

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОСОБОГО МИГРАЦИОННОГО СТАТУСА «КОНТРОЛИРУЕМОЕ ПРЕБЫВАНИЕ»

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR ENSURING SPECIAL MIGRATION STATUS “CONTROLLED STAY”

A. Voronov

Summary. Based on an analysis of regulations, the practice of law enforcement agencies, official statistics in the migration sphere, the author notes that practice shows that there are a number of negative manifestations among migrants. The concept of an “army of guest workers,” and there are more than 6 million of them in Russia, according to official data from the Russian Ministry of Internal Affairs, poses a serious threat to Russia’s national security. With this approach, according to the author, it is appropriate to talk about “migration security” as a threat to the national security of the Russian Federation.

The migration crisis has long been ripe, while the author expresses some conclusions on the modernization of immigration policy, taking into account the modern geopolitical situation. In addition to organizational and practical measures, according to the author, the administrative and legal mechanism for ensuring a special migration status “controlled stay” should be improved. Legislative establishment of additional measures of administrative and legal influence will contribute to improving the effectiveness of the migration security mechanism.

Keywords: migrants, migration security, national security, administrative and legal mechanism, controlled stay.

Воронов Алексей Михайлович

Доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России»
alex_voronoff@mail.ru

Аннотация. На основе анализа нормативных актов, практики деятельности правоохранительных органов, официальных статистических данных в миграционной сфере автор отмечает, практика показывает, что имеет место быть целый ряд негативных проявлений среди мигрантов. Концепция «армии гастарбайтеров», а их в России по официальным данным МВД России более 6 миллионов, представляет серьезную угрозу национальной безопасности России. При таком подходе, по мнению автора, уместно говорить о «миграционной безопасности» как угрозе национальной безопасности Российской Федерации.

Миграционный кризис назрел уже давно, при этом автор высказывает некоторые умозаключения по модернизации иммиграционной политики с учетом современной геополитической обстановки. Помимо организационных и практических мероприятий, по мнению автора, следует совершенствовать административно-правовой механизм обеспечения особого миграционного статуса «контролируемое пребывание». Законодательное установление дополнительных мер административно-правового воздействия будет способствовать повышению эффективности механизма обеспечения миграционной безопасности.

Ключевые слова: мигранты, миграционная безопасность, национальная безопасность, административно-правовой механизм, контролируемое пребывание.

Выступая на Правительственном часе в Совете Федерации 16 ноября 2022 г. министр внутренних дел В. Колокольцев отметил, что сейчас в России находится более 6 миллионов иностранных мигрантов. Из них нелегалов всего 9%, хотя раньше был каждый второй-третий. Ситуация в сфере миграции находится под контролем, однако успокаиваться рано: из-за нестабильной ситуации в некоторых странах СНГ и на Ближнем Востоке ситуация может сменить вектор на негативный. В связи с чем полицейским регулярно приходится устраивать рейды в местах традиционного базирования мигрантов, в частности, на рынках и в хостелах.

Как показывает практика имеет место быть целый ряд негативных проявлений среди мигрантов, наибо-

лее характерным из них — шокирующий расстрел двумя мигрантами — гражданами Таджикистана наших добровольцев, которые готовились к отправлению в зону специальной военной операции на полигоне в Белгороде. Это было справедливо расценено властями как растущая угроза нашей национальной безопасности.

Официально в Минобороны Стране России подтвердили, что «15 октября на полигоне Западного военного округа в Белгородской области двумя гражданами одного из государств СНГ совершён террористический акт» [1].

В процессе проведения занятия по огневой подготовке с добровольцами, по собственной воле изъявившими желание участвовать в специальной военной

операции, террористы начали стрелять из стрелкового оружия по составу своего подразделения. В итоге 11 человек погибло, ещё 15 с ранениями разной степени тяжести доставлены в больницы, при этом атаковавшие были уничтожены ответным огнём.

Возникает резонный вопрос в отношении тех чиновников, которые осуществляют паспортизацию добровольцев из государств близкого зарубежья, давая им российское гражданство и посылают в зону спецоперации на Украину террористов. Оружие раздают мигрантам, а эти самые мигранты уже стреляют по российским бойцам. Отсутствует элементарная проверка категории лиц из числа мигрантов, направляемых в число мобилизованных. Таким образом настежь раскрыты двери в вооруженные силы Российской Федерации иноземцам из государств СНГ в которые, как показывает катастрофа в Белгородской области, в ряды военных могут просочиться террористы. Результат очень трагичен.

Концепция «армии гастарбайтеров», а их в России по официальным данным МВД России более 6 миллионов, о которой пишут многие IT-издания, представляет серьезную угрозу национальной безопасности России. Таким образом, на наш взгляд, уместно говорить о «миграционной безопасности» как угрозе национальной безопасности Российской Федерации.

По данному вопросу состоялось заседание Совета безопасности РФ, на котором, в том числе, рассматривались вопросы миграционной безопасности. Спусковым крючком, конечно, послужил шокирующий расстрел наших добровольцев двумя таджиками на полигоне в Белгороде. Это было справедливо расценено властями как растущая угроза нашей национальной безопасности.

На заседании Совета Безопасности глава МВД В. Колокольцев сообщил, что в России 16 министерств лоббируют ввоз мигрантов в страну, таким образом в труде мигрантов заинтересовано 16 различных ведомств, пояснил Министр [2].

Подводя некоторые промежуточные выводы, уместно отметить, что миграционный кризис назрел уже давно. По мнению экспертов, количество мигрантов в том числе и не легальных в нашей стране исчисляется порядком 12 миллионов человек.

Вновь обращаясь к заявленной проблематике, следует отметить, что в связи с напряженной геополитической обстановкой, «МВД решило ввести режим «контролируемого пребывания» для мигрантов. Его хотят распространить на тех, кто не имеет права находиться в России, но вынужден оставаться на ее территории, например

из-за судебных процессов или самоизоляции. В России появится специальный правовой режим для мигрантов — «контролируемое пребывание». Как заявили в ведомстве, этот режим будет установлен в отношении тех мигрантов, которые не имеют правовых оснований для того, чтобы быть в России, но по каким-либо причинам вынуждены находиться в стране. Речь, например, идет об иностранцах, в отношении которых приостановлено исполнение решений о высылке, а также о случаях ограничения выезда из России из-за необходимости исполнения назначенных наказаний или участия в судебных процессах. МВД сможет распространить этот режим на иностранцев, «страдающих социально-опасными инфекционными заболеваниями», например которых Роспотребнадзор отправил на самоизоляцию.

Как заявили в министерстве, цель нововведения, которое планируется ввести в законодательство, — «повышение эффективности механизма обеспечения безопасности и правопорядка в миграционной сфере». Ведомство рассматривает возможность внести изменений в КоАП в части установления ответственности иностранцев за нарушение режима контролируемого пребывания, добавили в МВД» [2].

По данным министерства, с начала пандемии коронавируса — марта 2020 года — из России не выехали около 1,6 млн. мигрантов, у которых окончился срок пребывания в стране. За продлением срока действия виз обратились более 134 тыс. человек, более 4 тыс. — с заявлением о предоставлении временного убежища. Еще более 65 тыс. хотели получить разрешение на работу. Идя на встречу данного пожелания, вызванного экстраординарными обстоятельствами, связанными с пандемией коронавируса МВД заявило, что гражданам стран, с которыми из-за эпидемии коронавируса не возобновлено транспортное сообщение, продлевают срок пребывания до 90 дней. Для этого им нужно обратиться в подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД, при этом мигрантов обязали получать единый документ для пребывания в России.

Как показывает статистика, количество мигрантов в России в 2020 г. упало как минимум в 1,5 раза. Если раньше их число колебалось в пределах 9–11 млн. человек, то в период пандемии за год сократилось до 6 млн. Согласно обзору Росстата, чистый приток мигрантов из-за рубежа в январе — августе 2020 года сократился в 2,4 раза по сравнению с тем же периодом прошлого года. За восемь месяцев 2022 года в страну прибыли 69,1 тыс. мигрантов, за аналогичный период предыдущего — 166,7 тыс. [3]

В текущем 2022 году сотрудниками полиции пресечено свыше 500 тысяч административных правонару-

шений, связанных с пребыванием, проживанием и трудовой занятостью в Российской Федерации. Успешно используются механизмы удаления нарушителей за пределы страны с одновременным закрытием въезда. Выдворено около 40 тысяч человек. Привлекаются к ответственности лица, оказывающие услуги по незаконной легализации на нашей территории. Количество выявленных преступлений по фактам фиктивной постановки на учёт иностранцев по месту пребывания увеличилось на 10%. [4].

Как мы отмечали ранее, миграционный кризис нагрянул уже давно, при этом представляется целесообразным высказать некоторые умозаключения автора настоящих строк по модернизации иммиграционной политики с учетом современных геополитической обстановки.

Во-первых, уместно обратиться к классику мирового пролетариата. По словам В.И. Ленина, «иммиграционная политика — это, прежде всего, вопрос ответственности и контроля». Это положение является актуальным, т.к. в настоящее время ни то, ни другое не является адекватным. Настало время выяснить, сколько иммигрантов в стране, где они живут и чем занимаются.

На наш взгляд необходима единая база данных по иммиграции, где в электронном виде хранятся личные данные, биометрические данные, фотография, анкетные данные и информация, предоставленная страной происхождения каждого прибывающего мигранта. Необходимо взаимодействие со спецслужбами соответствующих стран с целью предоставления полной базы данных граждан, имеющих судимости или вовлеченных в экстремистскую либо террористическую деятельность, а также совершивших и преступления.

Во-вторых, размещение иммигрантов в частных общежитиях должно быть строго запрещено. Также Министерство внутренних дел следует обязать положить конец «резиновым квартирам» и незарегистрированным квартирам иммигрантов, при этом ввести административную ответственность в отношении их владельцев, определив административный штраф 10% от стоимости квартиры в первый раз, 20% во второй раз и т.д.

В-третьих, учитывая восточный менталитет иммигрантов, очень важно внедрить принцип «коллективной ответственности». Если кто-то нарушает закон, члены его семьи депортируются вместе с ним навсегда. Например, если кто-то создаст ваххабитскую ячейку, а его соотечественники узнают об этом, но не сообщат, их сочтут соучастниками и депортируют вместе с семь-

ями. Если диаспора обнаружит незаконные учреждения, действующие под видом «культурных центров», ей следует ожидать серьезных проблем, начиная от массового изгнания их членов и заканчивая крайне пристрастным контролем «этнических» дел своих соотечественников.

Также, диаспоре следует воспитывать патриотическое сознание: раз они живут в России, они должны помогать России. Если их страны не признают Крым и Донбасс и не симпатизируют им, это их личное дело. Но если диаспора, живущая в нашей стране, ведет себя так же, это нелояльно по отношению к принимающей стране.

В-четвертых, необходимы более жесткие законы в отношении иммигрантов совершивших правонарушения. За преступления, совершенные ими как гражданами другой страны, они должны быть наказаны максимальным наказанием, предусмотренным соответствующей статьей Уголовного кодекса РФ. За преступление подкупа должностных лиц, работающих с мигрантами, также должно быть предусмотрено максимальное наказание и реальный срок, а не увольнение с работы.

В-пятых, многие из сегодняшних проблем имеют свои корни. В связи с чем, все мигранты, получившие российское гражданство за последние 10 лет, должны быть тщательно проверены на предмет законности предоставления гражданства или должностных преступлений, связанных с незаконным предоставлением гражданства.

В-шестых, нужны центры подготовки мигрантов (ЦПМ), включающие в себя начальную подготовку по необходимым специальностям так называемые «профессиональные школы для мигрантов» и курс ориентации (знание языка, законов и общепринятых норм поведения).

Чтобы получить направление на работу в РФ, мигранту будет достаточно овладеть требуемой профессией. Затем заказы, соответствующие квотам, присланным Россией, передаются в наши миграционные службы, которые получают сертификат о мастерстве будущего мигранта, который наше УФМС вносит в его индивидуальное досье, присваивая человеку его идентификационный номер, при этом следует понимать, сколько и какие мигранты с рабочими специальностями нам действительно нужны.

Компании, нуждающиеся в них, обязаны раз в год подавать свои заявки (с объяснением) главе администрации, и он, проверив их обоснованность, формиру-

ет квоту мигрантов для своего региона. Подав заявление, каждый работодатель спонсирует новоприбывших или платит «налог на мигрантов» в региональный бюджет на строительство и содержание общежитий для мигрантов. На наш взгляд, пока они живут в караванах, подвалах, общежитиях и «резиновых» квартирах, они будут постоянно презирать нас как «слишком привилегированных». При этом если мы наложили дополнительные обязательства на мигрантов и страну, из которой они прибыли, то долг нашей страны — стать главным защитником и покровителем законопослушного мигранта. Это, вероятно, не означает обложение налогом наших граждан и размещение мигрантов за их счет. Все услуги в соответствии с этим течением должны создаваться и оплачиваться теми, кто привлек мигрантов и кому они приносят прибыль. Работодатели обязаны предоставить ему жилье и медицинскую страховку (нам не нужны завезенные инфекционные заболевания).

Помимо организационных и практических мероприятий, следует совершенствовать правовую базу. В прошлом году принят Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» [5], установивший обязанность дактилоскопической регистрации, фотографирования, а также медицинского освидетельствования. В ближайшее время планируется закончить разработку концептуально нового проекта нормативного акта, направленного на реформирование миграционных режимов и информатизацию государственного управления в этой сфере. Он подготовлен Министерством внутренних дел и внесён на рассмотрение в Правительство.

Документом планируется создание института административного надзора, в рамках которого предусматривается специальный правоохранительный режим — «контролируемое пребывание» [3]. При таком подходе вместо двух самостоятельных процедур — выдворения и депортации — вводится механизм высылки из страны.

Признавая реальность угроз миграционной безопасности представляется очевидным, что введение дополнительных механизмов установления профилактического и превентивного контроля за миграционными потоками с помощью административных мер может стать средством повышения эффективности миграционной политики современной России.

В этой связи представляется целесообразным в контексте ранее высказанных положений дополнить административное законодательство новыми мерами в от-

ношении иностранных граждан и лиц без гражданства чьё пребывание на территории Российской Федерации представляет угрозу безопасности и национальным интересам государства.

В рамках развития института принуждения, применяемого к рассматриваемой категории лиц, законодательно должны быть закреплены механизмы миграционного контроля (надзора), а также вынесения представления физическому лицу о нежелательности пребывания (проживания) Российской Федерации.

Одним из таких инструментов ограничительных мер представляется возможным введение административно-правового института «соглашения о лояльности». Речь идет о механизме, в рамках которого иностранные граждане и лица без гражданства для въезда на территорию Российской Федерации официально принимают на себя письменные обязательства, нарушение которых может повлечь объявление о нежелательности пребывания (проживания) на территории и утрату права на нахождение на территории за совершений таких правонарушений как: несоблюдение законодательства, участие в политической деятельности и деятельности запрещённых организаций. Вопросы миграционного надзора, механизмы обеспечения специального миграционного статуса («контролируемое пребывание»), также должны быть учтены в Российском законодательстве. Представляется, что в условиях введения правового статуса «контролируемое пребывание» сущность надзора в контексте рассматриваемой проблематики будет заключаться в установлении дополнительных обязанностей или ограничений.

Так, введение особого статуса «контролируемое пребывание» позволяет говорить о развитии института специального (персонального) административного надзора в направлении введения новой категории «иммиграционный надзор» и закрепления круга поднадзорных лиц.

Иммиграционный надзор должен устанавливаться с учётом риск-ориентированного подхода в отношении всех категорий иностранных граждан на территории России с точки зрения обычных иммиграционных процедур. Осуществление надзора за указанными выше категориями лиц имеет цель — предупреждение преступлений террористической или экстремистской направленности со стороны этих категорий лиц, путём оказания на них необходимого воспитательного и профилактического воздействия. Легализация института иммиграционного надзора позволит правоохранительным органам на законных основаниях применять превентивные меры принуждения к такой категории лиц. Введение института специального иммиграционного

надзора позволяет говорить о необходимости расширения потенциала миграционных служб, включая создание и ведение соответствующих информационных ресурсов.

Представляется, что в условиях введения института статуса «контролируемое пребывание» сущность иммиграционного надзора в контексте рассматриваемой проблематики будет заключаться в установлении дополнительных обязанностей или ограничений. Среди них, например обязательная явка с определённой периодичностью в правоохранительный орган по месту жительства, пребывания или фактического нахождения для регистрации и другие. Соответственно в отношении мигрантов, уклоняющихся от обязательной явки в подразделения иммиграционного надзора могут быть инициированы процедуры розыска в целях установления места их нахождения.

В случае несоблюдения установленных административных ограничений или невыполнения обязанностей в рамках «иммиграционного надзора», в отношении поднадзорных лиц может быть установлена ответственность в соответствии с российским законодательством.

Его надлежащее обеспечение помимо традиционных форм контроля (явка в орган внутренних дел, посещение по месту проживания) возможно посредством различных инструментов электронного надзора[6].

Таким образом, законодательное установление дополнительных мер административно-правового воздействия будет способствовать повышению эффективности механизма обеспечения миграционной безопасности.

Резюмируя вышеизложенное, представляется целесообразным отметить, что проблема законодательного урегулирования вопросов противодействия угрозам миграционной безопасности требует пристального внимания органов обеспечения национальной безопасности. Реализация вышеуказанных мер совершенствования механизма противодействия угрозам миграционной безопасности будет способствовать превенции совершенствования правонарушений, снижению уровня угроз национальной безопасности, повышению уровня защищённости жизненно-важных интересов личности, общества, государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мигранты с оружием осмелели в конце. Теракты их рук дело! Пора навести порядок. URL: <https://dzen.ru/a/Y1wTPfjzoRhFz-ej?&> (дата обращения 30.10.22).
2. URL: https://dzen.ru/media/snova_v_ssr/v-rossii-16-ministerstv-lobbiruiut-vvoz-migrantov-v-stranu-eto-obnarujilos-na-635666bce8cb237603dc6961
3. МВД решило ввести режим «контролируемого пребывания» для мигрантов URL: <https://www.rbc.ru/society/22/05/2021/60a86c789a7947c58e77cf7c?ysclid=la5u2pfgwh753876431>
4. Выступление Владимира Колокольцева в Государственной Думе в рамках «правительственного часа» URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/vystuplenie-ministry-vnutrennikh-del-rossiyskoy-federatsii-general-politsii-rossiyskoy-federatsii-v/> (дата обращения 20.11.2022).
5. Разъяснения МВД России «О порядке проведения обязательной государственной дактилоскопической регистрации, фотографирования и правилах прохождения медицинского освидетельствования иностранными гражданами» URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404378/
6. URL: <https://www.canada.ca/en/services/immigration-citizenship/enforcement-violations.html> (дата обращения 06.10.2022).

© Воронов Алексей Михайлович (alex_voronoff@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»