяющие отказаться от установления и применения соответствующих мер ответственности. Запретительные и ограничивающие меры, прежде всего юридическую ответственность за незаконную миграцию, следует сохранить и развивать, дополняя комплексное регулирование миграционных отношений мерами, стимулирующими исполнение законодательства в области миграционных отношений.

<sup>11</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 14. - Ст. 1212; 1996. - № 34. - Ст. 4027; 2000. - № 33. - Ст. 3348; 2004. - № 35. - Ст. 3607.

<sup>12</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 34. - Ст. 4029; 1998. - № 30. - Ст. 3606; 1999. - № 26. - Ст. 3175; 2003. - № 2. - Ст. 159; № 27 (ч. 1). - Ст. 2700; 2004. - № 27. - Ст. 2711.

<sup>13</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 25. - Ст. 2954; 1998. - № 22. - Ст. 2332; № 26. - Ст. 3012; 1999. - № 7. - Ст.ст. 871, 873; № 11. - Ст. 1255; № 12. - Ст. 1407; № 28. - Ст.ст. 3489, 3490, 3491; 2001. - № 11. - Ст. 1002; № 13. - Ст. 1140; № 26. - Ст.ст. 2587, 2588; № 47. - Ст.ст. 4404, 4405; № 53 (ч. 1). - Ст. 5028; 2002. - № 10. - Ст. 966; № 11. - Ст. 1021; № 19. - Ст.ст. 1793, 1795; № 26. - Ст. 2518; № 30. - Ст.ст. 3020, 3029; № 44. - Ст. 4298; 2003. - № 11. - Ст. 954; № 15. - Ст. 1304; № 27 (ч. 2). - Ст.ст. 2708, 2712; № 28. - Ст. 2880; № 50. - Ст.ст. 4848, 4855; 2004. - № 30. - Ст.ст. 3091, 3092, 3096; 2005. - № 1 (ч. 1). - Ст.ст. 1, 13; № 30 (ч. 1). - Ст. 3104; № 52 (1 ч.). - Ст. 5574; 2006. - № 2. - Ст. 176.