

Понятие и сущность иммиграционного контроля в Российской Федерации

© 2010 А.В. Семенова

Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина, г. Саратов
E-mail: tta70@mail.ru

Рассматривая понятие и сущность иммиграционного контроля, автор делает вывод, что эффективными мерами борьбы с нелегальной миграцией являются международные соглашения, в частности по совместной охране границ, борьбе с организованной преступностью, реадмиссии и др. Однако международные соглашения, определяющие процедуры контроля и надзора, в мировой практике отсутствуют, и соответствующие мероприятия реализуются на национальном уровне.

Ключевые слова: иммиграционный контроль, нелегальная миграция, направления борьбы.

Большое количество беженцев и вынужденных переселенцев из государств “старого” и “нового” зарубежья представляет собой практически неконтролируемый поток мигрантов. В условиях существования “прозрачных” границ с республиками бывшего СССР, ослабления контроля за транзитными пассажирами резко возросло число иностранных граждан, въезжающих в страну с нарушением установленных правил или пытающихся использовать ее территорию для въезда в третьи страны. К этой категории принадлежат и лица, прибывающие в страну для организации торговли оружием, перевозки наркотиков, незаконной переправки людей в развитые капиталистические страны. Отсюда проблема неконтролируемой миграции приобретает угрожающий характер, обостряя криминогенную обстановку, особенно в крупных городах.

Следует отметить, что контроль (а также и надзор) в юридической науке рассматривается либо как функция государственного управления¹, либо как специфическая деятельность государственных органов². Кроме того, высказываются мнения, что контроль выступает как метод управления³ и как способ обеспечения законности и дисциплины⁴. Контроль как самостоятельная функция может рассматриваться и в аспекте контроля гражданского общества над деятельностью государственных органов⁵.

Сущность контроля, как справедливо указывает В.П. Беляев, выражается в том, что субъект управления осуществляет учет и проверку того, как управляемый объект выполняет его требования и предписания⁶. По мнению В.М. Горшенева, в ходе контроля происходит блокирование отклонений деятельности субъекта управления от заданной управленческой программы, а при обнаружении аномалий - приведение управляемой системы в устойчивое положение при помощи всех социальных регуляторов⁷.

Контроль определяет Н.М. Конин как организационно-правовой способ обеспечения законности и государственной дисциплины и специфическую форму деятельности соответствующих государственных органов по систематическому наблюдению и присмотру за деятельностью субъектов управленческих административно-правовых отношений с целью проверки соответствия их решений и действий требованиям законности и государственной дисциплины. Контроль включает в себя три обязательных элемента:

- проверку фактического результата деятельности подконтрольных субъектов (физических и юридических лиц) в сравнении с ожидаемыми, намеченными, прогнозируемыми показателями;
- проверку путей и средств достижения этого результата, соответствие использованных при этом методов требованиям права, морали, нравственности, деловой и служебной этики, хозяйственной целесообразности;
- принятие по результатам контроля соответствующих мер как позитивного организационно-побудительного характера (мер материального и морального поощрения и стимулирования), так и негативного свойства (различных мер служебно-дисциплинарного и административного принуждения, а также привлечения к различным видам правовой ответственности)⁸.

Очевидно, что вышеназванные исследователи не дают универсального определения понятия контроля. Резюмируя изложенное, необходимо отметить, что сущность контроля заключается в выявлении с помощью организационно-правовых способов и средств уполномоченными органами и их должностными лицами соответствия деятельности органов и должностных лиц законам и поставленным перед ними задачам; в анализе результатов воздействия субъектов управления на управляемые объекты, отклонении от поставленных целей и способов их достиже-

ния; в принятии мер по их предотвращению и привлечению к ответственности виновных лиц.

Для государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации, осуществления контроля за ситуацией, своевременного принятия мер по ее нормализации необходима система иммиграционного контроля. Она призвана обеспечить соблюдение паспортно-визового режима при пересечении государственной границы нашей страны, а также получение исчерпывающей информации о въезде или выезде из страны различных категорий мигрантов. Цель введения иммиграционного контроля - регулирование потока мигрантов, прибывающих в страну на законных и незаконных основаниях, через комплекс мер, практически обеспечивающих соблюдение законов страны, связанных с внешними и внутренними аспектами миграции населения.

Опыт иностранных государств (независимо от уровня их развития и политического строя) показывает, что такой контроль целесообразно поручать иммиграционным службам. Только такая система позволяет организовать четкую работу ведомств, связанных с обеспечением безопасности государств. Например, в США иммиграционным контролем занимается Служба иммиграции и натурализации США, которая является основным федеральным учреждением, осуществляющим полный контроль за въездом иностранцев, их проживанием в Соединенных Штатах, а также выездом за пределы страны. В Австрии эти функции осуществляет Бюро по иностранцам, в Швеции - Государственное управление по делам иммигрантов, в Великобритании - Иммиграционная служба и др.⁹

В Российской Федерации иммиграционный контроль поручен Федеральной миграционной службе России. Он предусматривает, во-первых, организацию контроля за иммиграционными процессами на границах государства и, во-вторых, отслеживание перемещений населения внутри страны. В связи с этим контроль подразделяется на два направления: иммиграционный контроль и контроль за внутренней миграцией.

Иммиграционный контроль предусматривает установление контроля за въездом и выездом из страны иностранных граждан и лиц без гражданства, а также за пребыванием их на территории Российской Федерации, действуя на основании иммиграционного законодательства, подзаконных актов и ведомственных инструкций¹⁰.

Основным принципом организации системы иммиграционного контроля является структуризация всех мигрантов на различные категории в зависимости от гражданства и целей поезд-

ки. Для каждой категории определяется паспортно-визовый режим, объем и требования иммиграционного контроля, которые должны регламентироваться иммиграционным законом, однако большое количество норм находится в стадии разработки.

Проведение иммиграционной политики невозможно без налаженной и открытой системы учета миграционного движения и иностранного населения. Техническое оснащение органов, осуществляющих контроль за иммиграционными процессами, должно обеспечивать автоматизацию и унификацию технологий паспортно-визового, налогового, таможенного, пограничного и иммиграционного контроля.

Одним из главных направлений борьбы с нелегальной миграцией направится ужесточение санкций против ее организаторов. Например, многие страны в соответствии с положениями Конвенций ООН о траффинге и контрабанде людей рассматривают эти преступления в рамках уголовного законодательства, за которые предусмотрены строгие меры наказания, в частности, в Великобритании - до 14 лет лишения свободы; в Канаде - вплоть до пожизненного заключения¹¹.

Одним из вопросов профилактики борьбы с нелегальной миграцией является практика депортаций и регуляризации положения нелегальных мигрантов. Депортация является одной из главных мер воздействия на нелегальных мигрантов. Однако эта мера имеет обратный негативный эффект. Угроза депортации заставляет нелегалов тщательнее скрываться, из-за чего они попадают в зависимость от работодателя. Кроме того, депортация - дорогостоящая мера, осуществляемая за счет бюджета государства, поэтому, в частности, численность депортируемых и численность задержанных нелегальных мигрантов значительно различаются практически в каждой стране.

В ряде стран (Бельгия, Испания, Италия, Греция, Португалия, США, Франция) в качестве меры борьбы с нелегальной миграцией использовалась процедура регуляризации (амнистии, легализации) положения мигрантов. Ряд стран выступает категорически против регуляризации (Канада, Япония, Норвегия, Германия, Дания, Нидерланды), обосновывая свою позицию тем, что сама процедура регуляризации является стимулом для увеличения численности нелегальных мигрантов в будущем¹². Данные программы, в которых содержатся основы регуляризации, подрывают основы существующей законодательной системы, нарушают принцип социальной справедливости. Как показывает прак-

тика, эффективными мерами борьбы с нелегальной миграцией являются международные соглашения, в частности по совместной охране границ, борьбе с организованной преступностью, реадмиссии и др.¹³ Однако международные соглашения, определяющие процедуры контроля и надзора, в мировой практике отсутствуют, и соответствующие мероприятия реализуются на национальном уровне.

¹ См., например: *Тарасов А.М.* Государственный контроль: сущность, содержание, современное состояние // Журн. рос. права. 2002. □ 1. С. 26.

² См., например: *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством: дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2002. С. 9; *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 5 - 21.

³ *Манохин В.М., Адушкин Ю.С.* Российское административное право: учебник. Саратов, 2003. С. 242.

⁴ См.: *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2001. С. 297; *Габричидзе Е.И., Чернявский А.Г.* Административное право Российской Федерации: учеб. для вузов. М., 2001. С. 311.

⁵ См., например: *Акопов Л.В.* Контроль в управлении государством. С. 124-126.

⁶ *Беляев В.П.* Контроль и надзор в Российском государстве: монография / науч. ред. А.В. Малько. М., 2005. С. 212.

⁷ См.: *Горшенев В.М., Шахов И.Б.* Контроль как правовая форма деятельности. М., 2001. С. 23.

⁸ *Конин Н.М.* Административное право России: учебник / под ред. Н.М. Кониной, Ю.Н. Старилова. Саратов, 2006. С. 324.

⁹ См.: *Рязанцев С.В.* Трудовая миграция в странах СНГ и Балтии: тенденции, последствия, регулирование. М., 2007.

¹⁰ См.: О Государственной границе Российской Федерации: закон РФ от 1 апр. 1993 г. □ 4730 - 1 (ред. от 31 мая 2010 г.) // Рос. газ. 1993. □ 84. 4 мая; 2010. □ 118. 2 июня; Об утверждении Правил учета в пунктах пропуска через Государственную границу

Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействии органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении: постановление Правительства РФ от 16 февр. 2008 г. □ 77 // Собр. законодательства РФ. 2008. □ 8. Ст. 735; Об утверждении временной инструкции о сопровождении иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежище на территории Российской Федерации, в места временного содержания при постах иммиграционного контроля и центры временного размещения иммигрантов: приказ МВД РФ □ 272, ФМС РФ □ 116 от 14 июля 1995 г., зарегистрирован в Минюсте РФ 27 июля 1995 г. □ 915 // Рос. вести. 1995. □ 174. 14 сент.

¹¹ См.: Развитие уголовного законодательства в западных странах. URL: http://pravo.vuzlib.net/book_z241_page_5.html.

¹² См.: *Бошно С.В.* Развитие законодательства о миграции. М., 2009. С.18.

¹³ См.: О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Южная Осетия о совместных усилиях в охране государственной границы Республики Южная Осетия: федер. закон от 5 апр. 2010 г. □ 59-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2010. □ 15. Ст. 1755; О заключении Соглашения о сотрудничестве между правительствами государств - членов Шанхайской организации сотрудничества в борьбе с преступностью: распоряжение Правительства РФ от 10 июня 2010 г. □ 955-р // Собр. законодательства РФ. 2010. □ 26. Ст. 3375; Об утверждении Положения о пребывании иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами о реадмиссии, иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации, в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы: постановление Правительства РФ от 15 июля 2009 г. □ 555 // Собр. законодательства РФ. 2009. □ 30. Ст. 3801.

Поступила в редакцию 08.10.2010 г.