

# §4 СИСТЕМЫ СТАБИЛИЗАЦИИ: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ

Леденева В.Ю.

## ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ<sup>1</sup>

**Аннотация:** 1. В статье «Правовые и организационные основы противодействия незаконной миграции» на основе анализа миграционного законодательства рассматриваются вопросы эффективности государственных мер, направленные на борьбу с незаконной трудовой миграцией. Трудовая миграция, включая ее законодательное регулирование, относится к числу комплексных общенациональных проблем, требующих учета всей суммы факторов, влияющих на миграционную ситуацию. От того, как будут развиваться миграционные процессы, какой они примут вектор движения, зависит не только политическая стабильность и территориальная целостность страны, но также социальное и экономическое развитие, уровень жизни населения, реализация национальных и геополитических интересов, участие в мировом разделении труда и в конечном итоге рациональная интеграция России в мировую экономику. 2. Автор на основе статистических данных ФМС анализирует ситуацию, сложившуюся в настоящее время с незаконной миграцией в России, использует сравнительный метод при рассмотрении нормативно-правовых актов, отмечает недостаточную эффективность мер, принимаемых ФМС в области иммиграционного контроля и надзора. Автор считает, что иммиграционный контроль как одна из функций государства находится в стадии становления, поэтому использование понятия требует уточнения. 3. Автор делает вывод о том, что миграционное законодательство Российской Федерации представляет собой сложную, многоплановую, бурно развивающуюся юридическую конструкцию. В настоящее время необходим мониторинг правоприменительной практики и точечного совершенствования тех или иных законодательных недоработок. При совершенствовании миграционного законодательства необходимо полное осознание нововведений, их "встраиваемости" в государственную миграционную политику с учетом всесторонней оценки различных факторов – демографических, экономических, политических и иных. В будущем неизбежно станет актуальным вопрос о систематизации и кодификации всего имеющегося массива законодательных и подзаконных актов в сфере миграции.

**Ключевые слова:** Незаконная миграция, иммиграционный контроль, административное выдворение, депортация, реадмиссия, миграционное законодательство, Концепция, Федеральный закон, Контроль и надзор, ФМС России.

**Abstract:** Based on the analysis of migration legislation the article addresses the issues of effectiveness of the government measures aimed at fighting the illegal work migration, which is one of national problems that requires taking into the account all factors that have an impact upon the migration situation. The vector of development of migration processes will affect not only the political stability and territorial integrity of the country, but also the social and economic development, living standard of the population, realization of national and geopolitical interests, participation in global work distribution, and of course the rational integration of Russia into global economy. The author concludes that migration legislation in the Russian Federation represents a complex, multi-vector, and rapidly developing legal construct. In order to improve the legislation on migration, it is necessary to fully understand the new measures and their "compatibility" with the government migration policy, taking into consideration such factors as demographical, economic, political, etc.

**Keywords:** Illegal migration, Immigration control, Administrative penalties, Deportation, Readmission, Migration legislation, Concept, Federal law, Control and supervision, Federal Migration Service of Russia.

**В** современном мире в эпоху глобализации вопросы регулирования миграционных процессов приобретают важнейшее значение,

поскольку позитивные и негативные стороны этого явления оказывают весомое воздействие на развитие любого государства мира. Умение наладить управление этими процессами является сегодня одним из основных показателей эффективности деятельности органов государственной власти.

<sup>1</sup> Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта №14-53-00017

Сложность и многоаспектность миграционных проблем диктует необходимость создания четких правовых и организационных механизмов регулирования миграционных потоков.

Взаимоисключающие предложения о подходах к регулированию трудовой миграции базируются не только на кардинально различающихся концепциях, но и на количественных оценках, разброс которых вызывает обоснованные сомнения в их достоверности и свидетельствует о слабой изученности происходящих процессов.

Разброс этого явления велик, даже когда речь идет об общей оценке численности трудовых мигрантов, занятых в России: по разным оценкам число незаконных мигрантов в России варьируется от 1,5 до 15 млн.чел.<sup>2</sup>

По данным руководителя Федеральной миграционной службы К. О. Ромодановского «В настоящий момент в стране находятся 9,5 миллионов иностранных граждан, из них примерно 1,3 миллиона законно работают, 3,8 – условно «приехали в гости: учиться, лечиться, с другими целями. Из оставшихся 4,4 миллиона иностранных граждан находятся в России более 3 месяцев и для обеспечения своего проживания, видимо могут работать нелегально. В целом трудовые мигранты составляют не более 7% от всех занятых в экономике»<sup>3</sup>.

Миграционные процессы при выверенной государственной политике способны быть ресурсом и фактором оптимизации экономики в руках сильного и эффективного государства. Однако в условиях управленческого бездействия или неэффективного управления они нередко становятся источником социально-экономических, демографических, криминальных, межнациональных, коррупционных и других проблем.

Эксперты отмечают, что маршруты незаконной миграции в нашей стране часто совпадают с путями наркотрафика и перевозки оружия: дельцы наркобизнеса пытаются активно использовать налаженные каналы<sup>4</sup>. Без принятия мер по укреплению госграницы, выявлению и пресечению устойчивых каналов нелегальной миграции, а возможно, и введения визового режима с

некоторыми государствами-участниками СНГ, основными поставщиками нелегальных мигрантов, решить эту проблему будет весьма непросто.

Противодействие незаконной миграции является важным направлением миграционной политики государства и реализуется путем осуществления иммиграционного контроля, миграционного учета, использования механизмов административного выдворения, депортации, реадмиссии и других мер.

В западных, принимающих мигрантов государствах, прослеживаются два подхода к преодолению негативных последствий этого явления. Первый состоит в предоставлении возможности для легализации незаконных мигрантов (их отдельных категорий). Второй подход направлен на ужесточение процедур въезда и пребывания в стране, а также на репрессивную работу миграционных органов. Часто эти подходы политически детерминированы и направлены на получение поддержки определенных социальных групп (это особенно очевидно на примере предвыборных кампаний во Франции и США).

Следует отметить, что характер миграции, в том числе и незаконной, в России имеет свою специфику, прежде всего, в силу того, что Россия является наиболее экономически развитым государством на постсоветском пространстве и как следствие – крупнейшим центром притяжения мигрантов из государств-участников СНГ. При этом Российская Федерация не только принимает мигрантов, но и является страной исхода и транзита.

По данным государственной информационной системы миграционного учета (далее – ГИСМУ), ежегодно в Россию въезжает порядка четырнадцати миллионов иностранных граждан. Около восьмидесяти процентов из них составляют граждане стран государств-участников СНГ. При этом в 2011 г. пятьдесят шесть процентов иностранных граждан – выходцев из стран СНГ, по предварительным данным, въехали впервые.

Данные ГИСМУ говорят о том, что 21% находящихся в стране иностранцев превысили срок законного пребывания; они могут работать нелегально, соответственно, не платя налоги<sup>5</sup>.

Как правило, эти лица въезжают в нашу страну законно и, следовательно, в основном в России мигранты совершают два вида нарушений миграционного законодательства: превышение установленных законом сроков пребывания и несоблюдение установленного порядка осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами.

<sup>2</sup> Мохов Е.А. О состоянии и проблемах правового обеспечения противодействия нелегальной миграции.// Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М. 2013 – №14 (498). С.4

<sup>3</sup> Выступление Ромодановского К.О. «на правительственном часе» на тему «О состоянии миграционной политики в Российской Федерации и путях ее совершенствования» в Совете Федерации 22 февраля 2012 г.

<sup>4</sup> Материалы выездного заседания Совета Безопасности России в Екатеринбурге 25 февраля 2013 г.

<sup>5</sup> Егорова Е.Ю. Нелегальная миграция в России// [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2003#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2003#top)

## Системы стабилизации: государственный контроль

Следует отметить, что термин «незаконная миграция» в российских правовых документах используется достаточно редко. В законодательном плане определения незаконной миграции не существует. Часть нормативно-правовых актов содержит термин «неконтролируемая миграция» (Указ Президента РФ «О мерах по введению иммиграционного контроля №1245, Постановление Правительства РФ «Об утверждении положения об иммиграционном контроле №1020 и «О мерах по предупреждению и сокращению неконтролируемой внешней миграции №1021»<sup>6</sup>.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. дано следующее определение незаконной миграции: «Незаконная миграция – перемещения в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности»[6]. В Концепции говорится также о необходимости бороться с незаконной миграцией и о принятии мер по адаптации и интеграции мигрантов. Незаконная миграция и нелегальная трудовая деятельность мигрантов негативно влияют на различные стороны жизни общества и государства. Они несут в себе угрозу национальной безопасности страны, приводят к росту теневой экономики и коррупции, усилению социальной напряженности. Незаконная миграция является источником пополнения рядов этнических преступных группировок, специализирующихся на контрабанде наркотиков, незаконном обороте оружия, торговле людьми, организации каналов нелегальной миграции.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. содержит специальный раздел, посвященный основным направлениям противодействия незаконной миграции:

- совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции;
- совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий;

- совершенствование системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации;
- противодействие организации каналов незаконной миграции, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность;
- создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов Российской Федерации функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации;
- совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции;
- разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий;
- усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

По предупреждению и пресечению незаконной миграции Федеральной миграционной службой проводится большая работа. Координируется деятельность подразделений, входящих в систему ФМС России, при этом, с одной стороны, осуществляется контроль и надзор за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, а с другой стороны, служба принимает участие в формировании нормативной правовой базы в области контрольно-надзорной деятельности, призванной повысить эффективность в деле декриминализации миграционной сферы, улучшить миграционную обстановку в стране.

Необходимо отметить, что в контрольно-надзорная деятельность ФМС России направлена не только на пресечение незаконной миграции, которая представляет собой «въезд в страну, пребывание (проживание) на ее территории, транзитный проезд и выезд с ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства с нарушением правил миграционного законодательства»<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Ястребова А. Ю. Правовые аспекты проблемы незаконной миграции в России // Миграция в России 2000-2012. РСДМ. 2013. Хрестоматия в трех томах. Том 2. С.120.

<sup>7</sup> Смирнова В.А. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Миграционное право. 2009. № 1.

В целом, содержание такой деятельности имеет более объемный и разнообразный характер и может быть определено понятием «иммиграционный контроль», которое за непродолжительный период своего введения и использования в законодательстве и правоприменительной практике неоднократно меняло свое содержательное наполнение, отражая существенные изменения в государственной миграционной политике.

Впервые понятие «иммиграционный контроль» было закреплено Указом Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля».

Согласно данному Указу иммиграционный контроль вводится в пунктах пропуска через государственную границу в целях обеспечения государственного регулирования миграционных потоков при въезде на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. В 1994 г. Правительством Российской Федерации в развитие Указа Президента Российской Федерации было принято Постановление «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле», определяющее механизмы осуществления данного контроля.

В соответствии с указанными нормативными правовыми актами под иммиграционным контролем понималась деятельность Федеральной миграционной службы и ее территориальных органов, которая направлена на регулирование миграции и осуществление в пределах своей компетенции мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

В научной литературе не существует единства мнений в отношении иммиграционного контроля. Так, автор научной статьи «Административно-правовое регулирование иммиграционного контроля в Российской Федерации» под иммиграционным контролем понимает «... комплекс мероприятий по контролю за въездом, выездом, транзитом и пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации, осуществляемый в целях регулирования миграции, обеспечения законных прав мигрантов и соблюдения интересов Российской Федерации, а также осуществления мер по пресечению неконтролируемой миграции на территорию государства путем определения правового положения и соответствия целей въезда иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих или намеревающихся прибыть в Россию, в том числе на постоянное жительство, в поисках убежища, для занятия трудовой деятельностью, следующих транзитом через

территорию Российской Федерации в третьи страны»<sup>8</sup>. Другой автор дает несколько иное определение иммиграционному контролю «... общегосударственные и ведомственные средства и методы, с помощью которых обеспечивается исполнение всеми учреждениями, организациями, органами, должностными лицами и гражданами миграционного законодательства»<sup>9</sup>.

Таким образом, ученые и политики не пришли к единому пониманию иммиграционного контроля. Причина такой неоднозначности кроется в многогранности самого явления, в сложности охватить все его стороны одним логическим определением. Кроме того, предмет иммиграционного контроля изменяется (в начале, иммиграционный контроль рассматривался как контроль иностранных граждан, осуществляемый постами иммиграционного контроля в пунктах пропуска через государственную границу, теперь же речь идет о контроле на всей территории России), расширяется и состав объектов иммиграционного контроля. Все это говорит о том, что иммиграционный контроль как одна из функций государства находится в стадии становления, поэтому в настоящее время использование понятия каждый раз требует уточнения.

За последние годы иммиграционный контроль претерпел существенные изменения – от контроля в пунктах пропуска через государственную границу процесс контроля распространился на всю территорию России. Сегодня под иммиграционный контроль попадают не только иностранцы и лица без гражданства, но и организации и граждане России, входящие с ними в производственные и имущественные отношения. Расширение сферы иммиграционного контроля породило немало проблем, среди которых особо следует выделить проблему совмещения контрольных и надзорных функций в рамках одного управления иммиграционного контроля ФМС России. На практике получается так, что Управление осуществляет иммиграционный контроль за выполнение миграционного законодательства иностранными гражданами и лицами без гражданства, лицами и организациями, входящими с ними в отношения и одновременно с этим – надзор за деятельностью контролируемых органов и структур, входящих в сферу миграционных отношений. Совмещение контрольных

<sup>8</sup> *Вострокнутова О.Ю.* Административно-правовое регулирование иммиграционного контроля в Российской Федерации / Административное и муниципальное право, 2009. №7.

<sup>9</sup> *Харламов С.О.* Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 38.

## Системы стабилизации: государственный контроль

и надзорных функций в руках одного ведомства ведет к росту служебных злоупотреблений, к фактам коррупции в сфере контроля и надзора, и, как следствие, к недостаточной эффективности самого иммиграционного контроля<sup>10</sup>.

В целом изменения в нормативной правовой базе направлены на совершенствование миграционного законодательства: порядка выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство; порядка осуществления контроля за иностранными гражданами и лицами без гражданства при пересечении государственной границы; порядка и правил осуществления иммиграционного контроля за пребыванием (проживанием), передвижением иностранных граждан на территории Российской Федерации; порядка осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и процедур административного выдворения и депортации. Законодательно были утверждены Правила использования миграционной карты, регламентирующие вопросы оформления миграционных карт в целях осуществления иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства.

Все это говорит об активной позиции ФМС России в вопросе формирования и совершенствования нормативной правовой базы по реализации государственной функции – иммиграционного контроля. Тем не менее, имеется потенциал для совершенствования, связанный с организацией межведомственного взаимодействия по противодействию незаконной миграции, отработкой правовых механизмов вывода отдельных категорий незаконных мигрантов в сектор законной миграции, совершенствованием инфраструктуры, обеспечивающей реализацию государственной функции иммиграционного контроля, внедрением информационных и инновационных технологий в процесс иммиграционного контроля и другими мерами. Кроме этого, немаловажным вопросом является приведение правовых нормативных актов (особенно ведомственных и региональных) в соответствие с последними изменениями миграционного законодательства. Особо следует выделить проблему нормативного закрепления: дефиниции (логического определения) понятия «иммиграционный контроль»,

объекта и предметной области этой государственной функции, принципов, целей и задач иммиграционного контроля. Масштабность и важность функции иммиграционного контроля ставят на повестку дня проблему разработки комплексного нормативного правового акта по иммиграционному контролю. Во всем этом видится перспективное направление нормотворческой деятельности ФМС России.

В борьбе с незаконной миграцией существенную роль играют административные расследования. Через масштабное применение этого противодействия механизма можно добиться высокой эффективности политики незаконной миграции и сокращения правонарушений в сфере миграционных отношений. Однако этот механизм пока слабо используется ФМС России. На наш, взгляд необходима активизация работы в этом направлении.

Действенными механизмами в борьбе с незаконной миграцией выступают депортация и административное выдворение. Применение этих механизмов иногда требует ограничения свободы и лиц, подвергнутых процедурам, и содержания их в специальных учреждениях. Исходя из масштабов применения депортации и административного выдворения, в Российской Федерации ощущается острый дефицит в таких учреждениях. В этой связи перед государством остро обозначена проблема, которую необходимо решать в кратчайшие сроки. Применение механизмов депортации и административного выдворения также предусматривает заключение международных соглашений о реадмиссии Российской Федерации с другими странами. Договаривающиеся государства принимают на себя взаимные обязательства принимать обратно своих граждан, граждан третьих лиц и лиц без гражданства, незаконно прибывших на из территорию или остающихся там без законных оснований, если данные лица прибыли с территории одной из сторон таких соглашений<sup>11</sup>.

Эта процедура начала применяться с 1 июня 2007 г., когда вступило в силу Соглашение между Российской Федерации и Европейским сообществом о реадмиссии. В реадмиссионный диалог вовлечено 24 государства-члена Евросоюза. Федеральной миграционной службой ведется большая работа по подготовке исполнительных протоколов с каждым из государств-участников указанного Соглашения. Сейчас уже 21 такой протокол подписан на межправительственном уровне, подготовлены к подписанию еще три.

<sup>10</sup> Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия). № 4 (14)/2010.) Л.А. Кононов. – М.: Изд-во РАГС, 2009.

<sup>11</sup> Большой юридический словарь/Под ред. А.В.Малько. М., 2009. С.332.

С начала реализации Соглашения о реадмиссии с Евросоюзом Россия приняла 1318 граждан Российской Федерации, нарушивших миграционные правила государств ЕС. При этом поступило почти семь с половиной тысяч ходатайств<sup>12</sup>. Однако многие страны проводят политику поощрения выезда своих граждан за рубеж (например, Китай) и не хотят заключать соглашения о реадмиссии. Несмотря на объективные трудности России необходимо настойчиво проводить политику по заключению соглашений о реадмиссии, пополняя список новыми государствами.

В последнее время в Российской Федерации активно реализуются различные меры воздействия, в первую очередь законодательные, направленные на борьбу с незаконной трудовой миграцией, на формирование правовых отношений между работодателями и иностранными работниками, легализацию в России иностранной рабочей силы. Только за 2013 г. были приняты следующие федеральные законы, направленные на совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 169-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»».

2. Федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 204-ФЗ г. Москва «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и Трудовой кодекс Российской Федерации».

3. Федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 203-ФЗ г. Москва «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях создания дополнительных благоприятных условий для обучения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства».

4. Федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 207-ФЗ г. Москва «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования миграционного законодательства и ответственности за его нарушение».

5. Федеральный закон Российской Федерации от 23 июля 2013 г. № 224-ФЗ «О внесении измене-

ний в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

6. Федеральный закон Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 178-ФЗ г. Москва «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией международных договоров Российской Федерации о реадмиссии».

Принятыми законами устанавливается либо усиливается уголовная ответственность за пресечение Государственной границы Российской Федерации иностранцем или лицом без гражданства, въезд которым не разрешен по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации, и за организацию незаконного въезда, пребывания или незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Установлена также административная ответственность приглашающей стороны за неприятие мер по материальному, медицинскому и жилищному обеспечению, приглашенного иностранного гражданина или лица без гражданства в период его пребывания в Российской Федерации.

Часть принятых законов направлена на совершенствование законодательства Российской Федерации в области адресно-справочного учета граждан Российской Федерации и миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства, обеспечение социально-бытовых гарантий трудовым мигрантам и т.д.

Реализация принятых законов позволит повысить эффективность мер по противодействию незаконной миграции и будет способствовать в целом укреплению общественной безопасности и правопорядка в обществе.

В целях противодействия незаконной миграции необходимо продолжить осуществление организационно-правовых мер, в частности, необходимо модернизировать систему заявок работодателей для привлечения иностранной рабочей силы следующим образом.

Работодатель будет иметь право подавать заявки о потребности в рабочей силе для замещения вакантных и создаваемых рабочих мест иностранными работниками неограниченное число раз. Заявки подаются и рассматриваются в автоматическом режиме в электронном виде с использованием систем «электронного правительства» и государственных услуг. Они подлежат обязательному удовлетворению, если в регионе нахождения работодателя на учёте в центрах труда и занятости нет соискателей из числа российских граждан по данной специальности. В случае если они имеются, то в привлечении иностранной рабочей силы по данным специальностям будет отказано

<sup>12</sup> Егорова Е.Ю. Нелегальная миграция в России// [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2003#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2003#top)

## Системы стабилизации: государственный контроль

Россия связана договорами о безвизовом въезде со многими странами СНГ и необходимо сохранить данный порядок въезда, можно изменить принципы пересечения границы в зависимости от цели въезда. При указании учебной, служебной, частной, деловой, туристической цели въезда, иностранный гражданин, прибывающий в РФ в порядке, не требующим визы, может беспрепятственно пересечь границу и по прибытии в место пребывания встать на миграционный учёт не более чем на 90 суток по адресу проживания.

При указании цели въезда – «работа», иностранный гражданин допускается на территорию Российской Федерации лишь в том случае, если на него есть электронная заявка от работодателя в порядке, указанном выше.

Таким образом приехать на работу смогут только те иностранные граждане и в таком количестве, которое необходимо для российских работодателей.

Также на пунктах пересечения государственной границы РФ необходимо внедрить систему электронного дактилоскопического сканирования отпечатков пальцев либо сетчатки глаза для всех иностранных граждан для сравнения с электронной базой нарушителей, чтобы пресечь въезд граждан, нарушивших миграционное, административное.

При пересечении границы миграционная карта должна уйти в прошлое, на смену должна прийти электронная запись в базе данных пересечений границы РФ. Также возможно дублирование данных о пересечении границы на бумажном носителе в архив<sup>13</sup>.

Подводя общий итог, необходимо отметить, что противодействие незаконной миграции является одним из приоритетов в миграционной политике России. И, несмотря на это, в данном вопросе существует немало проблем, требующих разрешения. Пути разрешения проблем во многом определяют перспективы деятельности ФМС России. К их числу относятся:

- правовые проблемы, связанные с необходимостью совершенствования миграционного

законодательства в сфере иммиграционного контроля;

- расширение форматов международного сотрудничества по вопросам противодействия незаконной миграции;
- разработка новых и совершенствование существующих механизмов межведомственного взаимодействия по вопросам противодействия незаконной миграции;
- совершенствование процедур иммиграционного контроля, упрощение некоторых из них (например, получения разрешений на въезд-выезд);
- активизация процесса внедрения в систему иммиграционного контроля: паспортно-визовых документов нового поколения; информационных и инновационных технологий);
- формирование инфраструктуры для осуществления эффективного иммиграционного контроля.

От результатов решения этих проблем во многом будет зависеть успех миграционной политики в целом и противодействия незаконной миграции.

Сейчас наступил этап мониторинга правоприменительной практики и точечного совершенствования тех или иных законодательных недоработок. При совершенствовании миграционного законодательства необходимо полное осознание нововведений, их «встраиваемости» в государственную миграционную политику с учетом всесторонней оценки различных факторов – демографических, экономических, политических и иных. В будущем неизбежно станет актуальным вопрос о систематизации и кодификации всего имеющегося массива законодательных и подзаконных актов в сфере миграции. Это сложная и кропотливая работа, которая должна проводиться в определенной последовательности в соответствии с требованиями законодательной техники, опираться на широкий круг научных данных с использованием результатов не только юридических, но и социологических, психологических и других научных исследований.

### Библиография:

1. Мохов Е.А. О состоянии и проблемам правового обеспечения противодействия нелегальной миграции.// Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М. 2013-№14 (498). С.4
2. Егорова Е. Ю. Нелегальная миграция в России// [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2003#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2003#top)
3. Ястребова А. Ю. Правовые аспекты проблемы незаконной миграции в России.//Миграция в России 2000-2012. РСДМ. 2013. Хрестоматия в трех томах. Том 2. С.120.
4. Смирнова В.А. Нелегальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации //Миграционное право. 2009. № 1.

<sup>13</sup> Леденева В.Ю. Правовое обеспечение социальной поддержки мигрантов как фактор противодействия нелегальной миграции.// Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М. 2013 – №14 (498). С.16.

5. Вострокнутова О. Ю. Административно-правовое регулирование иммиграционного контроля в Российской Федерации / Административное и муниципальное право, 2009. №7.
6. Харламов С.О. Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 38.
7. Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации: Периодическое издание (открытая серия). № 4 (14)/2010.) Л.А. Кононов. – М.: Изд-во РАГС, 2009.
8. Егорова Е. Ю. Нелегальная миграция в России// [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2003#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2003#top).
9. Леденева В. Ю. Правовое обеспечение социальной поддержки мигрантов как фактор противодействия нелегальной миграции.// Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М. 2013-№14 (498). С.16.
10. Волох В.А. Миграционная политика: реадмиссия – эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции // NB: Национальная безопасность. – 2012. – 1. – С. 255-270. DOI: 10.7256/2306-0417.2012.1.106. URL: [http://www.e-notabene.ru/nb/article\\_106.html](http://www.e-notabene.ru/nb/article_106.html)
11. Волох В.А., Суворова В.А. Концепция государственной миграционной политики России – основа миграционной безопасности страны // NB: Национальная безопасность. – 2013. – 3. – С. 1-16. URL: [http://www.e-notabene.ru/nb/article\\_713.html](http://www.e-notabene.ru/nb/article_713.html)
12. Терентьева Г. В., Новый Глобальный подход ЕС к миграции и мобильности (ГАММ) и социальные аспекты миграционной политики Италии// Тренды и управление, №3, 2013, DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.6592
13. Гайкин В. А., Полицейский профсоюз Соайкай – инструмент управления корейской диаспорой в Японии// Исторический журнал: научные исследования, № 1, 2013, DOI: 10.7256/2222-1972.2013.01.11
14. Ястребова А. Ю., Международно-правовое регулирование миграции: эволюция, основы, иммиграционные приоритеты Российской Федерации и стран Европейского союза//Международное право и международные организации/International Law and International Organizations, № 1, 2012
15. Вострокнутова О.Ю. К вопросу о совершенствовании административно-правового регулирования миграционной политики Российской Федерации. // Полиция и общество. – 2011. – 1. – С. 38-41.
16. В.В. Бубликов. Исламизация Европы как следствие дехристианизации и демографического кризиса // Политика и Общество. – 2013. – № 4. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.04.11
17. Ю.К. Ахатов. Социологические подходы к анализу миграционной политики // Тренды и управление. – 2013. – № 1. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.01.5
18. И.В. Сурма, Г.В. Терентьева. Нормативно-правовые документы, составляющие законодательную основу миграционной политики ЕС на примере Италии // Политика и Общество. – 2013. – № 3. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.03.13
19. А.С. оглы Алекперов. Мультикультурализм в пространстве между политикой и культурой // Философия и культура. – 2013. – № 3. – С. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2793.2013.03.8
20. Н. Ф. Бугай, В. Г. Чеботарева. Немецкие колонисты – советские (российские) немцы: парадоксы отечественной истории // Исторический журнал: научные исследования. – 2013. – № 1. – С. 104-107. DOI: 10.7256/2222-1972.2013.01.4
21. Ю.К. Ахатов. Этнический мигрант сахалинской области. Социологический портрет. // Политика и Общество. – 2012. – № 11. – С. 104-107.
22. Е.С. Смирнова. Опасность ухудшения криминогенной обстановки в связи с ростом незаконной миграции: мировой опыт // Политика и Общество. – 2012. – № 10. – С. 104-107.
23. Н.В. Тузов, Ли О.А.. Россия XXI века: от абстрактных «россиян» к «живительной» нации // Национальная безопасность / nota bene. – 2012. – № 5. – С. 104-107.
24. В.А. Волох. Миграционная политика: реадмиссия – эффективный инструмент противодействия нелегальной миграции // Национальная безопасность / nota bene. – 2012. – № 5. – С. 104-107
25. Щупленков Н.О., Щупленков О.В. Перспективы развития миграционного права в России // NB: Проблемы общества и политики. – 2014. – 1. – С. 36– 75. DOI: 10.7256/2306-0158.2014.1.10776. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_10776.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_10776.html)
26. Волох В.А. Правовые основы предоставления временного убежища Э.Сноудену // NB: Вопросы права и политики. – 2013. – 9. – С. 27 – 53. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.9.9431. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_9431.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_9431.html)

**References (transliterated):**

1. Mokhov E.A. O sostoyanii i problemam pravovogo obespecheniya protivodeistviya nelegal'noi migratsii.// Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii. M. 2013-№14 (498). S.4
2. Egorova E. Yu. Nelegal'naya migratsiya v Rossii// [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2003#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2003#top)
3. Yastrebova A. Yu. Pravovye aspekty problemy nezakonnoi migratsii v Rossii.//Migratsiya v Rossii 2000-2012. RSDM. 2013. Khrestomatiya v trekh tomakh. Tom 2. S.120.
4. Smirnova V.A. Nelegal'naya migratsiya kak ugroza natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii //Migratsionnoe pravo. 2009. № 1.
5. Vostroknutova O. Yu. Administrativno-pravovoe regulirovanie immigratsionnogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii / Administrativnoe i munitsipal'noe pravo, 2009. №7.

**Системы стабилизации: государственный контроль**

6. Kharlamov S.O. Immigratsionnyi kontrol' v sisteme funktsii organov vnutrennikh del Rossii: Dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2002. S. 38.
7. Kononov L.A. Migratsionnaya politika Rossii: problemy i puti ikh resheniya. (Analiticheskie obzory Instituta nauchnykh issledovaniy i informatsii Rossiiskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii: Periodicheskoe izdanie (otkrytaya seriya). № 4 (14)/2010.) L.A. Kononov. – M.: Izd-vo RAGS, 2009.
8. Egorova E. Yu. Nelegal'naya migratsiya v Rossii// [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=2003#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=2003#top).
9. Ledeneva V. Yu. Pravovoe obespechenie sotsial'noi podderzhki migrantov kak faktor protivodeistviya nelegal'noi migratsii.// Analiticheskii vestnik Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii. M. 2013-№14 (498). S.16.
10. Volokh V.A. Migratsionnaya politika: readmissiya – effektivnyi instrument protivodeistviya nelegal'noi migratsii // NB: Natsional'naya bezopasnost'. – 2012. – 1. – С. 255-270. DOI: 10.7256/2306-0417.2012.1.106. URL: [http://www.e-notabene.ru/nb/article\\_106.html](http://www.e-notabene.ru/nb/article_106.html)
11. Volokh V.A., Suvorova V.A. Kontsepsiya gosudarstvennoi migratsionnoi politiki Rossii – osnova migratsionnoi bezopasnosti strany // NB: Natsional'naya bezopasnost'. – 2013. – 3. – С. 1-16. URL: [http://www.e-notabene.ru/nb/article\\_713.html](http://www.e-notabene.ru/nb/article_713.html)
12. Terent'eva G. V., Novyi Global'nyi podkhod ES k migratsii i mobil'nosti (GAMM) i sotsial'nye aspekty migratsionnoi politiki Italii// Trendy i upravlenie, №3, 2013, DOI: 10.7256/2307-9118.2013.3.6592
13. Gaikin V. A., Politseiskii profsoyuz Soaikai – instrument upravleniya koreiskoi diasporoi v Yaponii// Istoricheskii zhurnal: nauchnye issledovaniya, № 1, 2013, DOI: 10.7256/2222-1972.2013.01.11
14. Yastrebova A. Yu., Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie migratsii: evolyutsiya, osnovy, immigratsionnye priority Rossiiskoi Federatsii i stran Evropeiskogo soyuza//Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii/International Law and International Organizations, № 1, 2012
15. Vostroknutova O.Yu. K voprosu o sovershenstvovanii administrativno-pravovogo regulirovaniya migratsionnoi politiki Rossiiskoi Federatsii. // Politseiskaya deyatel'nost'. – 2011. – 1. – С. 38-41.
16. V.V. Bublikov. Islamizatsiya Evropy kak sledstvie dekhristianizatsii i demograficheskogo krizisa // Politika i Obshchestvo. – 2013. – № 4. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.04.11
17. Yu.K. Akhatov. Sotsiologicheskie podkhody k analizu migratsionnoi politiki // Trendy i upravlenie. – 2013. – № 1. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.01.5
18. I.V. Surma, G.V. Terent'eva. Normativno-pravovye dokumenty, sostavlyayushchie zakonodatel'nyu osnovu migratsionnoi politiki ES na primere Italii // Politika i Obshchestvo. – 2013. – № 3. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.03.13
19. A.S. ogly Alekperov. Mul'tikul'turalizm v prostranstve mezhdru politikoi i kul'turoi // Filosofiya i kul'tura. – 2013. – № 3. – S. 104-107. DOI: 10.7256/1999-2793.2013.03.8
20. N. F. Bugai, V. G. Chebotareva. Nemetskie kolonisty – sovetskie (rossiiskie) nemtsy: paradoksy otechestvennoi istorii // Istoricheskii zhurnal: nauchnye issledovaniya. – 2013. – № 1. – S. 104-107. DOI: 10.7256/2222-1972.2013.01.4
21. Yu.K. Akhatov. Etnicheskii migrant sakhalinskoj oblasti. Sotsiologicheskii portret. // Politika i Obshchestvo. – 2012. – № 11. – S. 104-107.
22. E.S. Smirnova. Opasnost' ukhudsheniya kriminogennoi obstanovki v svyazi s rostom nezakonnoi migratsii: mirovoi opyt // Politika i Obshchestvo. – 2012. – № 10. – S. 104-107.
23. N.V. Tuzov, Li O.A.. Rossiya XXI veka: ot abstraktnykh «rossiyan» k «zhivitel'noi» natsii // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. – 2012. – № 5. – S. 104-107.
24. V.A. Volokh. Migratsionnaya politika: readmissiya – effektivnyi instrument protivodeistviya nelegal'noi migratsii // Natsional'naya bezopasnost' / nota bene. – 2012. – № 5. – S. 104-107
25. Shchuplenkov N.O., Shchuplenkov O.V. Perspektivy razvitiya migratsionnogo prava v Rossii // NB: Problemy obshchestva i politiki. – 2014. – 1. – С. 36 – 75. DOI: 10.7256/2306-0158.2014.1.10776. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_10776.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_10776.html)
26. Volokh V.A. Pravovye osnovy predostavleniya vremennogo ubezhishcha E.Snoudenu // NB: Voprosy prava i politiki. – 2013. – 9. – С. 27 – 53. DOI: 10.7256/2305-9699.2013.9.9431. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_9431.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_9431.html)