

**И. А. Биккинин\***, **Э. И. Биккинин\*\***, **В. Н. Зырянов\*\*\***

## **Основные направления совершенствования программного обеспечения миграционной политики на региональном уровне как средства профилактики наркотизма<sup>1</sup>**

Безусловным приоритетом нашей страны остается гармонизация межнациональных отношений. В ежегодном послании Президента РФ Федеральному Собранию подчеркнуто, что наше общество в целом не поддерживает экстремизм и идеологии, которые основаны на ненависти к людям, но с тех пор серьезную напряженность вызывает международная и внутренняя миграция, особенно в крупных городах. Подчас это приводит к межнациональной розни и конфликтам. Д. А. Медведев говорит о необходимости устранения экономической основы для массовой внутренней миграции и для концентрации внешней миграции в отдельных регионах страны, а также необходимости создания условий для опережающего развития депрессивных густонаселенных территорий<sup>2</sup>.

В начале XXI в. заметно возросшая миграция населения не могла не повлиять на рост преступности. В России все настойчивее звучат призывы изменить законодательство в отношении мигрантов. Всплеск обсуждения данной темы произошел после приговора российского пилота к тюремному заключению в Таджикистане. Член Совета Федерации Государственного Собрания РФ Александр Торшин

---

\* Заведующий кафедрой предпринимательского права Ростовского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

\*\* Адъюнкт Уфимского юридического института Министерства внутренних дел Российской Федерации.

\*\*\* Заведующий кафедрой уголовного права Ростовского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор.

<sup>1</sup> Статья подготовлена в рамках научного исследования РГНФ № 11–13–02012а/У «Социальная и криминологическая профилактика наркотизма в Республике Башкортостан».

<sup>2</sup> См.: Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1482563.html> (дата обращения: 22.12.2011).

обратил внимание на аспект, о котором, по его выражению, «как-то все стыдливо умалчивают», — это наркотики. «Именно через таджиков идет основной поток наркотиков. Так они зарабатывают себе на жизнь. По-другому у них не получается никак, потому что на родине у них работы нет. Есть там высочайшая рождаемость и слабая социальная защищенность», — подчеркнул первый вице-спикер верхней палаты парламента<sup>1</sup>. Так, например, в Казани наркополицейские задержали двух наркосбытчиков из Таджикистана, у одного из которых в ходе досмотра было найдено 130 г героина (это почти 1,5 тыс. разовых доз). Задержанные мужчины состояли в кровном родстве — дядя и племянник. Следствие установило, что виновником преступления является дядя — для передачи наркотиков он использовал племянника, не подозревавшего, что у него находятся наркотики<sup>2</sup>.

По мнению ряда экспертов, нерегулируемая миграция считается едва ли не главным фактором роста контрабанды наркотиков в Центральной Азии и в России<sup>3</sup>. Например, будучи губернатором Иркутской области, Борис Говорин заявлял, что «проблема наркомании напрямую связана с проблемой иностранных граждан на территории области»<sup>4</sup>. Таким образом, миграционные процессы можно отнести к одним из важных факторов, оказывающих влияние на изменения количественных и качественных показателей преступности.

Усиливающийся процесс миграции населения в мире и образование в различных странах этнических диаспор успешно используются организованными преступниками из других стран для создания национальных группировок, которые отличаются большей сплоченностью и защищенностью от правоохранительных органов<sup>5</sup>. Современными учеными выделяется такой криминогенный фактор, как незаконная миграция, связанный с нарушением национального законодательства и международно-правовых договоров, регулирующих порядок въезда, выезда и пребывания мигрантов на территории иностранных государств<sup>6</sup>.

Во многих странах мира незаконная миграция включена в число основных угроз национальной и международной безопасности наряду с терроризмом, транснациональной организованной преступностью, незаконным оборотом наркотиков и оружия. Однако, несмотря на то, что незаконная миграция способствует распространению вышеуказанных антисоциальных явлений, она же является одной из форм современной транснациональной организованной преступности.

Российская Федерация сегодня остается иммиграционно привлекательной страной. И не только для граждан ближнего зарубежья, где сложное социально-экономическое положение, но и для тех государств, где имеют место межэтнические конфликты. В то же время Россия в силу ее географического положения, большой протяженности и слабого контроля границ, высокого уровня коррупции

<sup>1</sup> Россия проходная. URL: <http://actualcomment.ru/theme/2104/%2324720> (дата обращения: 25.10.2011).

<sup>2</sup> См.: В Казани наркополицейские задержали двух наркосбытчиков с крупной партией. URL: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/2012/10/17/181731.shtml> (дата обращения: 07.01.2012).

<sup>3</sup> См.: *Абраимов Д. К.* Round Table: «The Criminal Factor and Problems of Regional Security in Central Asia», Agentstvo Politicheskikh Issledovaniy [Almaty], 2001. 12 January.

<sup>4</sup> АС Байкал-ТВ (Иркутск). 2001. 11 авг. 20:30.

<sup>5</sup> См.: *Лунеев В. В.* Криминальная глобализация // Государство и право. 2004. № 10. С. 26–41.

<sup>6</sup> См.: *Овчинский В. С.* Международно-правовые основы борьбы с незаконной миграцией и торговлей людьми : сборник документов. М., 2004. С. 3.

стала зоной транзита граждан Китая, Афганистана, стран Южной и Юго-Восточной Азии, планирующих переправиться в государства Евросоюза. Однако значительное их число оседает на территории России.

Нелегальная иммиграция способствует повышению уровня криминализации российского общества и любой другой принимающей стороны. Переправление мигрантов сформировалось в хорошо организованный незаконный бизнес<sup>1</sup>. Имеет место торговля мигрантами, в основном женщинами, под легальным прикрытием туристических фирм, модельных и брачных агентств, якобы занимающихся трудоустройством в барах, модельных агентствах, в домах в качестве прислуги и т. п., но на самом деле преследующих цель транспортировки людей для привлечения к занятию проституцией.

Несмотря на то, что иммиграция в Российскую Федерацию является объективной необходимостью, надо уделить должное внимание проблеме регулирования миграционных процессов и противодействия незаконной миграции. Исходя из требований Президента РФ и Правительства России<sup>2</sup>, можно выделить следующие приоритеты государственной миграционной политики:

1) повышение миграционной привлекательности России, прежде всего, для квалифицированных трудовых мигрантов, и снижение эмиграции из России;

2) содействие добровольному переселению на постоянное место жительства в Россию соотечественников из-за рубежа;

3) создание благоприятных условий для совместной жизни и деятельности коренного населения и мигрантов;

4) повышение эффективности противодействия нелегальной миграции в системе общей борьбы с преступностью и терроризмом на национальном и международном уровнях<sup>3</sup>.

Следуя основным приоритетам российской государственной миграционной политики и руководствуясь международными документами, исполнение которых взяла на себя Россия, можно говорить о необходимости разработки программы по регулированию миграционных процессов на региональном уровне. Опираясь на имеющийся отечественный опыт в данной области, имеет смысл воспользоваться опытом зарубежных стран.

Определим круг мероприятий, которые могут быть включены в общую программу борьбы с преступностью в целях противодействия незаконной миграции либо в специальную программу по борьбе с указанным явлением.

Отдавая предпочтение временной трудовой миграции, следует принимать трудовые кадры из числа мигрантов по определенным специальностям, требующимся экономике соответствующего региона. Кроме того, учитывая опыт зарубежных стран, можно организовать подготовку необходимых трудовых кадров из числа мигрантов на базе учебных центров на территории каждого региона, а также на территории страны, откуда прибыл мигрант.

Говоря о начальном этапе прибытия мигрантов в субъект Российской Федерации, особенно это касается лиц, въезд которых в Россию осуществляется

<sup>1</sup> См.: *Витковская Г. С.* Незаконная миграция в России: Ситуация и политика противодействия // *Нелегальная иммиграция*. М., 2002. С. 17.

<sup>2</sup> См.: URL: <http://lenta.ru/news/2011/12/15/putin/> (дата обращения: 22.12.2011).

<sup>3</sup> См.: *Чекалин А. А.* Об основных приоритетах миграционной политики РФ и о мерах, принимаемых Правительством РФ, по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере // *Миграционное право*. 2006. № 1. С. 3–6.

в безвизовом порядке, возникает вопрос о том, где искать место проживания или пребывания. Для его решения целесообразно создание в субъекте Федерации специализированных учреждений временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства на период определения их правового статуса, обучения определенному направлению деятельности, русскому языку, а также для оказания правовой, справочной помощи и медицинского освидетельствования. Данные учреждения также необходимы для лиц, подлежащих административному выдворению или депортации. Так, например, в 2009 г. в Уфе был открыт центр для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, в отношении которых принято решение о выдворении из России. Центр расположился в трехэтажном здании общей площадью более 2,2 тыс. квадратных метров. На капитальный ремонт и обустройство жилых помещений из республиканского бюджета было выделено около 20 млн рублей. Центр рассчитан на одновременное содержание на полном обеспечении до 170 человек до момента их выезда из Российской Федерации<sup>1</sup>.

В случае если мигрант по каким-либо причинам не смог интегрироваться в наше общество, есть возможность обратиться к опыту работы в этой области, проводимой во Франции. Правительство Франции оказывает «помощь в реинтеграции», т. е. обеспечивает отъезд мигранта (и безработного тоже) вместе с проектом его адаптации на родине<sup>2</sup>. В ходе государственной кампании по массовой высылке цыган-мигрантов из Франции с конца лета 2010 г. были высланы в Болгарию и Румынию более тысячи нелегалов-цыган, а также более тысячи румын<sup>3</sup>.

В целях повышения эффективности противодействия незаконной миграции необходимы разработка и реализация комплекса оперативно-розыскных и профилактических мероприятий по предупреждению, выявлению и пресечению незаконной миграции.

Отдельно взятый субъект Российской Федерации не в состоянии бороться с таким явлением, как незаконная миграция. Только с помощью сотрудничества с приграничными регионами, имеющими схожие проблемы, и с государствами-поставщиками мигрантов возможно цивилизованное регулирование миграционных потоков и противодействие ее незаконным проявлениям. В связи с этим целесообразно проведение совместных координационных совещаний с представителями руководства МВД, ФМС по субъекту, ФССП, приграничных соседей и государств поставщиков наибольшего количества мигрантов; как следствие таких совещаний — планирование и проведение совместных профилактических и розыскных мероприятий, обмен опытом.

На уровне субъектов Российской Федерации в рамках борьбы с проявлениями организованной преступности и терроризмом следует продолжить проведение специальных операций «Вихрь-антитеррор», «Трал-перехват», «Караван-авто» и комплекса мероприятий по пресечению контрабанды в город оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, наркотиков. В ходе этих операций возможно своевременное вскрытие и пресечение деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства в интересах террористических организаций.

Необходимо осуществлять мероприятия по пресечению деятельности экстремистских организаций, пропагандирующих идеи насилия, фашизма, социальной,

<sup>1</sup> См.: URL: <http://www.bashinform.ru/index.php?id=77351> (дата обращения: 25.10.2011).

<sup>2</sup> См.: Стрельцова Я. Р. Франция и проблема интеграции мигрантов // *Мировая экономика и международные отношения*. 2005. № 9. С. 68.

<sup>3</sup> См.: URL: <http://www.migrocenter.org/obzor/1300176849/> (дата обращения: 25.12.2011).

национальной и расовой розни, вплоть до запрещения их деятельности в установленном законом порядке. Следует обратить внимание на работу сообществ и организаций, образовавшихся по национальному или этническому признаку под предлогом оказания помощи прибывающим землякам.

Необходимо продолжить проведение специальных оперативно-профилактических операций «Нелегал», «Граница», «Иностранец», «Режим», «Кочевники» и др. В ходе указанных операций целесообразно задействовать сотрудников из разных ведомств, таких как МВД, ФМС, ФСБ, ФНС, ФССП, таможенную службу и пограничные войска. Перечисленные операции направлены на выявление и перекрытие каналов незаконной миграции; выявление и отслеживание денежных потоков, проходящих через регион России, при наличии основания полагать их в связи с незаконной миграцией; выявление и пресечение деятельности юридических и физических лиц, преступных международных группировок, занимающихся организацией незаконной миграции; противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных от организации и содействия незаконной миграции. Особое внимание должно быть обращено на первоочередные пункты прибытия мигрантов: железнодорожный вокзал, аэропорт, автостанции, речной порт, а также места компактного проживания иностранцев на территории региона при выставлении специальных оперативных заслонов для проверки граждан и их документов.

Не должна оставаться без внимания и такая сфера криминальных услуг, как незаконное изготовление и сбыт поддельных документов. По каждому факту незаконного изготовления или сбыта поддельного документа требуется тщательная проверка с целью выявления каналов данной сферы деятельности и причастных к этому лиц, которыми, как показывает практика, могут оказаться и сотрудники паспортно-визовых подразделений. В рамках вышеуказанных операций подлежат проверке туристические фирмы и организации, оказывающие посреднические услуги в сфере незаконного трудоустройства граждан Российской Федерации за границей, наличие у них лицензий и др.

При проведении специальных оперативно-профилактических операций рекомендуется анализировать и разрабатывать предложения, размещенные в средствах массовой информации и в информационных ресурсах Интернета, по оказанию услуг в оформлении миграционных карт, разрешений на работу, в получении российского гражданства, общегражданских и заграничных паспортов, регистрации по месту пребывания (жительства) и т. п. Данный опыт был успешно использован Центральным федеральным округом Российской Федерации<sup>1</sup>.

Используя информацию из вышеуказанных источниках, можно также выявить факты нарушения правил привлечения иностранной рабочей силы, участия работодателей в организации незаконной миграции.

Исследование, проведенное в Ростовской области и в Республике Башкортостан, показало, что здесь уже сложилась практика взаимодействия с научными сообществами, общественными организациями при решении наиболее актуальных проблем миграции. Эту работу следует продолжить. Так, РОО «Общество беженцев и вынужденных переселенцев» республики Башкортостан (БРОБ и ВП) является неоднократным организатором и активным участником республиканских и международных мероприятий, проводимых

<sup>1</sup> См.: *Кобец П.* Опыт Центрального федерального округа РФ в борьбе с незаконной миграцией // *Профессионал*. 2005. № 2. С. 12.

в рамках обсуждения вопросов и вынесения предложений по решению проблем миграции в республике. Именно это общество приняло активное участие в разработке программы «Оказание содействия добровольному переселению в Республику Башкортостан соотечественников, проживающих за рубежом» на 2007–2012 годы и социологического исследования «Мигранты в вашем городе». В ходе проведения мониторинга в восьми крупных населенных пунктах Республики Башкортостан было опрошено 2400 респондентов на предмет их отношения к мигрантам различных категорий. По результатам данного исследования была организована работа круглого стола на тему «Толерантность: свои и чужие» с целью выработки рекомендаций для государственных структур, научных и общественных организаций, задействованных в работе по регулированию миграционных потоков в республике.

В качестве отдельного пункта программы противодействия незаконной миграции можно выделить усовершенствование законодательства в сфере миграции. Учитывая общественную опасность, которую несет в себе организация незаконной миграции, целесообразно ужесточить правила регистрации мигрантов на региональном уровне.

Обобщая исследование в части совершенствования программного обеспечения миграционной политики на региональном уровне, полагаем, что в число основных организационных мер, способных существенно уменьшить масштабы незаконной миграции, а соответственно и наркотизма, на региональном уровне, должны входить:

1) автоматизация процедур, связанных с регистрацией мигрантов, их трудоустройством и социальной защитой;

2) развитие межведомственного регионального мониторинга (сбора информации, анализа, оценки и прогноза) миграционных процессов, их факторов и последствий;

3) усовершенствование системы регионального госзаказа на подготовку специалистов в сфере миграционного регулирования и создание региональной и межрегиональной системы подготовки специалистов;

4) реализация программы борьбы с незаконной миграцией в субъекте Российской Федерации на 2012–2014 гг., включающей концепцию борьбы с незаконной миграцией на уровне субъекта Федерации.

Учитывая сложность и многообразие факторов, влияющих на состояние и динамику незаконной миграции, кардинальное улучшение миграционной ситуации в каждом субъекте Российской Федерации может быть достигнуто только на основе серьезной поддержки правоохранительной деятельности, выделения ассигнований на эти цели, объединения усилий федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, широкого привлечения негосударственных структур, общественных объединений и граждан. Это обуславливает необходимость применения целевого программного подхода.