

International Journal of  
CONSTITUTIONAL  
AND  
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ  
КОНСТИТУЦИОННОГО  
И ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

2

2020

No 2

IJCSL

2020

**РЕДАКЦИОННАЯ  
КОЛЛЕГИЯ**

*Chairman of editorial board*

**B.S. Ebzeev**,  
doctor of legal sciences,  
professor, honored worker of  
science of the Russian Federa-  
tion, honored lawyer of the  
Russian Federation

**Б.С. Эбзеев**,  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
деятель науки РФ,  
заслуженный юрист РФ

*Editor-in-Chief*

**V.O. Luchin**,  
doctor of legal sciences,  
professor, honored worker of  
science of the Russian Federa-  
tion, honored lawyer of the  
Russian Federation

**В.О. Лучин**,  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
деятель науки РФ,  
заслуженный юрист РФ

*Members of the Editorial  
Board*

**G.A. Vasilevich**,  
doctor of legal sciences,  
professor, Honored lawyer of  
the Republic of Belarus  
(Republic of Belarus)

**Г.А. Василевич**,  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
юрист Республики Беларусь

**S.N. Baburin**,  
doctor of legal sciences,  
professor, Honored master of  
sciences

**С.Н. Бабурин**,  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
деятель науки

**A.M. Velichko**,  
doctor of legal sciences,  
honored lawyer of the Russian  
Federation

**А.М. Величко**,  
доктор юридических наук,  
заслуженный юрист РФ

**V.I. Grishin**,  
doctor of economic sciences,  
professor

**В.И. Гришин**,  
доктор экономических наук,  
профессор

**G.S. Gurbanov**,  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor

**Г.С. Гурбанов**,  
доктор юридических наук,  
профессор

**M.L. Davydova**,  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor

**М.Л. Давыдова**,  
доктор юридических наук,  
профессор

**A.V. Demetrashvili**,  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor

(Republic of Georgia)  
**А.В. Деметрашвили**,  
доктор юридических наук,  
профессор  
(Республика Грузия)

**A.A. Ivanov**,  
doctor of legal sciences

**А.А. Иванов**,  
доктор юридических наук

**O.G. Karpovich**,  
doctor of political sciences,  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor

**О.Г. Карпович**,  
доктор политических наук,  
доктор юридических наук,  
профессор

**EDITORIAL  
BOARD**

**R. Kvaratskheliya**,  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor

(Republic of Georgia)

**Р. Кварацхелия**,  
доктор юридических  
наук, профессор  
(Республика Грузия)

**A. I. Klimenko**,  
doctor of law, associate Pro-  
fessor

**А.И. Клименко**,  
доктор юридических наук,  
доцент

**O.Yu. Kokurina**,  
doctor of legal sciences

**О.Ю. Кокурина**, доктор  
юридических наук

**V.A. Kruglov**,  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor

**В.А. Круглов**,  
доктор юридических наук,  
профессор

**R.A. Kurbanov**,  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor, honored lawyer of the  
Russian Federation

**Р.А. Курбанов**,  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист РФ

**V.P. Malakhov**,  
doctor of legal sciences,  
professor, honored worker of  
science of the Russian Federa-  
tion

**В.П. Малахов**,  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
деятель науки Российской  
Федерации

**N.V. Mikhaylova**,  
doctor of legal sciences,  
professor, Honored worker of  
higher education of the  
Russian Federation

**Н.В. Михайлова,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
работник высшей школы РФ

**R.S. Mulukaev,**  
doctor of legal sciences,  
professor, honored worker of  
science of the Russian Fed-  
eration

**Р.С. Мулукаев,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
деятель науки РФ

**V.V. Nevinsky,**  
doctor of legal sciences,  
professor, honored lawyer  
of the Russian Federation,  
corresponding member of the  
Siberian office of Academy  
of Sciences of the higher  
school of the  
Russian Federation

**В.В. Невинский,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист РФ, член-  
корреспондент Сибирского  
отделения Академии наук  
высшей школы Российской  
Федерации

**Sh.M. Nuradinov,**  
doctor of legal sciences,  
professor

**Ш.М. Нурадинов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**V.V. Oksamytny,**  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor, honored lawyer of the  
Russian Federation

**В.В. Оксамытный,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
юрист РФ

**А.А. Оралева,**  
doctor of legal sciences,  
professor

**А.А. Опалева,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**А.М. Osavelyuk,**  
doctor of legal sciences,  
professor

**А.М. Осавелюк,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**V. Yu. Panchenko,**  
doctor of law  
**В.Ю. Панченко,**  
доктор юридических наук

**Д.В. Пожарский,**  
доктор юридических наук,  
доцент

**D.V. Pozharsky,**  
doctor of law Sciences, as-  
sociate Professor

**A.S. Prudnikov,**  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor, honored lawyer of the  
Russian Federation

**А.С. Прудников,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист РФ

**T.M. Pryakhina,**  
doctor of legal sciences,  
professor,

**Т.М. Пряхина,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**V.E. Safonov,**  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor, honored lawyer of the  
Russian Federation

**В.Е. Сафонов,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист РФ

**V. M. Syrykh,**  
doctor of law, Professor,  
Honored scientist of the Rus-  
sian Federation

**В.М. Сырых,**  
доктор юридических наук,  
профессор, Заслуженный  
деятель науки РФ

**N.I. Utkin,**  
doctor of legal sciences, pro-  
fessor, honored lawyer of the  
Russian Federation

**Н.И. Уткин,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист РФ

**A.G. Khabibulin,**  
doctor of legal sciences,  
professor  
**А.Г. Хабибулин,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**E.N. Khazov,**  
doctor of legal sciences,  
professor

**Е.Н. Хазов,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**N.M. Chepurnova,**  
doctor of legal sciences,  
professor, honored lawyer  
of the Russian Federation

**Н.М. Чепурнова,**  
доктор юридических наук,  
профессор, заслуженный  
юрист РФ

**V.I. Chervonyuk,**  
doctor of legal sciences,  
professor

**В.И. Червонюк,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**L.T. Chihladze,**  
doctor of legal sciences,  
professor,

**Л.Т. Чихладзе,**  
доктор юридических наук,  
профессор

**N.D. Eriashvili,**  
candidate of historical  
sciences, candidate of legal  
sciences, doctor of economic  
sciences, professor, laureate  
of the RF Government Prize  
in the field of science and  
technology

**Н.Д. Эриашвили,**  
кандидат исторических,  
юридических наук,  
доктор экономических  
наук, профессор, лауреат  
премии Правительства РФ  
в области науки и техники

Registration certificate  
404498691

Editor in Chief  
Chairman of editorial board

**B.S. Ebzeev**,  
doctor of law, professor, honoured worker  
of science of the Russian Federation,  
honoured lawyer of the Russian  
Federation

**V.O. Lucin**,  
doctor of juridical sciences,  
Professor, Honoured science worker  
of Russian Federation, Honoured lawyer of  
the Russian Federation Chief Editor

**E.N. Khazov**,  
doctor of legal sciences, professor  
Deputy editor in chief

**L.T. Chikhladze**,  
doctor of legal sciences, professor  
Scientific secretary

**M.V. Saudakhanov**,  
candidat of legal sciences  
Responsible for the edition

**M.I. Nikitin**,  
Editorial office: Chief editor of joint  
editorial

**N.D. Eriashvili**,  
candidate of historical sciences, candidate  
of law, doctor of economics, professor,  
laureate of the Russian Federation  
Government prize in Science  
and Technology.  
E-mail: professor60@mail.ru

Representations  
in Russia:

**V.N. Zakaidze**  
CEO of publishing house  
«UNITY-DANA»  
1 Irina Levchenko,  
Moscow, 123298  
Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)  
E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

**A. Kldiseli**  
44 Kazbegi Avenue, Tbilisi  
0186, Righteous Georgia  
Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08) in USA:  
D.A. Skhirtladze,  
3565 Edencroft Road,  
Huntingdon Valley, Pennsylvania  
MD, MPH +1 215-760-5939  
E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com  
in Israel:

**L.N. Tepman**  
doctor of economical sciences, professor  
3, Tze'Elim, Yokneam  
E-mail: tepmn32@list.ru  
Distributed by subscription  
Index 80682 in catalog  
of Agency «Rospechat»  
Editorial staff and external reviewers are  
not responsible for the quality, accuracy  
and correctness of citing of works by their  
authors. Responsibility for the quality,  
accuracy and correctness of citing of works  
solely lies with the

www.unity-dana.ru  
www.niion.org

## CONTENTS 2/2020

<b>Alekseeva M.M.</b> International legal framework for regulating migration in the European union.....	5
<b>Boitsov P.V.</b> Main problems of migration in Russia and ways to solve them.....	7
<b>Vicke R.E., Poezdalova V.B.</b> Some controversial aspects related to the responsibility of the host party for not notifying migration units of the departure of a foreign citizen.....	11
<b>Vostroknutov A.L., Zykov V.V., Kuznetsov M.A.</b> Concept and characteristics of extremist and terrorist crimes according to the legislation of the Russian Federation .....	14
<b>Dikanova T.A.</b> On the issue of emigration and migration trends in Russia .....	22
<b>Donskaya M.V.</b> Foreign labor migration – needs or threats to Russia's national security?.....	27
<b>Efimova Yu.V.</b> To the question of perfection of counteraction to the illegal issuance of the Russian Federation citizen's passport.....	32
<b>Zabavka V.I.</b> Constitutional and legal mechanisms for implementing the state migration policy in the Russian Federation and ways to improve it .....	35
<b>Ivanov A.A., Matiyenko T.L., Eriashvili N.D.</b> Recruitment of police bodies in the Russian Empire: problems of General education and professional training .....	39
<b>Izgagina T.Yu.</b> Use of transport for illegal entry of illegal migrants into the territory of the Russian Federation .....	43
<b>Kalinina S.V.</b> Specifics of the inspector's activity for minors in line departments of the Ministry of internal Affairs of Russia .....	48
<b>Kurbatova O.V.</b> Organizational and legal bases of licensing employment activities of citizens of Russia abroad .....	53
<b>Laryushkin K.Yu.</b> The fight against illegal migration in the united states at the present stage .....	56
<b>Lakhtina T.A., Komovkina L.S.</b> On the issue of the quota procedure for attracting foreign labor to the Russian Federation.....	58
<b>Lebedeva T.V.</b> Legal and social aspects of educational migration in Russia .....	61
<b>Gorsheneva I.A., Bezborodova L.A., Liseenkova D.P.</b> Actual problems of migration policy in Germany .....	68
<b>Mamleeva D.R., Muginova Z.R.</b> The value of public services provided by the departments for migration of the MIA of Russia in compliance with immigration laws .....	71
<b>Mikhailova A.A.</b> Problems of psychological and cultural adaptation of migrants and ways to solve them.....	74
<b>Mikhaylova E.V., Khazova V.E.</b> Activities of local governments on prevention of offenses in the sphere of trade .....	78
<b>Sakulina L.L.</b> Administrative and legal measures to prevent illegal migration in the Russian Federation.....	82
<b>Sidorova V.Ye.</b> Increasing the level of availability of services of migration units as a factor in preventing administrative violations of foreign citizens in the field of migration .....	85
<b>Bondar E.O., Sosnovskaya Ju.N.</b> New approaches to issues of external migration and citizenship.....	88
<b>Standezckaya V.V.</b> Family education of children and prospects its development in the russian federation.....	91
<b>Chervonyuk V.I., Kalinsky I.V.</b> Constitutionalization and internalization of migration law in the context of globalizing migration processes.....	95
<b>Zinchenko E.Yu., Evseeva I.G., Khazov E.N.</b> Constitutional and legal status of minors and their problems provision and protection.....	101
<b>Khazov Ye.N., Burlakova P.O.</b> Features and main directions of development of educational and intellectual migration in foreign countries .....	105
<b>Sultanov K.A., Shikhnbiev R.A.</b> The main directions of police activity in detecting administrative violations in the field of migration.....	110
<b>Tetkin D.V., Mitrokhina N.S.</b> On the issue of increasing citizens ' assessment of the quality of public services provided by internal affairs units on migration .....	113
<b>Fadeeva I.V., Ivleva N.Yu.</b> State regulation of migration processes in the Russian Federation.....	116
<b>Eriashvili N.D.</b> Ethno-cultural features of migration flows in the CIS countries.....	119



*Председатель  
редакционной коллегии*

**Б.С. Эбзеев**,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ, заслу-  
женный юрист РФ

*Главный редактор*

**В.О. Лучин**,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный деятель науки РФ, Заслу-  
женный юрист РФ

*Шеф-редактор*

**Е.Н. Хазов**,  
доктор юридических наук, профессор

*Зам главного редактора*

**Л.Т. Чихладзе**  
доктор юридических наук, доцент

*Ученый секретарь*

**М.В. Саудаханов**,  
кандидат юридических наук

*Ответственный за издание*

**М.И. Никитин**

*Главный редактор*

*Объединенной редакции*

**Н.Д. Эриашвили**  
кандидат исторических наук, кандидат  
юридических наук, доктор экономиче-  
ских наук, профессор, лауреат премии  
Правительства РФ в области науки и  
техники

*E-mail:* professor60@mail.ru

*Представительства  
в России:*

**В.Н. Закаидзе**  
Генеральный директор издательства  
«ЮНИТИ-ДАНА»  
123298, Москва,  
ул. Ирины Левченко, д. 1  
Тел./факс: 8-499-740-60-14(15)  
*E-mail:* unity@unity-dana.ru

*в Грузии:*

**А. Клдесели**  
0177, Тбилиси,  
пр. Александре Казбеги, 44  
Справедливая Грузия  
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)  
*E-mail:* sama\_saqartvelo@mail.ru

*в США:*

**Д.А. Схиртладзе**,  
штат Пенсильвания, г. Хантингдон Вэли,  
ул. Эденкрофт Роуд 3565  
*E-mail:* dr.david.skhirtladze@gmail.com

*в Израиле:*

**Л.Н. Тепман**  
доктор экономических наук,  
профессор  
Иокнеам, ул. Цеелим, 8  
*E-mail:* terpmn32@list.ru  
Отпечатано в цифровой типографии  
ООО «Буки Веди» на оборудовании  
Konica Minolta 105066, Москва, ул. Но-  
ворязанская, д. 38, стр. 1, пом. IV  
Заказ

Редакция и внешние рецензенты не  
несут ответственности за качество,  
правильность и корректность цитирова-  
ния произведений авторами статей.  
Ответственность за качество, правиль-  
ность и корректность цитирования про-  
изведений несут исключительно авторы  
опубликованных материалов.

<b>Алексеева М.М.</b> Международно-правовые основы регулирования миграции в Европейском союзе .....	5
<b>Бойцов П.В.</b> Основные проблемы миграции в России и пути их решения .....	7
<b>Вицке Р.Э., Поезжалова В.Б.</b> Некоторые спорные аспекты, связанные с ответственностью принимающей стороны за не уведомление подразделений по вопросам миграции об убытии иностранного гражданина .....	11
<b>Вострокнутов А.Л., Зыков В.В., Кузнецов М.О.</b> Понятие и характеристика преступлений экстремистского и террористического характера по законодательству Российской Федерации .....	14
<b>Диканова Т.А.</b> К вопросу о тенденциях эмиграции и миграции в России .....	22
<b>Донская М.В.</b> Внешняя трудовая миграция – необходимость или угроза национальной безопасности России? .....	27
<b>Ефимова Ю.В.</b> К вопросу о совершенствовании противодействия незаконной выдаче паспорта гражданина Российской Федерации .....	32
<b>Забавка В.И.</b> Конституционно-правовые механизмы реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации и пути ее совершенствования .....	35
<b>Иванов А.А, Матиенко Т.Л., Эриашвили Н.Д.</b> Комплектование полицейских органов в Российской империи: проблемы общеобразовательной и профессиональной подготовки .....	39
<b>Изагина Т.Ю.</b> Использование транспорта для незаконного проникновения нелегальных мигрантов на территорию Российской Федерации .....	43
<b>Калинина С.В.</b> Специфика деятельности инспектора по делам несовершеннолетних в линейных отделах МВД России .....	48
<b>Курбатова О.В.</b> Организационно-правовые основы лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за границей .....	53
<b>Ларюшкин К.Ю.</b> Борьба с нелегальной миграцией в США на современном этапе .....	56
<b>Лахтина Т. А., Комовкина Л. С.</b> К вопросу о процедуре квотирования привлечения иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию .....	58
<b>Лебедева Т.В.</b> Правовые и социальные аспекты учебной миграции в Российскую Федерацию .....	61
<b>Горшенева И.А., Безбородова Л.А., Лиссенкова Д.П.</b> Актуальные вопросы миграционной политики (на примере Германии) .....	68
<b>Мамлеева Д.Р., Мугинова З.Р.</b> Значение государственных услуг, предоставляемых подразделениями по вопросам миграции МВД России в соблюдении миграционного законодательства .....	71
<b>Михайлова А.А.</b> Проблемы психологической и культурной адаптации мигрантов и пути их решения .....	74
<b>Михайлова Е.В., Хазова В.Е.</b> Деятельность органов местного самоуправления по профилактике правонарушений в сфере торговли .....	78
<b>Сакулина Л.Л.</b> Административно-правовые меры предупреждения незаконной миграции в Российской Федерации .....	82
<b>Сидорова В.Е.</b> Повышение уровня доступности услуг подразделений по вопросам миграции как фактор предупреждения административных правонарушений иностранных граждан в сфере миграции .....	85
<b>Бондарь Е.О., Сосновская Ю.Н.</b> Новые подходы к вопросам внешней миграции и гражданства .....	88
<b>Стандецкая В.В.</b> Семейное образование детей и перспективы его развития в Российской Федерации .....	91
<b>Червонюк В.И., Калинин И.В.</b> Конституционализация и интернализация миграционного права в контексте глобализирующихся миграционных процессов .....	95
<b>Зинченко Е.Ю., Евсеева И.Г., Хазов Е.Н.</b> Конституционно-правовой статус несовершеннолетнего и проблемы его обеспечения и защиты .....	101
<b>Хазов Е.Н., Бурлакова П.О.</b> Особенности и основные направления развития образовательной и интеллектуальной миграции в Зарубежных странах .....	105
<b>Султанов К.А., Шихнабиев Р.А.</b> Основные направления деятельности полиции по выявлению административных правонарушений в сфере миграции .....	110
<b>Теткин Д.В., Митрохина Н.С.</b> К вопросу о повышении оценки гражданами уровня качества предоставления государственных услуг подразделениями органов внутренних дел по вопросам миграции .....	113
<b>Фадеева И.В., Ивлева Н.Ю.</b> Государственное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации .....	116
<b>Эриашвили Н.Д.</b> Этно-культурные особенности миграционных потоков стран СНГ .....	119

INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK FOR REGULATING MIGRATION  
IN THE EUROPEAN UNIONМЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ  
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Margarita M. Alekseeva,

Associate Professor of the Human Rights and International Law Department of the Moscow University of the Interior named after V.Ya. Kikot, Ph.D (law)

Маргарита Михайловна Алексеева,

доцент кафедры прав человека и международного права

Московского Университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

margo2501@yandex.ru

Для цитирования: М.М. Алексеева. Международно-правовые основы регулирования миграции в Европейском союзе // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.5-6.

**Annotation.** The article reveals the concepts of illegal migration, considers the theoretical foundations of international legal regulation of migration in the EU and the process of migration to the EU itself through the prism of European Union law. Attention is focused on the relevance of the study in connection with a sharp increase in migration flows in the European Union.

**Keywords:** Pan-European security, integration, migration, illegal migration, European Union, constituent treaties of the European Union

**Аннотация.** В статье раскрываются понятия незаконной миграции, рассматриваются теоретические основы международно-правового регулирования миграции в ЕС и сам процесс миграции в ЕС через призму права Европейского Союза. Акцентируется внимание на актуальности исследования в связи с резким увеличением миграционных потоков в Европейском Союзе.

**Ключевые слова:** общеевропейская безопасность, интеграция, миграция, незаконная миграция, Европейский Союз, учредительные договоры Европейского Союза

Политика Европейского Союза в сфере миграции является важным элементом обеспечения общеевропейской безопасности. Европейский Союз является региональным политическим и экономическим интеграционным объединением государств, характерная особенность которого состоит в сочетании элементов международной организации и федеральной сверхдержавы. Изучая акты первичного права Европейского Союза, необходимо отметить, что сфера миграции занимает значительное место в правовом регулировании.

Так, еще в Договоре 1951 г. о создании Европейского объединения угля и стали, в ст. 69 содержатся положения, направленные на устранение всех ограничений по национальному признаку в вопросах занятости для трудящихся граждан государств-членов ЕС, а также запрет на любую дискриминацию в оплате и условиях труда трудящихся-мигрантов по сравнению с гражданами страны<sup>1</sup>.

В Римском договоре 1957 г. о создании Европейского экономического сообщества, было закреплено право граждан Европейского сообщества свободно передвигаться и выбирать место жительства в пределах сообщества, что стало прямой предпосылкой к обеспечению общего экономического пространства, которое не имеет внутренних границ и не допускает каких-либо

препятствий в свободном передвижении товаров, лиц, услуг и капиталов (п. «с» ч. 1 ст. 3, ч. 2 ст. 14 Договора об образовании Европейского Сообщества). Также Договор гарантировал право принимать предложения о трудоустройстве; свободно передвигаться с этой целью по территории любого из государств-участников; оставаться на территории государства-участника и работать на тех условиях, которые действуют в отношении граждан такого государства; остаться на территории государства-участника после окончания трудовой деятельности.

Право свободно осуществлять предпринимательскую деятельность в пределах Союза закреплено в ст. 43–55 Договора об образовании Европейского Сообщества. Договор запрещает ограничивать граждан ЕС в их праве свободно организовывать предпринимательскую деятельность в других государствах Союза, в том числе посредством обеспечения собственной занятости, а также учреждения организаций, филиалов либо дочерних предприятий.

Органы ЕС гарантируют режим наибольшего благоприятствования лицам, организующим предпринимательскую деятельность. Такие гарантии, в частности, распространяются не только на свободный выбор места жительства, но и на право приобретать в собственность земельные участки и здания<sup>2</sup>.

В Договоре о функционировании Европейского Союза (далее – ДФЕС) миграционная политика ЕС регулируется ст. 79, которая предусматривает «развитие общей иммиграционной политики, которая стремится обеспечить на всех стадиях эффективное управление миграционными потоками, справедливое обращение с гражданами третьих стран, законно проживающими в государствах-членах, а также предотвращение нелегальной иммиграции, торговли людьми и усиленную борьбу с ними»<sup>3</sup>. Также, ДФЕС прописывает механизм миграции на территорию Союза лиц с территории третьих стран.

В 1992 г. был подписан Маастрихтский договор (Договор о Европейском Союзе), которым были определены принципы расширения сотрудничества между государствами-членами ЕС в области безопасности и иммиграции. Так, согласно ст. 3 Договора о ЕС, «Союз предоставляет своим гражданам пространство свободы, безопасности и правосудия без внутренних границ, в рамках которого обеспечивается свободное передвижение лиц во взаимосвязи с соответствующими мерами по вопросам контроля внешних границ, предоставления убежища, иммиграции, а также предотвращения преступности и борьбы с этим явлением»<sup>4</sup>. Также Договором о ЕС был закреплен институт европейского гражданства.

Маастрихтский договор положил начало общеевропейскому сотрудничеству по миграции, включив иммиграцию в круг вопросов, представляющих для государств-членов ЕС общий интерес. Вопросы иммиграции были отнесены к сфере межгосударственного сотрудничества, а решения по этим вопросам принимались в Совете ЕС на основе единогласия государств-членов.

В 1997 г. был принят Амстердамский договор, который впервые отнес вопросы иммиграции к совместной компетенции ЕС и государств-членов, к кругу вопросов общей политики, решения по которым должны приниматься на основе «метода сообществ». Одними из основных изменений и дополнений, внесенные Амстердамским договором были направлены на процесс расширения компетенции Европейского сообщества и союза в целом. Так, к ведению ЕС теперь стали относиться визовая, иммиграционная политика, вопросы убежища. Раздел IV Амстердамского договора составил вопросы иммиграции, виз, убежища. «Амстердамский договор 1997 г. способ-

ствовал включению миграционной политики в приоритетную область политики ЕС, а также её фактическому становлению с созданием нормативно-правового и интеграционного механизмов<sup>5</sup>.

В 2007 г. был заключен Лиссабонский договор, который ликвидировал структуру из трех опор ЕС, и отнес политику по вопросам границ, убежища и иммиграции к пространству свободы, безопасности и правосудия, выделив ее регулирование в одноименную главу 2 раздела V Договора о функционировании ЕС. Согласно Договору правовой статус граждан третьих стран на территории Союза получил новый виток развития: вводится понятие «гражданин третьей страны», конкретизируется компетенция институтов и органов ЕС и государств-членов (согласно п. 2 ст. 4 ДФЕС, совместная компетенция Союза и государств-членов распространяется на пространство свободы, безопасности и правосудия).

Таким образом, на основе актов первичного права в Европейском Союзе была создана развитая система актов его институтов, регулирующих миграцию. В сфере регулирования законной миграции ЕС на их основе было принято большое количество директив, направленных на регламентацию статуса проживающих мигрантов на долговременной основе, воссоединение семьи, учащихся мигрантах, волонтерской деятельности мигрантов и др., а также установление единого формата разрешения на проживание для граждан третьих стран.

1 Договор 1951 г. «О создании Европейского объединения угля и стали». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901771691> (дата обращения: 18.12.2019).

2 Договор об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/901771692> (дата обращения: 18.02.2020).

3 Договор о функционировании Европейского Союза 1957. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения: 18.02.2020).

4 Маастрихтский договор 1992 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.garant.ru/2566557/> (дата обращения: 18.02.2020).

5 А. В. Пискун Особенности общеевропейской миграционной политики // Молодой ученый. 2016/ №12. С. 735.

## MAIN PROBLEMS OF MIGRATION IN RUSSIA AND WAYS TO SOLVE THEM

## ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ В РОССИИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

P.V Boitsov

П.В Бойцов

Для цитирования: П.В. Бойцов. Основные проблемы миграции в России и пути их решения // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.7-10.

**Annotation.** Today, Russia is one of the most attractive countries for migrants. In modern Russia, the problem of using foreign labor is acute. On the one hand, the Russian economy needs foreign workers, on the other hand, foreign migration can distort the employment structure, cause social imbalances and provoke national conflicts, in particular, exacerbate the criminal situation. This article discusses such concepts as migrant and migrant worker. The authors assess the problems of the current migration situation in Russia, address the issues of illegal labor migration, illegal migration problems and possible ways to prevent them, consider the legal regulation of migration processes and improvement of migration legislation.

**Keywords:** migrants, migrant workers, illegal migrant workers, external labor migration, migration policy, migration processes, migration legislation, patent, work permit

**Аннотация.** На сегодняшний день Россия является одним из наиболее привлекательных государств для мигрантов. В современной России остро стоит проблема использования иностранной рабочей силы. С одной стороны, экономика России нуждается в иностранных работниках, с другой стороны, иностранная миграция способна деформировать структуру занятости, вызвать дисбаланс в социальной сфере и спровоцировать национальные конфликты, в частности, обострить криминогенную обстановку. В данной статье рассматриваются такие понятия, как мигрант и трудящийся мигрант. Авторами оцениваются проблемы современной миграционной ситуации в России, затрагиваются вопросы нелегальной трудовой миграции, проблемы незаконной миграции и возможные пути их предотвращения, рассматривается правовое регулирование миграционных процессов и совершенствование миграционного законодательства.

**Ключевые слова:** мигранты, трудящиеся мигранты, нелегальные трудящиеся мигранты, внешняя трудовая миграция, миграционная политика, миграционные процессы, миграционное законодательство, патент, разрешение на работу

В условиях глобализации начинает формироваться не только единый рынок капиталов, товаров, технологий, но и рабочей силы. Интеллектуальная миграция – одна из важнейших миграций населения. Ей, как и миграции населения в целом, свойственно циклическое развитие.

Современный период характеризуется высокой миграционной активностью. Не случайно этот процесс привлекает внимание ученых и государственных деятелей. Если международной миграции ученых перед 2-ой мировой войной посвящено большое количество научных работ, то факторы и механизмы современной интеллектуальной миграции мало изучены. Особенно это относится к российской миграции. Именно этим и объясняется выбор данной темы.

Современные процессы миграции в мире являются одной из ключевых проблем всего человечества. Сутью этих процессов является стремление мигрантов к благополучию и безопасности, которые между собой неразрывно связаны. Причинами миграции могут быть локальные или региональные

военные конфликты, природные и техногенные катастрофы, эпидемии, голод, низкий уровень жизни, политические процессы и многие другие. Являясь глобальным вызовом, миграция всегда несет в себе угрозу стабильному развитию тех стран, куда прибывают мигранты. Вынужденная безработица, отсутствие денег, занятости и какого-либо социального статуса толкает мигрантов на добывание денег и материальных благ. Подобная схема миграции одинакова на всех континентах. Исходя из социальной сущности проблемы миграции, можно утверждать, что все известные негативные социальные явления постоянно сопутствуют миграции.

Миграция является одной из важнейших проблем народонаселения и рассматривается не только как простое механическое передвижение людей, а как сложный общественный процесс, затрагивающий многие стороны социально-экономической жизни.

Ведущую роль в современном мире играет трудовая миграция, и масштабы ее все время возрастают. На каждого мигранта приходится примерно по



три иждивенца, это число можно увеличить в три-четыре раза. По оценке Международной организации труда число международных мигрантов в 2018 году составило 258 млн. человек или 3,3 % населения мира. Если рост этого показателя продолжится с прежней скоростью, то к 2050 году он достигнет значения 405 млн.

В потоке направляющихся в Россию в поисках работы и лучшей жизни мигрантов присутствуют адепты радикальных исламистских течений. Суровость законодательства республик Центральной Азии по отношению к исламистам приводит к тому, что наряду с трудовой миграцией в Россию имеет место быть миграция религиозных фундаменталистов. Главная опасность мигрантов-исламистов заключается в том, что они не только приезжая сами в Россию, пополняют ряды и без того широкой массы отечественных ваххабитов, но и то, что они начинают вести агитационную работу в среде коренных российских мусульман, тем самым приумножая потенциал угрозы экстремизма на религиозной почве среди мусульман в разы.

Происходит объединение двух групп исламистов: российских и мигрантов, тем самым усиливая угрозу российской государственности в целом. Заметна тенденция массового переселения мигрантов-исламистов, как внешних (преимущественно из Центральной Азии), так и внутренних (с Кавказа) в регионы России, богатые полезными ископаемыми, что свидетельствует о желании закрепиться в них для контролирования в перспективе их добычи и получение экономического профита от такого положения вещей для последующего финансирования и организации терроризма.

Имеется тенденция к заселению (колонизации) сельских населенных пунктов и формированию этнических кварталов в городах, а с приездом туда религиозных проповедников-фундаменталистов можно ожидать превращения их в центры по формированию и вербовке исламских радикалов из числа самих мигрантов и местного мусульманского населения.

Россия находится в первой пятерке стран, привлекающих мигрантов, наряду с такими странами, как США и Канада. Но если в западных странах нуждаются в квалифицированной рабочей силе и претенденты проходят суровый отбор, то в Россию

едут на заработки зачастую люди без образования, без знания русского языка и вообще без какой-либо квалификации.

Такая тенденция притока дешевых рабочих рук из стран Средней Азии и Закавказья существует с начала 2000-х. Это в свою очередь влечет за собой ряд проблем различного характера. В первую очередь – это экономические проблемы. С одной стороны, приток иностранцев, не требующих больших зарплат, позволяет выдерживать конкуренцию на рынке, удешевляя процесс производства, но с другой — все заработанные деньги пересылаются в семью и тратятся за ее пределами. Большая часть приехавших работников – нелегалы. А это означает, что работодатели наживаются на их труде и не делают никаких отчислений в бюджет. Кроме того, если есть дешевая рабочая сила, нет потребности внедрять новые технологии и развиваться.

Второй проблемой является безработица. Есть мнение, что потребность в иностранной рабочей силе в России сильно преувеличена. Выходцы из бывших союзных республик создают проблемы с работой местным жителям.

Труд иностранцев оплачивается так низко, что ни один россиянин просто не сможет выжить на такую зарплату, не говоря уж о содержании семьи. Выгодно это только работодателям.

Миграция влечет за собой также культурные проблемы. В некоторых регионах мигрантов так много, что они создают целые отдельные поселения и это затрудняет их ассимиляцию в российском обществе. Россия должна решить проблему с демографическим кризисом.

Но населять свои территории людьми, не являющимися носителями русской культуры, порой не знающими языка — значит подвергать опасности социально-культурные ценности страны в какой-то степени. Каков будет среднестатистический россиянин через десять-двадцать лет?

В России плотность населения неоднородна. Все желающие заработать стремятся в большие города: так советует и наука о миграционных явлениях, и простой здравый смысл.

Огромные территории на севере и востоке скоро придется осваивать заново. Люди покидают обжитые места, потому что не видят перспектив, небольшие населенные пункты, потеряв градообразующие

предприятия, быстро деградируют. В них остаются те, кто не может уехать, или те, кому все равно.

Люди, которые приехали на заработки, хотя жить по своим собственным законам, при этом часто игнорируют законы страны, в которой живут. Зачастую мигранты, прибывшие нелегально, уходят в криминальную сферу, занимаются торговлей и распространением наркотиков. Ухудшается криминальная обстановка.

На этом фоне идеи националистического характера далекие от нормального самосознания находят поддержку среди российской молодежи. Проблемы внутренней миграции – одни из главных проблем. Работоспособное население страны из-за снижения производства в небольших городах и поселках переезжает в крупные города, чтобы найти работу. При этом россияне заработные платы у россиян минимальные, но устраивающие иностранцев.

Проблема миграции из России. В США, Канаду и развитые страны Европы отправляются высококлассные специалисты, претендующие на достойные должности в престижных компаниях и соответственно проходящие жесткий отбор. Выявленные проблемы в сфере миграции могут быть решены несколькими способами, которые уже активно реализуются в стране.

### Решение проблем

Проблемы миграции в России в последние годы решаются на законодательном уровне. В период с 2014 по 2019 годы был принят ряд законов, изменяющих порядок нахождения в РФ иностранцев. Все они уже вступили в силу.

1. Все, кто желает устроиться на работу в России, нужно сдать экзамен на знание русского языка, истории и законов РФ. Таким образом российские власти хотят повысить образовательный уровень мигрантов и увеличить поступления в бюджет. С 1 июня 2015 года все иностранцы-водители коммерческого транспорта должны иметь права российского образца.

2. Въезд – только по загранпаспорту

Всем гражданам стран СНГ для въезда в РФ теперь нужен загранпаспорт. Не принято окончательно решение только по Украине, вернее, отложено на неопределенный срок. Увеличился размер госпошлины на оформление документов в ГУВМ МВД.

3. Патент на работу

Вместо разрешения на работу теперь выдается патент, причем он действителен только в том регионе, где был получен. Раньше такие патенты выдавались только для работы на физических лиц, теперь же они оформляются и для трудоустройства у юридического лица.

Чтобы оформить такой документ, нужно пройти медкомиссию, сдать экзамены, получить ИНН и медицинскую страховку, и все это за 30 дней с момента въезда в страну. Поучаствовать в оплате всех этих процедур предлагается работодателям, если они действительно заинтересованы в работнике.

4. Ужесточились наказания за использование нелегальной рабочей силы. Нелегалам, длительно нарушающим миграционный режим, может быть закрыт въезд на территорию РФ на срок до 10 лет.

5. С 1 июля 2019 года МВД России снимает отпечатки пальцев и фотографирует всех иностранных граждан, которые въезжают в Российскую Федерацию. Данная процедура позволила создать единую базу приезжих, которые находятся на территории РФ.

6. Привлечение российских работников

Еще один новый проект предусматривает выплаты субсидий из федерального бюджета тем работодателям, которые будут принимать на работу не иностранцев, а граждан РФ из других регионов. Это позволит сократить уровень безработицы и заменить внешнюю трудовую миграцию на внутреннюю. Приоритет получают так называемые особые экономические зоны.

7. Программа переселения соотечественников

С 2007 года работает программа по переселению соотечественников, позволяющая на упрощенных условиях получить российское гражданство. Основным критерием является знание русского языка и культуры. Выделен ряд регионов, особо нуждающихся в новых жителях. Чтобы простимулировать переезд в такие регионы, государство готово платить «подъемные».

Особенности развития миграционной ситуации в Российской Федерации в последнее десятилетие обусловлены политическими и социально-экономическими переменами. Правительство России в этих условиях формирует активную миграционную политику, для осуществления которой в стране была принята «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации». Инициатором ее разработки выступила

ГУВМ МВД России. Одними из главных ее задач являются регулирование миграционных процессов в Российской Федерации и борьба с незаконной миграцией.

Президент РФ В.В. Путин подчеркнул, что «Россия не собирается закрываться от кого бы то ни было», призвал «на порядок усилить требования к качеству миграционной политики, включая регулирование трудовой миграции». Россия, заметил он, «не должна быть страной, куда может въехать кто угодно, как угодно и когда угодно». «Нам нужна скоординированная работа миграционной службы, правоохранительных органов, прежде всего МВД России и ФСБ, регионов, и конечно, бизнеса, в том числе чтобы чётко понимать, сколько людей и каких профессий требуется в том или другом субъекте Российской Федерации», - пояснил он.

В свою очередь, проблему оттока местного населения из регионов можно решить путем реализации комплекса мер, как в экономической, так и в социально-трудовой сфере. Одним из приоритетных направлений является развитие региональных рынков труда с помощью выработки региональной политики в сфере занятости, учитывающей особенности местного развития.

Миграция - это часть современной мировой глобализации. Существующая в огромных масштабах миграция вовлекает в свой оборот огромные массы людей, перекраивая этнографическую карту мира, ужесточая конкурентную борьбу на мировом рынке труда. Миграция - процесс, главным следствием которого является усложнение экономической и общественной жизни.

Современная миграционная ситуация в России является ни чем иным как отражением особенностей переживаемого этапа социально-экономического и политического развития страны.

Проблема миграции как явления не только социально-экономического, но и политического должна решаться при пристальном внимании со стороны государства. Для этого оно составляет и постепенно реализует свою миграционную политику.

Миграционная политика служит для обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, национальной безопасности РФ, удовлетворения потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах, рационального размещения населения на территории страны, использования интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания России. Миграционную политику нельзя оставлять без

внимания ни органам власти, ни обществу. Она является неотъемлемой частью всей государственной политики в целом, так как имеет непосредственное отношение к жизни многих граждан страны, заботиться о которых - первоочередная задача и цель любого государства.

К сожалению, в Российской Федерации до настоящего времени нет основополагающего документа в сфере миграции, например, такого, как Концепция миграционной политики. Это значительно осложняет надлежащее правовое регулирование вопросов миграционной сферы и совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации. Вроде бы миграционное законодательство Российской Федерации есть, а «вектор», определяющий его направление развития и совершенствования не обозначен. Безусловно, мы «ловим» эти импульсы в посланиях Президента, в публичных выступлениях руководства страны, в различных документах, принимаемых на самом высоком уровне. Однако России нужна целостная миграционная стратегия, прогнозирующая будущее страны на длительный срок в контексте общих задач социально-экономического и политического развития.

#### Список литературы

1. Зайчковская Ж.А. Трудовая миграция в Россию. – м.: Юрайт, 2016. – 250 с.
2. Кононенко В.М., Притулина О.В. Свобода трудового договора в контексте российского законодательства // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 9-2. – С. 217–219.
3. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения: 17.03.18).
4. Новиков А.В. Возможности РФ и ЕАЭС в регулировании трудовой миграции // SCIENCE TIME. – 2015. – № 5 (17). – С. 298.
5. Понарина Н.Н. Глобализация и проблемы нравственной безопасности России // Материалы международной научно-практической конференции: в 3 ч. / отв. ред. Н.К. Понарина. – 2016. – С. 145–147.

**SOME CONTROVERSIAL ASPECTS RELATED TO THE RESPONSIBILITY OF THE HOST PARTY FOR NOT NOTIFYING MIGRATION UNITS OF THE DEPARTURE OF A FOREIGN CITIZEN****НЕКОТОРЫЕ СПОРНЫЕ АСПЕКТЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ ПРИНИМАЮЩЕЙ СТОРОНЫ ЗА НЕ УВЕДОМЛЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ ОБ УБЫТИИ ИНОСТРАННОГО ГРАЖДАНИНА****R. E. Vicke,**

associate Professor of the Department of constitutional law of the Ufa law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia

**V. B. Poeszhalova,**

head of the Department of administrative and legal disciplines, Ph. D. associate Professor Colonel of police

**Р.Э. Вицке,**

доцент кафедры конституционного права Уфимского ЮИ МВД России к.ю.н. доцент, подполковник полиции

**В.Б. Поезжалова,**

начальника кафедры административно-правовых дисциплин, к.ю.н. доцент полковник полиции

Для цитирования: Р.Э. Вицке, В.Б. Поезжалова. Некоторые спорные аспекты, связанные с ответственностью принимающей стороны за не уведомление подразделений по вопросам миграции об убытии иностранного гражданина // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.11-13.

**Annotation.** The article deals with a number of aspects related to controversial aspects related to the responsibility of the host party for not notifying migration units of the departure of a foreign citizen. The corresponding changes in the legislation of the Russian Federation are proposed.

**Keywords:** Migration, host country, migration registration, departure of a foreign citizen

**Аннотация.** В статье рассматривается ряд аспектов, связанных со спорными аспектами, связанных с ответственностью принимающей стороны за не уведомление подразделений по вопросам миграции об убытии иностранного гражданина. Предлагаются соответствующие изменения законодательства Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Миграция, принимающая сторона, миграционный учет, убытие иностранного гражданина

Миграция – в условиях современной глобализации, явление, оказывающее существенное влияние на экономическую, социальную, культурную и политическую обстановку различных стран. По данным МОМ в мире насчитывается 244 миллиона международных мигрантов (или 3,3% мирового населения)<sup>1</sup>. В Российской Федерации в прошедшем году зарегистрировано 19 518 304 фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства (+2 353 815 по сравнению с АППГ)<sup>2</sup>. Для Российской Федерации приток мигрантов является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономическим проблем<sup>3</sup>.

В 2019 году по данным Росстата, увеличение количественного показателя обеспечили мигранты, получившие временную регистрацию<sup>4</sup>.

Эксперты Института Гайдара и РАНХиГС констатирует, что динамика числа прибывших в 2019 года по сравнению с предыдущими годами

«выглядит аномальной». «Миграционный приток населения России в январе-апреле 2019 года резко увеличился, превысив значения всех предшествующих десяти лет. Численность иностранных трудовых мигрантов в России несколько выросла, а доля легализованных на рынке труда среди них сократилась»<sup>5</sup>. На работу по найму к началу июня в Россию прибыло 4,4 млн мигрантов,; на 200 000 человек больше, чем в 2018 г., почти все – из стран СНГ. 1,7 млн иностранных граждан имели действительные разрешения на работу и патенты<sup>6</sup>.

Осуществление контроля и надзора в сфере миграции, противодействие незаконным ее проявлением является одной из задач государства в целом, и приоритетной задачей, в частности – Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Президентом Российской Федерации в качестве одного из основных направлений миграционной политики определено совершенствование



государственного контроля (надзора) за въездом в Российскую Федерацию въездом за ее пределы, а также транзитного пересечения территории России и пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности.<sup>7</sup>

Невыполнение государственных предписаний в сфере миграционного законодательства влечет наступление юридической ответственности.

Так, в частности, согласно статье 18.9 КоАП РФ действия, выражающиеся в нарушении приглашающей или принимающей стороной иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка оформления документов на право пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, их проживания, передвижения, изменения места пребывания или жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы влекут административную ответственность, как для юридических, так и для физических лиц.<sup>8</sup>

Следовательно, соблюдение правил проживания (пребывания) иностранных граждан и лиц без гражданства возложено как на самих прибывающих, так и на принимающую сторону, которая может быть представлена:

- физическим лицом (гражданин РФ, постоянно проживающие в РФ, высококвалифицированный специалист) имеющим в собственности жилое помещение на территории Российской Федерации;

- юридическим лицом, филиалом или представительством юридического лица;

- федеральным органом государственной власти, органом государственной власти субъекта Российской Федерации;

- органом местного самоуправления;

- дипломатическим представительством либо консульским учреждением иностранного государства в РФ;

- международной организацией или ее представительством в Российской Федерации либо представительством иностранного государства при международной организации, находящейся в РФ.<sup>9</sup>

Интерес представляет тот факт, что в случае регистрации иностранного гражданина по месту

жительства, являющегося постоянно или временно проживающим, принимающая сторона не обременена обязанностями перед подразделениями по вопросам миграции.

Фактически, иностранный гражданин может осуществлять трудовую деятельность, не соблюдая требований Федерального закона от 25.07.2014 № 115-ФЗ, «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» об ограничении свободы передвижения и избрания субъекта для осуществления трудовой деятельности. Тем самым, принося вред не только общественным отношениям в сфере миграционного учета, но и экономики Российской Федерации.

В случае обнаружения систематического отсутствия иностранного гражданина по месту регистрации и ввиду отсутствия обязательств у принимающей стороны иностранного гражданина, подлежащего учету по месту проживания об уведомлении подразделений по вопросам миграции, от сотрудников потребуется проведение дополнительных мероприятий по установлению фактического местонахождения иностранного гражданина и проверке факта фиктивной регистрации.

Более строг законодатель к принимающей стороне, иностранного гражданина, подлежащего учету по месту пребывания. В соответствии с ч.2.2. ст. 23 109-ФЗ принимающая сторона уведомляет территориальный орган по вопросам миграции об убытии иностранного гражданина из места пребывания. Однако, следует отметить, что в случае обнаружения неисполнения обязанности принимающую сторону привлечь к установленной ответственности, также представляется затруднительным: во-первых: в статье не указан срок, в течение которого принимающая сторона обязана уведомить подразделение УВМ; во-вторых, из буквального толкования п. 37 (1)<sup>10</sup> Правил осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации<sup>11</sup> следует, что уведомление носит вариативный характер, на усмотрение физических и юридических лиц и только во взаимосвязи с ФЗ-109 становится очевидным, об императивности положения.

С учетом вышеизложенного и в целях повышения эффективной реализации основных направлений государственной миграционной политики в области совершенствования правовой основы противодействия незаконной миграции, определенных в Концепции, представляется целесообразным:

- статью 19 Федерального закона «О миграционном учете» дополнить частью 1.1. «В случае отсутствия по месту регистрации иностранного гражданина свыше 30 календарных дней, принимающая сторона уведомляет в течение 7 рабочих дней об убытии иностранного гражданина из места проживания непосредственно или через многофункциональный центр либо направляет почтовое отправление».

Необходимо отметить, что соответствующие изменения потребуются: в Федеральный закон № 115 «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства» и в Постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9;

- п. 6 ч. 1 ст. 23 изложить в следующей редакции: «В случае отсутствия по месту учета иностранного гражданина свыше 10 календарных дней, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 1 - 4 настоящей части принимающая сторона уведомляет в течение 3 рабочих дней об убытии иностранного гражданина из места пребывания»;

- п. 37 (1) Правил осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в следующей редакции: «Принимающей стороной уведомление об убытии иностранного гражданина из места пребывания представляется в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации непосредственно или через много-

функциональный центр либо направляться почтовым отправлением в течение 3 рабочих дней».

<sup>1</sup>Доклад международной организации по миграции о мировой миграционной ситуации Отчет мировой миграции 2018» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Международной организации по вопросам миграции URL: // <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2018-chapter-2-migration-and-migrants-global-overview> (дата обращения 01.02.2020).

<sup>2</sup>Статистические сведения по миграционной ситуации [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД Российской Федерации URL: // <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>3</sup>Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2020). Далее по тексту Концепция.

<sup>4</sup>В России зафиксирован скачок числа мигрантов // Электронное периодическое издание «Ведомости» (Vedomosti) // URL: // <https://https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/23/807137-rossii-skachok-chisla-migrantov> (дата обращения 01.02.2020).

<sup>5</sup>«Приток мигрантов в Россию обновил десятилетний максимум» // Официальный сайт РИА Новости. URL: // <https://https://ria.ru/20190723/1556789398.html> (дата обращения 01.02.2020).

<sup>6</sup>В России зафиксирован скачок числа мигрантов // Электронное периодическое издание «Ведомости» (Vedomosti) // URL: // <https://https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/07/23/807137-rossii-skachok-chisla-migrantov> (дата обращения 01.02.2020).

<sup>7</sup>Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2020)

<sup>8</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2020).

<sup>9</sup>ФЗ 109 Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете» // Официальный интернет-портал правовой информации URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2020). Далее по тексту ФЗ-109.

<sup>10</sup>«Принимающей стороной уведомление об убытии иностранного гражданина из места пребывания может представляться в территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации непосредственно или через многофункциональный центр либо направляться почтовым отправлением».

<sup>11</sup>Постановление Правительства РФ от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2020).

**CONCEPT AND CHARACTERISTICS OF EXTREMIST AND TERRORIST CRIMES  
ACCORDING TO THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION****ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКСТРЕМИСТСКОГО  
И ТЕРРОРИСТИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****A.L. Vostroknutov**

Professor of the Department activities of internal Affairs bodies in special circumstances educational and scientific complex of special training of the Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot, candidate of technical Sciences, senior researcher

**V.V. Zykov**

senior inspector for special assignments of the Center for special purpose rapid reaction force and aviation Regardie

**M.A. Kuznetsov,**

lecturer of the Department of physical culture educational and scientific complex of special training of the Moscow University of the MIA of Russia named after V. J. Kikot

**А.Л. Вострокнутов**

профессор кафедры деятельности органов внутренних дел в особых условиях учебно-научного комплекса специальной подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат технических наук, старший научный сотрудник

**В.В. Зыков**

к.ю.н., старший инспектор по особым поручениям Центра специального назначения сил оперативного реагирования и авиации Росгвардии

**М.О. Кузнецов**

преподаватель кафедры физической культуры учебно-научного комплекса специальной подготовки Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**Для цитирования:** А.Л. Вострокнутов, В.В. Зыков, М.О. Кузнецов. Понятие и характеристика преступлений экстремистского и террористического характера по законодательству Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.14-21.

**Annotation.** The paper deals with the crimes of extremist and terrorist nature under the legislation of the Russian Federation.

**Keywords:** terrorism, extremism, counter-terrorism, counter-extremism, terror, anti-terrorist operations

**Аннотация.** В статье характеризуются преступления экстремистского и террористического характера по законодательству Российской Федерации.

**Ключевые слова:** терроризм, экстремизм, противодействие терроризму, противодействие экстремизму, террор, антитеррористические операции

В начале XXI в. терроризм единодушно оценивается как одно из наиболее опасных преступных деяний, угрожающих в условиях его связи с транснациональной организованной преступностью международной безопасности и требующих принятия самых энергичных мер для его пресечения и ликвидации<sup>1</sup>. Борьба с терроризмом осложняется многими обстоятельствами, важнейшим из которых является постоянное присутствие и воспроизводство в современном обществе его политико-институциональных предпосылок. Организация противодействия терроризму осуществляется на основе комплексного подхода к анализу причин возникновения и распространения терроризма, выявления субъектов террористической деятельности, четкого разграничения функций и зоны ответственности субъектов противодей-

ствия терроризму, своевременного определения приоритетов в решении поставленных задач, совершенствования организации и взаимодействия оперативных, оперативно-боевых, войсковых и следственных подразделений путем внедрения штабного принципа<sup>2</sup> организации управления контртеррористическими операциями и обеспечения указанных субъектов информационными ресурсами, включающими современные аппаратно-программные комплексы.

Одно из основных условий повышения результативности противодействия терроризму – получение упреждающей информации о планах террористических организаций по совершению террористических актов, деятельности по распространению идеологии терроризма, источниках и каналах финансирования, снабжения ору-

жием, боеприпасами, иными средствами для осуществления террористической деятельности<sup>3</sup>.

В практике органов внутренних дел по подготовке и проведению мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и пресечение преступлений террористического характера, дифференцированная сущность не лежит на поверхности, и для того, чтобы ее вскрыть, нужно знать законы движения общей сущности этой борьбы в каждом конкретном ее проявлении. Знание абстрактных признаков, характеризующих террористическую деятельность, используется сотрудниками правоохранительных органов для поиска их проявлений в действиях лиц и воспринимаемых уже как факты. Реализовавшись в фактах, конкретные признаки переносят на них свою смысловую нагрузку.

В связи с этим актуальной задачей становится выделение системообразующих характеристик и формулирование положений, которые раскрывают сущность того, что составляет предмет научного познания. Решение этой научной задачи в рамках данного исследования требует подробного анализа лежащих в основе преступлений террористического характера понятий «террор», «терроризм», обратной криминологической характеристики зарегистрированных преступлений террористического характера в разрезе их структуры, динамики.

Несмотря на то, что история терроризма, лежащего в основе изучаемых преступлений, насчитывает несколько тысячелетий<sup>4</sup>, общепринятого в рамках мирового сообщества определения терроризма на сегодняшний день не существует, хотя попытки его сформулировать предпринимались уже с 1789 г. (после французской революции).

Понятие террора (*terror* – ужас) ввел Аристотель для обозначения особого типа ужаса, представленным в форме боли, хаоса, разрушения. Доктрина превращения страха в орудие власти появилась на Западе во времена Просвещения и принадлежит якобинцам. Тогда же Маратом был сформулирован важнейший тезис, фактически являющийся политическим смыслом слова «террор»: для завоевания или удержания власти путем устрашения общества необходимо создать обстановку массовой истерии<sup>5</sup>.

В русском языке понятие «террор» толкуется, главным образом, как действие (насильственное, противоправное), т. е. насилие<sup>6</sup>. Некоторыми авто-

рами оно признается аналогичным понятию «терроризм». Другие высказывают мнения об их неравнозначности. Так, В. П. Емельянов, сравнивает понятие «террор» с агрессией, геноцидом, войной, это «насилие сильных над слабыми», присущее, в частности, тоталитарным режимам. Терроризм же является насилием и устрашением «слабыми сильных», «оружие слабых, жертв «государственного террора»<sup>7</sup>.

Заслуживает внимания и точка зрения А. В. Никитина, который рассматривает террор как социально-политическое явление государственного или межгосударственного характера, а терроризм – как социальное явление, выражающееся в крайней реакции на кризис в обществе<sup>8</sup>. Довольно неоднозначное различие между понятиями «террор» и «терроризм» проводит О. В. Будницкий, в качестве которого он использует характер избираемых действий: открытые и демонстративные, по его мнению, представляют террор, а конспиративные и нелегальные – образуют терроризм<sup>9</sup>. Выделяя критерии разграничения терроризма и террора, С. У. Дикаев утверждает, что терроризм по сравнению с террором – понятие более узкое, и его можно рассматривать как практическую реализацию постулата о том, что сходное должно вызывать сходное<sup>10</sup>.

Единообразного и четкого понимания терроризма пока в российской науке не имеется. В настоящее время понятие «терроризм» имеет, по разным данным, от 100 до 200 определений<sup>11</sup>. Большинство их даны путем выделения содержательно-сущностных признаков рассматриваемого явления.

М. И. Дзалиев, Э. С. Иззатдуст, М. П. Киреев рассматривают его как публично совершенные общественно опасные действия или угрозы с целью устрашения объекта этих действий в интересах террористов<sup>12</sup>; Ю. М. Антонян – как насилие, содержащее в себе угрозу другому, не менее жестокого насилия, для того чтобы вызвать панику, нарушить и даже разрушить государственный и общественный порядок, внушить страх, заставить противника принять желаемое решение, вызвать политические и иные изменения<sup>13</sup>; А. В. Дмитриев, И. Ю. Залысин – в качестве метода политической борьбы, который состоит в систематическом применении ничем не ограниченного, не связанного с военными действиями физического принуждения, имеющего целью достижение определенных результатов путем устрашения политических противников<sup>14</sup>; В. Чаликова – как систематическое устрашение, провоцирование, дестабилизация общества насилием<sup>15</sup>;



В. Е. Петрищев – как систематическое, социально и политически мотивированное, идеологически обоснованное использование насилия либо угроз применения такового, посредством которого через устрашение физических лиц осуществляется управление их поведением в выгодном для террористов направлении и достигаются преследуемые террористами цели<sup>16</sup>; Г. И. Шнайдер – как применение насилия или угрозы насилия против лиц или вещей ради достижения политических целей<sup>17</sup>;

П. А. Кабанов – в качестве насильственных действий или угрозы их применения со стороны субъектов политики и преследование ими политических целей<sup>18</sup>;

Ю. И. Авдеев – как систему использования насилия для достижения политических целей посредством принуждения государственных органов, международных и национальных организаций, государственных и общественных деятелей, отдельных граждан или их групп к совершению тех или иных действий в пользу террористов во избежание реализации последними угроз по отношению к определенным лицам и группам, а также к объектам жизнеобеспечения общества, источникам повышенной опасности для людей и окружающей среды<sup>19</sup>.

Вместе с тем, наличие трудностей в дефиниции как самого термина «терроризм», так и в его структурировании, трактовке субъекта, объекта и целей объясняют позицию ряда ученых, полагающих более плодотворным не поиск универсального определения терроризма, а ограничение лишь некоторыми его признаками (С. А. Эфиров, А. В. Наумов) либо выработку рабочего определения терроризма на правовом уровне (А. Э. Жалинский).

Безусловно, каждое из определений имеет право на существование, поскольку раскрывает значимые характеристики терроризма, к которым можно отнести:

- применение насилия;
- политическую направленность;
- публичный (гласный) характер;
- преднамеренное создание обстановки напряженности, подавленности, устрашение населения;
- принуждение представителей определенных социальных групп к конкретным действиям или бездействию;
- причинение материального, физического, морального вреда.

Существующая проблема дачи четкого, всеобъемлющего определения терроризма напрямую связана с выбором путей, средств, методов борьбы с преступлениями террористического характера, их выявлением, предупреждением и пресечением. Довольно отчетливо суть терроризма была сформулирована учеными занимающимися проблемами терроризма, имеющими большой опыт непосредственного участия в антитеррористических операциях<sup>20</sup>, по мнению которых, один из признаков терроризма

это – это совершение общественно опасных деяний в отношении жизни, здоровья людей, прав и законных интересов различных субъектов ради принуждения третьей стороны к принятию требуемых террористами решений.

В данном определении существенна констатация отсутствия конфликта между самими террористами и их непосредственными жертвами. Направленность террористических акций против нейтральной в политическом, национальном или религиозном отношении группы людей, не имеющих с террористами абсолютно ни каких взаимоотношений, выделяется и рядом ученых<sup>21</sup>. Для таких потерпевших не характерно даже просто виктимное поведение. Ни в чем не повинные и не являющиеся участниками отношений террористов и «третьих лиц» граждане и организации, их права и интересы в данном случае выступают в качестве «заложников» принятия нужных террористам решений.

Третьей стороной могут быть различные субъекты: международные институты, государства, политические партии, иные общественные объединения, население всего государства или его отдельной территории, государственные институты, политические или общественные деятели. При терроризме жертвы никогда не участвуют в конфликте террористов и «третьей стороны», как правило, даже не ведают о таком конфликте.

Субъектами выдвижения требования к третьей стороне преимущественно являются вовсе не исполнители конкретных преступлений террористического характера, а их организаторы. Исполнители могут вообще не знать о конкретизированных требованиях и нередко погибают при совершении взрывов или иных террористических акций. В крайнем случае они лишь озвучивают соответствующие требования. Исключением являются редкие случаи совершения актов терроризма одиночками.

Итак, к выделенному ранее признаку терроризма добавляется еще один - неопределенный круг непосредственных объектов, являющихся предметом преступного посягательства террористов; применение насилия в отношении неопределенного круга лиц (ни в чем не повинных людей) ради удовлетворения требований террористов.

Ибо «о терроризме можно говорить лишь тогда, когда смыслом поступка является устрашение, наведение ужаса. Это основная черта терроризма, его специфика»<sup>22</sup>. Названный существенный признак терроризма характеризует его не просто как индивидуальный преступный акт, а как социальное явление.

Выбор методологически верных позиций и приемов противодействия терроризму напрямую зависит от решения проблемы разграничения терроризма и партизанской войны, революционного насилия, борьбы за национальное освобождение<sup>23</sup>. О сложности и субъективизме определения тер-

роризма говорил еще Laqueur: «один – террорист, другой – борец за свободу»<sup>24</sup>. Как справедливо отмечает ряд авторов, методы действия террористических и национально-освободительных организаций имеют поразительное сходство<sup>25</sup>. Откровенно пользуясь схожестью методов борьбы и маскируя свои намерения и цели, террористы часто называют себя участниками национально-освободительного движения.

Довольно интересное замечание относительно данной проблемы высказал Э. Гидденс: «Понять, что такое терроризм, можно только на фоне относительного внутреннего спокойствия, царящего в современных государствах, а осознать смысл революции возможно только на фоне существенного нарушения равновесия в обществе и связанного с ним оживления коллективной насильственной деятельности масс. Террорист в таком понимании — это псевдореволюционер»<sup>26</sup>.

Терроризм, лежащий в основе преступлений террористического характера, всегда является средством психологического воздействия. Предметом, т. е. «материальной сущностью»<sup>27</sup> общественных отношений, на которые посягают террористы, являются не те, кто стал жертвой, а те, кто остался жив.

Различные научные и иные публикации о терроризме, международно-правовые и государственно-правовые документы о борьбе с ним не решают вопроса четкого и единообразного понимания данного явления.

В международно-правовых документах, законодательных актах государств и литературе он определяется пространно, не всегда однозначно. Такого рода определения допускают различные толкования.

Современное законодательное определение терроризма вобрало в себя основные качественные характеристики и содержательную сущность данного явления. В силу ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 01.01.2017) «терроризм – идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий».

Анализ положений УК РФ, а также некоторых норм национального антитеррористического законодательства<sup>28</sup> позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время к преступлениям террористического характера относятся деяния, предусмотренные ст.ст. 205 – 206, 208, 211, 277 – 279, 280, 282.1, 282.2, 360 УК РФ<sup>29</sup>. Объекты названных преступлений различны. Это общественные отношения, складывающиеся в сфере безопасной жизнедеятельности граждан, общества, нормальных условий

деятельности предприятий, учреждений и организаций, безопасного использования радиоактивных, химических и бактериологических веществ, надлежащего и безопасного использования оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, т. е. в сфере общественной безопасности (ст.ст. 205 – 206, 208, 211, 277 – 279, 280, объединенные в гл. 24 УК РФ). Кроме того, это общественные отношения в сфере обеспечения стабильности основ конституционного строя и безопасности государства (ст.ст. 282.1, 282.2, 360, объединенные в гл. 29 УК РФ).

Имеющаяся неясность с уголовно-правовым определением объекта преступлений террористического характера усугубляется ограниченностью его понятия Федеральным законом «О противодействии терроризму», по смыслу которого преступления против государственной власти фактически остаются за рамками понятий террористической деятельности и, следовательно, преступлений террористического характера. Между тем рассматриваемые преступные деяния в полной мере отвечают имеющемуся законодательному и многообразным научным определениям терроризма. Кроме того, сама сущность терроризма как многопланового, нестабильного социального явления позволяет выделить в нем несколько объектов посягательства.

Что касается научных определений понятия объекта преступлений террористического характера, следует констатировать наличие различных мнений. Ряд авторов пишут о двойственности объектов терроризма, выделяя, помимо общественных отношений, еще и жизнь, здоровье граждан, а также имущественные или иные интересы людей. Так, общественные отношения рассматривают в качестве вторичного объекта или объекта управления, а первичным объектом или объектом воздействия (устрашения) признают отдельного человека, группу людей, какой-либо материальный объект<sup>30</sup>.

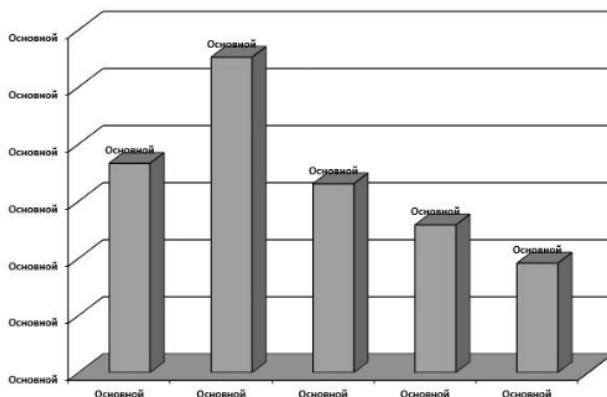
Приведенные мнения являются не бесспорными, поскольку выделяемые авторами дополнительные объекты, скорее всего, можно отнести к категории предмета, на который непосредственно посягает террорист (преступник).

Довольно широким и неконкретизированным представляется нам определение Б. В. Яценко, рассматривающего в качестве непосредственного объекта терроризма общую безопасность<sup>31</sup>. Фактически любое уголовно наказуемое деяние затрагивает вопросы безопасности и именно по этой причине является наказуемым.

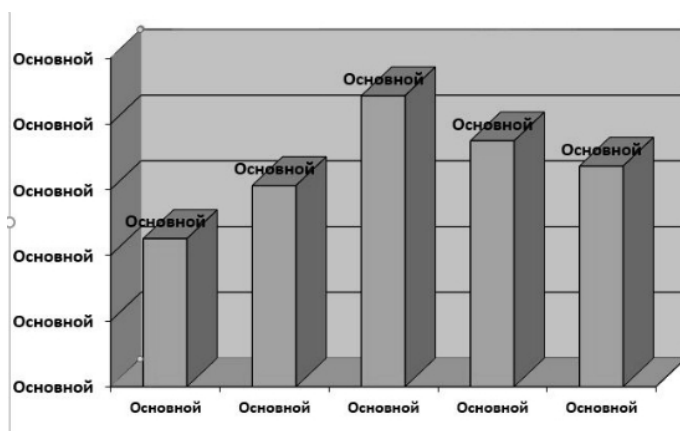
В общей структуре преступности только за 2018 г., зарегистрировано 1679 преступления террористического характера, экстремистского характера 1265<sup>32</sup>.

	Из них выявлено преступлений сотрудниками						
	Итого	следственных органов Следственного комитета Российской Федерации		органов внутренних дел		войск национальной гвардии	
		Итого	динамика, %	Итого	динамика, %	Итого	динамика, %
Всего преступлений	1991532	22611	1,1	1850744	-3,1	1794	-8,0
В том числе:							
особо тяжких	112201	4622	1,9	104075	-1,1	183	--
тяжких	335973	3944	4,0	318641	4,0	580	-16,1
средней тяжести	660056	4595	-1,5	639665	-6,6	382	-14,0
небольшой тяжести	883301	9450	1,0	788362	-3,0	649	2,5
террористического характера	1679	15	-16,7	996	-7,9	0	--
экстремистской направленности	1265	31	-39,2	789	-13,2	0	--

На диаграмме показана статистика зарегистрированных правоохранительными органами преступлений совершенных на территории Российской Федерации за последние пять лет<sup>33</sup>:



Статистика зарегистрированных правоохранительными органами преступлений террористического характера за последние пять лет выглядит следующим образом<sup>34</sup>:



На двух представленных диаграммах наблюдается снижение количества зарегистрированных преступлений, в том числе террористического характера, что обусловлено рядом факторов. Главными из них являются изменение законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере общественной безопасности и противодействия терроризму, и повышение эффективности антитеррористической деятельности государства в лице его специализированных органов.

Механизм детерминации преступлений террористического характера напрямую связан с причинным комплексом терроризма как социального явления и общими причинами преступности в целом – противоречиями, существующими в различных сферах жизни общества<sup>35</sup>.

В политической сфере – это криминальные способы ведения политической борьбы, несоответствие провозглашенных демократических принципов существующим реалиям, ослабление роли государства и его институтов. В экономической сфере следует выделить резкое и глубокое расслоение общества и практически полное отсутствие «среднего класса», инфляционные процессы, криминализацию экономики. В сфере социальных отношений – обострение межнациональных отношений, разжигание национальной и религиозной вражды, отсутствие эффективной системы социальных гарантий населения и резкое снижение его социальной защищенности. Противоречиями в нравственно-духовной сфере являются снижение до минимального уровня духовных, нравственных, моральных устоев и ориентиров общества, широкая пропаганда культуры жестокости и насилия. В правовой сфере следует выделить сведение на нет системы правовой пропаганды и правового воспитания, правовая безграмотность большинства населения.

Вполне обоснованно можно утверждать, что на формирование причин, условий преступлений террористического характера влияет насыщенность регионов огнестрельным оружием, находящимся, как правило, в незаконном обороте. Различные виды криминального оборота огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ – серьезнейшая проблема в деятельности органов внутренних дел по противодействию преступлениям террористического характера.

Анализ научных исследований в области изучения личности террориста свидетельствует, что его личности присущи черты насильственного преступника с эгоистическим превалированием собственного значения, с пренебрежением к иным людям, их правам и законным интересам. В большинстве случаев им присущ религиозный либо националистический фанатизм. Кроме того, этой категории лиц свойственны постоянное озлобление, готовность к насилию, решительность в действиях, преданность интересам преступной группировки, враждебность к иным лицам, отсутствие каких-либо сомнений в правильности своего поведения и колебаний в его осуществлении.

По поводу мотивации преступлений террористической направленности мнения ведущих ученых и практических работников самые разные. Довольно обстоятельную классификацию мотивов предложил С. А. Эфиров: самоутверждение, самоидентификация, молодежная романтика и героизм, придание своей деятельности особой значимости, преодоление отчуждения, конформизма, обезлички, стандартизации, пресыщения и т. п. Возможны корыстные мотивы, которые могут вытеснять идейные или переплетаться с ними. Но основным мотивом

С. А. Эфиров считает «идейный абсолютизм», «железные» убеждения в обладании единственной, высшей, окончательной истиной, уникальным рецептом спасения» своего народа, группы или даже человечества<sup>36</sup>.

Схожее мнение относительно того, что «борьба против сил, олицетворяющих несправедливый социально-экономический порядок, во имя блага народа» является главным мотивом террористов высказывают и другие ведущие ученые<sup>37</sup>.

Заслуживает внимания мнение Ю. М. Антоняна, полагающего, что одним из главных мотивов терроризма, влекущего человеческие жертвы, является влечение отдельных людей к смерти, к уничтожению, столь же сильное, как и влечение к жизни. «Влечение к смерти в известном смысле адекватно влечению к жизни, а у конкретного человека они могут наличествовать оба как амбивалентные тенденции. Влечение к смерти (некрофилия) объединяет значительную группу людей, которые решают свои главные проблемы, сея смерть, прибегая к ней или максимально приближаясь»<sup>38</sup>.

Следует отметить, что неумное влечение к кровавому насилию присуще не только террористам,



но и другим опасным насильственным преступлениям. Однако целью и содержанием преступлений террористического характера является устрашение (внушение ужаса), стремление к тому, чтобы таким путем парализовать противника. Кроме того, террорист в отличие от наемного убийцы, разбойника или сексуального убийцы-маньяка может решать не только свои, сугубо субъективные проблемы, но и общественные, связанные с интересами его нации, религии, секты, социальной группы. Поэтому можно сказать, что некоторые террористы в известном смысле часто бескорыстны, это как бы преступники-«идеалисты»<sup>39</sup>.

М. П. Киреев, исследовавший проявления терроризма на воздушном транспорте, приводит следующие данные о мотивации подобного рода действий:

в 25 % случаев имела место политическая мотивация, в 25 % - общеуголовная, в том числе корыстная; 50 % лиц из указанной категории имели психические отклонения в той или иной форме<sup>40</sup>.

Подытоживая сказанное, сделаем следующие выводы. В основе преступлений террористического характера лежит сложное многоаспектное социально-историческое явление – терроризм, общепринятого и однозначного понятия которого до настоящего времени ни на практике, ни в теории не имеется. Вопрос выработки такого понятия, в том числе уголовно-правового, пожалуй, остается одним из наиболее дискуссионных. До настоящего времени в российской правоприменительной практике не существует закрытого перечня преступлений террористического характера. Между тем необходимость скорейшего четкого и единообразного разрешения данного вопроса напрямую связана с разработкой наиболее эффективных способов противодействия правоохранительных органов преступлениям террористического характера, принятия действенных механизмов проведения специальных мероприятий (операций), направленных на выявление, предупреждение и пресечение преступлений террористического характера.

Перечень преступлений террористического характера, конечно, не является какой-то данностью, он не существует изначально. Вместе с тем, критерии его создания напрямую зависят от особенностей понимания законодателем сущности террористической деятельности. Исходя из имеющихся многочисленных определений исследуемого явления, мы выделяем следующие существенные признаки преступлений террористического характера: применение насилия (физического, психического), устрашение населения, опасность причинения различного вреда или само его причинение.

Мы полагаем, что современное состояние террористических угроз и развитие законодательной базы Российской Федерации позволяет объединить в закрытый перечень преступлений экстремистско-

го и террористического характера следующие составы уголовно наказуемых деяний, предусмотренные УК РФ:

- статья 205. Террористический акт;
- статья 205.1. Содействие террористической деятельности;
- статья 205.2. Публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публичное оправдание терроризма;
- статья 206. Захват заложника;
- статья 207. Заведомо ложное сообщение об акте терроризма;
- статья 208. Организация незаконного вооруженного формирования или участие в нем;
- статья 211. Угон судна воздушного или водного транспорта либо железнодорожного подвижного состава;
- статья 239. Организация объединения, посягающего на личность и права граждан;
- статья 277. Посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля;
- статья 278. Насильственный захват власти или насильственное удержание власти;
- статья 279. Вооруженный мятеж;
- статья 280. Публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности;
- статья 282.1. Организация экстремистского общества;
- статья 282.2. Организация деятельности экстремистской организации;
- статья 360. Нападение на лиц или учреждения, которые пользуются международной защитой.

<sup>1</sup>Итоговая декларация Санкт-Петербургского межпарламентского форума по борьбе с терроризмом. СПб. 2012.

<sup>2</sup>По мнению авторов при проведении КТО обязательно создается штаб для руководства объединенными силами правоохранительных органов.

<sup>3</sup>Концепция противодействия терроризма в России. Утв. Президентом России Д. Медведевым 5 октября 2009 г. // Российская газета. - 2009. - 20 окт.

<sup>4</sup>Длительная история и эволюция терроризма изучены в трудах Казакова Р. Ю. Организованный терроризм как средство достижения политических и экономических целей в ретроспективе // Организованный терроризм и организованная преступность. М., 2002; Будницкого О. В. Терроризм в российском освободительном движении: идеология, этика, психология (вторая половина XIX - начало XX вв.). М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН). 2000; Кошеля П. А. История российского терроризма. М. Голос, 1995; Кропоткина П. А. Записки революционера. М, 1990. Лунеева В. В. Политическая преступность в России: прошлое и настоящее // Общественные науки и современность. - 1999. - № 5; Праймсман А. Г. Террористы и революционеры, охранники и провокаторы. М. Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001; Петрищева В. Е. История терроризма в России // Современный терроризм: состояние и перспективы / под ред. Е. И. Степанова. М., 2000 и др.

<sup>5</sup>См.: Кара-Мурза С. Манипуляция сознанием. М., 2000. С. 10.

<sup>6</sup>В Толковом словаре живого великорусского языка В. И. Даля террор рассматривается как устрашение смертными казнями, убийствами и всеми ужасами неистовства; в Словаре С. И. Ожегова террор - физическое насилие, вплоть до физического уничтожения, по отношению к политическим противникам; Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона рассматривает террор как политическую систему, достигающую своих целей путем бесчисленных казней, карательных экспедиций, кровавых расправ, расстрелов без суда, сжигания селений, конфискации, убийства, метания бомб, экспроприаций и прочее; в Кратком политическом словаре 1971 г. террор трактуется как политика устрашения, насилия и расправы с политическим противником вплоть до его физического уничтожения; в Словаре современного русского языка понятие «террор» означает «наиболее острую форму борьбы против политических и классовых противников с применением насилия вплоть до уничтожения; в Большом энциклопедическом словаре понятие террора означает насильственные действия (преследования, разрушения, захват заложников, убийства и др.) с целью устрашения, подавления политических противников, конкурентов, навязывания определенной линии поведения.

<sup>7</sup>См.: Ферро М. Терроризм. // 50/50. Опыт словаря нового мышления. М. : Прогресс, 2009. С. 314.

<sup>8</sup>Никитин А. В. Терроризм как форма девиантного поведения (криминологический аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 7.

<sup>9</sup>Будницкий О. В. История терроризма в России в документах, библиографиях, исследованиях. Ростов-Н/Д, 1996. С. 13.

<sup>10</sup>Дикаев С. У. Террор, терроризм и преступления террористического характера (криминологическое и уголовно-правовое исследование). СПб., 2006. С. 22-43.

<sup>11</sup>См.: Лазарев Н. Я. Терроризм - как тип политического поведения // Социологические исследования. - 1993. - № 8. С. 32; Босхолов С. С., Литвинов Н. Д. Проблемы нормативного регулирования борьбы с терроризмом в современной России // Актуальные проблемы борьбы с организованной преступностью: материалы научно-практической конференции. Калининград, 1997. С. 70.

<sup>12</sup>Дзалиев М. И., Иззатдуст Э. С., Киреев М. П. Современный терроризм: социально-политический облик противника / под общ. ред. В. В. Гордиенко. М. : Академия управления МВД России, 2007. С. 35.

<sup>13</sup>Антонян Ю. М. Терроризм: криминологическое и уголовно-правовое исследование. М., 1998.

<sup>14</sup>Дмитриев А. В., Залысин И. Ю. Насилие: Социополитический анализ. М. : РОССПЭН, 2000. С. 53.

<sup>15</sup>Чаликова В. Терроризм. // 50/50. Опыт словаря нового мышления. М. : Прогресс, 1989. С. 309.

<sup>16</sup>Петрищев В. Е. Заметки о терроризме. М. : Эдиториал УРСС, 2001. С. 11.

<sup>17</sup>Шнайдер Г. Й. Криминология. М. : Прогресс-Универс, 1994. С. 439.

<sup>18</sup>Кабанов П. А. Политическая преступность: сущность, причины, предупреждение. Нижнекамск : МГЭИ, 2000. С. 40.

<sup>19</sup>Авдеев Ю. И. Типология терроризма. Состояние и перспективы. М., 2000. С. 59.

<sup>20</sup>См. на пример: Луценко В. В. Пусть весь мир поставит их вне закона // Бизнес и безопасность в России. - 2001. - № 4. - С. 4-5.

<sup>21</sup>См.: Дзалиев М. И., Иззатдуст Э. С., Киреев М. П. Современный терроризм: социально-политический облик противника / под общ. ред. В. В. Гордиенко. М. : Академия управления МВД России, 2007. С. 162.

<sup>22</sup>Антонян Ю. М. Терроризм. Криминологическое и уголовно-правовое исследование. М., 1998. С. 8.

<sup>23</sup>См.: Федянин В. Ю. Проблемы выработки универсального определения терроризма // Московский журнал международного права. - 1998. - № 1. - С. 26.

<sup>24</sup>Laqueur W. The Age of Terrorism. Toronto : Little, Brown & Co, 1987. P. 302.

<sup>25</sup>См.: Иноземцев В. Ненависть как продолжение «национально-освободительной борьбы» // Новая газета. - 2005. - № 66. - С. 8.

<sup>26</sup>Гидденс З. Социология. М., 1999. С. 350.

<sup>27</sup>Ляхов Е. Г. Политика терроризма – политика насилия и агрессии. М., 1987. С. 60.

<sup>28</sup>В частности, ст.ст. 3 и 24 Федерального закона «О противодействии терроризму», ст. 3 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

<sup>29</sup>К преступлениям террористического характера теоретически относятся все деяния, связанные с террором, даже когда они имеют самостоятельное значение при приготовлении или покушении на преступления террористического характера. Более того, как показывает практика, правильно квалифицировать то или иное преступление террористического характера зачастую можно лишь в ходе предварительного расследования и судебного разбирательства, т. е. когда становятся известны все обстоятельства его совершения. Редко это удается сделать изначально, когда преступление совершается в течение длительного времени. По этой причине в рамках проводимого исследования мы ограничим преступления террористического характера рамками названных уголовно наказуемых деяний.

<sup>30</sup>См.: Дзалиев М. И. и др. Современный терроризм: социально-политический облик противника / под общ. ред. В.В. Гордиенко. М. : Академия управления МВД России, 2007. С. 28-29.

<sup>31</sup>Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть : Учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай. М. : ИНФРА-М, 2005. С. 186.

<sup>32</sup>Состояние преступности в России // Сборник подготовлен на основании формы федерального статистического наблюдения № 4-ЕГС. М. : Генеральная прокуратура Российской Федерации, Главное управление правовой статистики и информационных технологий, 2018. С. 8.

<sup>33</sup>URL: [https://crimestat.ru/offenses\\_table](https://crimestat.ru/offenses_table).

<sup>34</sup>URL: [https://crimestat.ru/offenses\\_table](https://crimestat.ru/offenses_table).

<sup>35</sup>См.: Трошин О. Б. Направления совершенствования управления силами и средствами при подготовке специальной операции // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. - № 2. - С. 150.

<sup>36</sup>Государство и право. - 1995. - № 4.

<sup>37</sup>См.: Дзалиев М. И., Иззатдуст Э. С., Киреев М. П. Современный терроризм: социально-политический облик противника / под общ. ред. В. В. Гордиенко. М. : Академия управления МВД России. 2007. С. 162.

<sup>38</sup>Антонян Ю. М. Терроризм. М., 1998. С. 244-245.

## ON THE ISSUE OF EMIGRATION AND MIGRATION TRENDS IN RUSSIA

## К ВОПРОСУ О ТЕНДЕНЦИЯХ ЭМИГРАЦИИ И МИГРАЦИИ В РОССИИ

**T.A. Dikanova,**

head of the Department of scientific support of the Prosecutor's supervision and strengthening of legality in activity of customs authorities and at transport of the research Institute of the University Prosecutor of the Russian Federation, doctor of legal Sciences, honored worker of prosecution service of the Russian Federation

**Т.А. Диканова,**

заведующая отделом научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте НИИ Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, Почетный работник прокуратуры Российской Федерации

**Для цитирования:** Т.А. Диканова. К вопросу о тенденциях эмиграции и миграции в России // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.22-26.

**Annotation.** This article summarizes the stages of emigration from Russia; given the current characteristics of emigration and internal migration, the main ways to reduce emigration flows.

**Keywords:** emigration, migration, youth emigration, internal migration, education, statistics of emigration and migration

**Аннотация.** В статье кратко описываются этапы эмиграции из России; приводятся современные особенности эмиграции и внутренней миграции, основные пути сокращения эмиграционных потоков.

**Ключевые слова:** эмиграция, миграция, эмиграция молодежи, внутренняя миграция, образование, статистика эмиграции и миграции

В 2001 г. коллективом авторов была выпущена в свет книга «Эмиграция и репатриация в России». Многие вопросы и ответы в этой книге актуальны и в настоящее время. Весьма современно звучит мысль авторов: «Мы постоянно говорим о демографическом кризисе, о том, что сокращение численности населения России в 90-е годы в среднем составляло более 700 тыс. человек, в то же время мы упорно не хотим замечать не просто громоздкого, но уже сопоставимого с текущей численностью населения России количества зарубежных соотечественников»<sup>1</sup>. Куда, почему они уезжали и уезжают, каковы масштабы эмиграции и миграции?<sup>2</sup>

История эмиграции насчитывает несколько веков. Исследователи связывают ее в дореволюционный период первоначально с такими событиями как бегство новгородско-московских еретиков, переход на сторону поляков князя Курбского; в Петровскую эпоху – с религиозными мотивами. Далее следовала легальная «дворянская» эмиграция в Париж и Лондон в первой половине 19 века, во второй половине к дворянам присоединились представители других социальных слоев российского общества, выезжавшие по политическим причинам. Политическая эмиграция усилилась после убийства Александра II. Далее в эмиграции стали появляться первые политические организации марксистского толка. Были

экономические переселенцы – их подталкивало к эмиграции желание больше заработать. Авторы исследования отмечают, что трудовая, или экономическая миграция в дореволюционный период была наиболее массовой. Уезжали безземельные крестьяне, ремесленники, неквалифицированные рабочие. За период с 1861 по 1915 годы Россию покинуло 4 200 500 человек, большинство из них не были этническими русскими. Из-за продажи Аляски в 1867 г. проживающие там русские стали «эмигрантами». В целом, исследователи констатируют, что эмиграция, как явление, появляется в России только с середины 19 века. Эмиграция 19 – начала 20 веков – самая значительная по размерам – 7 млн человек. Это – наиболее длительная по времени миграция, не вызванная какими-либо политическими катаклизмами<sup>3</sup>.

После Февральской революции 1917 г. в Россию вернулись большинство революционеров различной политической направленности. Однако в ноябре 2017 г. началась эмиграция, несущая антисоветский, антибольшевистский и антикоммунистический характер – «белая эмиграция», «первая волна эмиграции». Эмиграция была вызвана, как известно, гражданской войной и «красным террором». Эмигранты направились, в основном, в страны Западной Европы, в Харбин, в первое время в Константинополь. Эмигранты первой волны считали свое пребывание

за границей временным явлением, надеялись на возвращение.

Вторая волна – связана с Великой отечественной войной, несколькими месяцами после ее завершения. Это – время массового невозвращения в СССР. Завершением этой волны считают начало 50-х годов. Эмигранты второй волны – бежавшие с отступающими немецкими войсками лица, которые во время войны сотрудничали с гитлеровцами – и добровольно, и – принудительно; «невозвращенцы» – увезенные в Германию на работы, но не пожелавшие по разным причинам возвращаться. Одна из причин – репрессии со стороны советской власти по отношению к классовым врагам, жесткая экономическая и социальная политика, раскулачивание, отрицательное отношение к попавшим в плен и на оккупированные территории. Это и искажения в национальной политике и – к духовенству<sup>4</sup>.

Третья волна эмиграции – с начала 70-х годов 20-го века. Эту волну эмиграции исследователи условно разделяют на две группы – выезжающие на историческую родину: немцы, евреи, греки и – диссиденты, добровольно или вынужденно уехавшие. Часть эмигрантов составили мигранты по религиозным причинам (пятидесятники, вошедшие в конфликт с властями из-за отказа от несения воинской повинности и т.д.). Третья волна самая многочисленная после 1917 года, длилась по 1985 г. Значительная ее часть – интеллигенция.

Причины эмиграции ученые – психологи связывают, в частности, с тем, что в России все время что-то происходит, что-то случается, особенно после падения коммунизма. Поэтому люди не хотят катаклизмов, даже периоды застоя воспринимаются чуть ли не как золотой век. Соответственно, есть желание перебраться в «спокойные» страны.

Опросы показывают изменение отношения российского населения к эмигрантам. С конца 80-90-х годов эмигрантов уже не стали воспринимать как предателей, отщепенцев, врагов России.

Социологические опросы тех лет показывают, что на вопрос: есть ли желание воспользоваться своим правом на эмиграцию 52% людей до 30 лет ответили отрицательно, 36% – хотели бы эмигрировать, но считают это сложным и хлопотным мероприятием; 9% имеют решимость к немедленной эмиграции.

Четвертая волна – «перестроечная». Мотивы этой эмиграции ученые делят на 2 группы: производственные: научные и творческие и – сугубо экономические. Статистика такова: 1985 – 6100; 1987 – 39 189, 1988 – 108 186, 1989 – 239 994, 1990 – 453 600. В 90-е годы – ежегодно – 100 тыс. эмигрантов<sup>5</sup>. Наибольший поток эмигрантов – высокообразованные люди, стремящиеся к лучшей жизни, интересной работе и т.д.

Будущие эмигранты – это и те несовершеннолетние и молодежь, которые отправляются учиться за рубеж. Многие остаются или пытаются остаться в стране, в которой получили образование. На учебу выезжают не только дети богатых родителей, но и «среднего класса»: родители вкладывают деньги в образование своих детей даже при отсутствии излишков семейных доходов. Мотивы богатых людей – желание учить детей в элитных учебных заведениях. На эту миграцию сказывается снижение качества образования в России. Амбициозные подростки хотят «настоящей учебы, работы и карьеры». Исследования показывают, что они недовольны отсутствием в России широкого выбора учебных заведений и получаемых специальностей; невысоким уровнем преподавательского состава, слабой материальной базой российских учебных заведений, все возрастающей платностью образования, экономической и технологической отсталостью страны, что резко ограничивается возможности получения интересной работы, карьерного роста после обучения и высокой оплаты труда; масштабами коррупции в образовательной сфере<sup>6</sup>.

Понимая, что в чужих странах продвигаться по карьерной лестнице будет не просто, все же рассчитывают на «честный подход» за рубежом, где не нужно будет платить взятки, где более высокий уровень жизни и привлекательные карьерные возможности. 41% – 61% граждан желают эмигрировать – таковы результаты опросов, проведенных «Левада-центром», Высшей школой экономики и другими исследовательскими центрами. Некоторые исследования показывают меньшие показатели: 10-30%, в частности – ВЦИОМ. Все исследователи отмечают тенденцию ежегодного роста числа молодых людей, особенно женского пола, желающих эмигрировать. Приводятся данные по Италии: в структуре российских эмигрантов свыше 80% – женщины в возрасте



от 15 до 34 лет. Опросы показывают, что молодежь, оставшаяся в России, воспринимает уехавших соотечественников, как успешных людей; в настоящее время 96% относятся к эмигрантам «позитивно» и «нейтрально». В 2017 г. возраст большинства эмигрантов из России – до 34 лет; резко увеличилось количество уезжающих с высшим образованием: по сравнению с 2012 г. – более, чем в 4 раза; количество эмигрировавших с ученой степенью возросло вдвое. Раньше эмигрировали, в основном, из Москвы и С.-Петербурга, теперь «подключились» регионы, особенно: Калужская, Тамбовская, Смоленская области, Хабаровский край и Республика Мордовия.

Российская статистика лакирует ситуацию: «ножницы» в заниженных данных Росстата и в статистике зарубежных стран об эмигрантах из России – в 9, 12 и 14 раз (в зависимости от страны). Россия не ведет статистику по количеству граждан, обучающихся за рубежом, хотя следовало бы. В 2015 г. за рубежом обучалось по некоторым оценкам 56,3 тыс. граждан России, и этот показатель ежегодно возрастает. Больше желающих учиться в Германии, Чехии и США. Отмечается, что в 2017 г. Россия вошла в число лидеров по количеству детей, поступивших в частные школы Великобритании. В последние годы для получения образования стали популярны страны Азии, в т. ч. Китай. Во многих странах бесплатное образование, что также привлекает российскую молодежь. Эмиграция приводит к снижению качественных характеристик российских несовершеннолетних и молодежи. Статистика молодежи, как прогнозируется, в ближайшие десять лет сократится до 25 млн, и эмиграция является одной из основных причин сокращения.

Принцип: будем продавать энергоресурсы и купим все остальное, крайне отрицательно сказался на экономике России; его реализация на практике подтвердила правильность утверждения: страна-экспортер сырья становится в конечном итоге отсталой в технологическом отношении и не конкурентоспособной; ейне требуются люди с высшим образованием и наука, поскольку товары высоких технологий приобретаются за рубежом, нужны лишь «цивилизованные потребители». Даже получившим образование из числа российской молодежи негде работать по специальности. По результа-

там исследования: удельный вес молодежи (до 25 лет) в сентябре 2017 г. – 21,5% от общего числа нетрудоустроенных. По мнению ряда авторов реальная безработица в России значительно выше, чем официально объявляется – 16,8%<sup>7</sup>. Соответственно, безработные из числа молодежи составляют миллионы, что является мощным фактором, способствующим эмиграции.

Есть и «внутренняя миграция» молодежи<sup>8</sup>. Многие учащиеся школ из регионов, имеющие материальную возможность, предпочитают учиться в Москве и С.-Петербурге, где и остаются после обучения. По данным Министра образования и науки России в ВУЗах Москвы (сложившаяся ситуация связана с введением ЕГЭ) в настоящее время учатся 30% москвичей, остальные – приезжие, в основном, из близлежащих областей. В столицы уезжает примерно четверть выпускников региональных школ. Первая и самая очевидная причина здесь, по утверждению Министра, – отсутствие в региональных ВУЗах бюджетных мест на самых востребованных специальностях.

В результате – страдает экономика регионов, ухудшаются качественные характеристики их населения. Среди несовершеннолетних, по мнению исследователей, распространено мнение: как бы ты ни устроился в родном городе на работу, ты выглядишь на фоне переехавшего в столицу однокурсника лузером.

Несовершеннолетние учащиеся часто сталкиваются с коррупцией. Нередко само «репетиторство», получившее такой размах в российских школах, является своеобразной дачей взятки. Коррупция особенно распространена в ВУЗах. На бюджетной основе по приведенным в исследованиях оценках обучается лишь примерно треть из поступивших. Многие для получения «бесплатного образования», его «успешного завершения» дают взятки. Исследователи отмечают: ежегодно взятки при поступлении в российские ВУЗы составляют 400 млн долл; за 4 года коррупционный рынок образования вырос более, чем вдвое, и вышел на первое место в сфере бытовой коррупции, обогнав лидирующее ранее здравоохранение. Многие специалисты согласны с тем, что не оправдалось мнение будто бы ЕГЭ изживет коррупцию в ВУЗах: 83% российских и 85% московских респондентов знают о том, что за неофициальную помощь абитуриенту при сдаче вступительных экзаменов и зачислении в институт приходится платить деньги<sup>9</sup>. Коррупция в сфере образования

оказывает сильнейшее негативное влияние на молодежь, которая видит решение любых проблем исключительно в даче взятки, рассматривает коррупцию как способ экономить время и силы, что стимулирует на получение взяток их самих уже во взрослой жизни.

Вышеизложенное, на наш взгляд, позволяет сделать вывод о необходимости вернуться к модели образования, которая существовала в советское время, и взять только лучшее из того, что дала реформа образования. В частности, необходимо вернуться к бесплатному образованию в ВУЗах. Кроме того, по видимому, без изменения экономической политики, реального подъема экономики, особенно в отдаленных российских регионах; принятия мер, направленных на ликвидацию недопустимого разрыва в материальном благосостоянии граждан, без превращения России действительно в социальное государство невозможно будет пресечь отрицательное влияние просчетов в образовательной политике государства на эмиграцию.

Эмигрируют и люди, разбогатевшие во времена перестройки. По данным исследования Global Wealth Migration Review консалтинговой компании New World Wealth Россия находилась на шестом месте в мире по числу долларовых миллионеров, покинувших страну в 2017 году. Из России уехали около 3 тыс. миллионеров, в основном — в США, Кипр, Великобританию, Португалию и страны Карибского бассейна. Это число включает только тех, кто действительно покинул страну — в исследовании ими считаются люди, которые провели в новой стране более полугодя (россияне, которые только получают вид на жительство во второй стране, но не переезжают туда фактически, здесь не были учтены). Больше, чем у половины богатых людей России, имеющих состояние от 50 млн долл., есть второй паспорт или двойное гражданство, а 45% рассматривают вариант эмиграции в другую страну навсегда, — считает компания Knight Frank. По их же данным, в 2017 году в два раза выросло количество запросов россиян на покупку недвижимости за рубежом.

Представление о масштабах эмиграции богатых россиян дают данные по выдаче «золотых виз», которые предусматривают получение гражданства или вида на жительство в обмен на инвестиции в страну прибытия. По такой схеме Олег Дерипаска в 2017 году получил гражданство Кипра. В обмен на кипрский паспорт он должен был вложить как минимум 2 млн евро в недвижимость страны или 2,5 млн евро в местные компании или гособлигации. Общее число россиян, инвестирующих в зарубежные страны, вычислить нельзя, но есть данные по отдельным странам.

В США россияне заняли 7 место по количеству получателей американской инвестиционной

визы EB-5 в 2017 году. Их число увеличивается с каждым годом: в 2016 году такую визу получил 51 человек. Впервые россияне получили EB-5 в 2008 году, тогда их было всего шестеро.

Греция: получено 450 виз в 2017 году, россияне занимают 2 место среди получателей после китайцев по количеству выданных в Греции видов на жительство в обмен на инвестиции. Всего — 395 человек. Их число растёт: только за январь—сентябрь 2018 года 450 россиян получили «золотую визу» Греции.

В Великобритании: 48 виз в 2017 году, 2 место среди получателей. В Великобритании действует инвестиционная виза Tier-1, которой пользовался, в частности, Роман Абрамович. С 2008 по 2017 годы россияне получили 807 виз Tier-1 и оказались на втором месте в списке всех стран — после Китая. С годами число получателей Tier-1 росло: если в 2008 году ее получили всего 5 человек, то в самом пиковом 2014 году — 230 человек. С 2015 года требования к соискателям виз усложнились: выросла сумма необходимых инвестиций и участились финансовые проверки. В итоге число получателей визы в 2015 году резко сократилось. Несмотря на это, рост после падения медленно восстанавливался: с 37 человек в 2016 году до 48 в 2017 году. Латвия: 7417 виз до 2018 года, россияне занимают 1 место среди получателей. В Латвии на 1 января 2018 года насчитывается около 7 тысяч россиян с видом на жительство, полученным в обмен на инвестиции. Эта цифра включает инвесторов всех типов — тех, кто вложился в бизнес, недвижимость, банки, или государственные ценные бумаги, а также членов их семей. Португалия: 232 виз в обмен на инвестиции с 2012 по 2018 год, Испания: 834 визы в обмен на инвестиции в недвижимость с 2013 по 2017 год, 2 место среди получателей. Россия также попала на второе место в рейтинге получателей вида на жительство Испании в обмен на инвестиции в недвижимость: с 2013 по 2017 годы россиянам выдано 834 «золотые визы», что составляет 27% от всех получателей<sup>10</sup>.

Среди «перестроечных» эмигрантов — лица, находящиеся под уголовным преследованием. Стали эмигрировать оппозиционеры. Всего в 2017 году в 28 стран Евросоюза поступило 12,7 тыс. запросов на убежище от россиян. На первом месте по количеству заявлений — Германия. В пятерке стран — Франция, Польша, Австрия и Финляндия.

Еще 2,7 тыс. заявлений от россиян в 2017 году поступило в США. Если общие данные по странам Евросоюза сокращаются с 2014 года, то убежище в США с каждым годом ищут все больше россиян. В 2000 году было зафиксировано 856 таких человек, затем их число превысило тысячу

в 2014 году, а уже в 2016 году возросло еще в два раза.

Среди уехавших лица, желающие более комфортной жизни, чем в России; не считающие себя обязанными стране, в которой они сколотили капитал. Уезжают и те, к кому контролирующие и правоохранительные органы России могут предъявить претензии в части источника происхождения их активов. Среди них, как показывает изучение уголовных дел – коррупционеры и предприниматели-мошенники, присвоившие бюджетные средства и средства клиентов, в т.ч. банкиры. Учитывая масштабы проблемы, сложную ситуацию в России, вызванную санкциями США, запрос в обществе на социальную справедливость, следует все же больше внимания уделять финансовому и валютному контролю, а также привлечению к установленной ответственности коррупционеров и лже-предпринимателей.

Проблема внутренней миграции затрагивает не только несовершеннолетних и молодежь, но и все взрослое население страны. По данным исследований более 4-х млн. россиян ежегодно меняют место жительства: покидают депрессивные регионы, едут, в основном, в Москву, которая бурно развивается, особенно в сфере жилищного строительства. Значителен отток из сельской местности, из малых городов.

Половина переселенцев перемещается внутри своего региона; вторая половина – уезжает в другие регионы, в основном, Центральный, Северо-Западный и Южный федеральные округа. Авторы, изучающие проблему миграции, отмечают: страдают не только регионы, из которых уезжают экономически активные граждане, но и те, в которые они переселяются. Это – дополнительная нагрузка на социальную инфраструктуру, которая не готова к таким объемам. Имеется в виду недостаток медицинских объектов, школ, детских садов». За 10 лет темпы внутренней миграции в России удвоились: если в 2006 году сменили место жительства 1,9 миллиона человек, то

в 2011-м – 3 миллиона, а в 2016-ом — уже 4,2 миллиона, как следует из данных Росстата. Причины отъезда – отсутствие работы, низкие зар-

платы, проблемы с медицинским обслуживанием, образованием детей и др.<sup>11</sup>

Представляется, что Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (2020 г.), национальные проекты, в числе которых – «Образование», «Наука», «Производительность труда и поддержка занятости» и другие предусматривают воздействие на отмеченные выше негативные факторы. Теперь исключительно важное значение имеет выполнение проектов, контроль в этой сфере, в т.ч. за соблюдением бюджетного законодательства, т.е. за целевым использованием бюджетных средств, выделенных на проекты.

<sup>1</sup>Ионцев В.А., Лебедева Н.М., Назаров М.Н., Окорочков А.В. Эмиграция и репатриация в России. М., Попечительство о нуждах российских репатриантов 2001 г. С. 6.

<sup>2</sup>Эмиграция — переселение из одной страны в другую по экономическим, политическим, личным обстоятельствам. URL: <https://yandex.ru/search/?text=%D1%8D%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F&lr=213&clid=2186621> (дата обращения: 17.02.2020). Миграция – переселение людей из одного региона (государства, страны) в другой, в ряде случаев большими группами и на большие расстояния. URL: <https://yandex.ru/search/?text=%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F&lr=213&clid=2186621> (дата обращения: 17.02.2020).

<sup>3</sup>Цитир. работа. С. 108-118.

<sup>4</sup>Цитир. работа. С. 62-85.

<sup>5</sup>Цитир. работа, с. 132

<sup>6</sup>URL: [https://www.newsru.com/russia/04feb2019/no\\_opport.html](https://www.newsru.com/russia/04feb2019/no_opport.html); <https://www.proekt.media/research/statistika-emigration/> (дата обращения: 18.02.2020).

<sup>7</sup>URL: <https://zen.yandex.ru/media/crisis/realnaia-bezrabotica-v-rf-pokazyvaiu-cifry-5bd88ab> (дата обращения: 17.02.2020).

<sup>8</sup>URL: [https://prouchebu.com/usloviya\\_postipleiniya\\_vuz/](https://prouchebu.com/usloviya_postipleiniya_vuz/) (дата обращения: 17.02.2020).

<sup>9</sup>URL: [https://www.msu.ru/press/regionalpress/vuz\\_abiturient\\_vzyatka.html](https://www.msu.ru/press/regionalpress/vuz_abiturient_vzyatka.html)[https://www.mk.ru/social/2017/07/24/zapis-synav-pervyy-klass-stoila-mne-100-0href="](https://www.mk.ru/social/2017/07/24/zapis-synav-pervyy-klass-stoila-mne-100-0href=); <http://www.minzdrav.gov.by> (дата обращения: 17.02.2020).

<sup>10</sup>URL: <https://www.proekt.media/research/statistika-emigration/>, <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fwww.forbes.ru%2Fobshchestvo%2F375557-rossiya-ustupila-tolko-kitayupo-chislu-emigrirrovavshih-millionerov> и др. (дата обращения: 18.02.2020).

<sup>11</sup>Новоженина Е. «Массовая внутренняя миграция угрожает будущему страны» // РИА Новости. 16.10.2017.

## FOREIGN LABOR MIGRATION – NEEDS OR THREATS TO RUSSIA'S NATIONAL SECURITY?

ВНЕШНЯЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ – НЕОБХОДИМОСТЬ ИЛИ УГРОЗА  
НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ?

M.V. Donskaya

Associate Professor of the Department of Constitutional  
and municipal law Moscow University  
Ministry of Internal Affairs of Russia named after  
V.Ya. Kikotya  
Email: Mariatcheishvili@gmail.com

М.В. Донская

Доцент кафедры конституционного и муниципального  
права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
E-mail: Mariatcheishvili@gmail.com

Для цитирования: М.В. Донская. Внешняя трудовая миграция – необходимость или угроза национальной безопасности России? // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.27-31.

**Annotation.** The wide diversity of the phenomenon of external migration, including labor migration, determines the particular complexity of the task of its legal regulation. A dynamic increase in the scale of external labor migration, the expansion of its regional, sectoral and professional structure determines the creation of an effective system for assessing and tracking the labor force requirements of the country's regions. The use of cheap labor of migrants creates conditions for ensuring the productivity of labor-intensive sectors of the economy, partly compensates for the shortage of own labor resources, and ensures the filling of many niches for the local residents in the labor market. However, at the same time, this process inevitably leads to a decrease in social labor standards and infringes on the right of indigenous people to find work. The problem of social and cultural adaptation of labor migrants to the national Russian conditions is particularly acute at present, in particular this applies to citizens arriving from the southern CIS countries. The natural population of Russia is rapidly declining; the constant influx of migrants in recent years allows to slow down this process. However, can this be considered a suitable solution to the problem?

**Keywords:** external labor migration, migration policy, foreign worker, unemployment, illegal migration, employment, cheap labor, conflicts, adaptation

**Аннотация.** Широкая многообразность явления внешней миграции, в том числе трудовой миграции, предопределяет особую сложность задачи по ее правовому регулированию. Динамичное увеличение масштабов внешней трудовой миграции, расширение ее региональной, отраслевой и профессиональной структуры обуславливает создание эффективной системы оценки и отслеживания потребности регионов страны в рабочей силе. Использование дешевого труда мигрантов создает условия для обеспечения производительности трудоемких секторов экономики, отчасти компенсирует нехватку собственных трудовых ресурсов, обеспечивает заполнение многих непрестижных для местных жителей ниш на рынке труда. Однако при этом данный процесс неизбежно приводит к снижению социальных стандартов труда и ущемляет права коренного населения на трудоустройство. Особо остро в настоящее время стоит проблема социальной и культурной адаптации трудовых мигрантов к национальным российским условиям, в особенности это относится к гражданам, прибывающим из южных стран СНГ. Население России в силу естественных причин стремительно уменьшается; постоянный приток мигрантов в последние годы позволяет замедлять данный процесс. Однако можно ли считать это подходящим вариантом решения проблемы?

**Ключевые слова:** внешняя трудовая миграция, миграционная политика, иностранный работник, безработица, нелегальная миграция, занятость, дешевая рабочая сила, конфликты, адаптация

Внешняя трудовая миграция представляет собой один из наиболее многочисленных и значимых как в социально-экономическом, так и в правовом аспекте, видов миграционного потока.

Внешнюю трудовую миграцию, субъектом которой является трудящийся-мигрант, можно охарактеризовать как легальное перемещение лиц на территорию иностранного государства с целью осуществления трудовой деятельности<sup>1</sup>.

В структуре миграции внешняя трудовая миграция является самостоятельным миграционным

потоком; по причинам она является добровольной, по типу – внешней, по виду – возвратной, по правовым основаниям – законной, осуществляется с целью трудоустройства и выполнения работ (оказания услуг)<sup>2</sup>.

Правовое регулирование внешней трудовой миграции населения осуществляется как на международно-правовом уровне, так и законодательством РФ. Базовый закон федерального уровня, который регулирует вопросы привлечения и использования иностранной рабочей силы, – Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении



иностранцев в Российской Федерации» – под иностранным работником подразумевает иностранного гражданина, временно пребывающего в Российской Федерации и осуществляющего в установленном порядке трудовую деятельность на основании трудового или гражданско-правового договора.

В качестве документа стратегического планирования, который определяет характер реформирования правоотношений в сфере миграции, следует отметить Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденную Президентом РФ. Потребность в принятии данного документа была обусловлена рядом факторов: продолжающимся эмиграционным оттоком из страны; несоответствием в полной мере миграционного законодательства текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом и многими иными.

Вместе с тем, представляется, что указанные и иные нормативно-правовые акты, регулирующие внешнюю трудовую миграцию, недостаточно эффективны, что подтверждается статистикой нарушений в данной области: уклонение работодателей от уплаты налогов при приеме на работу мигрантов, минимизация трудовых гарантий, торможение роста зарплат в секторе низкоквалифицированного труда, распространение инфекционных заболеваний среди мигрантов и др.

Большинство иностранных граждан прибывают в Россию с целью трудоустройства. Согласно данным Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации за 2019 год зафиксировано 19 518 304 факта постановки на учет иностранных граждан и лиц без гражданства, из которых 13 863 521 – это первичная постановка указанных лиц на учет<sup>3</sup>. Цели въезда в Россию иностранных граждан и лиц без гражданства, впервые вставших на учет:

- работа – 5 478 249;
- туризм – 4 187 536;
- частная – 2 524 118;
- учеба – 681 832;
- иное – 991 786.

Наряду с США и Германией Россия входит в первую пятерку стран, являющихся наиболее привлекательной для мигрантов<sup>4</sup>. Однако, в отличие от западных стран, где существует необходимость в квалифицированной рабочей силе и претенденты проходят суровый отбор, в Россию, как правило, прибывают мигранты без образования (как высшего профессионального, так и средне-специального, а также и начального), без знания русского языка и вообще без какой-либо квалификации. Указанная тенденция движения дешевой рабочей силы из государств Средней Азии и Закавказья появилась в начале 2000-х и продолжается в настоящее время.

Интенсивный приток иностранной рабочей силы, не требующей высокой оплаты труда, с одной стороны, удешевляет процесс производства и таким образом позволяет выдерживать конкуренцию на экономическом рынке. Однако, с другой стороны, мигранты около 40% своих доходов отправляют из России домой своим семьям<sup>5</sup> и, соответственно, эти заработанные деньги тратятся за пределами нашей страны.

Несмотря на внушительные цифры официальной статистики, приведенные выше, нельзя не отметить тот факт, что большая часть прибывающих иностранных работников – нелегалы. Это означает, что работодатели получают значительную материальную выгоду, используя их труд, не делая никаких обязательных отчислений в государственные бюджетные фонды. Кроме того, в случае наличия возможности использования дешевой рабочей силы, нет потребности в развитии и усовершенствовании процессов производства, во внедрении новых технологий.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что неконтролируемая и незаконная миграция стала одной из форм транснациональной организованной преступности наряду с наркоторговлей и торговлей людьми и представляет угрозу для государственной и общественной безопасности. В сфере экономики незаконная миграция стала одной из причин сохранения значительной доли теневой экономики, коррупции и криминализации хозяйственно-финансовых отношений<sup>6</sup>. Нелегальные мигранты не платят налоги, а заработанные деньги, как и легальные иностранные рабочие, отправляют за границу. Незаконная миграция вызывает много социальных проблем. Зачастую нелегалы вливаются в местные криминальные структуры, построенные по национальному признаку.

Несмотря на указанные возможные негативные последствия массового притока иностранной рабочей силы, есть мнения, что миграция является эффективным инструментом обеспечения необходимой численности трудоспособного населения страны. Дефицит внутренней рабочей силы предлагается покрывать прибывающими иностранными работниками, в том числе с помощью применения различных методик при установлении квот на выдачу мигрантам разрешений на работу в Российской Федерации<sup>7</sup>.

Автор, однако, считает, что потребность в иностранной рабочей силе в России сильно преувеличена. Приезжие с территорий бывших союзных республик искусственно создают проблемы с трудоустройством местному населению. Работодателям выгодно, что труд мигрантов оплачивается очень низко; единицы россиян смогут выжить на такую заработную плату, в том числе содержать свои семьи.

Массово распространяемые чиновниками и СМИ исследования нехватки трудовых ресурсов в России уводят вектор проблемы в другую сторону и переоценивают значимость иностранной рабочей силы в стране. Наше государство нуждается не в массовом притоке иностранных трудовых мигрантов для стабилизации рынка труда, а в развитии и стимулировании роста производительности труда собственных граждан.

Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 (ред. от 30.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» (далее – «Программы»), рассчитанной на 2013-2024 гг., утвержден общий объем бюджетных ассигнований на реализацию Программы за счет средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов. В частности, на 2020 г. объем бюджетных ассигнований составит 67 836 033 тыс. рублей<sup>8</sup>.

Программа ставит перед собой следующие задачи: обеспечения реализации права граждан на защиту от безработицы; повышения эффективности регулирования процессов использования трудовых ресурсов и обеспечения защиты трудовых прав граждан; внедрения культуры безопасного труда.

По итогам реализации Программы законодатель ожидает, в частности, создание условий для формирования гибкого, эффективно функционирующего рынка труда; сокращение разрыва между уровнями общей и регистрируемой безработицы (отношение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, к общей численности безработных в соответствии с методологией Международной организации труда увеличится с 24 процентов в 2013 году до 30 процентов в 2024 году), и др.

Однако, согласно сведениям о показателях Программы и их значениях<sup>9</sup> за 2018 год отношение численности безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, к общей численности безработных в соответствии с методологией Международной организации труда составило 20% вместо планируемых 24%.

В январе 2020 г. как безработные, соответствующие критериям МОТ (т.е. не имели работы или доходного занятия, искали работу и были готовы приступить к ней в обследуемую неделю), классифицировались 3,5 млн человек. Вместе с тем, по данным Роструда, в конце января 2020 г. в органах службы занятости населения состояло на учете в качестве безработных 700 тыс. человек<sup>10</sup>. Таким образом, количество официально зарегистрированных безработных все так же составило лишь около 20% от общего числа безработных в России.

Таким образом, национальный рынок труда в нашей стране в части предложения рабочей силы (как официального, так и фактического) вполне развит и динамичен. Государству стоит направить усилия на регулирование процессов использования трудовых ресурсов своих граждан, в том числе на формирование у населения положительного отношения к государственным органам, в частности, органам службы занятости, способствующего повышению числа официально зарегистрированных безработных.

Очевидно, что указанные меры более затратны и трудоемки, нежели чем привлечение дешевой иностранной рабочей силы из стран ближнего зарубежья, несмотря на наличие возможных неблагоприятных последствий такого решения проблемы для коренного населения страны.

Иностранцы работники, пребывая на территории России, вступают в широкий спектр общественных отношений. Многообразие правового взаимодействия, возникающего в сфере территориального перемещения людей, очевидно. Это могут быть отношения гражданско-правового, административно-правового, социально-правового, брачно-семейного и т.п. характера, возникающие в процессе миграционной мобильности людей<sup>11</sup>.

В последние годы широкое распространение получила практика, при которой зачастую сначала приезжают мужчины, обосновываются на новом месте жительства, затем перевозят со своей родины семьи, как правило многочисленные.

В отдельных регионах России количество мигрантов настолько возросло, что они создают отдельные поселения, в больших городах начинают образовываться целые районы, кварталы определенных национальных диаспор, что, безусловно, затрудняет их ассимиляцию в российском обществе. Возникновение замкнутых сообществ, со своими законами и обычаями, может привести к вытеснению местного населения.

Отметим, что большинство прибывающих мигрантов и членов из семей (около 85%) исповедуют ислам, что оказывает огромное влияние на изменение религиозной обстановки в России, особенно в регионах с исторически преобладающим населением, исповедующим традиционное православие. Значительно возросло количество смешанных браков, большая часть из которых имеет следующий состав: муж-мусульманин, прибывший из-за рубежа, и жена-христианка, как правило являющаяся представительницей коренного населения.

На сегодняшний день в России существует серьезная проблема с демографическим кризисом. Население страны сокращается не только по причине естественной убыли. Как и в предыдущие десятилетия, продолжается отток квалифициро-

ванных кадров из страны в развитые западные страны. Россияне с востребованными профессиями продолжают стремиться обосноваться в Европе и Америке. Пока квалифицированные, грамотные, трудоспособные россияне, не нашедшие себе достойного применения в родной стране, переезжают за границу, их место занимают мало-квалифицированные строители и разнорабочие из стран ближнего зарубежья.

Однако разве заселение территории государства иностранцами, не являющимися носителями русской культуры, традиций, обычаев, религии, зачастую не знающими языка (52% прибывающих мигрантов говорит на русском языке очень плохо, 14% – не владеет им вообще), является одним из вариантов решения демографической проблемы? Интенсивный приток мигрантов, обособившихся со своими традициями и культурой на постоянной основе в России, в какой-то степени ставит под угрозу сохранение социально-культурных ценностей нашей страны. Можем ли мы сейчас с уверенностью сказать, каков будет среднестатистический россиянин через десять-двадцать лет?

Общеизвестно, что плотность населения в нашей стране весьма неоднородна, значительная часть жителей сосредоточена в Центральной России и близлежащих регионах. Это хорошо известно и прибывающим в нашу страну иностранным работникам: все желающие хорошо заработать предпочитают большие города, особенно Москву, Санкт-Петербург, Екатеринбург, Краснодар и т.д. Это объяснимо, поскольку именно здесь данной категории лиц легче всего трудоустроиться. Убедиться в этом и проанализировать масштабы миграционных потоков по федеральным округам России можно на основании количества фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства за 2019 г.:

- Центральный федеральный округ – 7 826 722;
- Северо-Западный федеральный округ – 4 228 506;
- Сибирский федеральный округ – 1 579 943;
- Приволжский федеральный округ – 1 564 183;
- Южный федеральный округ – 1 469 366;
- Дальневосточный федеральный округ – 1 373 758;
- Уральский федеральный округ – 1 122 250;
- Северо-Кавказский федеральный округ – 353 576 <sup>12</sup>.

Сложившаяся в Российской Федерации миграционная ситуация требует от государства и общества серьезных усилий в области адаптации и интеграции иностранных граждан. Адаптация на основе знания русского языка, уважения к истории и культуре, традициям и жизненному укладу

россиян, является эффективным средством гармонизации межнациональных взаимоотношений коренного населения и мигрантов.

Успешная работа по адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество, как показывает анализ международного опыта, невозможна без координирующей роли государства, соответствующего финансирования, а также при активном участии институтов гражданского общества.

С учетом вышеуказанных проблем особую актуальность приобретает профилактическая работа с мигрантами, направленная на предупреждение правонарушений, которые в системе их отношений могут не восприниматься в качестве таковых, а также работа по правовому просвещению и обучению, цель которых заключается в приобщении к правовым ценностям, правовой культуре места пребывания<sup>13</sup>.

В этой связи автор разделяет точку зрения о необходимости и целесообразности принятия Федерального закона «Об адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», который будет способствовать в том числе созданию условий для эффективной защиты прав и законных интересов мигрантов, обеспечению их безопасного и комфортного пребывания на территории Российской Федерации<sup>14</sup>.

В последние годы государство предпринимает попытки решить проблемы миграции на законодательном уровне. Однако, очевидно, что принимаемые меры не достаточны для урегулирования данного стихийного процесса, который с каждым годом только увеличивается. Если в самое ближайшее время в России не будут найдены и задействованы административно-правовые средства, способные нейтрализовать все то негативное, что влечет за собой приток неквалифицированной иностранной рабочей силы или отток квалифицированных россиян в поисках работы за рубеж, внешняя трудовая миграция начнет реально угрожать национальной безопасности Российской Федерации.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 01.03.2020) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.
2. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» // СЗ РФ, 05.11.2018, № 45, ст. 6917.
3. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ, 08.01.2016, № 1, ст. 1.

Федерации» // СЗ РФ. 04.01.2016. № 1 (часть 2). Ст. 212.

4. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 (ред. от 30.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» // СЗ РФ, 05.05.2014, № 18 (часть I), ст. 2147.

5. Жеребцов А.Н. Малышев Е.А. Миграционное право России // М.: Юрайт, 2020.

6. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика // Монография. М.: Юстиционформ, 2017.

7. Хабриева Т.Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование // Монография. М.: ИД Юриспруденция, 2019.

8. Гречихин В.Г. Проблемы миграции в России на современном этапе // Вестник экономики, права и социологии. № 2, 2019.

9. Кряжева Е.Н. К вопросу о роли квалификации иностранных работников в регулировании внешней трудовой миграции в Российской Федерации // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 4; 2018. № 1.

10. Мазуров И.И. Правовые притязания мигрантов: теоретико-правовой аспект // Миграционное право. № 4, 2018.

11. Мамонтова Э.А. Незаконная миграция в России и вопросы обеспечения национальной безопасности // Миграционное право. 2018. № 4.

12. Татаркин А.И., Васильева А.В. Оценка потребности российского рынка труда в иностранной рабочей силе // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2015. № 2.

13. Чхутиашвили Л.В. Проблемы трудовой миграции в современной России // Миграционное право. 2015. № 2.

14. Официальный сайт ГУВМ МВД России <https://xn--b1aew.xn--p1ai/>.

15. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики <https://www.gks.ru/>.

16. Официальный сайт «Российской газеты» <https://rg.ru/>.

17. Официальный сайт «Финансовой газеты» <https://fingazeta.ru/>.

<sup>1</sup>Хабриева Т.Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование.: Монография // Т.Я. Хабриева. – 2019. М.: ИД Юриспруденция. – 139 с.

<sup>2</sup>Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика.: Монография // Е.А. Малышев. – 2017. М.: Юстиционформ. – 67 с.

<sup>3</sup>Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года с распределением по регионам. [Электронный ресурс]. // Официальный сайт ГУВМ МВД России, 2020. – Режим доступа: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19365693>. – Дата обращения: 10.04.2020.

<sup>4</sup>Точки притяжения. Россия – на четвертом месте в мире по числу принятых мигрантов. [Электронный ресурс]. // Российская газета, 2019. – Режим доступа: <https://rg.ru/2019/09/18/rossiya-zaniala-chetvertoe-mesto-v-mire-po-chislu-priniatyh-migrantov.html>. – Дата обращения: 10.04.2020.

<sup>5</sup>В России посчитали, сколько денег мигранты высылают на родину. [Электронный ресурс]. // Финансовая газета, 2018. – Режим доступа: [https://fingazeta.ru/finance/mirovye\\_finansy/449177/](https://fingazeta.ru/finance/mirovye_finansy/449177/). – Дата обращения: 10.04.2020.

<sup>6</sup>Стратегия национальной безопасности Российской Федерации: утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 // СЗ РФ. 04.01.2016. № 1 (часть 2). Ст. 212.

<sup>7</sup>Татаркин А.И., Васильева А.В. Оценка потребности российского рынка труда в иностранной рабочей силе / А.И. Татаркин, А.В. Васильева // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, – 2015. – № 2. – С. 10-21.

<sup>8</sup>Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 298 (ред. от 30.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» // СЗ РФ, 05.05.2014, № 18 (часть I), ст. 2147.

<sup>9</sup>Приложение № 1 к государственной программе Российской Федерации «Содействие занятости населения» «Сведения о показателях (об индикаторах) государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения», подпрограмм государственной программы Российской Федерации «Содействие занятости населения» и их значениях» // СЗ РФ, 05.05.2014, № 18 (часть I), ст. 2147.

<sup>10</sup>Занятость и безработица в Российской Федерации в январе 2020 года. [Электронный ресурс]. // Федеральная служба государственной статистики, 2020. – Режим доступа: [https://www.gks.ru/bgd/free/B04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d05/34.htm](https://www.gks.ru/bgd/free/B04_03/IssWWW.exe/Stg/d05/34.htm). – Дата обращения: 10.04.2020.

<sup>11</sup>Жеребцов А.Н. Малышев Е.А. Миграционное право России // А.Н. Жеребцов, Е.А. Малышев. – 2020. М.: Юрайт, – 45 с.

<sup>12</sup>Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года с распределением по регионам. [Электронный ресурс]. // Официальный сайт ГУВМ МВД России, 2020. – Режим доступа: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19365693>. – Дата обращения: 10.04.2020.

<sup>13</sup>Мазуров И.И. Правовые притязания мигрантов: теоретико-правовой аспект / И.И. Мазуров // Миграционное право, – 2018. – № 4. – С. 3-5.

<sup>14</sup>Чхутиашвили Л.В. Проблемы трудовой миграции в современной России / Л.В. Чхутиашвили // Миграционное право, – 2015. – № 2. – С. 36-39.



TO THE QUESTION OF PERFECTION OF COUNTERACTION TO THE ILLEGAL  
ISSUANCE OF THE RUSSIAN FEDERATION CITIZEN'S PASSPORTК ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ  
ВЫДАЧЕ ПАСПОРТА ГРАЖДАНИНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Yulia Vladimirovna Efimova

CO 583 training platoon of the international law faculty Junior police Sergeant of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. ya. Kikotya

Юлия Владимировна Ефимова

КО 583 учебного взвода международно-правового факультета Младший сержант полиции Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

E-mail: efimova.yul@yandex.ru

Для цитирования: Ю. В. Ефимова. К вопросу о совершенствовании противодействия незаконной выдаче паспорта гражданина Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.32-34.

**Annotation.** Legal and organizational problems of counteraction to illegal migration with the help of issuing measures of criminal liability for illegal issuance of the Russian Federation citizen's passport are analyzed in this article. Suggestions of perfection of criminal law counteraction in this sphere are formulated here.

**Keywords:** passport, the Russian Federation citizenship, migration, illegal migration, criminal liability, criminal legal protection

**Аннотация.** В статье анализируются правовые и организационные проблемы противодействия нелегальной миграции посредством установления мер уголовной ответственности за незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации. Формулируются предложения по совершенствованию уголовно-правового противодействия в данной сфере.

**Ключевые слова:** паспорт, гражданство Российской Федерации, миграция, незаконная миграция, уголовная ответственность, уголовно-правовая охрана

Вынужденная миграция населения возникает ввиду нестабильности социально-экономических, военно-политических, религиозных, природных, экологических факторов, а также особенностей исторического и хозяйственного развития отдельных регионов и стран в целом. В данном случае речь идет только о законной миграции, но есть незаконная (криминальная) миграция, о численности которой мы можем только предполагать. В настоящее время из-за узкой подведомственности баз данных органов исполнительной власти и их разобоченности официальная статистика не отражает в полной мере сведений о масштабах незаконной миграции, нет исчерпывающей информации и о миграционной преступности<sup>1</sup>.

Например, по данным МВД РФ, в 2019 г. на территории Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства было совершено 34917 преступлений<sup>2</sup>, что является угрозой национальной безопасности<sup>3</sup>. Также из статистики совершенных преступлений в сфере миграции следует, что они совершаются не только иностранными мигрантами, но и должностными лицами и государственными служащими, как бы прискорбно это ни звучало. В частности, за совершение преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, предусмотренных главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>4</sup> (далее – УК РФ), в 2018 г. было осуждено 7246 лиц, из них по ст. 292.1 – 6 лиц<sup>5</sup>.

Миграционное законодательство любой страны направлено на защиту суверенитета своего государ-

ства и народа, государственных границ, территорий, целостности государства. Незаконная (в том числе и криминальная) миграция становится опасной, если она направлена на подрыв доверия граждан к государственной власти, на дестабилизацию государственной целостности и гражданского общества, и тем более опасна, если субъектами таких преступлений становятся должностные лица и государственные служащие, которые, наоборот, обязаны следить за строгим соблюдением миграционного законодательства Российской Федерации.

С.П. Бондарев отмечает, что в этой связи российским уголовным законодательством под охрану поставлена новая сфера общественных отношений, связанных с гражданством Российской Федерации и регистрационным учетом по месту жительства и месту пребывания<sup>6</sup>.

Один из способов защиты российской государственности состоит в уголовно-правовой охране официального документооборота в сфере миграции.

Паспорт гражданина России выдается только гражданам России, получение паспорта гражданина Российской Федерации иностранным гражданином либо иностранным подданным, а также лицом без гражданства на основании действующего законодательства не предусмотрено, за исключением случаев, если они приняты в гражданство в общем или упрощенном порядке. На практике незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации и незаконное приобретение гражданства России являются относительно редким явлением. Так, в первом полугодии

2019 г. в Российской Федерации по ч. 1 ст. 292.1 УК РФ было осуждено 2 лица, по ч. 2 ст. 292.1 УК РФ – 3 лица<sup>7</sup>.

В ч. 1 ст. 292.1 УК РФ предусмотрены два самостоятельных состава преступления: это незаконная выдача должностным лицом паспорта гражданина России иностранному лицу, иностранному подданному, лицу без гражданства, а также внесение должностным и иным ответственным лицом, не являющимся должностным, заведомо ложных сведений в документы, что ведет к возникновению права на получение паспорта гражданина Российской Федерации перечисленными категориями лиц.

Состав незаконной выдачи паспорта является формальным - преступление считается оконченным с момента фактической передачи паспорта гражданина РФ иностранному гражданину или лицу без гражданства и получения его этим лицом.

Так, А. в нарушение требований пунктов 82, 85 Административного регламента Федеральной миграционной службы по предоставлению государственной услуги по выдаче и замене паспорта гражданина РФ, удостоверяющего личность гражданина РФ, 01.07.2015 г., находясь при исполнении своих должностных обязанностей, действуя из иной личной заинтересованности, в интересах своих друзей, действуя умышленно, принял от неустановленного лица заявление об оформлении наличия гражданства РФ по рождению в отношении якобы ее несовершеннолетнего сына, копию сфальсифицированного неустановленным лицом свидетельства о рождении, копию паспорта, копию домовую книгу о регистрации последней по месту жительства. После чего А. при наличии достаточных оснований для дополнительной проверки подлинности представленных неустановленным лицом сведений, а именно при отсутствии сведений об отце ребенка в свидетельстве о рождении; заполнении указанного свидетельства о рождении не на государственном языке Республики Грузия, при несоответствии фамилии матери и ребенка в отсутствие сведений об отце ребенка в свидетельстве о рождении, умышленно, зная о том, что представленные документы содержат недостоверные сведения, их проверку не провел, после чего незаконно оформил наличие гражданства РФ по рождению на указанные персональные данные. Затем А., действуя умышленно, незаконно выдал паспорт гражданина РФ неустановленному иностранному гражданину (лицу без гражданства) на персональные данные иного лица.

В ходе рассмотрения уголовного дела была доказана вина А. в совершении преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 292.1 УК РФ<sup>8</sup>.

Анализ данного приговора показывает, что механизм совершения такого преступления не является одномоментным и предполагает совершение подряд нескольких действий, начиная с изготовления документов и внесения в них заведомо ложных сведений, которые ведут к возникновению права на получение паспорта гражданина РФ и гражданства Российской

Федерации, и заканчивая непосредственно выдачей паспорта гражданина России.

Преступление, предусмотренное ст. 292.1 УК РФ, может быть совершено только специальным субъектом, а именно должностным лицом, государственным служащим или муниципальным служащим. При этом, следует отметить, незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, как правило, осуществляется совместными усилиями нескольких лиц.

Так, В., К. и Л. были признаны виновными в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 292.1 УК РФ. В. обвинялась в совершении одного преступления, а К. и Л. – пяти (по указанной статье). По результатам рассмотрения дела суд принял решение об освобождении указанных лиц от наказания в связи с истечением сроков давности уголовного преследования. Данное решение было поддержано судом апелляционной инстанции, однако Постановлением Президиума Пермского краевого суда решения нижестоящих инстанций были отменены в связи с имевшими место существенными нарушениями, а дело направлено на новое судебное разбирательство<sup>9</sup>.

Представляется, что в приведенном примере речь должна идти о совершении рассматриваемого преступления в соучастии, что существенно повышает его общественную опасность, однако ст. 292.1 УК РФ не содержит в качестве квалифицирующего признака ни группу лиц по предварительному сговору, ни организованную группу. Для более эффективного противодействия таким преступлениям необходимо, на наш взгляд, в ч. 2 ст. 292.1 УК РФ предусмотреть повышенную ответственность за совершение рассматриваемого преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Указанный пробел создает дополнительные условия для притока незаконных мигрантов, что способствует развитию коррупции среди служащих в случае получения гражданства Российской Федерации незаконным путем. Все это, на наш взгляд, обуславливает необходимость внесения изменения в ст. 292.1 УК РФ.

Также, по нашему мнению, необходимо расширить существующие меры, направленные на охрану документооборота, действующего в ГУВМ МВД РФ, с учетом информационных преступлений, посягающих на процедуры государственной регистрации и постановки на учет иностранных лиц и лиц без гражданства, а также коррупционной составляющей в указанных информационных преступлениях, посягающих на официальный документооборот в сфере миграции. Улучшению существующего положения может способствовать продление «паспортной амнистии» до 1 января 2025 г. Паспортная амнистия призвана урегулировать процедуру приобретения гражданства Российской Федерации определенными категориями граждан, а также облегчить правомерное получение паспорта гражданином России взамен документа, который был выдан ранее с нарушением уголовного законодательства. Она имеет преимущество, связанное с тем, что лицо, получившее ранее незаконным путем паспорта гражданина России, может при обращении в

ГУВМ МВД РФ получить этот документ на законных основаниях.

Паспортная амнистия позволяет подать заявление о приеме в гражданство России не только лично по месту жительства, но и по месту пребывания, и по месту фактического проживания, что полностью соответствует ч. 1 ст. 41.4 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»<sup>10</sup>, а также упрощает процедуру приобретения гражданства. Подпадающие под действие подобной амнистии лица не привлекаются к административной ответственности за нарушение правил въезда и режима пребывания или проживания на территории России, за незаконную трудовую деятельность или нарушение миграционных правил, в случае если эти нарушения выявлены должностными лицами при приеме заявлений от лиц, ранее получивших гражданство Российской Федерации незаконным путем<sup>11</sup>. Это позволит незаконным мигрантам легализовать свой статус, получить гражданство России и реализовывать прилегающие к нему права и обязанности уже на законных основаниях, оградят незаконных мигрантов от произвола чиновников различного ранга, которые занимаются вопросами приема в гражданство России при подаче заявления в ГУВМ МВД РФ.

В связи с вышеизложенным считаем, что существуют резервы по совершенствованию не только уголовно-правового противодействия незаконной выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, но и нарушению документооборота в миграционной сфере в целом.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.
2. Федеральный закон от 31.05.2002 №62-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О гражданстве Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 17.10.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. №22. Ст. 2031.
3. Приговор Матвеево-Курганского районного суда Ростовской области от 26.07.2019 по делу №1-129/2019. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 06.04.2020).
4. Постановление Президиума Пермского краевого суда от 23.10.2019 №44у-314/2019. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.04.2020).
5. Бондарев С.П. Уголовно-правовая охрана отношений в сфере гражданства Российской Федерации и регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. 25 с.

6. Коваленко В.В. К вопросу о предупреждении миграционной преступности и виктимности мигрантов // Виктимология. 2015. №1 (3). С. 24-28.

7. Левданский М.В. Уголовно-правовая характеристика незаконной выдачи паспорта гражданина Российской Федерации // Российский следователь. 2019. №10. С. 24-26.

8. Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации и иных лицах, в отношении которых вынесены судебные акты по уголовным делам, за 12 месяцев 2018 г. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4894> (дата обращения: 06.04.2020).

9. Сборник о состоянии преступности в России за январь-декабрь 2019 г. URL: <https://мвд.рф/reports/item/19412450> (дата обращения: 06.04.2020).

10. Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 1 полугодие 2019 года. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 06.04.2020).

<sup>1</sup>Коваленко В.В. К вопросу о предупреждении миграционной преступности и виктимности мигрантов // Виктимология. 2015. №1 (3). С. 25.

<sup>2</sup>Сборник о состоянии преступности в России за январь-декабрь 2019 г. URL: <https://мвд.рф/reports/item/19412450> (дата обращения: 06.04.2020).

<sup>3</sup>Коваленко В.В. Указ. соч. С. 24.

<sup>4</sup>Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 01.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 1996. №25. Ст. 2954.

<sup>5</sup>Отчет о числе осужденных по всем составам преступлений Уголовного кодекса Российской Федерации и иных лицах, в отношении которых вынесены судебные акты по уголовным делам, за 12 месяцев 2018 г. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4894> (дата обращения: 06.04.2020).

<sup>6</sup>Бондарев С.П. Уголовно-правовая охрана отношений в сфере гражданства Российской Федерации и регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2016. С. 5.

<sup>7</sup>Сводные статистические сведения о состоянии судимости в России за 1 полугодие 2019 года. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 06.04.2020).

<sup>8</sup>Приговор Матвеево-Курганского районного суда Ростовской области от 26.07.2019 по делу №1-129/2019. URL: <https://sudact.ru> (дата обращения: 06.04.2020).

<sup>9</sup>Постановление Президиума Пермского краевого суда от 23.10.2019 №44у-314/2019. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 06.04.2020).

<sup>10</sup>Федеральный закон от 31.05.2002 №62-ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О гражданстве Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 17.10.2019) // Собрание законодательства РФ. 2002. №22. Ст. 2031.

<sup>11</sup>Левданский М.В. Уголовно-правовая характеристика незаконной выдачи паспорта гражданина Российской Федерации // Российский следователь. 2019. №10. С. 25.

## CONSTITUTIONAL AND LEGAL MECHANISMS FOR IMPLEMENTING THE STATE MIGRATION POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION AND WAYS TO IMPROVE IT

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПУТИ ЕЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

**Vladimir Ivanovich Zabavka**candidate of legal Sciences, senior lecturer of the Department of constitutional and municipal law  
Kikot Moscow University of the MIA of Russia**Владимир Иванович Забавка**кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Для цитирования: В. И. Забавка. Конституционно-правовые механизмы реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации и пути ее совершенствования // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.35-38.

**Annotation.** The article analyzes the activities of state authorities to implement and improve the state migration policy in the Russian Federation.

**Keywords:** Constitution, legislation, state authorities, local self-government bodies, state migration policy, migration

**Аннотация.** В статье анализируется деятельность органов государственной власти по реализации и совершенствованию государственной миграционной политики в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Конституция, законодательство, органы государственной власти, органы местного самоуправления, государственная миграционная политика, миграция

Государственная миграционная политика Российской Федерации – это целенаправленная деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления по управлению миграционными процессами для обеспечения эффективного устойчивого социально-экономического и демографического развития страны, ее безопасности, геополитических интересов, защиты прав и свобод человека и гражданина. Основная цель миграционной политики – содействие развитию общества специфическими методами и инструментами.

Процессы миграции в современном мире носят глобальный характер, оказывая влияние на все стороны социально-экономического и общественно-политического развития общества. Миграция представляет собой общественные отношения, характеризующие динамические процессы перемещения, переселения отдельных граждан, групп лиц в пространственном поле, которые обуславливаются рядом причин: социально-экономического, демографического, политического, экологического и иного характера, которые реализуется при взаимодействии органов государства, общественных организаций и физических лиц и связаны с пересечением границ - государственных или административ-

ных, при смене временного пребывания или места постоянного жительства.

Миграционная политика в конституционно-правовом смысле основывается на конституционно-правовых принципах, совокупностью целей, задач, направлений развития общественных отношений в сфере миграции, норм миграционного законодательства, а также механизмов управления государством, реализуемых субъектами миграционного процесса (физические лица, общественные организации, государственные органы) и направленных на перемещение, переселение, обустройство физических лиц на территории государства или в отдельных его регионах на продолжительный срок.

В зависимости от преобладания миграционных процессов, таких как иммиграция, внешняя и внутренняя, а также вынужденная миграция, репатриация, государственно-правовое регулирование миграционных отношений в России включает четыре основных этапа: дореволюционный (до 1917г.); советский (1917-1991 гг.) и современный (1991 г. по настоящее время). Наиболее востребованными миграционными процессами современного этапа является внешняя трудовая миграция, а также процесс добровольного переселения в Российскую Федера-



цию соотечественников, проживающих за рубежом (репатриация).

В рамках развития государственной миграционной политики проводится системный анализ нормативно-правовых актов, регулирующих процессы миграции.

В связи с этим вырабатывается единое миграционное законодательство в соответствии с международными стандартами по правовому регулированию процессов миграции, Конституцией Российской Федерации, договорами Российской Федерации, заключённых в рамках международного права, и иными обязательствами.

Она должна быть гибкая, адекватная и соответствовать условиям и обстоятельствам развития российского государства и общества, при этом соответствовать социальным, экономическим, географическим и политическим факторам.

Динамичное развитие международных экономических отношений обуславливается требованием по оптимизации нормативно-правовых актов, регулирующих миграционные процессы.

Основа законодательства в области миграции формируется на основе общепризнанных норм международного права, федерального законодательства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральных законов, Указов Президента и Постановлений Правительства Российской Федерации.

Как любая политика, миграционная политика Российской Федерации проводится по направлениям, основными из которых являются:

- участие государства в формировании международного права в сфере миграции;
- взаимодействие с международными организациями (ООН (УВКБ), МОМ, МОТ и др.);
- международное сотрудничество в формате интеграционных объединений (СНГ, ЕС, ЕврАзЭС, ОДКБ (организация договора о коллективной безопасности) и др.);
- международное сотрудничество с зарубежными странами по вопросам миграции;
- изучение зарубежного опыта проведения миграционной политики и адаптация его к российским условиям;
- формирование миграционной нормативной правовой базы РФ;

• изучение современной миграционной ситуации;

• реализация законодательства в области въезда, пребывания и проживания иностранных граждан в Российской Федерации, получения гражданства РФ;

• регулирование процессов внешней трудовой миграции;

• иммиграционный контроль и противодействие незаконной миграции;

• содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников из-за рубежа;

• реализация законодательства в области вынужденной миграции (беженцы, ищущие убежище, вынужденные переселенцы, внутри перемещенные лица);

• миграционный учет иностранцев, регистрационный учет и документирование граждан РФ;

• распространение и использование информационных технологий и другие направления деятельности.

Указом Президента РФ от 31.10.2018 года № 622 утверждена Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 годы.

Концепцией определяются цель, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы исходя из анализа практики регулирования миграционных процессов и современного понимания национальных и глобальных проблем миграции.

Наличие ограниченно структурированной системы государственного управления миграционными потоками, включающая в себя ведомства и органы государственной власти, осуществляющих свою деятельность в сфере миграции, позволит оперативно реагировать на изменения в области миграционных процессов.

В регулировании миграционных отношений ведущая роль отводится федеральным органам государственной власти. Активное участие в ней принимают органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. Разграничение же полномочий органов власти в области миграции следует продолжать на основе конституционного принципа федерализма и других положений Конституции Российской Федерации.

В связи с возросшей интенсивностью миграционных процессов, увеличением незаконной миграции, возникновением угрозы мирового терроризма, многократно возрастает роль правоохранительных органов в обеспечении общественного правопорядка и безопасности государства, особенно МВД РФ, на которое возложены основные функции и задачи по реализации законодательства в сфере миграции.

При анализе правовой сущности взаимодействий подразделений МВД РФ, требуется учитывать их основную сферу деятельности, связанную с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, содержание которой становится правом и юридической обязанностью, связанной с функционированием МВД.

Для обеспечения институционализации управления миграционными процессами, необходимо выработать единое миграционное законодательство и привести его в соответствие с международными стандартами по правовому регулированию процессов миграции, Конституцией Российской Федерации, договорами Российской Федерации и иными обязательствами.

Законодательство в области миграции Российской Федерации начало формироваться с 1992 г., и к настоящему времени стало совокупностью правовых норм, регулирующие миграционные процессы в государстве. Основное внимание миграционной политики концентрируется на вопросах в:

- сфере внешней миграции, в том числе вынужденной;
- формировании системной структуры управления миграционными процессами;
- создании разработок принятия нормативных правовых актов для миграционных программ;
- развитии международного сотрудничества в области миграции;
- обеспечении условий для развития трудовой миграции;
- создании федеральной системы по иммиграционному контролю, а также по решению других задач.

В связи с этим важно провести разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти.

Данная деятельность позволяет оперативно реагировать на все изменения миграционных процессов по регулированию внешней и внутренней

миграции, практической реализации единого подхода к миграционной политике в РФ, установления общих принципов и стандартов в области законодательного регулирования, финансового обеспечения реализации данных полномочий, закрепления гарантий по защите мигрантов от злоупотреблений властью.

В регулировании миграционных отношений законодательством устанавливаются особенности участия органов государственной власти различного уровня. Такое взаимодействие становится не только правом, но и юридической обязанностью, которое связано правовой сущностью взаимодействия в области прав и свобод человека и гражданина, и на основании норм права совместной деятельности субъектов.

Рассматривая это взаимодействие по разным уровням миграционной политики, следует признать, что эффективность регулирования миграционных процессов пребывает в прямой зависимости от успешности имплементации интеграционных и адаптационных программ.

Совершенствование государственной миграционной политики имеет важное значение для Российской Федерации. Привлечение высококвалифицированных мигрантов может сделать российскую экономику более конкурентоспособной, улучшить демографическую ситуацию.

В связи с этим необходимо обеспечить мигрантам государственную экономическую поддержку на всех уровнях власти. Возможно также создание и продвижение общественных фондов для финансовой и моральной помощи.

Однако необходимо учитывать, что переизбыток трудовых мигрантов может привести к увеличению безработицы среди своих граждан, в связи с чем данные миграционные процессы должны регулировать органы государственной власти.

Одной из проблем мигрантов является интеграция в российское общество (за исключением русскоязычных). В связи с этим должна быть активизирована работа российской дипломатии и общественных организаций в странах СНГ, с целью переселения в Россию соотечественников из-за рубежа.

Активизировать работу СМИ, как в России, так и в странах бывшего СССР, для поддержания культурных связей с соотечественниками и распространения российской культуры, что должно облегчить последующую адаптацию мигрантов в России.

На федеральном уровне необходимо разработать меры по содействию адаптации иммигрантов и интеграции их в российское общество. На региональном уровне - разработать систему специализированных программ легализации и адаптации мигрантов, усилить контроль за деятельностью работодателей, привлекающие к трудовой деятельности мигрантов, разработать реально обоснованный механизм получения разрешений на работу, осуществ-

влять коллективную работу с этническими общностями. Сформировать конкретные предложения по трудовым ресурсам, а также целевые программы по миграционной политике, в которых будут учтены этнополитические, национальные, культурные аспекты проблем миграции.

Не менее важен контроль размещения мигрантов на территории России. Оптимизированное распределение мигрантов на территории России должно стать приоритетной задачей страны и осуществляться в интересах хозяйственного развития. Обеспечение сбалансированности рынков труда в субъектах Российской Федерации и отдельных муниципальных образованиях должно проводиться с учетом демографической и миграционной ситуации, состояния рынка труда в отдельных регионах страны.

Приоритеты внешней миграции населения должны заключаться в направлении миграционных потоков не с «востока на запад», а напротив, с «запада на восток». Развитие Азиатских регионов России является важнейшей задачей 21 века, и ее решение возможно только при достаточном количестве трудовых ресурсов.

Данная задача требует значительных финансовых ресурсов и времени, но именно от нее во многом зависит хозяйственное развитие экономически наиболее перспективных регионов Российской Федерации. Миграционная политика Российской Федерации должна совершенствоваться, с тем, чтобы миграционные процессы в стране стали фактором, способствующим позитивному развитию российского общества, исходили из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения при строгом соблюдении международных обязательств Российской Федерации.

Таким образом, проводимая государственная миграционная политика Российской Федерации направлена на обеспечение национальной безопасности РФ, соблюдение прав и свобод человека и гражданина, максимальную защищенность, комфортность и благополучие населения, решения демографической проблемы, содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе. В формировании и реализации государственной миграционной политики РФ, решении других вопросов в указанной сфере деятельности непосредственное участие принимают МВД РФ, государственные органы, органы местного самоуправления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок,

внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)// Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. N 31. Ст. 4398.

2. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 (ред. от 21.12.2016) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»./Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.gov.ru.http//>.

3. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 годы». //Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.gov.ru.http//>.

4. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 года № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД Российской Федерации». Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.mvd.ru.http//>.

5. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов в Российской Федерации. Прудников А.С., Прудникова Т.А. и др. Учебное пособие для студентов вузов. // Москва, ЮНИТИ. 2020.//

6. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Зиборов О.В., Прудников А.С., Харламов С.О., Егоров С.А., Кикоть-Глуходедова Т.В., Миронов А.Л., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Булавин С.П. и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное)

7. Харламов С.О., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Комахин Б.Н., Гарашко А.Ю., Дурнев В.С., Кикоть-Глуходедова Т.В., Забавка В.И. Конституционное право России (теоретические и правовые основы). Москва, 2019.

8. Забавка В.И. Система требований к законодательству. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Московский университет МВД РФ. Москва, 2009.

9. Харламов С.О., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Дурнев В.С., Кикоть-Глуходедова Т.В., Забавка В.И. Конституционное право России. Москва, 2019

## RECRUITMENT OF POLICE BODIES IN THE RUSSIAN EMPIRE: PROBLEMS OF GENERAL EDUCATION AND PROFESSIONAL TRAINING

### КОМПЛЕКТОВАНИЕ ПОЛИЦЕЙСКИХ ОРГАНОВ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ: ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ

**A.A. Ivanov**

doctor of law

**T.L. Matiyenko,**

Professor of the Moscow University of the Ministry of Interior of Russia, L.L.D., Assistant Professor

**N.D. Eriashvili,**

doctor of economic Sciences, candidate of jurisprudence, candidate of historical Sciences, Professor, laureate of the prize of the government of the Russian Federation in science and technology

**А. А. Иванов**

доктор юридических наук, доцент

**Т. Л. Матиенко**

профессор кафедры истории государства и права Московского университета МВД России

имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент

**Н. Д. Эриашвили**

доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, профессор, лауреат

премии Правительства РФ в области науки и техники

**Научная специальность** 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве.

**Для цитирования:** А. А. Иванов, Т. Л. Матиенко, Н. Д. Эриашвили. Комплектование полицейских органов в Российской империи: проблемы общеобразовательной и профессиональной подготовки // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.39-42.

---

**Annotation.** The article deals with the issues of providing personnel for the Russian police since its formation. At the same time, attention is focused on the almost complete absence of special educational institutions for General education and professional training of police officers until the end of the XIX century.

**Keywords:** personnel issues of the Russian police, police reserve, provincial schools of police officers, schools of police officers and guards

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы обеспечения кадрами российской полиции с момента ее образования. При этом внимание акцентируется на практически полном отсутствии специальных учебных заведений для общеобразовательной и профессиональной подготовки полицейских служащих до конца XIX века.

**Ключевые слова:** кадровый вопрос российской полиции, резерв полиции, губернские школы полицейских урядников, школы урядников и стражников

---

Создание государственной системы полицейских органов в Российской Империи Петром I открыло важную страницу российской истории. Кадровые проблемы решались очень просто: из числа солдат, первоначально от случая к случаю, формировались специальные команды во главе с прикомандированными к ним офицерами.

Традиция формирования кадров полиции из армейских чинов была продолжена и после Петра I, например, их подготовка велась в стенах кадетских корпусов, дававших, кроме собственно военного, довольно широкое по тем временам общее управленческое образование. Первым был открыт в 1732 году Санкт-Петербургский Сухопутный шляхетский кадетский корпус. Некоторые выпускники

кадетских корпусов действительно «выбирали» полицейскую службу с ее необозримо долгим путем по карьерной лестнице. Дворяне же вообще до середины XIX века чурались такого поприща. Поэтому чаще всего полицейские должности занимались армейскими офицерами и солдатами, отправленными в отставку «по ранению» или «выслуге», а нередко устраненными таким способом от воинской службы нарушителями дисциплины: пьяницами, промотчиками и т.п.

Если в структуре военного ведомства имелись специализированные образовательные учреждения для подготовки офицерских кадров, то в системе МВД никаких учебных заведений не было совершенно. Полицейское начальство формировалось



большей частью из бывших армейских офицеров из «штрафных» военных или лиц, «выбракованных» по здоровью из действующей армии и отчисленных из военно-учебных заведений за плохое поведение или недостаточной успеваемости, и в крайне редких случаях, из лицейских<sup>1</sup> или университетских выпускников.

Обучение низших чинов полиции, в том числе и профессиональное, в стране не имело никакой системы и отдавалось на откуп губернских и местных властей, которые, порой по своей частной инициативе, должны были проявлять заботу о подготовке кадров на свое усмотрение.

Отсутствие на протяжении долгого времени какой-либо системы обучения и подготовки кадров для полиции и формирование состава ее служащих из «выбракованных» представителей армии в итоге привели к острой нехватке надлежащих кадров, а поиск кандидатов на руководящие посты в полицейские учреждения превратился в непреодолимую проблему.

«Положение о порядке производства в чины по гражданской службе» от 25 июня 1834 г. ввело три разряда госслужащих:

- лица, окончившие курс наук в высших учебных заведениях;
- лица, окончившие курс наук в средних учебных заведениях; и
- лиц, не имеющих соответствующего образования<sup>2</sup>.

Университетский устав 1835 года, казалось бы, открыл возможности получения образования и для руководящих чинов полиции. «Общим уставом императорских российских университетов» от 26 июля 1835 года во всех университетах в обязательном порядке учреждалось три факультета – юридический, философский и медицинский с четырехлетним обучением<sup>3</sup>. Это нововведение открыло возможность подготовки руководящих кадров полиции, так как кандидаты, прослужившие в унтер-офицерском звании 3 месяца, а выпускники университета – 6 месяцев, производились в офицеры полиции.

С 1838 года унтер-офицеры полиции могли сдать экзамен для получения 1-го классного чина и стать чиновниками XIV класса, то есть получить дворянское звание. Основными требованиями было знание «Краткого катехизиса», умение беглого и

грамотного чтения и письма, выполнение арифметических действий. Особыми требованиями было знание обязанностей квартального надзирателя; элементарных правил служебного делопроизводства; порядка организации розыскных мероприятий и первоначальных следственных действий. Однако, полная бессистемность в выдвижении кандидатов на обучение, его организации и проведении и организации экзаменов превращали задуманное в эпизодические мероприятия.

Истории известна попытка превратить Александровский (Царскосельский) лицей в кузницу высших руководящих кадров для полиции. Об этом говорилось в его Уставе 1848 года: «воспитание благородного юношества для гражданской службы по всем частям, требующим высшего образования, преимущественно же по Министерству внутренних дел». Соответствующим образом была разработана программа обучения. Однако и в этом случае общая непродуманность и хроническая бессистемность кадровой политики МВД проводили к тому, что выпускники лицея оказывались невостребованными на полицейской службе.

В ходе реформирования полицейской системы во второй половине XIX века застарелые проблемы организации и функционирования полиции обострились до крайности, и наиболее важными из них стали вопросы профессионализма полиции и уровне полицейского образования. Подготовкой кадров полиции и тюремных учреждений, номинально входящих в систему МВД, на протяжении веков организовано практически никто не занимался. И если корпус руководящих чинов, формируясь из армейских офицеров, имел какое-то образование, то дело обучения нижних чинов полиции и тюремного ведомства, комплектующихся из так называемых «инвалидов» – армейских солдат, признанных негодными к полевой или к дальнейшей строевой службе, до середины XIX в. (и даже позже) было возложено на их прямых начальников.

В пореформенный период довольно долгое время какое-либо специальное обучение нижних полицейских чинов и служащих тюремной администрации также не предусматривалось. В 1860-1880-х годах специализированные учебные центры имела только жандармерия, у других правоохранительных органов их не было вовсе<sup>4</sup>.

Для относительного исправления ситуации МВД ввело для претендентов на классные чины (по Табели о рангах 1722 г.) некую экзаменационную систему на знание полицейскими чиновниками соответствующих законов.

Правительство и местные власти стали уделять определенное внимание профессиональной подготовке чинов полиции. В 1867 г. в Петербурге для подготовки городских и околоточных надзирателей<sup>5</sup>, а с 1881 г. в Москве и ряде других крупных городов были открыты специальные школы (современные курсы первоначальной подготовки) – резерв полиции. Этот шаг несколько улучшил ситуацию и в 1897 г. при петербургской школе полицейского резерва было открыто два отделения:

- классы для низших чинов полиции (городовых, околоточных надзирателей и офицеров наружной полиции) – от 2 недель до 1 мес.;

- классы для классных чинов, насыщенная программа которых фактически приравнивала их к обучению в специальном полицейском университете.

В классах для классных чинов предусматривалось изучение основных уголовных и процессуальных законов (прежде всего, Уложения о наказаниях 1845 г., Устава уголовного судопроизводства 1864 г., Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями 1864 г., Устава о предупреждении и пресечении преступлений 1832 г. в его редакции 1890 г. и последующих, уставов казенного управления); специальных полицейских актов (уставов благоустройства и благочиния; действующих постановлений градоначальства, городских властей); основ служебного делопроизводства; некоторых прикладных «полицейских» предметов (практических приемов по обнаружению преступлений, антропометрии и дактилоскопии и т.п.)<sup>6</sup>.

После успешной сдачи экзамена комиссии, состоящей из помощника градоначальника, полицмейстера, начальника резерва и двух приставов кандидаты зачислялись в резерв классными и нижними чинами и по мере открытия вакансий пополняли полицейские подразделения<sup>7</sup>.

На базе столичных школ резерва была налажена «переподготовка» без отрыва от службы классных и нижних чинов городских полицейских участков. В Екатериноударе, например, еженедельные занятия с городскими были организованы в 1892 г. в помещении полицейского управления. Предметами занятий, которые проводились околоточным надзирателем, были:

- обязанности городских в их нарядах на службе, в том числе, по дежурству на подвижных постах;
- обязанности подвижных постов по соблюдению порядка на улицах и дорогах;
- по предупреждению и прекращению беспорядков от недосмотра за животными;
- по наблюдению за чистотой на улицах и площадях;

- общие обязанности городских при несчастных случаях;

- обязанности по охране общественного порядка, спокойствия и благочиния и оказание первой помощи городскими до прибытия врача лицам, пострадавшим от несчастных случаев<sup>8</sup>.

С 1880 г. стали организовываться губернские школы полицейских урядников. Первая из них была открыта в Перми, срок обучения в ней составлял 3 месяца.

Предпринимаемые меры улучшали ситуацию с образованностью полицейских чинов крайне медленно. Например, из 1609 человек, поступивших на службу МВД с 1 ноября 1894 года по 1 августа 1895 года, высшее образование имели всего 17% полицейских чиновников, среднее – 10,32%, низшее – 72,68%; не окончивших уездного училища было 25,06%. Такое положение было характерным и для политической полиции – III отделения Собственной Его императорского величества канцелярии вплоть до передачи ему Корпуса жандармов.

Позже для первоначальной подготовки жандармов в Петербурге при штабе Корпуса жандармов была учреждена подготовительная школа, а при охранных отделениях – специальные филерские школы.

Требования к профессионализму полицейских чинов повышались очень медленно. И если начальники полиции имели, как правило, военное образование, а урядники требовались «грамотные», умевшие «составлять протоколы, /имевшие/ общее знакомство с полицейской службой и с обязанностями полиции по преследованию преступлений», то низшие чины полиции были малограмотными и для занятия своих должностей должны были элементарно «уметь читать и писать и /иметь/ общее достаточное развитие» (Об учреждении полицейской стражи, 1903 г.).

К концу XIX – началу XX вв. учреждениями полицейского образования были Санкт-Петербургская школа чинов столичной полиции, Казанская школа стражников, Елабужская школа урядников, Рязанская школа урядников конно-полицейской стражи, Виленская школа полицейской стражи, Уфимские курсы подготовки полицейских стражников и др.

Программы подготовки были разработаны в каждой школе и основывались на Своде законов Российской империи, Циркуляре МВД от 28 июля 1887 г. (№ 3153), ведомственных нормативных правовых актах МВД и Департамента полиции<sup>9</sup>.

К 1910 года школы полицейских урядников были организованы в 14 губернских городах<sup>10</sup>, и предполагалось открыть еще три. Самой известной их них была Уфимская школа урядников полицейской стражи, образованная по инициативе уфимского губернатора П.П. Башилова в январе 1913 г. («Положение о школе урядников полицейской стражи в г. Уфе»). Преподавателями этой школы были

разработаны, ставшие популярными учебные программы и учебники. Наиболее известным были «Курс общеполитических обязанностей»<sup>11</sup> и «Краткий курс сыского дела»<sup>12</sup>, разработанные в соответствии с программой, утвержденной Министерством внутренних дел в марте 1913 г., уфимским уездным исправником М.Д. Нестеровым, направленный в школу как опытный специалист для укрепления в ней преподавательских кадров<sup>13</sup>.

Сеть разнообразных курсов и школ профессиональной подготовки полицейских чинов была развита только перед Первой мировой войной.

Примечательно, что согласно «Букварю современного городского» (1915 г.) «обязанность всякого полицейского должна состоять в постоянном приобретении знаний». Особо актуальным обучение на вводимых курсах было для руководителей подразделений – зачастую выходцев из среды армейских офицеров, которые, не зная специфики полицейской службы, по должности традиционно сами должны были обучать своих подчиненных тонкостям правоохранительной службы<sup>14</sup>.

Следует отметить, что на рубеже веков чрезвычайно активно стала выпускаться специальная служебная литература для сотрудников полиции. Это были инструкции (частные методики), справочники, практические пособия и многие другие издания, в которых специалисты делились своим опытом, старались представить подробнейшие рекомендации и деятельные советы для практических работников всех сфер правоохранительной деятельности<sup>15</sup>. Многие из таких работ не потеряли своей актуальности и в наши дни.

и проступкам, подлежащим рассмотрению судебных мест». – Именной указ от 8 июня 1860 г. «Отделение от полиции следственных дел и учреждение при уездных судах судебных следователей» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. 35. № 35890.

Правовую основу реформы предварительного следствия составили «Учреждение судебных установлений», «Наказ судебным следователям» и «Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступления и проступки». – Подробн. см: Матиенко Т.Л. Взаимодействие органов предварительного следствия и общеуголовного сыска в России во второй половине XIX – начале XX в. // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 28-37.

<sup>5</sup>См.: Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции. СПб., 1901.

<sup>6</sup>Резерв Санкт-Петербургской столичной полиции. Специальная школа для чинов полиции и музей столичной полиции. СПб., 1901.

<sup>7</sup>См.: В 1903 г. в столичном полицейском резерве состояло более 300 городских и 40 околоточных надзирателей. – См.: Проценко Е.Д. Указ. раб.

<sup>8</sup>См.: Ратушняк В.Н., Ратушняк Т.В. Кубанская полиция в борьбе с преступностью в 1860-1917 гг. // Вестник полиции. 2014. № 1 (1). С. 6-7.

<sup>9</sup>Мухаметшин Ф.Б., Султанов А.Х., Хакимов С.Х. Полиция Башкирии. Три века на службе отечеству. Уфа, 2017. С. 232.

<sup>10</sup>См.: Хакимов С.Х. Первоначальные шаги по подготовке полицейских в дореволюционной России // Проблемы в российском законодательстве. 2011. № 6. С. 300-303.

<sup>11</sup>Нестеров М. Д. Курс полицейских обязанностей для школы урядников уездной полицейской стражи Уфимской губернии. Уфа, 1914.

<sup>12</sup>Нестеров М. Д. Краткий курс сыского дела, преподаваемый в Уфимской школе полицейских урядников. Уфа, 1914.

<sup>13</sup>См.: Мухаметшин Ф.Б., Султанов А.Х., Хакимов С.Х. Указ. раб. С. 235-239.

<sup>14</sup>См.: Купавцев Т.С. Исторический ракурс проблемы самостоятельной работы в образовании сотрудников правоохранительных органов // Следователь. 2003. № 4. С. 46-47.

<sup>15</sup>Например, в числе таких изданий были: Справочная книжка для полицейских урядников. СПб., 1879; Руководство для полицейских урядников при предупреждении, пресечении и исследовании преступлений и проступков, подсудных общим и мировым судебным установлениям. Варшава: Типография Управления Варшавского жандармского округа, 1879; Справочная книга для чинов Санкт-Петербургской полиции, изданная по распоряжению обер-полицеймейстера. СПб., 1883; Инструкция городским московской полиции. М., 1883; Муравьев Н.В. Инструкция чинам полиции округа Санкт-Петербургской судебной палаты по обнаружению и исследованию преступлений. СПб., 1884; Справочник для руководства городским и вообще нижним полицейским служащим. СПб., 1885; Справочная книга для полицейских урядников. С.-Петербург: Издание Книжного Магазина Юридической Литературы, 1887; Инструкция полицейским урядникам. СПб., 1889; Арефа Н. Сборник действующих узаконений для руководства чинам столичной, городской, уездной и сельской полиции. СПб., 1894; Мордвинов В. Справочная книга для полицейских урядников и сельской полиции с инструкциями и разъяснениями. СПб., 1898; Романовский П. Систематическое руководство для полицейских урядников. СПб., 1898; Лебедев В.И. Справочный указатель для чинов полиции. М., 1903; Основы полицейской службы (4-е издание). СПб., 1905; Крылов А.А. Инструкция чинам полиции по обнаружению и исследованию преступлений. Харьков: Печатное Дело, 1914.и мн. др.

<sup>1</sup>Самыми престижными лицами были Демидовский (1803 г.), Царскосельский (1811 г.), Императорское училище правоведения (1835 г.).

<sup>2</sup>ПСЗРИ. Собр. 2. Т. 9. № 7224.

<sup>3</sup>Общий Устав императорских Российских университетов от 26 июля 1835 г. // Сборник постановлений по Министерству народного просвещения. Отделение первое. 1825 - 1839. 2-е издание. СПб., 1875. Т. 2. С. 971.

<sup>4</sup>Недостаточная грамотность чинов полиции, косвенно стала причиной передачи предварительного следствия от полиции аппарату судебных следователей Уставом уголовного судопроизводства 1864 года, которым полиция обязывалась помогать: «Желая дать полиции более средств к успешнейшему исполнению ее обязанностей, столь важных для порядка и спокойствия всех состояний, и определить точнее свойство и круг ее действий, Мы признали за благо отделить от полиции вообще производство следствий по преступле-

USE OF TRANSPORT FOR ILLEGAL ENTRY OF ILLEGAL MIGRANTS INTO  
THE TERRITORY OF THE RUSSIAN FEDERATIONИСПОЛЬЗОВАНИЕ ТРАНСПОРТА ДЛЯ НЕЗАКОННОГО ПРОНИКНОВЕНИЯ  
НЕЛЕГАЛЬНЫХ МИГРАНТОВ НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**Tatyana Yurevna Izgagina**

research associate of the Department of scientific support of Prosecutor's supervision and strengthening of legality in the activities of customs authorities and transport of the Research Institute of the University of the Prosecutor's office of the Russian Federation

**Татьяна Юрьевна Изгагина**

научный сотрудник отдела научного обеспечения прокурорского надзора и укрепления законности в деятельности таможенных органов и на транспорте Научно-исследовательского института Университета прокуратуры Российской Федерации

**Для цитирования:** Т.Ю. Изгагина. Использование транспорта для незаконного проникновения нелегальных мигрантов на территорию Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С. 43-47.

**Annotation.** the article analyzes one of the most common ways of illegal entry of illegal migrants into the territory of the Russian Federation - the use of transport.

**Keyword:** Illegal migrants, transport, state border, control, deportation of foreign citizens

**Аннотация.** В статье анализируется один из самых распространенных способов незаконного проникновения нелегальных мигрантов на территорию Российской Федерации- использование транспорта.

**Ключевые слова:** Нелегальные мигранты, транспорт, государственная граница, контроль, депортация иностранных граждан

Объекты транспорта нередко используются нелегальными мигрантами с целью перемещения как в Российскую Федерацию, так и с целью незаконно покинуть страну. «Нелегалами» или зайцами на флоте называют людей, которые незаконным способом, тайно проникнув на судно, пытаются покинуть свою страну<sup>1</sup>.

Нелегалы также используют технические пространства в конструктиве транспортных средств для тайного перемещения. Так, например, нелегалы используют отделение для шасси самолета – так называемую «гондолу»<sup>2</sup> – зачастую данное «путешествие» становится последним для них: в 2013 году в аэропорту Внуково в шасси самолета, прилетевшего из Италии, был обнаружен мертвый мужчина<sup>3</sup>.

Кроме того, используется железнодорожный транспорт. Так, например, Орскими пограничниками были задержаны граждане Узбекистана, которые пытались незаконно въехать на территорию Оренбургской области на товарном вагоне: в Казахстане мигранты спрятались в грузовом вагоне поезда «Никель – Тау – Орск». После пересечения границы, не доехав до пропускного пункта, они вышли из поезда и были задержаны пограничниками<sup>4</sup>.

Естественно, что самым распространенным способом незаконного проникновения на территорию Российской Федерации является проезд на автомобильном транспорте. Например, в 2016 году была выявлена деятельность лиц, которые организовали незаконный въезд и нахождение на территории РФ иностранных граждан из республики Узбекистан без надлежащего оформления документов миграционного учета. Стоимость данной услуги составляла 5 тыс. рублей с каждого пассажира. По данному факту было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 322.1 УК РФ (организация незаконной миграции). Выявлен данный факт стал известен потому, что автобус, в котором передвигались нелегальные мигранты попал в ДТП на железнодорожном переезде станции Покров Владимирской области<sup>5</sup>.

В течение полутора лет преступная группа из 12 человек (8 членов преступной группировки были гражданами Казахстана, 3 члена транснациональной организованной группы – таксисты из Узбекистана, доставлявшие мигрантов до Уральска и один гражданин Российской Федерации, являющийся должностным лицом) перевозила в товарных вагонах в Россию нелегальных трудовых мигрантов из



Узбекистана, иностранные граждане платили своим перевозчикам порядка 500 долл. США за человека. Следствием установлено, что за полтора года преступники перевезли порядка 30 человек. Схема злоумышленников была следующей: граждане Узбекистана, в прошлом депортированные из Российской Федерации и не имеющие права въезда в страну, прибывали в Уральск (Республика Казахстан), где их сажали в товарный вагон, который в последующем опечатывали и переправляли через границу.

На железнодорожной станции незаконных мигрантов встречал другой член преступной группировки – должностное лицо, гражданин РФ. Далее мигранты направлялись в Москву. В 2016 году приговором Уральского городского суда участники данной группы были приговорены к длительным срокам лишения свободы: организатор группы, являвшийся сотрудником военизированной охраны железной дороги – 13 лет лишения свободы, двоим его соучастникам суд назначил 12 лет и 6 месяцев, и ещё одному члену группировки – на 8 лет. Еще троим назначены исправительные работы в течение 720 часов<sup>6</sup>.

Кроме того, в СМИ используется другой термин для обозначения нелегальных мигрантов – «запретники» – лиц, которые пытаются пройти границу нелегально в обход пограничных пунктов пропуска. Установлено, что через Северо-Казахстанскую область транзитом в Россию едут мигранты из Узбекистана, Таджикистана, Кыргызстана, Азербайджана и других стран. В 2018 году на приграничных с Казахстаном пунктах пропуска пересекло границу 3,6 млн. человек, Пограничным управлением ФСБ России по Курганской и Тюменской областям в 2018 году выявлено более 6 тысяч «запретников», за первый квартал 2019 года – уже более тысячи<sup>7</sup>. Указанные лица пользуются «услугами» посредников, которые организуют незаконное пересечение границы, переправляя нелегалов через границу на лошадях, снегоходах, в грузовых вагонах и пешком по болотам.

При этом чаще всего организаторы нелегальной миграции даже не перевозят иностранцев через границу, а бросают поблизости, просто указывая направление, в какую сторону нужно двигаться. Бывает, снабжают резиновыми сапогами, телефонами и SIM-картами. Ряд мигрантов пытаются пересечь

границу через пограничные посты по чужим документам. Так, в 2019 году Пограничным управлением ФСБ России по Курганской и Тюменской областям в пунктах пропуска «Петухово» и «Казанское» на границе с Северо-Казахстанской областью только за одну неделю пресечено 4 таких преступления. В большинстве случаев наказание за такого рода преступления от 6 до 9 месяцев лишения свободы.

Таких лиц, которые не пытаются скрыть свои анкетные данные, просто уведомляют о запрете на въезд и отправляют обратно в Казахстан, информируют пограничников, чтобы лица были на контроле и не прошли в обход пункта пропуска. Другое дело, когда иностранцы пытаются попасть в Россию по измененным данным.

Если лицо пытается пересечь границу в пункте пропуска по измененным данным, то оно привлекается к ответственности по ч. 2 ст. 322 УК РФ. В 2018 году Пограничным управлением ФСБ России по Курганской и Тюменской областям было выявлено 300 таких случаев, в первом квартале этого года – уже 50. Осуждены по этой же статье в 2018 году – 80 человек (в I кв. 2019 – 10), в основном они получили наказание в виде лишения свободы от 6 месяцев до 1,5 лет.

Борьбу с каналами нелегальной миграции в Северо-Казахстанской области ведут пограничные службы как России, так и Казахстана путем проведения совместных операций. Как показывает анализ судебных решений республики Казахстан к посредникам чаще всего обращались граждане Узбекистана, Таджикистана и Кыргызстана, которым был запрещен въезд в Россию. Иностранцев переправляли через Северо-Казахстанскую область в приграничные регионы России – Курганскую, Омскую и Тюменскую области.

Плата за посреднические услуги составляла от 25 тысяч российских рублей до 1500 долл. США. Например, в одном случае члены преступной группы встречали нелегальных мигрантов на вокзале или на рынке, снимали им для временного проживания квартиры в Петропавловске, обеспечивали горячим питанием, а затем на автомобилях везли их в населенные пункты области, находящиеся в приграничной зоне с Россией, оттуда в сопровождении «проводников», которым тоже платились деньги, «запретников» переводили через границу с Россией.

ской Федерацией. Около полусотни клиентов при нелегальном пересечении границы были задержаны.

При этом помимо нарушения государственной границы нелегальные мигранты подвергают опасности свою жизнь и здоровье. Так, очень показательным примером, когда «запретники» отказались пересекать границу, испугавшись слежки пограничников и возможного задержания, потребовали у посредников свои деньги назад, в ответ на это члены преступной группы избили мигрантов и попытались ограбить их. За преступные действия члены преступной группы были осуждены к срокам от трех до семи лет лишения свободы, еще двое осуждены условно.

Из некоторых приграничных селений с территории Казахстана по ночам верхом на лошадях перевозили «запретников» до линии границы РК, затем мигранты шли пешком и пересекали границу с Российской Федерацией и попадали на территорию Омской области. Назначаемые наказания менее суровы на территории Казахстана.

Так, например, за организацию транзита «запретников» через границу Республики Казахстан на территорию Омской области суд признал членов преступной группы виновными в совершении уголовных правонарушений, предусмотренных ст.394 ч.2 УК РК и назначил им наказание в виде 2,5 лет лишения свободы. Однако на основании Закона «Об амнистии в связи с 25-летием Независимости Республики Казахстан» от 13 декабря 2016 года, 2 женщин от назначенного наказания освободил, а остальным осужденным заменил наказание с лишения свободы на ограничение свободы на тот же срок с установлением пробационного контроля<sup>8</sup>.

Кроме того, наличие нелегальных транзитных каналов «запретников» в современных условиях не только ухудшает криминальную ситуацию в стране, поскольку ряд преступлений совершается мигрантами или в соучастии с мигрантами, но и дестабилизирует санитарно-эпидемиологическую обстановку в Российской Федерации.

В настоящее время в связи с распространением вирусных заболеваний (коронавируса) усилен контроль на границе, прибывших из проблемных регионов проверяют на симптомы ОРВИ<sup>9</sup>, контрольные мероприятия проводятся сотрудниками Роспотребнадзора на всех видах транспорта. Однако данный

контроль охватывает лишь легально пересекающих границу с Российской Федерацией.

Как отмечают эксперты, точных данных о том, сколько сегодня в России зараженных тем или иным вирусом мигрантов, нет, поскольку они сами не заинтересованы заявлять о своих болезнях.

В «Российской газете» были опубликованы сведения со ссылкой на специалиста по борьбе с туберкулезом и иными эпидемиологическими заболеваниями В. Храмцова о том, что в 2013 году 14% трудовых мигрантов болели туберкулезом, гепатитом, сифилисом и СПИДом или являлись носителями других инфекций<sup>10</sup>.

Согласно части 4 статьи 25.10 Федерального закона от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации, либо лица, которому не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящегося в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных абзацем вторым пункта 3 статьи 11 Федерального закона от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)».

В настоящее время приказом Роспотребнадзора № 42, ФМБА России № 13 от 29.01.2019 утвержден Порядок представления материалов, свидетельствующих о наличии обстоятельств, являющихся основанием для принятия (приостановления действия, отмены) решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, и

их рассмотрения в Российской Федерации, а также информирования Федеральной службы безопасности Российской Федерации и территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации о принятии (приостановлении действия и отмене) решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, и форм соответствующих решений и уведомления.

Кроме того, действующим законодательством иностранный гражданин или лицо без гражданства, в отношении которых принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации в порядке, предусмотренном федеральным законом. Иностранец или лицо без гражданства, не покинувшие территорию Российской Федерации в установленный срок, подлежат депортации. Депортация осуществляется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел или его территориальным органом во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами в пределах их компетенции.

Вызывает некоторые вопросы процесс самой депортации: лицо помещается в самолет, поезд, идущий в сторону его государства, далее данный процесс никак не контролируется.

Так, например, в 2018 году в аэропорту Шереметьево на взлетной полосе самолетом был сбит гражданин Армении. Он был депортирован из Мадрида и следовал на родину с пересадкой в Москве.

Во время рейса из Испании в Москву мужчина устроил дебош на борту. Экипажу пришлось вызывать сотрудников правоохранительных органов к самолету.

После этого мужчина прошел через «гейт» в аэропорту во время посадки на рейс Москва – Ереван, однако не сел в перронный автобус, а направился в сторону взлетно-посадочной полосы<sup>11</sup>.

Его действия со стороны правоохранительных органов не были проконтролированы, несмотря на то, что он не имел права находиться на территории Российской Федерации, должен был совершить

пересадку на самолет, летящий в направлении Армении.

Порядок сопровождения выдворяемых иностранных граждан урегулирован только в отношении иностранцев, выдворяемых по реадмиссии (Правила взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации при реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии утверждены постановлением Правительства РФ от 19.11.2016 № 1220), порядок сопровождения иностранного гражданина в порядке депортации в настоящее время не урегулирован, урегулирована только процедура направления уведомлений о депортируемом лице.

Кроме того, сама процедура депортации очень дорогостоящая: необходимы средства на оформление документов, на содержание мигрантов в центрах временного содержания иностранных граждан, а также на их транспортировку к месту назначения.

МВД России осуществляет охрану данных центров, из данных мест содержания часто совершаются побеги<sup>12</sup>. Так, например, <sup>13</sup> мигрантов сбежали из центра временного содержания в городе Гатчина Ленинградской области, проломив стену, пойманы и снова помещены в центр только часть из них<sup>13</sup>.

Таким образом, «запретники», попав на территорию Российской Федерации, минуя все виды контроля, даже попав в поле зрения правоохранительных органов, могут снова оказаться на территории Российской Федерации и бесконтрольно передвигаться.

В случае, даже если будет возможна депортация, то лицо имеет возможность покинуть транспортное средство и вновь оказаться на территории Российской Федерации.

Находясь на территории России, они могут получить новые паспорта своей страны, при этом документы могут быть выполнены на подлинных типографских бланках с печатями госорганов Таджикистана, Узбекистана, Киргизии и других экс-советских республик. Установить подложность данных документов возможно при условии направления соответствующих международных запросов, которые позволят установить, что данные в документах вымышленные.

Преступники меняют не только имя и фамилию, а все личные данные: дату и место рождения, сведения о заключенных браках и детях. Причем некоторые из них делают это неоднократно, для чего некоторые даже из страны не выезжают, поскольку новые документы им привозят родственники и друзья. Так, например, при расследовании одного уголовного дела было установлено, что паспорта у обвиняемых были на другие анкетные данные, совпадали только фотографии. Установить правильно личность обвиняемых удалось после получения ответов на запросы в Таджикистан, сверки с базой ФМС – Мигрант и допроса свидетелей. Оба паспорта с вымышленными именами по результатам экспертизы были признаны подлинными, то есть их выдали в госорганах Таджикистана<sup>14</sup>.

Сегодня в России нет закона, определяющего порядок исполнения решений о депортации и административном выдворении за пределы РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих. Также при выдворении больных граждан за пределы РФ им необходимо предоставить лечение, сопровождение и перевозку. Кроме того, необходимо выработать требования по соблюдению мер личной и общественной гигиены, правил поведения в общественных местах такими гражданами и должностными лицами. Отсутствие закона негативно сказывается на санитарно-эпидемиологической обстановке и гигиенической безопасности россиян.

В настоящее время МВД России подготовлен соответствующий законопроект, в соответствии с которым решения о депортации иностранцев, у которых выявлены опасные для общества заболевания, смогут принимать МВД, Минздрав, ФСБ и органы санитарно-эпидемиологического надзора. Они же будут определять и порядок выполнения международных договоров РФ о передаче государствам больных граждан. Документ наделяет федеральные органы власти полномочиями по «определению порядка исполнения решений об административном выдворении за пределы РФ иностранных граждан, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих»: предварительно список, включает 16 вирусов, в том числе чума, холера, туберкулез, ВИЧ, сибирская язва и коронавирус. Законопроектом предлагается установить полномочия МВД России и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти по определению особенностей перевозки иностранных граждан и лиц без гражданства, страдающих инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих, при исполнении решений о де-

портации или реадмиссии. В частности, таким правом будут наделены также Минздрав, ФСБ и органы санитарно-эпидемиологического надзора. Они будут отвечать и за выполнение Россией международных договоров в части депортации таких граждан. Сам порядок выдворения заболевших иностранцев из РФ будет определяться этими ведомствами совместно с Минюстом. Согласно плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, в мае 2020 законопроект будет внесен на рассмотрение Госдумы.

Таким образом, в настоящее время многие вопросы, касающиеся безопасного передвижения нелегальных мигрантов, требуют законодательного регулирования, а также принятия организационных мер со стороны компетентных органов.

<sup>14</sup>А. Туваев, А. Власюк «Найди меня, морячок!» // Морской флот. 2019, №2, с. 42-45

<sup>1</sup><https://ria.ru/20130606/941844122.html>

<sup>2</sup>Росавиация направит в Италию запросы из-за тела в шасси самолета // URL: <https://ria.ru/20130606/941721379.html> (дата обращения 25.02.2020)

<sup>3</sup>Мигранты пересекли границу в товарном вагоне // <https://56orb.ru/news/society/29-05-2014/migranty-peresekli-granitsu-v-tovarnom-vagone?ind=3/> (дата обращения 26.02.2020).

<sup>4</sup>По результатам прокурорской проверки возбуждено уголовное дело по факту организации незаконной миграции иностранных граждан // <http://www.mmtproc.ru/news/1/10933/> (дата обращения 25.02.2020).

<sup>5</sup>В ЗКО преступники перевозили мигрантов в товарных вагонах // [https://total.kz/ru/news/obshchestvo/v\\_zko\\_prestupniki\\_perevozili\\_migrantov\\_v\\_tovarnyih\\_vagonah](https://total.kz/ru/news/obshchestvo/v_zko_prestupniki_perevozili_migrantov_v_tovarnyih_vagonah) (дата обращения 25.02.2020).

<sup>6</sup>Опасная переправа: раскрыты каналы незаконной миграции из Казахстана в Россию // <https://pkzsk.info/opasnaya-pereprava-raskryty-kanaly-nezakonnoj-migracii-iz-kazakhstan-a-v-rossiyu/> (дата обращения 25.02.2020).

<sup>7</sup>Опасная переправа: раскрыты каналы незаконной миграции из Казахстана в Россию // <https://pkzsk.info/opasnaya-pereprava-raskryty-kanaly-nezakonnoj-migracii-iz-kazakhstan-a-v-rossiyu/>

<sup>8</sup><https://www.rbc.ru/photoreport/28/01/2020/5e2ff00f9a79479ff9c13b36>

<sup>9</sup>Трудовая инфекция: правила депортации больных мигрантов вносят в закон // <https://iz.ru/971735/natalia-bashlykova/trudovaia-infekciia-pravila-deportacii-bolnykh-migrantov-vnosiat-v-zakon>

<sup>10</sup><https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bf4f5fe9a79476db1099455> (дата обращения 26.02.2020)

<sup>11</sup><http://riafan.ru/557106-v-rossii-priostanovlen-vyvoz-migrantov-narushivshih-zakon-i-pasportno-vizovy-rezhim> (дата обращения 26.02.2020)

<sup>12</sup><https://uz.sputniknews.ru/migration/20160930/3811084.html> (дата обращения 26.02.2020)

<sup>13</sup>Мигранты после депортации приезжают в Россию по чужим документам // <https://www.msk.kp.ru/daily/27032.5/4096390/> (дата обращения 27.02.2020)



**SPECIFICS OF THE INSPECTOR'S ACTIVITY  
FOR MINORS IN LINE DEPARTMENTS OF THE MINISTRY  
OF INTERNAL AFFAIRS OF RUSSIA****СПЕЦИФИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНСПЕКТОРА  
ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ В ЛИНЕЙНЫХ ОТДЕЛАХ МВД РОССИИ****Svetlana Viktorovna Kalinina**PhD in Law, Associate Professor of the Department of Administrative Activities  
law enforcement bodies**Светлана Викторовна Калинина**

кандидат юридических наук, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел

**Для цитирования:** С.В. Калинина. Специфика деятельности инспектора

по делам несовершеннолетних в линейных отделах МВД России // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.48-52.

**Annotation.** the article deals with some issues of the activity of departments for juvenile Affairs that work in the linear divisions of the Ministry of internal Affairs of Russia; their significance in the system of subjects of prevention of neglect and juvenile delinquency is indicated.

**Keywords:** divisions for juvenile Affairs, offenses, responsibility, transport security, prevention, public order protection, events, interaction

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые вопросы деятельности подразделений по делам несовершеннолетних, осуществляющих свою работу в линейных подразделениях МВД России; обозначается их значимость в системе субъектов профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

**Ключевые слова:** подразделения по делам несовершеннолетних, правонарушения, ответственность, транспортная безопасность, профилактика, охрана общественного порядка, мероприятия, взаимодействие

Структура территориальных органов МВД России определена Указом Президента от 01 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».

В системе территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации созданы и функционируют подразделения органов внутренних дел по обеспечению безопасности на транспорте:

На окружном уровне - управления на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, они находятся в прямом подчинении ГУТ МВД России. В частности, Управление на транспорте по Центральному федеральному округу; Управление на транспорте по Северо-западному федеральному округу; Управление на транспорте по Приволжскому федеральному округу; Управление на транспорте по Дальневосточному федеральному округу; Управление на транспорте по Южному федеральному округу; Управление на транспорте по Сибирскому федеральному округу; Управление на транспорте по Уральскому федеральному округу; Управление на транспорте по Северокавказскому федеральному округу.

На межрегиональном уровне - линейные управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (они находятся, как правило, в подчинении управлений на транспорте по федеральным округам), а также Восточно-Сибирское линейное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте и Забайкальское линейное управление Министерства внутренних дел Российской Федерации на транспорте (в силу особенности их деятельности и территориального расположения они подчинены непосредственно МВД России).

На районном уровне - линейные отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур». Они находятся в подчинении линейных управлений на транспорте по федеральным округам.

На федеральном уровне функция по обеспечению транспортной безопасности возложена на Главное управление на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУТ МВД России), оно является самостоятельным структурным подразделе-

нием центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

Особенности организации охраны общественного порядка и безопасности на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта обусловлены во многом спецификой угроз транспортной безопасности<sup>1</sup>.

Линейные управления (отделы) Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте органов внутренних дел на транспорте (далее – линорганы) выполняют основные функции по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявлению и раскрытию преступлений, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры<sup>2</sup> и транспортных средствах<sup>3</sup>. Одним из структурных элементов линорганов являются подразделения полиции по охране общественного порядка в состав которых входят подразделения по делам несовершеннолетних (далее – ПДН).

Подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел принимают непосредственное участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, под которой понимается система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, правонарушениям и антиобщественным действиям детей, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой.

Общей составляющей деятельности ПДН территориальных органов и линорганов являются нормативные правовые акты, регламентирующие их задачи, полномочия, организационную структуру, принципы деятельности.

Должностные лица подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел пользуются правами, предусмотренными п. 3 ст. и п. 2 ст. 21 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних». Конкретизируются права и обязанности должностных лиц ПДН в ведомственной Инструкции по организации деятельности подразделений

по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 (далее – Инструкция).

Согласно п.6 Инструкции обязанности сотрудника ПДН по замещаемой должности определяются в должностном регламенте (должностной инструкции), который разрабатывается индивидуально для каждого сотрудника с учетом особенностей несения службы.

Итак, должностным регламентом сотрудника ПДН линоргана предусматривается выполнение следующих специальных обязанностей с учетом несения службы на объектах транспортной инфраструктуры:

- выявлять с объектов железнодорожного, водного и воздушного транспорта безнадзорных детей, несовершеннолетних правонарушителей, передавать их родителям или иным законным представителям либо направлять в установленном порядке в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, а также в Центры временного содержания несовершеннолетних правонарушителей (далее – ЦВСНП), информируя об этом территориальные органы МВД России по месту жительства и другие заинтересованные органы исполнительной власти;

- анализировать причины совершения несовершеннолетними правонарушений, повлекших нарушение безопасности движения на транспорте, несчастные случаи с участием несовершеннолетних, направлять по таким вопросам в заинтересованные государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и администрации транспортных предприятий информации с предложениями по устранению выявленных причин и условий;

- разрабатывать мероприятия по профилактике детского травматизма, правонарушений и иных деяний, угрожающих безопасной работе транспорта;

- запрашивать в ПДН территориальных органов МВД России, граничащих с участком оперативного обслуживания линорганов не реже одного раза в полугодие списки несовершеннолетних и родителей или иных законных представителей, состоящих на профилактических учетах;

- оказывать содействие администрациям объектов транспортной инфраструктуры в обеспечении безопасности несовершеннолетних при их следовании железнодорожным, водным и воздушным транспортом составе организованных групп;

- взаимодействовать с ПДН территориальных органов МВД России в профилактике правонарушений несовершеннолетних, проживающих в населенных пунктах, жилых домах, непосредственно прилегающих к объектам транспорта, а также при проведении совместных профилактических мероприятий;

- проводить индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними, совершившими правонарушения на объектах транспортной инфраструктуры, но не доставленных в помещения дежурной части или отдела по делам несовершеннолетних линоргана. Принимать меры по передаче их родителям или иным законным представителям. Ежеквартально анализировать состояние с данной категорией несовершеннолетних.

- обеспечивать в 3-дневный срок с момента доставления несовершеннолетнего, совершившего преступление, направление сообщения о факте совершения преступления в территориальный орган МВД России по месту его фактического проживания;

- взаимодействовать с поездными бригадами, резервами проводников, службами пути, сигнализации и связи, другими службами и подразделениями объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, связанными с обслуживанием пассажиров, организацией и обеспечением движения транспортных средств;

- в случаях, когда несовершеннолетние совершают правонарушения на объектах транспорта, направлять материалы об установленных фактах в территориальные органы МВД России по месту жительства правонарушителей;

- проводить работу по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних, обучающихся в общеобразовательных организациях, прилегающих к обслуживаемой территории линоргана, а при необходимости и в других образовательных организациях, где обучаются несовершеннолетние.

- осуществлять на постоянной основе с использованием технических средств мониторинг социальных сетей интернет с целью своевременного выявления запланированных групповых акций «Зацеперов», готовящихся суицидальных попыток на объектах железнодорожного транспорта, принимать необходимые меры по их недопущению и пресечению.

Обращаясь непосредственно к специфике деятельности ПДН линоргана, стоит отметить, что предупреждение и пресечение правонарушений и антиобщественных действий<sup>4</sup> несовершеннолетних на транспорте осуществляется в сложных специфических

условиях деятельности транспортной системы. Соответственно от добросовестного и ответственного подхода к выполнению своих обязанностей зависит оперативность выявления противоправных действий как самих несовершеннолетних, так и лиц, вовлекающих их в преступную деятельность или к действиям, угрожающим их жизни и здоровью; разрабатывать и осуществлять совместно с администрацией объектов обслуживания транспортной инфраструктуры профилактические мероприятия.

Так, например, во избежание трагических случаев сотрудники отдела ПДН Забайкальского линейного управления на постоянной основе проводят уроки безопасности для учащихся школ Забайкальского края и Амурской области. В начале нового учебного года сотрудники Читинского линейного отдела МВД России на транспорте совместно с представителями Забайкальской железной дороги провели день правовой помощи для учащихся общеобразовательной школы г. Читы.

В ходе проведения мероприятия сотрудники ПДН рассказали ребятам о правилах безопасного поведения на объектах железнодорожного транспорта, продемонстрировав наглядно эти нормы с помощью красочного видеофильма.

Сотрудники Забайкальского ЛУ МВД России на транспорте напоминают: «Уважаемые граждане! Соблюдайте сами и учите детей правилам безопасности на железнодорожном транспорте! Не оставляйте детей одних и не позволяйте им играть вблизи железнодорожных путей! Не проходите равнодушно мимо шалостей детей вблизи железнодорожной дороги. Железная дорога не место для игр, а зона повышенной опасности! Берегите вашу жизнь и жизнь ваших детей!»<sup>5</sup>

Также, ежегодно линорганами во взаимодействии с заинтересованными подразделениями ГУТ МВД России и территориальными органами МВД России на окружном и межрегиональном уровне осуществляется деятельность по Плану основных организационных мероприятий по реализации важнейших положений Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2017-2020 годы.

Принимаются профилактические меры, направленные на обеспечение правопорядка в период проведения мероприятий с массовым участием несовершеннолетних: «Последний звонок», «Выпускные вечера», «День знаний», «День защиты детей» и др.; обеспечивается безопасность детских перевозок; организовывается сопровождение детских групп,

следующих на различные общероссийские мероприятия к местам отдыха и обратно.

Так, в 2019 году Управлением на транспорте МВД России по Центральному федеральному округу (далее- УТ МВД России по ЦФО) профилактическая работа с несовершеннолетними проводилась во взаимодействии с другими службами Управления, ПДН территориальных ОМВД, службами безопасности железной дороги и аэропортов, а также на уровне глав субъектов Российской Федерации и с волонтерскими объединениями. В результате совместной деятельности проведено 17 оперативно-профилактических мероприятий, таких как: «Студенческий десант», «Безопасность», «Дети России», «Твой выбор», «Дети и транспорт», «Подросток и школа» и др.

С целью пресечения преступлений, правонарушений и травматизма несовершеннолетних на объектах обслуживания УТ МВД России по ЦФО во взаимодействии с территориальными ОВД и другими субъектами профилактики проведено 5153 профилактических рейда, в ходе которых выявлено 4900 несовершеннолетних. Основную долю преступлений по линии несовершеннолетних составляют кражи, незаконный оборот наркотиков, грабежи, побои, вандализм.

В целях обеспечения скоординированной информационно-пропагандистской деятельности, направленной на снижение масштабов злоупотребления алкоголем и профилактику алкоголизма, наркомании и токсикомании среди несовершеннолетних и молодежи, на территории оперативного обслуживания УТ МВД России по ЦФО на постоянной основе, проводятся оперативно-профилактические мероприятия, направленные на пресечение пьянства, наркомании и токсикомании в подростковой среде, а также на выявление лиц, вовлекающих несовершеннолетних в противоправные деяния. Кроме того, многие ЛУ (ЛЮ) участвовали в областных или городских мероприятиях данной направленности, в рамках комплексных программ по профилактике правонарушений и проектов Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на 2017-2020 годы.

С целью пресечения пьянства и наркомании в подростковой среде сотрудниками ПДН линорганов проведено более 70 выступлений на радио и в печатных изданиях, а также, совместно с представителями общественных организаций и врачами – наркологами, в учебных заведениях проведено более

полутора тысяч профилактических бесед по данной тематике.

Принятые меры профилактического характера привели к снижению количества выявленных несовершеннолетних за административные правонарушения в сфере антиалкогольного законодательства на 42,8 % (с 84 до 48). В наркотическом, либо токсическом опьянении (ст.ст. 6.8, 6.9 КоАП РФ) выявлено 6 несовершеннолетних (2018 - 4). В алкогольном опьянении (ч.1-2 ст. 20.20, ст. 20.21, ч.1-2 ст. 20.22 КоАП РФ) – 42 (2018 - 81). Количество преступлений по ст. 228 УК РФ в 2019 - 7 (2018 - 5)<sup>6</sup>.

Итак, можно убедиться в том, что деятельность сотрудников ПДН на объектах транспортной инфраструктуры имеет ряд особенностей, которые связаны с выявлением мест проведения досуга молодежи, находящихся рядом с объектами транспорта; пресечение фактов нахождения безнадзорных несовершеннолетних на объектах транспорта, проведение разъяснительных работ в образовательных учреждениях и других профилактических мероприятий, направленных на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних. Следует отметить, что важность профилактической деятельности признают большинство сотрудников ПДН и считают ее не менее необходимой, чем раскрытие преступлений.

Мы полностью согласны с мнением Павловой Л.В., которая указывает что «Предупреждение безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних – сложная и трудная работа, требующая исключительно высокого профессионального мастерства, широкого кругозора тех, кто ей занимается. Учитывая сложность вопроса предупреждения безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, считаем, что данными вопросами должны заниматься высококвалифицированные специалисты, знающие детскую психологию, умеющие правильно оценить жизненные ситуации, в которые они попадают, способные принять соответствующие меры в каждом конкретном случае. Из этого вытекает необходимость комплектования подразделений по делам несовершеннолетних линорганов МВД России на транспорте такими кадрами, которые способны по своим деловым качествам справляться с возложенными на них обязанностями. Следует проявлять постоянную заботу о совершенствовании их профессионального мастерства. Очень важно, чтобы рядом с молодежью работали умудренные опытом сотрудники, ко-



торые в качестве наставников помогали бы быстрее 51 им освоить дело»<sup>7</sup>.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 24 июня 1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» // СПС «КонсультантПлюс»
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»
3. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // СПС «КонсультантПлюс»
4. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // СПС «КонсультантПлюс»
5. Распоряжение Правительства РФ от 22 марта 2017 г. № 520-р «Об утверждении Концепции развития системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на период до 2020 года» // СПС «КонсультантПлюс»
6. Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (вместе с "Инструкцией о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений") // СПС «КонсультантПлюс»
7. Приказ МВД России от 15 июня 2011 № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте» // СПС «КонсультантПлюс»
8. Приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс»
9. Приказ МВД от 28 марта 2015 г. № 381 «Об организации взаимодействия территориальных органов МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте с иными территориальными органами МВД России и разграничения объектов оперативного обслуживания» // СПС «КонсультантПлюс»
10. Административная деятельность полиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019.
11. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел [Электронный ресурс]: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Н.К. Джафаров [и др.]. — Электрон. текстовые данные. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017. — 191 с. — 978-5-238-02799-9. — Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/71136.html>
12. Деятельность подразделений по делам несовершеннолетних. Учебное пособие. Кардашевский В.В., Морукова А.А., Калинина С.В., Дорошенко О.М., Родионова Е.Ю. Москва, 2017.
13. Павлова Л.В. К вопросу об организационных основах деятельности подразделений по делам несовершеннолетних линейных отделов МВД России на транспорте // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации зарубежных стран // Сборник материалов Всероссийского научно-практического семинара. 2017. Издательство: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (Рязань)

<sup>1</sup>Транспортная безопасность - состояние защищенности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства (Федеральный закон от 09 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»).

<sup>2</sup>Объекты транспортной инфраструктуры - технологический комплекс, включающий в себя: железнодорожные вокзалы и станции, автовокзалы и автостанции; тоннели, эстакады, мосты; морские терминалы, акватории морских портов; аэродромы и аэропорты; участки автомобильных дорог, железнодорожных и внутренних водных путей, вертодромы, посадочные площадки, а также обеспечивающие функционирование транспортного комплекса здания, сооружения и помещения для обслуживания пассажиров и транспортных средств, погрузки, разгрузки и хранения грузов повышенной опасности и (или) опасных грузов, здания, строения, сооружения, обеспечивающие управление транспортным комплексом, его функционирование, используемые федеральными органами исполнительной власти в области транспорта, их территориальными органами и подведомственными организациями, а также объекты систем связи, навигации и управления движением транспортных средств воздушного, железнодорожного, морского и внутреннего водного транспорта (Федеральный закон от 09 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»)

<sup>3</sup>Транспортные средства - устройства, предназначенные для перевозки физических лиц, грузов, багажа, ручной клади, личных вещей, животных или оборудования, установленных на указанных транспортных средствах устройств, в значениях, определенных транспортными кодексами и уставами, и включающие в себя: транспортные средства автомобильного транспорта, используемые для регулярной перевозки пассажиров и багажа или перевозки пассажиров и багажа по заказу либо используемые для перевозки опасных грузов, на осуществление которой требуется специальное разрешение; воздушные суда гражданской авиации, используемые для осуществления коммерческих воздушных перевозок и (или) выполнения авиационных работ; воздушные суда авиации общего назначения; суда, используемые в целях торгового мореплавания, суда, используемые на внутренних водных путях для перевозки пассажиров, транспортные средства городского наземного электрического транспорта (Федеральный закон от 09 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»)

<sup>4</sup>антиобщественные действия - действия несовершеннолетнего, выражающиеся в систематическом употреблении наркотических средств, психотропных и (или) одурманивающих веществ, алкогольной и спиртосодержащей продукции, занятии проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством, а также иные действия, нарушающие права и законные интересы других лиц (Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»)

<sup>5</sup>Инспекторы по делам несовершеннолетних Читинского линейного отдела провели для учащихся начальных классов урок безопасности <https://забайкальскоелу.мвд.рф/novosti/item/18205301/>

<sup>6</sup>Информационно-аналитический обзор о состоянии работы по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на объектах транспорта в 2019 году [https://цфот.мвд.рф/informaciya/Tekst\\_of\\_vist/item/17783360/](https://цфот.мвд.рф/informaciya/Tekst_of_vist/item/17783360/)

<sup>7</sup>Павлова Л.В. К вопросу об организационных основах деятельности подразделений по делам несовершеннолетних линейных отделов МВД России на транспорте // Административная деятельность правоохранительных органов Российской Федерации зарубежных стран // Сборник материалов Всероссийского научно-практического семинара. 2017. Издательство: Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний (Рязань)

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF LICENSING EMPLOYMENT  
ACTIVITIES OF CITIZENS OF RUSSIA ABROADОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
ПО ТРУДОУСТРОЙСТВУ ГРАЖДАН РОССИИ ЗА ГРАНИЦЕЙ**Olga Vladimirovna Kurbatova**

Associate Professor, Department of Administrative Law Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Ya. Kikotya, PhD in Economics, Associate Professor

**Ольга Владимировна Курбатова**доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат экономических наук, доцент  
E-mail: Statya2015@mail.ru

Для цитирования: О.В. Курбатова. Организационно-правовые основы лицензирования деятельности по трудоустройству граждан России за границей // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С. 53-55.

**Annotation.** The article reveals the legal basis and procedure for the employment of citizens of the Russian Federation outside the territory of Russia.**Keywords:** external labor migration; migration policy; labor activity; licensing; administrative responsibility**Аннотация.** В статье раскрыты правовые основы и порядок осуществления деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории России.**Ключевые слова:** внешняя трудовая миграция; миграционная политика; трудовая деятельность; лицензирование; административная ответственность

В условиях сложившейся в Российской Федерации негативной демографической ситуации любой миграционный отток населения, связанный со сменой постоянного места жительства или временного трудоустройства за границей, является серьезным вызовом для условий и перспектив экономического развития страны, поскольку затрагивает вопросы как утечки умов, так и нехватки трудоспособного населения в нашей стране.<sup>1</sup>

Зарубежные работодатели также заинтересованы в привлечении квалифицированных специалистов, при этом зачастую нарушают права и свободы соотечественников, а также не выполняют обязательств по трудовому контракту.

Многие граждане Российской Федерации в целях трудоустройства за границей пользуются услугами соответствующих организаций, осуществляющих такой вид деятельности. Мы согласны с мнением О.В. Немченко о важности законодательного регулирования деятельности фирм, занимающихся содействием в трудоустройстве граждан России за пределами Российской Федерации<sup>2</sup>, что, в свою очередь, будет способствовать защите прав российских граждан в рассматриваемой сфере.

В этой связи считаем, что вопросы обеспечения возможности трудоустройства граждан Российской

Федерации за границей, а также регламентации деятельности организаций, оказывающих содействие в трудоустройстве за рубежом, должны занимать особое место в миграционной политике государства. Анализ Концепции миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы показывает, что данные вопросы в ней не нашли отражения. В основном Концепция посвящена совершенствованию порядка трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Проблемы внешней трудовой эмиграции не освещаются, лишь констатируется количество российских граждан, выезжающих на работу за границу (около 60 тысяч<sup>3</sup>). Так, за 2017 г. на работу за рубеж выехало 55 тыс. 781 чел., за 2018 г. – 58 тыс. 44 чел., за январь - июнь 2019 г. – 27 тыс. 293 чел.<sup>4</sup> Недостатком данного массива информации является учет только тех граждан, которые трудоустроились официально.

Отметим, что деятельность, связанная с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, осуществляется только российскими юридическими лицами на основании лицензии.<sup>5</sup> В соответствии с законом такой вид деятельности подлежит лицензированию.<sup>6</sup> Потребность в лицензировании данного

вида предпринимательской деятельности обусловлена необходимостью обеспечения государственного контроля в рассматриваемой сфере.

Порядок предоставления соответствующей лицензии определен в Постановлении Правительства РФ от 08.10.2012 № 1022 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» (далее – Постановление № 1022)<sup>7</sup> и Приказе МВД России от 03.10.2017 № 760 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» (далее – Регламент № 760)<sup>8</sup>.

В соответствии с п. 3 Постановления № 1022 деятельность по трудоустройству за границей включает в себя оказание услуг:

- по трудоустройству граждан Российской Федерации, за исключением трудоустройства граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства (трудоустройство за границей граждан);

- по трудоустройству граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства (трудоустройство за границей моряков).

Кроме того, в данном Постановлении определены лицензирующий орган (МВД России<sup>9</sup>); лицензионные требования как при осуществлении деятельности по трудоустройству за границей граждан, так и при осуществлении деятельности по трудоустройству моряков; перечень документов, необходимых для предоставления соискателями лицензии в лицензирующий орган; перечень грубых нарушений лицензионных требований. Установлено, что за предоставление лицензирующим органом лицензии, за ее переоформление, а также выдачу дубликата должна быть уплачена государственная пошлина. Ее размеры определены в ст. 333.33 Налогового кодекса Российской Федерации; порядок уплаты установлен в ст. 333.18 данного закона.

Процесс лицензирования рассматриваемой деятельности детализирован в Регламенте № 760. Дан-

ный документ регламентирует сроки, последовательность административных процедур (действий) Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГУВМ МВД России), а также порядок взаимодействия указанного органа с федеральными органами исполнительной власти при предоставлении государственной услуги. Кроме того, в Регламенте № 760 закреплены основания:

- для приостановления предоставления государственной услуги - непредставление необходимых документов, несоблюдение требований к их оформлению;

- для отказа в предоставлении государственной услуги – недостоверная или искаженная информация в представленных документах, а также несоответствие соискателя лицензии или лицензиата установленным лицензионным требованиям.

Следует учесть, что государственная услуга по лицензированию рассматриваемого вида деятельности не предоставляется в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

Приказом Росстата от 31 марта 2017 г. № 220 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством внутренних дел Российской Федерации статистического наблюдения за внешней трудовой миграцией»<sup>10</sup> утверждены полугодовые формы федерального статистического наблюдения о численности и составе российских граждан, выехавших на работу за границу.

Так, лицензиаты, получившие лицензию на осуществление деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, на 15 день после отчетного периода предоставляют указанные сведения территориальному органу МВД России на региональном уровне.

В свою очередь, территориальный орган МВД России на региональном уровне на 30 день после отчетного периода предоставляет указанные сведения Министерству внутренних дел Российской Федерации и территориальному органу Росстата в субъекте Российской Федерации.

За незаконную деятельность по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей установлена административная ответственность

(ст. 18.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

В заключении отметим, что эмиграция из России является важной частью миграционной политики. Значимость государственного управления процессами эмиграции обусловлена необходимостью поддерживать баланс между основными конституционными правами человека и интересами государства по предотвращению оттока своих граждан. В целях защиты прав граждан Российской Федерации в рассматриваемой сфере, а также обеспечения принципа равного обращения в области труда с работниками принимающего государства следует усилить контроль за организациями, направляющими граждан Российской Федерации за границу для работы по найму.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ионцев В.А., Рязанцев С.В., Ионцева С.В. Новые тенденции и формы эмиграции из России // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 2. - С. 499 - 509.

2. Малышев Е.А. Лицензионный контроль в сфере деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству за границей граждан Российской Федерации // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батршин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. - 164 с.

3. Немченко О.В. Правовое регулирование лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации. / Автореф. на соиск. уч. степ. к.ю.н., Москва, 2012 г. - 36 с.

#### Bibliography:

1. Iontsev V.A., Ryazantsev S.V., Iontseva S.V. New trends and forms of emigration from Russia // Economy of the region. 2016.V. 12. Issue. 2. - S. 499 - 509.

2. Malyshev E.A. Licensed control in the field of activities related to the provision of employment services abroad for citizens of the Russian Federation // Actual problems of harmonizing judicial reform with the reform of state control and supervision: collection of scientific articles / R.Yu. Batrshin, N.I. Burmakina, N.D. Booth et al.; open for the release of A.I. Stakhov. M.: RPMU, 2018. - 164 p.

3. Nemchenko O.V. Legal regulation of licensing of activities related to the employment of citizens of the Russian Federation outside the Russian Federation. / Abstract. for a job. student step. Candidate of Law, Moscow, 2012 - 36 p.

<sup>1</sup>Малышев Е.А. Лицензионный контроль в сфере деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству за границей граждан Российской Федерации // Актуальные проблемы гармонизации судебной реформы с реформой государственного контроля и надзора: сборник научных статей / Р.Ю. Батршин, Н.И. Бурмакина, Н.Д. Бут и др.; отв. за выпуск А.И. Стахов. М.: РГУП, 2018. 164 с.; Ионцев В.А., Рязанцев С.В., Ионцева С.В. Новые тенденции и формы эмиграции из России // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 2. С. 504.

<sup>2</sup>Немченко О.В. Правовое регулирование лицензирования деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации. / Автореф. на соиск. уч. степ. к.ю.н., Москва, 2012 г. - С. 6

<sup>3</sup>П. 6 Указа Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 31.10.2018

<sup>4</sup><https://www.fedstat.ru/indicator/58168> (дата обращения 10.02.2020г.). Данные за весь 2019 г. на момент написания статьи отсутствуют.

<sup>5</sup>Статья 18 Закона РФ от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, № 17, 22.04.1996, ст. 1915

<sup>6</sup>п. 35 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Российская газета, № 97, 06.05.2011

<sup>7</sup>Собрание законодательства РФ, 15.10.2012, № 42, ст. 5713

<sup>8</sup>Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.10.2017

<sup>9</sup>В п. 21 Регламента № 760 назван непосредственный субъект предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации – Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации

<sup>10</sup>СПС КонсультантПлюс



## THE FIGHT AGAINST ILLEGAL MIGRATION IN THE UNITED STATES AT THE PRESENT STAGE

## БОРЬБА С НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИЕЙ В США НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

**K.Yu. Laryushkin**

cadet of the Institute for Preliminary Investigation Training Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after. V.Ya. Kikotya private police

**К.Ю.<sup>1</sup> Ларюшкин**

курсант Института подготовки сотрудников для органов предварительного расследования Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя, рядовой полиции

**Научный руководитель**, старший преподаватель кафедры иностранных языков Московского университета МВД России имени В.Я.Кикотя Емельянова О.А.**Для цитирования:** К. Ю. Ларюшкин. Борьба с нелегальной миграцией в США на современном этапе // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.56-57.

**Annotation.** The article raises the problem of illegal migration in the United States. The issues of illegal migration concern many countries, including Russia, therefore the experience of other countries in the fight against illegal migration is especially interesting. More than half of the migrants illegally residing in the United States are Mexicans. The article outlines some aspects and statistics, the growth of crime and the relationship with a large number of migrants, new measures to combat illegal migration by President Donald Trump.

**Keywords:** illegal migration, tax evasion; social insecurity; anti-state way of life, crimes, organization of a criminal group, drug sales, burglaries and robberies, reforms of the American migration system.

**Аннотация.** В статье поднимается проблема нелегальной миграции в США. Вопросы нелегальной миграции касаются многих стран, в том числе и Россию, поэтому особенно интересен опыт других стран в борьбе с нелегальной миграцией. Более половины мигрантов, нелегально проживающих в Соединенных Штатах Америки, являются мексиканцами. В статье обозначены некоторые аспекты и статистические данные, рост преступности и связь с большим количеством мигрантов, новые меры по борьбе с нелегальной миграцией, осуществляемые президентом Дональдом Трампом.

**Ключевые слова:** нелегальная миграция, уклонение от уплаты налогов; социальная незащищенность; антигосударственный образ жизни, преступления, организация преступной группы, сбыт наркотиков, грабежи и разбои, реформы американской миграционной системы

Тема нелегальной миграции сегодня достаточно актуальна и вызывает много дискуссий в обществе. Это обычно является проблемой для развитых стран. Люди из стран третьего мира ищут способы обеспечить свою жизнь и идут на такое преступление, как незаконное пересечение границы.

Казалось бы, нет ничего плохого в том, что люди движутся к лучшей жизни в поисках достойного заработка и обеспечения жизни себе и своим близким. Однако такая социальная группа как нелегальные мигранты имеет ряд негативных последствий для стран, в которых они находятся. К ним относятся: уклонение от уплаты налогов; социальная незащищенность; антигосударственный образ жизни. Как правило, нелегальные мигранты — это люди с криминальным прошлым и низким уровнем образования.

Тема нелегальной миграции актуальна для такой страны как Соединенные Штаты. Эта страна всегда привлекала граждан других стран такими привилегиями как высокий уровень жизни, достойная зарплата и уверенность в завтрашнем дне. В США приезжает много мигрантов, однако большой проблемой для страны является нелегальная мигра-

ция из соседних стран, таких как Мексика и другие латиноамериканские страны.

Под определение нелегальных мигрантов в соответствии с законодательством США подпадают следующие категории:

- иностранцы, въезжающие или пребывающие в стране без документов, удостоверяющих личность, или с поддельными документами.
- мигранты, которые незаконно пересекли границу государства, а также те, чье право на въезд сфабриковано.
- иностранные граждане, находящиеся на территории государства с просроченной визой, а также иностранные студенты, не покинувшие страну по окончании учебы, и работники с просроченными трудовыми договорами.

По данным Международной организации по миграции, в настоящее время в США проживает более 46 миллионов мигрантов. Они составляют 14% от общей численности населения страны. Каждый год около 1 миллиона человек легально приезжают в США на постоянное место жительства. Большинство граждан переезжают в страну из Индии, Китая, Доминиканской Республики, Сальвадора и Кубы. В то же время, по некоторым данным, в настоящее

время в Штатах насчитывается более 12 миллионов нелегальных мигрантов, причем самый большой поток идет из Мексики. Более половины мигрантов, нелегально проживающих в Соединенных Штатах, являются мексиканцами.

подавляющее большинство политиков и журналистов, ссылаясь на различные статистические данные, утверждают, что нелегальные мигранты совершают меньше преступлений, чем граждане США или легальные мигранты.

Например, по данным исследования Йельского университета, в 2015 году нелегальные мигранты совершили в Техасе 800 преступлений, в то время как американские граждане совершили 1800. Таким образом, на долю нелегальных мигрантов приходится 44% всех совершенных преступлений. Но авторы исследования забыли сообщить, что нелегальные иммигранты составляют лишь около 5% населения штата.

Так получается, что 5% нелегалов совершили 44% всех преступлений. Если бы в штате не было нелегальных иммигрантов, то количество преступлений могло бы быть на 44% меньше. Население Техаса составляет около 29 миллионов человек, а в штате насчитывается 1,45 миллиона нелегальных иммигрантов.

Это означает, что на долю 1,45 миллиона нелегалов приходится 800 преступлений, то есть 55,7 преступления на 100 тысяч человек, а на долю 29 миллионов американцев – 1800 преступлений, то есть 6,2 преступления на 100 тысяч человек. Так, нелегальные иммигранты совершили преступлений в 8,9 раза больше, чем американские граждане штата Техас. [3 с.10]

В то время, когда президентом США был Барак Обама уровень преступности в стране в целом начал расти. Ряд криминологов связывают это с более мягкой миграционной политикой, которая привела к росту нелегальной миграции.

Это, в свою очередь, привело к росту таких преступлений как организация преступной группы, сбыт наркотиков, грабежи и разбои. С приходом к власти республиканца Дональда Трампа были приняты более жесткие меры.

На современном этапе борьба с незаконной миграцией состоит из таких мер как: строительство стены между Мексикой и Соединенными Штатами и выделение дополнительных средств из государственного бюджета на принудительное выдворение нелегальных мигрантов из страны.

Стоит отметить, что в начале апреля мексиканские власти отказались сдерживать огромные караваны мигрантов, стремящихся попасть в США. Два месяца спустя президент США Дональд Трамп объявил, что введет пошлины в размере 5% на все това-

ры из Мексики до тех пор, пока Мехико "не разберется с проблемой мигрантов". "Плата должна была увеличиваться ежемесячно, пока к октябрю она не достигнет 25%.[2, с.2]

Мехико решил пойти навстречу Вашингтону после такой угрозы для своей экономики. Президент Андрес Мануэль Лопес Обрадор заявил, что выслушает предложение Трампа "при одном условии. ""Мы не допустим ничего, что нанесет ущерб нашему суверенитету", - заявил мексиканский президент. В то же время он выразил уверенность, что оба государства придут к соглашению до того, как американские санкции в отношении мексиканских товаров вступят в силу. [1, с.16]

В середине мая 2018 года Дональд Трамп объявил, что собирается реформировать американскую иммиграционную систему. В частности, он заявил о своем намерении отменить "зеленые карты". Трамп намерен заменить лотерейные «грин-карты» новыми визами - Build America Visa. Реформа преследует две цели: защитить границы США и положить конец нелегальной иммиграции, а также привлечь в страну лучшие кадры иммигрантов.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Верховный суд США разрешил Трампу строить стену на границе с Мексикой без одобрения Конгресса. URL: <https://www.forumdaily.com/verhovnyj-sud-ssha-razreshil-trampu-stroit-stenu-na-granice-s-meksikoj-bez-odobreniya-kongressa/> (дата обращения: 20.01.2020).
2. Гарусова Л.Н., Журбей Е.В., Владимирова Д.А. Китайские иммигранты в США: историческая ретроспектива // Ойкумена. 2018. № 2. С. 8—16.
3. Никольская Г.К. Государственная иммиграционная политика США. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 115 с.
4. Трипольский М. Стена от нелегалов нужна ли она США? 21.02.2010.
5. Цапенко И.В. Роль иммиграции в экономике развитых стран // Мировая экономика и международные отношения. 2004. № 5. С. 27—39.
6. 2014 Executive Actions on Immigration. URL: <https://www.uscis.gov/archive/2014-executive-actions-immigration/> (дата обращения: 20.01.2020)

<sup>1</sup>Ларюшкин К.Ю

ON THE ISSUE OF THE QUOTA PROCEDURE FOR ATTRACTING FOREIGN  
LABOR TO THE RUSSIAN FEDERATIONК ВОПРОСУ О ПРОЦЕДУРЕ КВОТИРОВАНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННОЙ  
РАБОЧЕЙ СИЛЫ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ**Tatiana Alekseevna Lakhtina**

associate Professor of the Department of administrative law Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

**Lyubov Sergeevna Komovkina**

associate Professor of the Department of administrative law Kikot Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

**Татьяна Алексеевна Лахтина**

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

**Любовь Сергеевна Комовкина**

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

**Для цитирования:** Т. А. Лахтина, Л. С. Комовкина. К вопросу о процедуре квотирования привлечения иностранной рабочей силы в Российскую Федерацию // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.58-60.**Annotation.** the article reveals some problems of legal regulation of the procedure for quoting invitations to enter the Russian Federation for the purpose of employment.**Keywords:** quotas, labor migration, migration policy**Аннотация.** В статье раскрываются некоторые проблемы правового регулирования процедуры квотирования приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности.**Ключевые слова:** квоты, трудовая миграция, миграционная политика

Программно-целевой принцип управления потоком различных категорий мигрантов лежит в основе миграционной политики главных принимающих государств, при этом учитываются текущие и перспективные социально-экономические потребности, состояние национального рынка труда. Первостепенное внимание сосредоточено на вопросах трудовой миграции, в частности, селективных способах отбора востребованных специалистов, проблеме беженцев, а также противодействия нелегальной миграции, что не является игнорированием иных аспектов трансграничной миграции.

Современную миграционную политику России можно условно разделить на две составляющие. Первая - это регулирование отношений на рынке труда между работодателем и иностранными гражданами. И вторая – это стимулирование переселения соотечественников из-за рубежа.

В то же время, вопросы привлечения иностранной рабочей силы в сфере государственного регулирования рынка труда всегда противоречивы. А

одной из правовых форм достижения государством социально-экономических интересов, реализуемых путем селективной государственной миграционной политики, выступает квотирование<sup>1</sup>.

Разрешение на привлечение прибывшего в Российскую Федерацию на основании визы иностранного работника для осуществления трудовой деятельности предоставляется в пределах квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности. Последние утверждаются ежегодно Правительством РФ по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с учетом демографической ситуации и возможностей данного субъекта по обустройству иностранных граждан.

В соответствии с Правилами,<sup>2</sup> регламентирующими рассматриваемую процедуру, подготовку предложений по определению потребностей и утверждению квот осуществляет Министерство труда и социальной защиты РФ на основании обоснован-

ных предложений исполнительных органов государственной власти субъектов РФ о потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих на основании визы. Предложения субъектов РФ рассматриваются межведомственной комиссией, формируемой из числа представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, при этом учитываются данные мониторинга ситуации на рынке труда субъектов РФ.

Министерство труда и социальной защиты РФ представляет в Правительство РФ в срок не позднее 15 ноября соответствующего года проект акта Правительства РФ об определении потребности в привлечении в РФ прибывающих на основании визы иностранных работников, в том числе, по приоритетным профессионально-квалификационным группам, утверждении квот на очередной год, включающий установление резерва квот в размере не более 30 процентов согласованных предложений субъектов РФ. Утверждает распределение квот по субъектам РФ в двухнедельный срок с даты вступления в силу акта Правительства РФ; в течение 5 рабочих дней со дня вступления в силу акта об утверждении распределения квот - утверждает перечень профессий (специальностей, должностей). Кроме того, вносит изменения в распределение квот по субъектам РФ и перечень профессий в течение года, на который утверждены квоты, не позднее 1 декабря.

На 2020 г. общая квота выдачи приглашений и разрешений на осуществление трудовой деятельности иностранным работникам, установлена в размере 104993 единиц<sup>3</sup>. В 2019 г. указанная квота составила 144583 единицы, а в 2018 г. – 178454. То есть наблюдается сокращения квоты на приглашения на въезд в целях осуществления трудовой деятельности.

На наш взгляд, причинами малой эффективности применяемой процедуры квотирования иностранной рабочей силы стали, во-первых, централизация такой процедуры, отсутствие региональной дифференциации в определении условий привлечения иностранных работников, что приводит к нелегальным миграционным потокам, увеличению масштабов практики их незаконного использования.

Во-вторых, неэффективное управление миграционными процессами, выражающееся в снижении квот и увеличении числа трудящихся мигрантов на

основании патента, что привело к замещению квалифицированной рабочей силы на неквалифицированную, снижению результативности от ее использования. Указанное противоречит одной из целей современной Концепции государственной миграционной политики<sup>4</sup>- использованию интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания России.

В- третьих, наблюдается отсутствие механизма распределения квоты между обратившимися за их получениями иностранными гражданами. Подобное касается и механизма распределения разрешений на временное проживание. В целях совершенствования порядка выдачи иностранным гражданам разрешений на временное проживание МВД России был подготовлен проект федерального закона о внесении изменений в статью 6 закона № 115-ФЗ, предусматривающий распределение квот решением комиссии, созданной в этих целях высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, с участием представителей территориальных органов заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, в том числе в сфере миграции и в сфере безопасности, а также органов службы занятости и социальной защиты<sup>5</sup>, однако изменения так и не были приняты.

Обратим внимание на вопрос организованного набора иностранной рабочей силы. Указанное направление миграционной политики является, на наш взгляд, перспективным. Первым заключенным соглашением об организации оргнабора стало соглашение с Узбекистаном<sup>6</sup>.

В настоящее время подобное соглашение заключено и с Таджикистаном<sup>7</sup>. Тем не менее, накопленный опыт взаимодействия говорит о том, что целый ряд правовых и организационных факторов препятствуют его превращению в канал удовлетворения потребностей российского рынка труда востребованными специалистами.

В заключение отметим, в современных реалиях приоритетным является рациональное использование квалифицированного иммиграционного потенциала иностранных граждан. Представляется, что в сфере трудовой миграции необходимо принятие отдельного законодательного акта, который будет регламентировать правовой статус трудовых мигрантов, что позволит упорядочить ситуацию с



оформлением иностранных работников, снизит коррупционные риски и, как следствие, оптимизирует ситуацию на рынке труда.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собрание законодательства РФ, 05.11.2018, № 45, ст. 6917

2. Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2013 г. № 800 «Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу» // Собрание законодательства РФ", 23.09.2013, № 38, ст. 4814.

3. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации (Заключено в г. Москве 05.04.2017).

4. Распоряжение Правительства РФ от 16.04.2019 № 755-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации» // СПС «Консультант плюс»

5. Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика. Монография. «Юстицинформ», 2017.

6. Прудников А.С. Организационно-правовые аспекты предоставления государственных услуг в сфере миграции / Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата № 3 (54)2019. С.73.

7. Прудников А.С., Харламов С.О. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации. М., «Юнити-Дана» 2018.

<sup>1</sup>Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика. Монография. «Юстицинформ», 2017.

<sup>2</sup>Постановление Правительства РФ от 12 сентября 2013 г. № 800 «Об утверждении Правил подготовки предложений по определению потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, утверждению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу» // Собрание законодательства РФ", 23.09.2013, № 38, ст. 4814.

<sup>3</sup>См.: Постановление правительства РФ от 3 декабря 2019 г. № 1579 «Об определении потребности в привлечении иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2020 год.

<sup>4</sup>Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»

<sup>5</sup>Прудников А.С. Организационно-правовые аспекты предоставления государственных услуг в сфере миграции / Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата № 3 (54)2019. С.73.

<sup>6</sup>Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации (Заключено в г. Москве 05.04.2017).

<sup>7</sup>Распоряжение Правительства РФ от 16.04.2019 № 755-р «О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации».

LEGAL AND SOCIAL ASPECTS OF EDUCATIONAL  
MIGRATION IN RUSSIAПРАВОВЫЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УЧЕБНОЙ МИГРАЦИИ  
В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ**Tamara Vasilevna Lebedeva**

candidate of geographical Sciences, associate Professor, research associate of the Department of demography of the Higher school of modern social Sciences (faculty) of the Lomonosov Moscow state University

**Тамара Васильевна Лебедева**

кандидат географических наук, доцент, научный сотрудник кафедры демографии Высшей школы современных социальных наук (факультета) МГУ имени М.В. Ломоносова

**E-mail:** shonohova@rambler.ru**Для цитирования:** Т.В. Лебедева. Правовые и социальные аспекты учебной миграции в Российскую Федерацию // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С. 61-67.

**Annotation.** The article emphasizes the importance of attracting foreign students to study at universities in the Russian Federation, and provides statistical data describing the flows of educational migration to Russia. The author has reviewed the legal framework related to educational migration, made conclusions and suggestions for its improvement. A special place is given to the consideration of social problems of adaptation and integration of foreign students and foreign graduates into the Russian society.

**Keywords:** export of educational services, educational migration, foreign students, legal framework, social problems, adaptation of educational migrants, integration of foreign graduates

**Аннотация.** В статье подчёркивается важность привлечения иностранных студентов для обучения в вузах Российской Федерации, приводятся статистические данные, характеризующие потоки учебной миграции в Россию. Автором проведён обзор нормативно-правовой базы, касающейся учебной миграции, сделаны выводы и предложения по её совершенствованию. Особое место отведено рассмотрению социальных проблем адаптации и интеграции иностранных студентов и выпускников-иностранцев в российский социум.

**Ключевые слова:** экспорт образовательных услуг, учебная миграция, иностранные студенты, нормативно-правовая база, социальные проблемы, адаптация учебных мигрантов, интеграция выпускников-иностранцев

Значение получения образования за рубежом сложно переоценить. Обучение за границей способствует приобретению специальности, возможности профессионального овладения иностранным языком, росту шансов на трудоустройство. У образовательного мигранта повышается интеллектуальный уровень, развивается способность мыслить самостоятельно, обретается уверенность в себе, появляется возможность изучения особенностей культур разных народов. При этом экспорт образовательных услуг вносит большой вклад в развитие национальной системы образования принимающей страны, способствуя занятости профессорско-преподавательского состава и принося доход за счёт предоставления образовательных услуг на контрактной основе. Иностранные студенты приносят также ощутимый доход экономике принимающей страны в виде оплаты культурно-бытовых расходов, поскольку значительные средства они вынуждены тратить на жильё, питание, проезд, учебную литературу, оплату связи, досуга и другое.

Однако выгоды, получаемые от привлечения иностранных студентов, не исчерпываются только финансовыми ресурсами, притекающими в страну: возвращаясь на родину, иностранцы – выпускники российских вузов, постепенно пополняя политические и финансовые элиты своих стран, приносят с собой толерантное отношение к России, сформированное у них на межличностном коммуникативном уровне, что самым непосредственным образом влияет на укрепление межгосударственного партнёрства и сотрудничества (т.е. выпускники российских вузов выступают в роли «мягкой силы»).

Для Российской Федерации привлечение иностранных граждан на учёбу может стать также эффективным источником пополнения трудовых ресурсов, поскольку в последние десятилетия в нашей стране отмечаются негативные демографические тенденции. По свидетельству отечественных учёных-демографов и экспертов, Россия вступила во вторую фазу депопуляции населения, когда в детородный возраст вступило малочисленное поколение

90-х годов XX в., с малым числом матерей. При этом значительно сократились миграционные потоки, в первую очередь, из новых независимых государств, образовавшихся после распада СССР, ввиду истощения миграционного потенциала.

Россия по численности иностранных студентов очной формы (по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры, аспирантуры и докторантуры) в 2016/2017 академическом году (181,7 тыс.

чел.) занимала только 7 место в мире среди стран-лидеров международного образования третичного уровня.

Как свидетельствуют данные таблицы 1, лидерами по численности иностранцев, обучающихся очно, являются США. По этому показателю отставание Российской Федерации от лидера - Соединённых Штатов Америки - составляет 4,5 раза [1, С. 307].

Таблица -1 Страны-лидеры международного образования третичного уровня

Название страны	Численность обучавшихся очно в 2016/ 2017 учебном году, тыс. человек
1. США	811,3
2. Великобритания	462,6
3. Австралия	306,7
4. Китай	241,5
5. Франция	231,0
6. Германия	228,8
7. Россия	181,7

Составлено автором по [1].

Как свидетельствуют статистические данные Социоцентра Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, только в высших учебных заведениях нашей страны в 2017/2018 академическом году по очной форме обучалось около 257 тыс. человек [2].

Численность иностранных студентов, обучающихся в высших учебных заведениях Российской Федерации, за 10 лет (с 2006/2007 по 2016/2017 академические годы) увеличилась в 2,5 раза. Странами-лидерами по числу обучавшихся в вузах нашей страны иностранцев являются Казахстан, Китай и Туркменистан (см. таблицу 2).

Таблица 2 - Страны мира, являющиеся лидерами по числу обучающихся очно в вузах Российской Федерации образовательных мигрантов в 2017/2018 учебном году в сравнении с 2016/2017 учебным годом

Страны мира	Обучалось в РФ в 2017/2018 уч. году, человек	в сравнении с 2016/2017 уч. годом, человек	Страны мира	Обучалось в РФ в 2017/2018 уч. году, человек	в сравнении с 2016/2017 уч. годом, человек
1. Казахстан	41 285	+ 1 528	11. Азербайджан	4 631	- 70
2. Китай	29 172	+ 2 397	12. Ирак	4 438	+ 594
3. Туркменистан	22 093	+ 4 829	13. Молдова	4 088	+ 121
4. Узбекистан	16 954	+ 2 786	14. Египет	3 763	+ 1 537
5. Таджикистан	16 291	+ 2 619	15. Монголия	3 198	+ 209
6. Индия	13 176	+ 3 331	16. Марокко	2 869	+ 257
7. Украина	13 078	- 575	17. Иран	2 785	+ 1 387
8. Кыргызстан	6 896	+ 1 197	18. Сирия	2 752	+ 454
9. Беларусь	5 482	+ 470	19. Армения	2 329	+ 169
10. Вьетнам	4 758	- 108	20. Нигерия	2 011	+ 29

Составлено автором по [2].

Как свидетельствуют данные таблицы 2, потоки учебных мигрантов из абсолютного большинства стран первой двадцатки по числу обучающихся очно в вузах Российской Федерации образовательных мигрантов в 2017/2018 академическом году имеют тенденцию к росту. Сокращение числа учебных мигрантов в вузы России за период 2016/2017 - 2017/2018 академические годы отмечалось лишь из Украины, Вьетнама и Азербайджана.

В целях увеличения потоков учебной миграции в Российскую Федерацию необходима корректировка действующей нормативно-правовой базы. Законодательство Российской Федерации в области привлечения, обучения и адаптации учебных мигрантов до настоящего времени представляет собой достаточно сложный и разрозненный комплекс нормативно-правовых актов. Ещё в Концепции государственной политики Российской Федерации в области подготовки национальных кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях, которая была утверждена Президентом Российской Федерации 18 октября 2002 года, подчёркивалась необходимость совершенствования и развития нормативно-правовой базы образовательной миграции в области регулирования вопросов приёма, обучения и выпуска иностранных граждан, а также процедуры их въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации [3].

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (Утверждена Президентом Российской Федерации 08 июня 2012 г.) впервые на законодательном уровне приводится определение понятия образо-

вательной миграции: «образовательная (учебная) миграция - миграция с целью получения или продолжения образования» [4]. В приведённом определении слова «образовательная» и «учебная» используются как синонимы.

Мероприятия по реализации основных положений названных выше концепций были предусмотрены в приоритетном проекте «Развитие экспортного потенциала российской системы образования» (от 30 мая 2017) [5], основные мероприятия которого были впоследствии интегрированы в государственную программу «Развитие образования» на 2018-2025 годы [6].

В обращении Президента Российской Федерации с Посланием Федеральному Собранию 1 марта 2018 года В.В. Путин предложил «создать максимально удобные, привлекательные условия для того, чтобы талантливая молодёжь из других стран приезжала учиться в наши университеты. Они приезжают. Но нужно создать условия, чтобы лучшие иностранные выпускники наших вузов оставались работать в России. Это в полной мере касается зарубежных учёных и квалифицированных специалистов. Считаю, что надо серьёзно совершенствовать и процедуру предоставления гражданства Российской Федерации. Фокус внимания должен быть на тех, кто нужен стране: на молодых, здоровых, хорошо образованных людях. Для них нужно создать упрощённую систему получения гражданства в России» [7]. В октябре 2018 г. была принята новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы [8], в которой в числе основных направлений ми-



грационной политики предусмотрено повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан, включая создание для них комфортного режима въезда в Российскую Федерацию, пребывания, получения образования и осуществления профессиональной деятельности на её территории. Достижение поставленных целей будет обеспечено в рамках реализации национальных проектов, в том числе «Образование», в государственной программе Российской Федерации «Развитие образования», в федеральном проекте «Экспорт образования».

За последний год дважды внесены изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», которые имеют прямое отношение к учебной миграции. Федеральный закон от 02.08.2019 № 257-ФЗ [9] позволяет предоставлять бессрочный вид на жительство (но не гражданство!) для русскоговорящих иностранцев: иностранным квалифицированным специалистам, работающим в России не менее 6 месяцев, и иностранным студентам, окончившим с отличием российские вузы. Наиболее «свежим» нормативно-правовым актом в области учебной миграции является Федеральный закон от 6 февраля 2020 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка трудоустройства в Российской Федерации обучающихся в российских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования иностранных граждан и лиц без гражданства» [10]. Внесённые изменения упрощают порядок трудоустройства студентов, обучающихся в Российской Федерации по очной форме в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, и работающих в свободное от учёбы время (начало действия документа - 05.08.2020 г.).

Кроме совершенствования нормативно-правовой базы, для стимулирования учебной миграции в Российскую Федерацию необходимо создание и поддержание на соответствующем уровне специальной инфраструктуры для обучения и проживания иностранных студентов: студенческих городков

и общежитий, учебных лабораторий и библиотек, транспортной инфраструктуры. В целях увеличения потока учебной миграции Минобрнауки России и администрациям вузов нашей страны необходимо активизировать заключение корпоративных соглашений о подготовке специалистов с зарубежными странами и университетами. Важным представляется разработка специальных программ кредитования и натурализации иностранных студентов, их социальной защищённости.

В свете решения поставленных задач особую актуальность приобретают социальные проблемы адаптации и интеграции иностранных студентов и выпускников-иностранцев в российский социум. Адаптация учебных мигрантов – это сложный многогранный и многоуровневый процесс, на который влияет большое количество факторов: степень владения языком, индивидуальные качества конкретной личности, имеющийся у иностранного студента жизненный опыт, социально-экономические особенности местонахождения учебного заведения, степень сходства между культурами, особенности конкретной культуры, к которой принадлежит учебный мигрант, и другие.

Студенту-иностранцу необходимо, во-первых, приспособиться к иноязычной и инокультурной среде, так как он вынужден изменить образ жизни, язык общения, имеющиеся привычки, поменять традиционные нормы поведения, мировоззрение. Большое значение на данном этапе имеет отношение к учебным мигрантам представителей образовательных организаций и коренного населения, отсутствие ксенофобии и мигрантофобии в принимающем сообществе. Организация встречи и регистрация иностранных студентов, размещение в общежитии учебного заведения, проведение диспансеризации, помощь в оформлении медицинской страховки значительно упрощает их пребывание в учебном заведении в первое время.

Во-вторых, учебные мигранты должны приспособиться к социально-экономическим условиям проживания в новом для них населённом пункте. Они оторвались от семьи, от родных и друзей, которые принимали участие в организации их жизненного пространства и в налаживании быта на родине. Даже студентам-выходцам из крупных городов, не говоря о бывших жителях сельской местности и ма-

лых городов, сложно привыкнуть к новым для них схемам организации дорожного движения, правилам проезда на общественном транспорте, к новому месту проживания, к новой культуре питания, к необходимости планирования расходов имеющихся финансовых средств и к другим.

В-третьих, адаптация учебных мигрантов к условиям обучения в образовательной организации, к учебному процессу, к студенческой жизни. Необходимость следования чёткому расписанию учебных занятий, овладения необходимым объёмом знаний, умений и профессиональных навыков, выработки линии поведения в образовательной среде вуза, выстраивания отношений студент-преподаватель, взаимодействия со студенческим сообществом, участия во внеучебной жизни образовательной организации требуют высокой активности личности студента-иностранца и приспособления к условиям окружающей образовательной среды. В связи с этим особую важность приобретает организация психолого-педагогического сопровождения адаптации иностранных студентов к условиям жизнедеятельности в образовательной среде.

В-четвёртых, иностранным студентам необходимо приспособиться к новым природно-климатическим условиям и новым часовым поясам, т.е. осуществить медико-биологическое приспособление. Например, студенты из тропических и экваториальных стран физиологически достаточно сложно приспосабливаются к суровым зимним и осенне-весенним временам года, часто подвержены простудным заболеваниям, из-за чего часть из них вынуждена прекращать обучение в России.

В настоящее время значительную роль в адаптации учебных мигрантов играют специальные подразделения по работе с иностранными учащимися вузов, НКО, волонтерские организации и движения. После вступления в действие Федерального закона от 6 февраля 2020 г. №16-ФЗ, когда студенты-иностранцы будут иметь право на упрощённый порядок трудоустройства, активную роль в адаптации учебных мигрантов будут играть и работодатели.

В условиях необходимости привлечения выпускников-иностранцев на национальный рынок труда особую актуальность приобретает проблема их интеграции в российский социум. Под интеграцией понимают включение иммигрантов и их

потомков в социальные институты принимающей страны [11]. При этом важнейшими проблемами взаимоотношений местного социума и мигрантов являются ксенофобия и мигрантофобия. Ксенофобия - это неуважение, нетерпимость, неприязнь или даже ненависть к чужакам, то есть к представителям другой национальной, расовой, половой или религиозной группы [12]. Мигрантофобия определяется как «вид этнической напряженности, при котором мигранты воспринимаются как носители угрозы социальной, культурной, этнической безопасности, при этом особенностью образа мигрантов является сочетание реальности и символических кодов, рациональности и мифичности» [13]. К числу основных причин, вызывающих мигрантофобию, относят межэтническую дифференциацию и угрозу изменения окружающей социальной среды. В принимающем сообществе возникает психологическое напряжение по причине неприятия мигрантов, отличающихся как антропологически (внешность и др.), так и социально (манера общения, язык, вера и др.).

Учебные мигранты, имеющие желание остаться жить и работать в России, отличаются от других категорий мигрантов высоким уровнем владения русским языком, адаптацией за время учёбы в нашей стране к региональным природным и социально-экономическим условиям, готовностью к осуществлению жизненной стратегии по созданию семьи и рождению детей. Поэтому учебную миграцию в современных демографических реалиях необходимо рассматривать как эффективный источник увеличения численности населения, пополнения численности трудоспособного населения и высококвалифицированных специалистов на рынке труда регионов Российской Федерации.

Таким образом, по итогам проведённых исследований можно сделать следующие выводы и предложения.

1. Нормативно-правовая база в сфере образовательной миграции вообще и учебной миграции в частности в Российской Федерации остаётся несовершенной. До настоящего времени на законодательном уровне не определены понятия «образовательная миграция», «учебная миграция», «учебный мигрант», «адаптация учебных мигрантов», «интеграция выпускников-иностранцев». Выделение этих

понятий на законодательный уровень необходимо, поскольку это поможет чётко определить предмет регулирования миграционного законодательства и круг субъектов миграционных отношений.

2. К разработке новых нормативно-правовых документов необходимо более широко привлекать представителей вузовского и академического научно-экспертных сообществ, а также представителей некоммерческих общественных, правозащитных организаций различных организационно-правовых форм. Ими накоплен значительный практический опыт не только в проведении мероприятий по адаптации и интеграции учебных мигрантов, но и в решении других миграционных проблем в Российской Федерации.

3. В целях стимулирования учебной миграции в Российскую Федерацию необходимо создание и поддержание на соответствующем уровне специальной инфраструктуры для обучения и проживания иностранных студентов: студенческих городков и общежитий, учебных лабораторий и библиотек, транспортной инфраструктуры. Необходимо активизировать заключение корпоративных соглашений о подготовке специалистов с зарубежными странами и университетами. Важным представляется разработка специальных программ кредитования и натурализации иностранных студентов, их социальной защищённости.

4. До настоящего времени не принят федеральный закон «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», проект которого был разработан ещё в 2017 году [14]. Несомненно, в данном законе особое место должно быть отведено адаптации образовательных мигрантов в целом, и учебных мигрантов в частности.

5. В процессе адаптации иностранных студентов ведущую роль играют специальные подразделения учебных заведений, которые проводят высокоорганизованную и целенаправленную работу по созданию условий для успешной адаптации студентов-иностранцев. При этом необходимо налаживание тесного взаимодействия управлений (отделов) по организации международного сотрудничества и по профориентации и трудоустройству.

6. В успешной интеграции бывших студентов-иностранцев должны быть заинтересованы

руководители предприятий и организаций разных направлений экономической деятельности и форм собственности, региональные и местные органы власти трудонедостаточных регионов нашей страны, особенно тех, где наблюдается этническая напряжённость, ксенофобия и мигрантофобия.

Только при условии динамичного совершенствования действующей нормативно-правовой базы учебной миграции, создания и поддержания на высоком уровне специальной инфраструктуры для организации обучения и жизнеобеспечения иностранных студентов, совершенствования методов адаптации и натурализации обучающихся, безусловно, возрастёт вклад учебной миграции в пополнение региональных и местных бюджетов, в решение проблем нехватки кадров высокой квалификации, в повышение рождаемости, в улучшение всей социально-экономической ситуации в регионах Российской Федерации.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Арефьев А.Л. Международное образование в глобальном и российском измерении.- В сб.: Образование и наука в России: состояние и потенциал развития. Сборник научных статей. - Выпуск 3. - М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга, 2018. – С. 301-327

2. Обучение иностранных граждан в образовательных организациях высшего образования Российской Федерации: Статистический сборник. Выпуск 16 / Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. – М.: Центр социологических исследований, 2019. – С. 23-29.

3. Концепция государственной политики Российской Федерации в области подготовки национальных кадров для зарубежных стран в российских образовательных учреждениях. Одобрена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 18 октября 2002 года. СПС «Гарант» [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/>

[inter/conception/](http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/conception/) (дата обращения: 22.01.2020)

4. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. (утв. Президентом РФ 8 июня 2012 г. № ПП-1490) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/>

doc/70088244/#ixzz5lX8OxJeZ (дата обращения: 28.01.2020 г.)

5. Паспорт приоритетного проекта «Развитие экспортного потенциала российской системы образования» в редакции протокола от 30 мая 2017 года № 6 [Электронный ресурс]. - URL: <http://government.ru/projects/selection/653/>

(дата обращения: 28.01.2020)

6. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2018-2025 годы. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1642 [Электронный ресурс]. - URL: [https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71](https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71748426/)

748426/ (дата обращения: 25.01.2020)

7. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 01.03.2018 [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_291976/#dst0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_291976/#dst0) (дата обращения: 25.01.2020)

8. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. Утверждена Указом Президента РФ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» от 31 октября 2018 года [Электронный ресурс]. - URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> (Дата обращения: 28.01.2020)

9. Федеральный закон от 02.08.2019 № 257-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство» [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_330654/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330654/) (Дата обращения: 26.12.2019)

10. Федеральный закон от 6 февраля 2020 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка трудоустройства в Российской Федерации обучающихся в российских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования иностранных граждан и лиц без гражданства» [Электронный ресурс]. - URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_344779/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_344779/) (Дата обращения: 10.02.2020)

11. Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетрадь / гл. ред. И. С. Иванов. Российский совет по международным делам. - М.: Спецкнига, 2014. - 24 с.

12. Ксенофобия - что это такое? Определение, значение, перевод [Электронный ресурс]. – URL: <https://что-это-такое.ru/xenophobia> (Дата обращения: 11.01.2020)

13. Нос Н.М. Мигрантофобия как социальное явление в структуре межэтнических отношений: дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04 // Нос Наталья Михайловна. Краснодар, 2007. - 185 с. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.dslib.net/soc-struktura/migrantofobija-kak-socialnoe-javlenie-v-strukture-mezhjetnicheskih-otnoshenij.html> (Дата обращения: 11.01.2020)

14. ФАДН России подготовлен проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. - URL: [http://fadn.gov.ru/news](http://fadn.gov.ru/news/2017/05/12/3216-fadn-rossii-podgotovlen-proekt-federalnogo-zakona-o-sotsialnoy-i-kulturnoy-adaptatsii-i-integratsii-inostrannyh-grazhdan-v-rossiyskoy-federatsii)

/2017/05/12/3216-fadn-rossii-podgotovlen-proekt-federalnogo-zakona-o-sotsialnoy-i-kulturnoy-adaptatsii-i-integratsii-inostrannyh-grazhdan-v-rossiyskoy-federatsii (Дата обращения: 26.12.2019).



## CURRENT ISSUES OF MIGRATION POLICY (ON THE EXAMPLE OF GERMANY)

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ  
(НА ПРИМЕРЕ ГЕРМАНИИ)**Irina Arkadievna Gorsheneva**Head of Foreign Language Department Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V.Y. Kikot,  
Candidate of Law, Professor**Liudmila Anisimovna Bezborodova**Associate Professor of Foreign Language Department Moscow University of the Ministry of Internal Affairs  
of Russia named after V.Y. Kikot**Diana Pavlovna Liseenkova**Cadet of 186 group Faculty for training officers for operative divisions, Private of Police Moscow University of the Ministry of Internal Affairs  
of Russia named after V.Y. Kikot.**Ирина Аркадьевна Горшенева**заведующая кафедрой иностранных языков МосУ МВД России имени В.Я.Кикотя, кандидат юридических наук, профессор,  
заслуженный работник Высшей школы РФ**Людмила Анисимовна Безбородова**

Доцент кафедры иностранных языков МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя

**Диана Павловна Лисенкова**

курсант 186 учебного взвода, ФПСОПП, рядовой полиции МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя.

**Для цитирования:** И.А. Горшенева, Л.А. Безбородова, Д.П. Лисенкова. Актуальные вопросы миграционной политики (на примере Германии) // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.68-70.**Annotation.** The Article deals with the specifics of Germany migration policy aimed at regulating migration flows. The purpose of the article is to determine the causes of high crime rate among migrants and to highlight proper measures to fight it. The object of research is the legislation in the field of migration and of final media in Germany.**Keywords:** migration, migration flows, migrants, refugees, crime.**Аннотация.** В статье рассматриваются особенности миграционной политики Германии по урегулированию миграционных потоков. Цель статьи: определить причины высокого уровня преступности среди мигрантов, и выделить необходимые меры для борьбы с ней. Предметом исследования являются нормативно-правовые акты в сфере миграции и официальные источники СМИ Германии.**Ключевые слова:** миграция, миграционные потоки, мигранты, беженцы, преступность

Урегулирование миграционных потоков – одна из актуальных задач ФРГ на сегодняшний день. Как известно, с 2015 года ФРГ активно начала принимать к себе беженцев для защиты и предоставления им убежища. Безусловно, эта политика «открытых дверей» характеризует данное государство как великодушную, отзывчивую страну, готовую прийти на помощь людям, нуждающимся в этом. Проявив сочувствие и солидарность к беженцам, Германия во многом является ориентиром и моральным авторитетом для остальных стран-членов Евросоюза.

Но это только на первый взгляд. Изучая научную литературу по данной теме и официальные информационные источники Германии, можно прийти к выводу, что увеличение числа мигрантов приводит к множеству проблем в государстве, одна из которых - рост преступности. Статистика преступности в Германии показывает, что с 2015 года произошел резкий скачок количества совершаемых

преступлений. Такое увеличение преступных деяний непосредственно связано с иммиграцией беженцев в том же году, так как наибольшее число преступников является мигрантами.

Следовательно, проблема беженцев состоит в том, что значительное число их представителей совершают большое количество преступлений. Почти 30% всех подозреваемых составляют мигранты, которые прибыли в Германию как беженцы, ищущие убежище.

**Анализом преступности в ФРГ занимаются:**

- Федеральное ведомство криминальной полиции;
- Федеральное ведомство по миграции и беженцам;
- Уполномоченный правительства по делам миграции, беженцев и интеграции;
- Федеральное статистическое ведомство.

Из статистики за первый квартал 2018 года: большинство преступлений (28%) совершено в сфере «преступления против собственности» и в сфере «оборота контрафактной продукции». Затем следу-

ют кражи (23%), которые в 69% случаев были кражи в магазине. Преступления против свободы личности составили 22%, причем 76% из них – умышленное причинение тяжкого вреда. Каждое десятое преступление было преступлением, связанным с оборотом наркотиков.

Преступления «против половой неприкосновенности и половой свободы» составили 1,6%. Среди них не только изнасилования, но и жестокое обращение с детьми, и менее тяжкие, такие как экзгибиционизм, домогательства или принуждение.

С января по март 2018 года было совершено 89 преступлений против жизни, по крайней мере, с одним «иммигрантом» в качестве подозреваемого<sup>1</sup>.

#### Причины преступности:

- Криминалисты исследовательского центра Нижней Саксонии объясняют рост преступности тем фактом, что в разгар миграционного кризиса в Германию прибыло непропорционально много юношей, а также молодых и одиноких мужчин. А преступников, хулиганов и насильников в возрастной категории юношей и мужчин от 14 до 30 лет – вне зависимости от их национальности больше, чем в любой другой группе населения.

- Кроме того, эти мигранты испытывают такие социальные проблемы как безработица, отсутствие образования, личный опыт жертв насилия. Исследователи считают, что это факторы, которые также способствуют ассоциальному, преступному поведению беженцев.

- Массовое размещение беженцев разных религий, этнических групп, национальностей, пола и происхождения в лагерях для размещения беженцев стало серьезной проблемой и потребовало вмешательства властей.

- Чувство безнаказанности, вызванное тем, что беженцы, не являясь гражданами Германии, рассчитывают на лояльность в применении к ним норм уголовного закона и мер принудительного воздействия<sup>2</sup>.

#### Меры по урегулированию миграционных потоков

- Распределение беженцев по Евросоюзу

На переговорах со своими европейскими соседями федеральный канцлер Германии Ангела Меркель вышла с предложением о равномерном распределения лиц, ищущих защиту государствах-членах ЕС. Основными странами, в которые нацелены миграционные потоки беженцев в прошлом году были Германия, Венгрия, Австрия и Швеция. По данным статистического органа ЕС «Eurostat» («Евростат»), на Федеративную Республику Германия пришлось 78% всех заявок на предоставление убежища из 28 стран ЕС<sup>3</sup>.

- Сотрудничество с Турцией

Миграционная политика в большой степени зависит от Турции, страны-кандидата на вступление в ЕС, взявшей на себя обязательство предоставить

убежище беженцам на своей территории. Безусловно, большинство беженцев, нелегально въехавших в ЕС в прошлом году, прибыли из Турции, по оценкам это 1,5 млн человек. Именно поэтому в ноябре прошлого года Меркель высказалась о желании Германии более тесно сотрудничать с Турцией. Страны договорились: Турция охраняет свои границы и получает взамен около трех миллиардов евро для образования лагерей беженцев. Кроме того, Евросоюз также обещает упрощение в получении виз и лучшую перспективу на переговорах о вступлении в ЕС. Но и здесь выполнение плана зашло в тупик, потому что многие страны ЕС не хотят участвовать в финансировании Турции и сама Турция на сегодняшний момент не желает более принимать у себя такое количество беженцев<sup>4</sup>.

- Пункты регистрации и распределения беженцев в Греции и Италии

Греция и Италия являются государствами, располагающимися на морском побережье, поэтому в этих странах предполагается сделать пункты регистрации, обеспечивающие упорядоченное распределение беженцев. Идея такова: все беженцы, прибывающие в Европу через Средиземное море, регистрируются в приемных пунктах в Греции или Италии, и затем распределяются по странам ЕС. В этих пунктах сотрудники, кроме того, берут у всех отпечатки пальцев, внося в базу данных для обеспечения безопасности ЕС<sup>5</sup>.

- Защита внешних границ

Германия входит в число стран, которые выступают за расширение агентства по охране границ «Frontex» («Фронтекс») до Европейского пограничного ведомства. Для этого личный состав агентства должен быть увеличен с 400 до 1.000 сотрудников. Кроме того, как минимум 1.500 пограничников в случае необходимости должны быть готовы для немедленного реагирования. Поскольку в настоящее время существует проблема с защитой внешних границ, все больше стран-членов ЕС стремятся самостоятельно решать проблемы контроля на своих собственных границах. Поэтому ведущие политики в Европе высказались о том, что с появлением мигрантов путешествие по Евросоюзу стало опасным<sup>6</sup>.

- Безопасные страны происхождения

Политические партии «Христианский демократический союз Германии» и «Христианско-социальный союз Баварии» выделяют список стран, объявляя их так называемыми безопасными странами происхождения. Это страны, органы государственной власти которых предполагают, что политического преследования в них не может быть. Ходатайства о предоставлении убежища от людей из этих стран, считающихся безопасными, обычно отклоняются, если не возникнут особые обстоятельства. Иммигрантов из этих стран легче депортировать. В настоящее время безопасными странами происхождения являются: страны ЕС, 6 государств на тер-

ритории Западных Балкан, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Черногория, Албания, Косово, африканские государства Гана и Сенегал. ХДС и ХСС хотят также объявить Марокко, Алжир и Тунис безопасными странами в соответствии с немецким Законом об убежище, чтобы оттуда было легче депортировать лиц, ищущих убежища.

Партия ХСС пошла еще дальше: правительство Баварии потребовало классификации еще двенадцати стран как безопасных государств: Армении, Грузии, Молдовы, Украины, Бангладеш, Индии, Монголии, а также Алжира, Бенина, Гамбии, Мали и Нигерии<sup>7</sup>.

- Увеличение числа сотрудников миграционных служб

Федеральное ведомство по миграции и беженцам должно значительно увеличить штат сотрудников для ускорения процедур предоставления убежища и обработки множества ожидающих рассмотрения заявлений<sup>8</sup>.

- Усиление охраны полицией лагерей беженцев и введение комендантского часа<sup>9</sup>.

- Усиленная борьба с контрабандистами должна проводиться с участием военных<sup>10</sup>.

- Размещение беженцев децентрализованным образом

Для предотвращения насильственных преступлений важно, чтобы беженцы были размещены как можно быстрее децентрализованным образом, поскольку размещение в местах повышенного скопления людей приводит к увеличению уровня преступности. Процедуры предоставления убежища должны проводиться ускоренно, чтобы раньше стало ясно, кто из беженцев может остаться, а кого необходимо депортировать. Наконец, что не менее важно, требуется последовательное судебное преследование, наказание и, при необходимости, высылка и депортация преступников. В последние месяцы федеральное правительство приняло несколько законов, чтобы облегчить въезд и усилить санкции за преступное поведение<sup>11</sup>.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. «Asylgesetz» – Закон о предоставлении убежища (от 1 августа 1982 г.)
2. «Aufenthaltsgesetz» – Закон о проживании иностранцев (от 5 января 2005 г.)
3. «Ausländergesetz» – Закон об иностранцах (от 1 октября 1965 г.)
4. «Die Genfer Flüchtlingskonvention» – Женевская конвенция о статусе беженцев (от 28 июля 1951 г.)
5. «Zuwanderungsgesetz» – Закон об иммиграции (от 1 января 2005 г.)

6. Официальный сайт Федерального ведомства криминальной полиции: [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/unsereaufgaben\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/unsereaufgaben_node.html)

7. Официальный сайт Федерального ведомства по миграции и беженцам: [https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite\\_node.html](https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite_node.html)

8. Официальный сайт уполномоченного правительства по делам миграции, беженцев и интеграции <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de>

9. Официальный сайт Федерального ведомства криминальной полиции. Полицейская криминальная статистика: [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html)

10. Официальный сайт Федерального административного ведомства. Центральный реестр иностранцев: [https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Aufgaben/A/Auslaenderzentralregister/azr\\_node.html](https://www.bva.bund.de/DE/Das-BVA/Aufgaben/A/Auslaenderzentralregister/azr_node.html)

11. Официальный сайт Федерального статистического ведомства: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html)

12. Официальный сайт общественно-политического журнала «Der Spiegel»: <https://www.spiegel.de>

13. Официальный сайт ежедневной газеты «Die Welt»: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html)

<sup>1</sup>Официальный сайт Федерального ведомства криминальной полиции: [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/unsereaufgaben\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/unsereaufgaben_node.html)

<sup>2</sup>Официальный сайт Федерального ведомства по миграции и беженцам: [https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite\\_node.html](https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite_node.html)

<sup>3</sup>Официальный сайт Федерального административного ведомства. Центральный реестр иностранцев: [https://www.bva.bund.de/DE/DasBVA/Aufgaben/A/Auslaenderzentralregister/azr\\_node.html](https://www.bva.bund.de/DE/DasBVA/Aufgaben/A/Auslaenderzentralregister/azr_node.html)

<sup>4</sup>Официальный сайт Федерального ведомства по миграции и беженцам: [https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite\\_node.html](https://www.bamf.de/DE/Startseite/startseite_node.html)

<sup>5</sup>Официальный сайт уполномоченного правительства по делам миграции, беженцев и интеграции <https://www.integrationsbeauftragte.de/ib-de>

<sup>6</sup>Официальный сайт общественно-политического журнала «Der Spiegel»: <https://www.spiegel.de>

<sup>7</sup>Официальный сайт ежедневной газеты «Die Welt»: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html)

<sup>8</sup>Официальный сайт Федерального ведомства криминальной полиции. Полицейская криминальная статистика: [https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks\\_node.html](https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/pks_node.html)

<sup>9</sup>Официальный сайт ежедневной газеты «Die Welt»: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html)

<sup>10</sup>Официальный сайт ежедневной газеты «Die Welt»: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html)

<sup>11</sup>Официальный сайт Федерального статистического ведомства: [https://www.destatis.de/DE/Home/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Home/_inhalt.html)

THE VALUE OF PUBLIC SERVICES PROVIDED BY THE DEPARTMENTS FOR  
MIGRATION OF THE MIA OF RUSSIA IN COMPLIANCE WITH IMMIGRATION  
LAWSЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ, ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ  
ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ В СОБЛЮДЕНИИ  
МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**D. R. Mamleeva**

associate Professor of the Department of administrative and legal disciplines of the Ufa law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia, candidate of law

**Z. R. Muginova**

senior lecturer of the Department of professional training of the Ufa law Institute of the Ministry of internal Affairs of Russia

**Д.Р. Мамлеева**

доцент кафедры административно-правовых дисциплин Уфимского юридического института МВД России, кандидат юридических наук

**З.Р. Мугинова**

старший преподаватель кафедры профессиональной подготовки Уфимского юридического института МВД России

Для цитирования: Д.Р. Мамлеева, З.Р. Мугинова. Значение государственных услуг, предоставляемых подразделениями по вопросам миграции МВД России в соблюдении миграционного законодательства // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.71-73.

**Annotation.** The article discusses some public services provided by the migration departments of the Ministry of internal Affairs of Russia, and also substantiates the need to build a model for regulating migration processes.

**Keywords:** migration, public services, illegal migration, employment of foreigners, legalization of foreign citizens

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые государственные услуги, предоставляемые подразделениями по вопросам миграции МВД России, а так же обосновывается необходимость построения модели регулирования миграционных процессов.

**Ключевые слова:** миграция, государственные услуги, незаконная миграция, трудоустройство иностранцев, легализация иностранных граждан

В настоящее время одной из главных функций органов внутренних дел является контроль в соблюдении миграционного законодательства, что в целом способствует минимизации одной из актуальных проблем государства – противодействию незаконной миграции как явлению, которое порождает противоправные деяния различного уровня (так, например, определена тесная связь незаконной миграции и террористической деятельности, организованной преступности, коррупции).

Компетентные органы и уполномоченные должностные лица в пределах своих полномочий принимают необходимые меры в противодействии незаконной миграции, стремясь оперативно и своевременно реагировать на каждый выявленный факт. Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, действующей до 31 октября 2018 г., под незаконной миграцией понималось перемеще-

ние в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности<sup>1</sup>. Дополнением к представленному определению послужит норма Уголовного кодекса Российской Федерации, определяющая дополнительно незаконную миграцию как «незаконный транзитный проезд через Россию».

Учитывая сложности в обеспечении законности и правопорядка в миграционной сфере, анализируя статистические данные, подтверждающие рост противоправных явлений, остро встал вопрос об усилении профилактических мер в деятельности органов внутренних дел по противодействию незаконной миграции, «обеспечению комплексного воздействия на нее, включающего предупреждение противоправной миграции, борьбу с миграционны-



ми преступлениями, минимизацию и ликвидацию последствий незаконной миграции»<sup>2</sup>.

Наравне с вышеназванными направлениями в сфере противодействия незаконной миграции определяющую роль в минимизации данной проблемы играет контроль качества госуслуг, предоставляемых подразделениями территориальных органов МВД России по вопросам миграции. В соответствии с нормами Федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных услуг»<sup>3</sup> и нормативными правовыми актами МВД России органами внутренних дел ряд государственных услуг предоставляется в сфере миграции. Для сравнения, в целом МВД России предоставляется населению порядка 40 государственных услуг, из них 19 – по линии миграции. Анализируя статистические данные, подразделениями по вопросам миграции в 2019 году предоставлено более 35 млн. государственных услуг. Наиболее востребованными из них являются: услуги, связанные с выдачей и заменой документа, удостоверяющего личность гражданина на территории России и за ее пределами (11,8 млн.); оформление и выдача приглашений на въезд в Россию иностранцев и лиц без гражданства (506,4 тыс.); оформление виз иностранным гражданам и лицам без гражданства (348,5 тыс.)<sup>4</sup>.

Определяя правовые основы, регламентирующие вопросы оказания отдельных государственных услуг подразделениями по вопросам миграции МВД России, отметим, что наряду с федеральным законодательством выделяются одноименные госуслугам административные регламенты.

Так, например, исполнение государственной функции по выдаче документов, удостоверяющих личность граждан России регламентируется Административным регламентом МВД РФ по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации, утвержденным Приказом МВД России от 27.11.2017 № 889; вопросы предоставления статуса вынужденного переселенца, регулируются Административным регламентом МВД РФ по предоставлению государственной услуги по предоставлению статуса вынужденного переселен-

ца и продлению срока его действия, утвержденным Приказом МВД России от 14.11.2017 № 853, общие требования по порядку постановки иностранцев на учет по месту пребывания Административным регламентом по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, утвержденным приказом МВД России от 30.07.2019 г. № 514 и др.

Нарушение принципов миграционного законодательства не редко связана с предоставлением физическими лицами фиктивных документов: миграционных карт, паспортов, требуемых уведомлений о прибытии на место жительства, заявлений собственников квартир по даче согласия на регистрацию незаконных мигрантов.

В этой связи, важным будет отметить требования административных регламентов, регламентирующих особенности осуществления миграционного учета. Основные правила постановки иностранцев на учет по месту пребывания регламентируется Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», постановлением Правительства Российской Федерации от 15.01.2007 № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», а также Административным регламентом по предоставлению государственной услуги по осуществлению миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, форм заявления о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, уведомления о прибытии иностранного гражданина или лица без гражданства в место пребывания, отметки о регистрации иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, отметок о подтверждении выполнения принимающей стороной и иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, утвержденным приказом МВД России от 23.11.2017 г. № 881.

Согласно требованиям вышеобозначенных актов, постоянно проживающий иностранный гражданин и лицо без гражданства, т.е. проживающий в Российской Федерации на основании вида на жи-

тельство обязан встать на учет по месту пребывания в течение 7-ми рабочих дней со дня прибытия в место пребывания, для чего необходимо обратиться к принимающей его в Российской Федерации стороне и предъявить действительный документ, удостоверяющий его личность и признаваемый в таком качестве Российской Федерацией, и миграционную карту с отметкой органа пограничного контроля о въезде в Российскую Федерацию.

Срок временного пребывания иностранного гражданина в Российской Федерации зависит от срока действия выданной ему визы, за исключением случаев, обозначенных Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Вместе с тем, следует учитывать, что срок временного пребывания в России иностранного лица, в случае не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток, за исключением случаев, если такой срок не продлен в соответствии ФЗ. Следует также учитывать требования по порядку оформления разрешения на временное проживание в России, регламентированные административным регламентом по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а также форм отметки и бланка документа о разрешении на временное проживание в Российской Федерации, утвержденного Приказом МВД России от 27.11.2017 г. № 891. При оказании данного вида государственной услуги необходимо также иметь в виду, что закон перечисляет ряд оснований для отказа в выдаче либо аннулирования разрешения на временное проживание (исчерпывающий перечень предусмотрен ст. 7 ФЗ № 115).

Особый интерес представляет проблема трудоустройства иностранцев. Особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами в Российской Федерации также четко регламентирована федеральным законодательством, а также приказами МВД России. В данном случае работодателю, который пользуется услугами иностранца в качестве рабочей силы, необходимо в трехдневный срок уведомить территориальный орган МВД России о заключении (прекращении) с

иностранцем трудовым договором или гражданско-правовым договором на выполнение работ. В данном случае, сотрудникам подразделений в сфере миграции следует быть пристальными к документам, предоставляемым иностранными гражданами.

Оформленные на территории иностранных государств документы, копии которых представляются для получения государственной услуги, должны быть нотариально заверены. Вместе с тем, учитывая актуальность существования проблемы нарушения требований миграционного законодательства, законодателем установлены соответствующие меры принудительного воздействия, в том числе юридическая ответственность: так называемый механизм высылки из Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, предусматривающий определенные правовые последствия (депортация, выдворение, реадмиссия).

Таким образом, ведя речь о снижении уровня незаконной миграции следует иметь в виду, что необходимо выстроить четкую модель регулирования миграционных процессов с созданием определенных условий для максимальной легализации иностранных граждан и лиц без гражданства.

Следует учитывать, что в первую очередь это зависит от эффективности деятельности подразделений МВД России по предоставлению отдельных государственных услуг в сфере миграции, от грамотного и оперативного выполнения, возложенных на указанные подразделения функций, что подтверждается оценками и отзывами граждан, отраженными на портале информационно-аналитической системы мониторинга качества оказания государственных услуг.

<sup>1</sup>«Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. Президентом РФ), документ утратил силу с 31 октября 2018 года в связи с изданием Указа Президента РФ от 31.10.2018 № 622.

<sup>2</sup>Жубрин Р.В. Незаконная миграция как общественно опасное явление // Миграционное право. 2017. № 1. С. 28–31.

<sup>3</sup>Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федер. закон Рос. Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 07 июля 2010 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 14 июля 2010 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 31, ст. 4179.

<sup>4</sup>Статистические сведения по миграционной ситуации [Электронный ресурс] // Официальный сайт МВД Российской Федерации URL: // <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>.

PROBLEMS OF PSYCHOLOGICAL AND CULTURAL ADAPTATION OF MIGRANTS  
AND WAYS TO SOLVE THEMПРОБЛЕМЫ ПСИХОЛОГИЧЕСКОЙ И КУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ МИГРАНТОВ И  
ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Anastasia Alekseevna Mikhailova

Cadet 573 training platoon, MPF, private police of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya

Анастасия Алексеевна Михайлова

Курсант 573 учебного взвода, МПФ, рядовой полиции Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя.

E-mail: Cold\_death\_99@mail.ru

**Научный руководитель:** Доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук Дурнев В.С.

**Для цитирования:** А.А. Михайлова. Проблемы психологической и культурной адаптации мигрантов и пути их решения // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.74-77.

**Annotation.** this article offers ways to solve the problems of psychological and cultural adaptation of migrants. The main ways of adaptation of migrants are considered, as well as factors affecting the adaptation of migrants are identified.

**Keyword:** Social adaptation of migrants, directions of adaptation, migration, cultural adaptation of migrants, negative and positive consequences

**Аннотация.** В данной статье предлагаются пути решения проблем психологической и культурной адаптации мигрантов. Рассматриваются основные способы адаптации мигрантов, а также выявляются факторы, влияющие на адаптацию мигрантов.

**Ключевые слова:** Социальная адаптация мигрантов, направления адаптации, миграция, культурная адаптация мигрантов, негативные и позитивные последствия

Социальная адаптация мигрантов – процесс, протекающий одновременно на личностном и институциональном уровнях. Уровни не совпадают по содержанию, но имеют общие черты относительно личности.

Социальная адаптация на личностном уровне отображает генетическую связь с общебиологическими и социально-психологическими процессами, которые формируются в процессе жизнедеятельности. Социальная адаптация на институциональном уровне характеризует моменты, связанные с государственной потребностью в развитии индивида и общества, жизнедеятельности, самосохранении. [1]

Социальная адаптация в общем виде представляет собой деятельность, направленную на упорядочение взаимоотношений индивида с окружающей средой, включающую оценку ситуации, проведенную на ее основе коррекцию поведения человека и социальной среды, которая его окружает.

Основной способ адаптации мигрантов – принятие ценностей и норм новой социальной группы, устоявшихся форм социального взаимодействия.

Структуру социальной адаптации мигрантов составляют:

- информационное обеспечение;
- трудоустройство;
- обеспечение жильем;

- медицинское и социальное обслуживание;
- социально-психологическая реабилитация.

Среди факторов, влияющих на адаптацию мигрантов выделяют внешние и внутренние факторы.

Внешние факторы относятся к региону вселения и включают: демографическую структуру и плотность населения региона (потребность в рабочей силе), развитость инфраструктуры, наличие свободного жилого фонда; ресурсный потенциал (качество почв, наличие свободных земель, водные ресурсы и т.д.), климат, экологическое состояние территории. [2]

Внутренние факторы характеризуют самих мигрантов. К таким факторам относятся: половозрастной показатель, образование, квалификация, материальная обеспеченность, семейное положение, уровень интегрирования в другую культурную среду, особенности характера и психологического статуса. [3]

Важное значение для успешной адаптации играют такие факторы, как обстоятельства осуществления миграции и степень ее «вынужденности».

В структуре адаптации мигрантов к новым условиям можно выделить несколько направлений:

1. Правовое направление. Предусматривает нормативное регулирование процесса адаптации мигрантов.

2. Социально-экономическое направление. Рассматривает проблемы трудоустройства, выплаты пособий. Люди, оставшись в результате вынужденного переезда без жилья, нажитого имущества, сохраняют единственный свой капитал в виде умений, знаний, трудовых навыков. Однако, большая часть мигрантов вынуждена работать не по специальности, часто меняется также сфера приложения труда. Возможности самореализации резко снижаются. Перспективы профессионального и служебного роста, как правило, закрыты.

3. Социокультурное направление. Мигранты – носители определенных ценностей, стереотипов, культуры, которые не во всем и не всегда разделяют местные жители. От того, как быстро происходит адаптация к местной культуре и традициям зависит уровень конфликтности и ксенофобии в обществе. Воздействие социокультурного фактора на процесс адаптации зависит от имущественного положения и бытовых условий мигрантов.

4. Социально-психологическое направление. К миграциям могут привести межнациональные конфликты, гражданские войны, политические и этические притеснения, насильственное выдворение из страны или депортации, угрозы физического уничтожения, стихийные бедствия и т.д. Преобладание стрессовых факторов, вынужденное переселение влияет на психологическое состояние мигрантов. Для успешной социально-психологической адаптации нужно: отсутствие негативных воздействий, подобных тем, из-за которых произошло переселение; удовлетворение необходимых потребностей.

С середины XX века психологи заинтересовались межкультурной адаптацией индивидуальных мигрантов и «визитеров», стимулом к чему послужили послевоенный бум в студенческой и трудовой миграциях, а также в массовых миграционных процессах. Тогда многочисленные исследования были посвящены проблемам адаптации к инаковой этнокультурной среде, при этом акцент делался на патологических феноменах (невротических и психосоматических расстройствах, отклоняющемся и преступном поведении). Успешная этнопсихологи-

ческая адаптация понималась как ощущение гармонии с окружением.

Чаще всего с культурным шоком ассоциируются его негативные последствия, и лишь немногими обращается внимание на его позитивные последствия хотя бы для тех, у кого первоначальное ощущение дискомфорта привело к принятию новых ценностей, и моделей поведения, и сыграло значительную роль в их саморазвитии и личностном росте.

Выраженность «культурного шока» и длительность адаптационного периода зависят от характеристик как самих «визитеров» и мигрантов, так и черт культур, одна из которых является для них своей, а другая – чужой. Характеристики мигрантов. Успешность этнопсихологической адаптации зависит от следующих характеристик мигрантов: от индивидуальных различий — демографических и личностных. [4]

Молодым, высокоинтеллектуальным и высокообразованным людям свойственна более быстрая адаптация; в некоторых исследованиях указывалось, что женщины труднее адаптируются, по сравнению с мужчинами.

Категории последствий межкультурного взаимодействия С. Бокнером были выделены максимально общие категории последствий межкультурного взаимодействия: геноцид; ассимиляция; сегрегация; интеграция. [5]

В течение определенного времени в перемещениях могут участвовать как одни и те же, так и разные люди. Поэтому общее число переселений и количество мигрантов – величины неидентичные. Более социально активным является более подвижное население.

Миграция трудовых ресурсов в направлениях, выгодных для страны, выступает значительным фактором повышения производительности труда. Такая миграция позволяет наиболее полно использовать квалификационную подготовку, профессиональные навыки мигрантов, направлять высвобождающиеся трудовые ресурсы в места, где в них возникает наибольшая потребность.

Суть социального значения миграции заключается в специфическом обеспечении различных перемещений членов общества, проявляющихся в изменении социального положения. Внутренняя миграция ведет к перемещению людей из одних со-



циальных групп в другие. Так, миграция сельского населения в города ведет к тому, что большая часть жителей села приобретает новые, часто более сложные специальности, занимает более высокое социальное положение.

Миграция играет большую роль в осуществлении социальной селекции. В сельской местности выбор сфер приложения труда ограничен, поэтому переселение в город дает возможность сельским жителям получить более высокую квалификацию. Их последующее социально-профессиональное продвижение предотвращает конфликты на почве несоответствия между степенью одаренности человека и его общественным положением, способствует социальному прогрессу.

Таким образом, проблемы адаптации и интеграции остро стоят перед российским обществом. Важнейшие условия успешной интеграции мигрантов в новую политическую, социально-экономическую среду – создание в стране пребывания благоприятной обстановки для приема и обустройства мигрантов, формирование доброжелательного отношения к ним со стороны населения, свободная регистрация, более либеральные требования к гражданству и предоставлению вида на жительство. Проблему жилья и обустройства приходится решать самим мигрантам. Если государство не способно выполнить ни одно из этих условий, то, по крайней мере, должно создать благоприятный климат для самостоятельного разрешения мигрантами своих проблем. Изучение миграции из зарубежных стран в Россию пока находится на стадии становления, однако, сам процесс стал настолько значительным, что уже формирует отдельные секторы российского рынка труда.

В вопросах интеграции мигрантов должны участвовать государства, как исхода, так и приема, общественность, а также и работодатели. Крупные предприятия, нанимающие значительное количество иностранных работников, вполне могут взять на себя часть забот по их адаптации, в том числе по языковой и профессиональной подготовке.

Так, налажено сотрудничество между миграционной службой России и общественной организацией «Опора России», которая объединяет представителей малого и среднего бизнеса и уделяет проблемам миграции значительное внимание. «Опора

России» инициировала проведение научного исследования по проблемам современной миграции, где затронут целый ряд аспектов, а также выступила с несколькими инициативами, направленными на то, чтобы на разумных основаниях, с учетом обоюдных интересов государство и бизнес участвовали в решении миграционных проблем.

Общественная палата РФ разработала и отправила на согласование в еще тогда Федеральную миграционную службу концепцию создания сети Центров социальной адаптации для мигрантов из стран СНГ. По замыслу представителей Общественной палаты в стране в ближайшее время должны быть созданы центры, состоящие из школ, аптек, парикмахерских и медпунктов для приезжих рабочих мигрантов. [6]

В концепции адаптации мигрантов в России предлагается предоставить мигрантам широкий спектр услуг по адаптации в новой для них стране. Концепция адаптации мигрантов делится на 12 структур и комплексов услуг для приезжих из стран СНГ. В каждом центре мигрант сможет получить юридическую помощь и поддержку в трудоустройстве.

Кроме того, предлагается создавать многопрофильные медицинские центры, специализация которых будет начинаться от терапии и массажа вплоть до хирургии. При центрах также планируется создавать образовательные комплексы со школой обучения русскому языку, компьютерными классами и электронной библиотекой.

Примером конкретной реализации поставленных задач в рамках предлагаемой концепции стало открытие Центра социальной адаптации мигрантов им. Преподобного Паисия Величковского Отдела внешних церковных связей Православной Церкви Молдовы в Российском социальном государственном университете в Москве 4 июня 2012 года. Среди направлений деятельности центра – правовая поддержка граждан, решение всех юридических вопросов и оформление пакета документов, необходимого для легального пребывания и работы на территории России. Поскольку большинство мигрантов из Молдовы не имеют достаточных средств, комплекс услуг они получают изначально бесплатно, на условиях льготной рассрочки по социальной цене.

Центр оказывает помощь в легальном трудоустройстве и несет полную ответственность за человека, отслеживая соблюдение работодателем условий работы и оплаты, предусмотренной договором.

Осуществляет медицинское обслуживание мигрантов по социальным ценам, составляющим 50% стоимости аналогичных услуг в других больницах и клиниках Москвы. Размещает в гостинице, способной одновременно принять до тысячи человек. В ряде случаев предусмотрена оплата проживания работников работодателем или бесплатно – если человек оказался в тяжелой жизненной ситуации.

Таким образом, можно сделать вывод, что трудности адаптации и интеграции мигрантов в российском обществе являются во многом результатом неэффективной миграционной политики. В данный момент меры по содействию адаптации мигрантов. Государственное управление и политика находятся на начальном этапе своей реализации, требуют более глубокого анализа и существенной доработки. В условиях поликультурности современной России адаптация мигрантов является процессом, осуществляющимся под воздействием комплекса социокультурных факторов, оказывающих как положительное, так и отрицательное влияние. Анализ адаптационных проблем показывает недостаточную эффективность предпринимаемых мер и определяет необходимость их совершенствования. Консолидация всех социальных институтов российского общества и долгосрочная практическая реализация комплекса мер, направленных на решение этой задачи, будут служить условиями совершенствования адаптационных процессов.

Международная конференция по народонаселению отмечает, что легальная контролируемая миграция несет положительное воздействие как на страну-донора, так и на страну, принимающую мигранта, между тем, имеет место нелегальная миграция, что приводит как к положительному влиянию, например, к культурному обогащению, так и к отрицательным воздействиям, в том числе социально-экономическое напряжение с обеих сторон. [8]

Ставящая под угрозу состояние национальной безопасности государства незаконная (нелегальная) миграция, нередко потенциально связанная с конфликтностью, преступностью, криминогенностью, должна быть внесена в список глобальных вызовов

и угроз современности, что соответственно требует не только совершенствования международных, национально-государственных правовых механизмов, но и выработки совместных мер и действий всего мирового сообщества.

Практически все государства мира и Российская Федерация в том числе, вовлечены в этот процесс либо в качестве принимающих стран, либо стран выезда, либо, стран со смешанными миграционными потоками.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Сухарева, Л.О. Мировое комплексное регионоведение и международные отношения. – М.: МГИМО (У) МИД России, 2015. – 558 с.
2. Савичева, П.А. Конституционное право России. – М.: Юристъ, 2016. – 156 с.
3. Сафонов, Е.В. Конституционное право. Особенная часть. – М.: Юрайт, 2018. – 472 с.
4. Суздалева, П.Е. Программы специальных учебных курсов. Часть 1. Современные международные отношения. – М.: Ленанд, 2016. – 824
5. Петрова, А.Н. Проблемы современных миграционных кризисов. – М.: Европейский гуманитарный университет, 2016. – 474 с.
6. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва, Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации, 2017. – 580 с.
7. Бугакова Е.А. Миграционный кризис в Европе и попытки ЕС найти его разрешение [Электронный ресурс]// Журнал Молодой ученый. 2016 URL: <https://moluch.ru/archive/109/26508/> (дата обращения 27.11.2019)
8. Бурейко Н. Международная миграция как предмет междисциплинарного исследования [Электронный ресурс]. / Н. Бурейко. URL: <http://st-hum.ru/content/bureyko-nn-mezhdunarodnaya-migraciya-kak-predmet-mezhdisciplinarnogo-issledovaniya> (дата обращения -27.11.2019)

ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS ON PREVENTION  
OF OFFENSES IN THE SPHERE OF TRADEДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ  
ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ТОРГОВЛИ

**Elena Vladimirovna Mikhaylova**

candidate of law, lecturer of the Department of criminology Kikot Moscow University of the MIA of Russia

**Victoria Evgenievna Khazova**

candidate of legal Sciences, associate Professor of civil and labor law, civil procedure,  
Kikot Moscow University of the MIA of Russia

**Елена Владимировна Михайлова**

кандидат юридических наук, преподаватель кафедры криминологии  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**E-mail:** kis-01@mail.ru

**Виктория Евгеньевна Хазова**

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского и трудового права,  
гражданского процесса, Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**E-mail:** x.victoria@yandex.ru

**Для цитирования:** Е. В. Михайлова, В. Е. Хазова. Деятельность органов местного самоуправления по профилактике правонарушений в сфере торговли // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.78-81.

**Annotation.** Local governments play a significant role in preventing trade offenses by forming appropriate structures in the system of municipal authorities, adopting regulations, monitoring compliance with sales rules by sellers (manufacturers), and protecting the interests of consumers for high-quality and safe products. Thus, the activities of local authorities in the area of trade should be carried out in strict accordance with applicable Federal and regional legislation, does not violate the legitimate rights and interests of legal entities and individual entrepreneurs in this area.

**Keywords:** local self-government, municipal formation, crime prevention, trade, business activity

**Аннотация.** органы местного самоуправления играют существенную роль в предупреждении правонарушений в сфере торговли, формируя соответствующие структуры в системе муниципальных органов власти, принимая нормативные акты, контролируя соблюдение продавцами (изготовителями) правил продажи, защищая интересы потребителей на качественные и безопасные товары. При этом деятельность органов местного самоуправления в области торговли должна осуществляться в строгом соответствии с нормами действующего федерального и регионального законодательства, не нарушать законные интересы и права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рассматриваемой области.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальное образование, профилактика правонарушений, торговля, предпринимательская деятельность

В настоящее время местное самоуправление является одним из важнейших элементов конституционного строя государств, следующих в своем политическом развитии демократическим принципам [1]. При этом, проявляя достаточно высокую самостоятельность, органы местного самоуправления укрепляют государственную власть, способствуют повышению ее эффективности и стабильности [2]. Обеспечение личной, общественной безопасности муниципальными органами самоуправления является элементом общенациональной стратегии борьбы с преступностью.

Федеральный закон Российской Федерации «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» [3] среди других субъектов

профилактики правонарушений называет и органы местного самоуправления, которые в пределах своей компетенции, а также с учетом исторических и иных местных традиций, принимают муниципальные правовые акты и разрабатывают муниципальные программы по профилактике правонарушений; создают координационные органы в сфере профилактики правонарушений; принимают меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений; обеспечивают взаимодействие лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на территории муниципального образования [4].

Анализ современных муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений, ко-

торые реализуются в муниципальных образованиях всех регионов Российской Федерации, позволяет сделать вывод, что полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере заключаются в следующем: предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних[5]; профилактика терроризма, экстремизма и иных правонарушений; профилактика безопасности дорожного движения, в том числе через содержание и развитие улично-дорожной сети; противодействие коррупции; профилактика наркомании, алкоголизма и иных социально-негативных явлений; мероприятия по реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы и отбывающих наказание в виде лишения свободы, развитие института социальной профилактики и вовлечение общественности в предупреждение правонарушений [6].

Обеспечение населения услугами в области торгового, бытового обслуживания, общественно-го питания в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] также относится к вопросам местного значения и находится в ведении муниципальных образований. За счет применяемых при осуществлении этих видов деятельности систем налогообложения формируются налоговые доходы, существенно влияющие на доходную часть местных бюджетов[8].

Органы муниципального управления в пределах предоставленных полномочий планируют развитие торгового и бытового обслуживания населения, обеспечивают рациональное размещение сети розничных торговых предприятий на территории муниципального образования, обеспечивают эксплуатацию объектов торгового обслуживания, находящихся в муниципальной собственности, обеспечивают закупку, хранение, переработку и продажу сельскохозяйственных продуктов, предупреждают правонарушения в рассматриваемой сфере [9].

Для обеспечения защиты прав потребителей в торговой сфере, соблюдения правил продажи отдельных видов товаров со стороны юридических лиц и индивидуальных предпринимателей органы местного самоуправления самостоятельно формируют соответствующие структуры в системе муниципальных органов власти, которыми обычно явля-

ются отделы по защите прав потребителей при городской администрации. Их деятельность сводится к наблюдению за соответствием законодательству о защите прав потребителей практики его применения, включая досудебное рассмотрение жалоб потребителей; за соответствием заявленного качества товаров его реальному состоянию, а также к представлению в судах интересов потребителей[10].

Так, на отделы по защите прав потребителей, функционирующих при администрации муниципального образования, возлагается осуществление следующих полномочий:

рассмотрение и разрешение письменных и устных жалоб и заявлений потребителей о нарушении их прав в соответствии со сферой деятельности отдела;

сбор информации о причинении вреда жизни, здоровью или имуществу потребителей, вызванного опасными товарами (работами, услугами), с незамедлительной передачей полученной информации в федеральные (территориальные) органы исполнительной власти, осуществляющие контроль за качеством и безопасностью товаров (работ, услуг), для принятия соответствующих мер;

подготовка и согласование проектов нормативных правовых актов главы муниципального образования по вопросам защиты прав потребителей;

сводка и анализ нарушений прав потребителей; подготовка материалов по вопросам защиты прав потребителей для средств массовой информации;

оказание консультативной помощи по составлению претензий и исковых заявлений в суды в целях защиты прав потребителей;

организация учебных мероприятий по вопросам защиты прав потребителей (курсов, лекций, семинаров и т.д.);

получение информации от федеральных (территориальных) органов исполнительной власти о соблюдении законодательства о защите прав потребителей (от центра санэпиднадзора, ветеринарного управления администрации города, пограничного пункта по карантину растений, госторгинспекции, от центра стандартизации, метрологии и сертификации - о приостановке и отмене действия сертификатов, об отказах в выдаче сертификатов и о забра-



ковке продукции и отмене действия сертификатов соответствия [11].

К особым полномочиям органов местного самоуправления по защите прав потребителей относится право выдачи предписания о приостановлении (прекращения) продажи товаров (выполнения работ, оказания услуг), не сопровождающихся достоверной или достаточной информацией, или с просроченными сроками годности, или без сроков годности, если установление этих сроков обязательно [12].

Приостановление, в основном, осуществляется начальниками отделов защиты прав потребителей, их заместителями, главными специалистами по защите прав потребителей администрации муниципального образования до проведения необходимых мероприятий по устранению имеющихся нарушений прав потребителей на достоверную, доступную, достаточно полную информацию, а прекращение - в случае невозможности предоставления, указанной информации или продаже товаров с просроченными сроками годности или без сроков годности, если установление этих сроков обязательно [13].

В случае неисполнения постановления о приостановлении или прекращении реализации товаров (работ, услуг) соответствующие должностные лица органов местного самоуправления на основании статьи 44 Федерального закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» вносят в органы государственной власти и управления предложение о приостановлении деятельности виновных [14].

Кроме того, в случае невыполнения хозяйствующим субъектом выданных предписаний органы местного самоуправления по защите прав потребителей вправе обратиться в суд с иском в защиту неопределенного круга потребителей либо о признании действий продавца (изготовителя, исполнителя) противоправными в отношении неопределенного круга потребителей и прекращении этих действий.

Основными инструментами воздействия на ситуацию в области законности деятельности хозяйствующими субъектами со стороны органов местного самоуправления, являются мониторинг состояния соответствующих сфер деятельности, а также хозяйствующих в них субъектов предпринимательской деятельности, а также взаимодействие с контролирующими и правоохранительными органами

государственной власти, имеющими полномочия по пресечению фактов нелегальной предпринимательской деятельности [15].

Однако следует отметить, что отсутствие четкого разграничения полномочий между функциями контрольно-надзорных государственных органов и органов местного самоуправления является источником создания административных барьеров в развитии предпринимательства на территории муниципального образования [16].

Кроме того, определенные проблемы возникают при осуществлении административно-правового регулирования торговой деятельности на территории муниципального образования в том случае, когда главы муниципальных образований принимают не соответствующие действующему международному и федеральному законодательству нормативные правовые акты, препятствующие нормальному осуществлению деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих реализацию продукции населению [17].

Таким образом, органы местного самоуправления играют существенную роль в предупреждении правонарушений в сфере торговли, предпринимательской деятельности на территории муниципального образования, принимая нормативные акты, контролируя соблюдение продавцами (изготовителями) правил продажи отдельных видов продукции, защищая интересы потребителей на качественные и безопасные товары [18]. При этом деятельность органов местного самоуправления в области торговли должна осуществляться в строгом соответствии с нормами действующего федерального и регионального законодательства, не нарушать законные интересы и права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рассматриваемой области.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., и др. Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2019. (9-е издание, переработанное и дополненное)
2. Эбзеев Б.С., Бялкина Т.М., Бышков П.А., и др. Актуальные проблемы муниципального права. Москва, 2018.

3. Федеральный закон Российской Федерации от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 июня 2016 г. № 26 (часть I) ст. 3851.

4. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., и др. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Москва, 2017.

5. Богданов А.В., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних. Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 1. С. 158-161.

6. Абакумов О.Б., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Хазов Е.Н. Криминальная среда как объект оперативно-разыскной деятельности (теоретический и прикладной аспекты) Москва, 2014.

7. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019 г. № 87-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40 ст. 3822.

8. Бышков П.А., Галушкин А.А., Голованов К.А., Кучеренко П.А., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т. Актуальные проблемы муниципального права. Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017.

9. Михайлова Е.В., Никоноров А.А. Развитие местного самоуправления в России и роль европейской хартии местного самоуправления в его становлении. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 91-95.

10. Егоров С.А., Михайлова Е.В. Деятельность органов местного самоуправления по профилактике правонарушений. В сборнике: Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. Под редакцией Л.Т. Чихладзе. 2019. С. 200-205.

11. Михайлова Е.В. Органы местного самоуправления как субъект профилактики правонарушений (на примере города Москвы). Международный

журнал конституционного и государственного права. 2019. № 4. С. 52-56.

12. Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (в ред. от 18 июля 2019 г. № 191-ФЗ) [Электронный ресурс] // © ООО "НПП "ГАРАНТ-СЕРВИС", 2020 URL: <https://base.garant.ru/10106035/> (дата обращения: 18.03.2020).

13. Закон г. Москвы от 6 ноября 2002 года № 56 «Об организации местного самоуправления в г. Москве» (в ред. от 20 февраля 2019 года, Закон г. Москвы № 8) [Электронный ресурс] // © ООО "НПП "ГАРАНТ-СЕРВИС", 2020. URL: <https://base.garant.ru/3973587/> (дата обращения: 18.03.2020).

14. Воробьев В.Ф., Гарашко А.Ю., Егоров С.А., и др. Органы государственной власти в российской федерации в таблицах и схемах. учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2018.

15. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н. и др. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное).

16. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., и др. Муниципальное право России. учебно-методическое пособие для курсантов и слушателей очной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

17. Михайлова Е.В., Никоноров А.А. Европейская хартия местного самоуправления, ее роль в становлении и развитии местного самоуправления в Российской Федерации. В сборнике: 30-летие Европейской хартии местного самоуправления: проблемы, тенденции и перспективы Сборник материалов вузовского круглого стола профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, аспирантов, докторантов и соискателей. 2015. С. 172-177.

18. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Уткин Н.И., Харламов С.О., Грачева М.А., Дурнев В.С., Михайлова Е.В., Саудаханов М.В. Муниципальное право России. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES TO PREVENT ILLEGAL MIGRATION  
IN THE RUSSIAN FEDERATIONАДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НЕЗАКОННОЙ  
МИГРАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**Lubov L. Sakulina**assistant professor of administrative law at Moscow University Russian Interior Ministry  
named VY Kikot, Candidate of Legal Sciences**Любовь Львовна Сакулина**доцент кафедры административного права Московского университета МВД России  
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук**E-mail:** Sll3@rambler.ru**Для цитирования:** Л. Л. Сакулина. Административно-правовые меры предупреждения незаконной миграции в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.82-84.**Annotation.** This article discusses measures to prevent illegal migration in the Russian Federation.**Keywords:** administrative and legal preventive measures, migration legislation, illegal migration, foreign citizen

Аннотация. В представленной статье рассматриваются меры предупреждения незаконной миграции в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** административно-правовые меры предупреждения, миграционное законодательство, незаконная миграция, иностранный гражданин

В соответствии с пунктом 21 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622, одной из задач государственной миграционной политики является дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации. В концепции также отмечается, что для профилактики и предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации необходимо применение современных цифровых технологий и информационно-технических средств.

Характерной особенностью административно-правовых мер предупреждения является их профилактический (предупредительный) характер. Они применяются для предупреждения, профилактики правонарушений, поскольку создается угроза общественным и личным интересам, при этом противоправное деяние отсутствует, однако свобода действий потенциального правонарушителя ограничивается.

В соответствии с п.2 ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Россий-

ской Федерации»<sup>1</sup> (далее - ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации») под профилактикой правонарушений понимается совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также на оказание воспитательного воздействия на лиц в целях недопущения совершения правонарушений или антиобщественного поведения.

Таким образом, административно-правовые меры предупреждения незаконной миграции можно разделить на три основные группы: социальные, организационно-правовые и информационные.

Социальные меры предупреждения нарушений миграционного законодательства заключаются в предоставлении прав гражданам, общественным объединениям и другим организациям, оказывающим помощь (содействие) субъектам профилактики нарушений миграционного законодательства. Вовлечение институтов гражданского общества в процесс профилактики нарушения миграционного законодательства является важной социальной мерой.

Граждане Российской Федерации, общественные объединения и иные организации, в соответствии со ст.17 ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», осуществляют профилактику нарушения миграционного законодательства в формах правового просвещения и правового информирования, социальной адаптации, ресоциализации, социальной реабилитации и помощи лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Для осуществления указанных форм профилактики правонарушений в сфере миграции граждане Российской Федерации, общественные объединения и иные организации наделяются комплексом прав и обязанностей, определенных в ст.13 и 14 ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Организационно-правовые меры, непосредственно направлены на решение проблем борьбы с незаконной миграцией. Основными организационно-правовыми мерами предупреждения незаконной миграции являются:

- квотирование рабочих мест для привлечения на работу иностранных граждан из стран, с которыми у России установлен визовый режим<sup>2</sup>;
- выдача патента иностранному гражданину, прибывшему в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, для осуществления трудовой деятельности<sup>3</sup>
- обязательная государственная дактилоскопическая регистрация иностранного гражданина<sup>4</sup>;
- проверка документов при осуществлении пропуска в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации<sup>5</sup>;
- решение о закрытии въезда в Российскую Федерацию иностранному гражданину или лицу без гражданства<sup>6</sup> (в настоящее время существует восемь оснований, по которым въезд в Россию иностранному гражданину или лицу без гражданства может быть не разрешен, перечислены в ст.26 ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», а также пятнадцать оснований, по которым въезд в Россию иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается, перечислены в ст. 27

ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»).

- временное ограничение или запрещение движения лиц и транспортных средств, включая маломерные суда (средства) и средства передвижения по льду<sup>7</sup>;
- недопущение граждан на отдельные участки местности в целях защиты здоровья и жизни людей при проведении пограничных поисков и операций, иных розыскных действий, а также действий по уголовным делам и делам об административных правонарушениях<sup>8</sup>;
- принятие решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации<sup>9</sup>;
- аннулирование разрешения на работу или патента, выданного иностранному гражданину или лицу без гражданства<sup>10</sup>.

К информационным мерам предупреждения незаконной миграции относятся:

- функционирование единой информационной базы данных об иностранных гражданах и лицах без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, а также иностранцев, нарушивших порядок пребывания на территории Российской Федерации<sup>11</sup>;
- проведение мониторинга в сфере трудовой миграции иностранных граждан<sup>12</sup>;
- создание специальных сайтов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения информационных материалов в сфере права, трудовых отношений, а также проведение мероприятий, пропагандирующих преимущества правомерного поведения и разъясняющих последствия совершения правонарушений<sup>13</sup>;
- создание центров информационной и правовой поддержки, курсов изучения языка, истории и культуры России для иностранных граждан.

Суммируя все сказанное, можно сделать вывод о том, что эффективность предупреждения организации незаконной миграции повышается при сочетании мер социальных, организационно-правовых и информационных, которые призваны оказывать непосредственное воздействие на упорядочение процессов в миграционной сфере.



Также необходимо продолжить создание соответствующих условий для социально-экономической и культурной адаптации мигрантов, для этого внедрить в российское законодательство понятия «социальной и культурной адаптации» и «интеграции» и закрепить на законодательном уровне перечень мер, направленных на это. Принять дополнительные меры по организации разъяснения правил пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, социальные сети сделать доступными для прямой и обратной связи мигрантов с чиновниками различных уровней, провести амнистию (легализацию) трудовых мигрантов, незаконно пребывающих на территории РФ, путем их легального трудоустройства.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации от 29 апреля 1993 г. № 17 ст. 594.
2. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.
3. Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» //

Собрание законодательства РФ, 24.07.2006, № 30, ст. 3285

4. Федеральный закон от 25 июля 1998 г № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 3 августа 1998 г. № 31 ст. 3806.
5. Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ, 19.08.1996, N 34, ст. 4029
6. Федеральный закон от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 27.06.2016, № 26 (Часть I), ст. 3851.

<sup>1</sup>Ст. 18 ФЗ № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

<sup>2</sup>Ст. 13.3 ФЗ № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

<sup>3</sup>Ст. 9 ФЗ № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации».

<sup>4</sup>Ст. 6 ФЗ № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

<sup>5</sup>Ст. 11 Закона № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

<sup>6</sup>Ст. 17, ст. 30 Закона № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

<sup>7</sup>Ст. 30 Закона № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

<sup>8</sup>Ст. 25.10 ФЗ № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

<sup>9</sup>Ст. 18 ФЗ № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

<sup>10</sup>Ст. 10 ФЗ № 109 «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

<sup>11</sup>Ст. 32 ФЗ № 182 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

<sup>12</sup>Ст. 31 ФЗ № 182 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

INCREASING THE LEVEL OF AVAILABILITY OF SERVICES OF MIGRATION  
UNITS AS A FACTOR IN PREVENTING ADMINISTRATIVE VIOLATIONS OF  
FOREIGN CITIZENS IN THE FIELD OF MIGRATIONПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ ДОСТУПНОСТИ УСЛУГ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ  
МИГРАЦИИ КАК ФАКТОР ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРАВОНАРУШЕНИЙ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**Vasilisa Yegorovna Sidorova**

Head of the Department for handling citizens' requests in the migration Department of the Russian Ministry of internal Affairs for the city of Moscow

**Василиса Егоровна Сидорова**начальник отдела по работе с обращениями граждан в Управлении по вопросам миграции  
ГУ МВД России по городу Москве

**Для цитирования:** В. Е. Сидорова. Повышение уровня доступности услуг подразделений по вопросам миграции как фактор предупреждения административных правонарушений иностранных граждан в сфере миграции // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.85-87.

**Annotation.** the article is devoted to current problems of law enforcement activities of migration units. It notes the need for a set of special measures aimed at developing the communication skills of specialists in migration units. The author notes a number of legal problems and ways to solve them, which will increase the level of accessibility of public services in the field of migration and prevent the Commission of administrative offenses of foreign citizens in the field of migration.

**Keywords:** migration, legislative regulation, migration units, law enforcement activities

**Аннотация.** статья посвящена актуальным проблемам правоприменительной деятельности подразделений по вопросам миграции. В ней отмечается необходимость проведения комплекса специальных мер, направленных на развития коммуникационных навыков специалистов подразделений по вопросам миграции. Автор отмечает ряд проблем правового характера, и способы их решений, которые позволят повысить уровень доступности государственных услуг в сфере миграции и предупредить совершение административных правонарушений иностранных граждан в сфере миграции.

**Ключевые слова:** миграция, законодательное регулирование, подразделения по вопросам миграции, правоприменительная деятельность, административное правонарушение

Правоприменительная деятельность государственных органов представляет собой ключевое направление их функционирования. Применение соответствующих норм представляет собой одну из форм реализации права, которую совершают специальные субъекты – компетентные органы, обладающие властными полномочиями, санкционированными со стороны государства.<sup>1</sup>

Соответственно, подразделения по вопросам миграции, в рамках своего повседневного функционирования, непосредственно сталкиваются с необходимостью проведения эффективной правоприменительной деятельности. Такая деятельность должна выражаться в реализации конкретных правовых норм относительно определенных жизненных случаев, путем вынесения индивидуальных правовых предписаний.<sup>2</sup> От того, насколько профессиональным, оперативным и эффективным будет решение в каждой конкретной ситуации, зависит воз-

можность и субъективная потребность нарушения административного законодательства со стороны иностранных граждан. Игнорирование их запросов, наличие неопределенности или пробела в правовом регулировании может стать толчком к противоправному поведению.

Именно поэтому важно поддерживать высокий уровень правового и организационного регулирования деятельности подразделений по вопросам миграции, способствовать развитию профессиональных навыков у сотрудников подразделений.

На сегодняшний день, деятельность данных подразделений происходит с опорой на достаточно развитую законодательную базу. Предпринято много шагов к тому, чтобы повысить уровень комфортности и эффективности получения гражданами услуг в рассматриваемой нами сфере, путем улучшения качества российского законодательства, в том числе в аспекте регулирования всех стадий правоприме-

нительной деятельности: от момента установления фактических обстоятельств дела до контроля за исполнением принятого правоприменительного акта.<sup>3</sup>

Однако на сегодняшний день, можно отметить несколько проблем, негативно сказывающихся на общем уровне эффективности функционирования подразделений по вопросам миграции в аспекте правоприменительной практики. Выборочный анализ массива отзывов лиц на интернет-портале «Ваш контроль» касательно качества полученных услуг в сфере миграции за 2018-2019 год, выявил точечные недостатки, среди которых стоит отметить, например, длительный срок ожидания оказания услуги, проблемы с техническим оборудованием в момент оказания услуги, а также личный фактор – вежливость, компетентность, внимательность сотрудника в проблеме и т.д.<sup>4</sup>

Действительно, в современном обществе люди судят об отношении государства как к своим, так и иностранным гражданам не только по общему уровню комфорта и удобства при обращении за государственными услугами, но, зачастую, и по впечатлению от сотрудника, оказывающего конкретную услугу. В связи с этим представляется необходимым разработка комплексной системы мер повышения квалификации сотрудников подразделений по вопросам миграции в сфере межличностной коммуникации и психологии взаимодействия.

Тренинги данной направленности могут положительно повлиять на моральное состояние работников, повысить их трудоспособность и снизить стрессовые нагрузки при непосредственной личной работе с заявителями. В свою очередь, положительное личное впечатление иностранных граждан от взаимодействия с конкретным лицом, оказывающим государственную услугу, повысит уровень удовлетворенности качеством организации и комфорта получения этих услуг вообще, что может способствовать снижению риска совершения административных правонарушений иностранными гражданами в сфере миграции.

При этом, для повышения качества правоприменительной практики, необходимо разрешение существующих правовых коллизий и восполнение правовых пробелов, что позволит вывести деятельность подразделений по вопросам миграции на новый уровень.

В первую очередь, необходимо повышать до максимально возможного уровень доступности услуг подразделений по вопросам миграции в России и упростить механизмы предоставления этих услуг путем закрепления конкретных возможностей в законодательных актах.

Так, на мой взгляд, необходимо установить возможным проведение наиболее популярных услуг в сфере миграции через МФЦ. В первую очередь, это касается необходимости законодательного закрепления предоставления через МФЦ государственной услуги в виде осуществления миграционного учета в аспекте регистрации/снятия с неё лиц без гражданства по месту жительства. Равно, такая же возможность должна быть предусмотрена и для лиц без гражданства. Данное положение необходимо закрепить в ФЗ от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>5</sup>, что позволит упростить и ускорить процедуру обращения и повысит доступность оказываемой услуги.

Так же, необходимо изменить процедуру выдачи разрешений на временное проживание и видов на жительство в целях улучшения её доступности. Предполагается, что участие уполномоченной субъектом РФ организации в приеме заявлений об оказании данной услуги, равно как и в оказании содействия в проведении дактилоскопической регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, претендующих на получение указанных документов позволит повысить уровень доступности данной услуги. Данные преобразования на практике могут способствовать исключению из работы избыточных сведений, оптимизации процесса оказания услуг, равно как и в правовом аспекте позволят усовершенствовать её административный регламент.

На сегодняшний день можно отметить такое несовершенство правового регулирования процедур в сфере миграции, как отсутствие четкого и детально проработанного механизма распределения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание. Такое положение тел может создавать потенциальную угрозу повышения коррупционных рисков при самом распределении квот. Особенно этот вопрос актуален в связи со снижением их числа в 2020 году по сравнению с 2019 годом. Всего на 2020 год установлено 60270 квот на вы-

дачу разрешений на временное проживание, что на 23210 меньше, чем в предыдущем году.<sup>6</sup>

Такая ситуация ставит вопрос о необходимости внесения изменений, согласно которым было бы возможно установить полномочия Правительства РФ, касательно правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание, с дополнительным указанием процедуры их распределение в статью 6 ФЗ от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>7</sup>. Как отмечают отдельные исследователи, такой шаг должен сопровождаться созданием специального коллегиального органа (комиссии), который должен функционировать при участии высококвалифицированных специалистов в сфере миграции<sup>8</sup>.

Таким образом, были отмечены наиболее актуальные проблемы в деятельности подразделений по вопросам миграции, решение которых будет иметь прямое превентивное воздействие на иностранных граждан в аспекте потребности совершения каких-либо административных правонарушений в сфере миграции.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты: учебное пособие / Под общей редакцией А.С. Прудникова. А.С. Прудников, Т.А. Прудникова, С.О. Харламов, П.О. Дутов и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. С.77-78.
2. Ефремова Т.Д. Правоприменительная деятельность как этап реализации права: понятие и признаки // Вестник Московского городского педагогического университета. № 1. 2010. С. 56.
3. Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях. — М.: Проспект. 2011. С. 25.

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.11.2019 № 2793-р // Государственная система правовой информации. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201911270004> (дата запроса 15.12.19).

4. Сайт «Ваш контроль». URL: <https://vashkontrol.ru> (дата запроса 22.03.2020).

5. Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»// Российская газета, № 156, 20.07.2006.

6. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ в ред. от 02.08.2019. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

<sup>1</sup>См.: Ефремова Т.Д. Правоприменительная деятельность как этап реализации права: понятие и признаки // Вестник Московского городского педагогического университета. № 1. 2010. С. 56.

<sup>2</sup>См.: Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях. — М.: Проспект. 2011. С. 25.

<sup>3</sup>Об этом подробнее: Радько Т.Н. Указ. раб. С.25.

<sup>4</sup>Сайт «Ваш контроль». URL: <https://vashkontrol.ru> (дата запроса 22.03.2020).

<sup>5</sup>Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»// Российская газета, № 156, 20.07.2006.

<sup>6</sup>Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.11.2019 № 2793-р // Государственная система правовой информации. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201911270004> (дата запроса 15.12.19).

<sup>7</sup>Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ в ред. от 02.08.2019. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

<sup>8</sup>См.: Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты: учебное пособие / Под общей редакцией А.С. Прудникова. А.С. Прудников, Т.А. Прудникова, С.О. Харламов, П.О. Дутов и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. С.77-78.



## NEW APPROACHES TO ISSUES OF EXTERNAL MIGRATION AND CITIZENSHIP

## НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ВОПРОСАМ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ И ГРАЖДАНСТВА

**Elena Olegovna Bondar**

Deputy Head of the Department of Administrative Law Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya Candidate of Law, Associate Professor, police colonel

**Julia Nikolaevna Sosnovskaya**

Associate Professor, Department of Administrative Law Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikotya, Candidate of Law, Associate Professor, police colonel

**Елена Олеговна Бондарь**

заместитель начальника кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции

**E-mail:** bondar\_elena@mail.ru

**Юлия Николаевна Сосновская**

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени

В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент, полковник полиции

**E-mail:** lisenok1214@yandex.ru

**Для цитирования:** Е. О. Бондарь, Ю. Н. Сосновская. Новые подходы к вопросам внешней миграции и гражданства // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.88-90.

**Annotation.** Illegal migration is an increasing threat to national security and generates a number of other problems, such as the development of the shadow economy, national conflicts, armed attacks, and terrorist acts. In this regard, ensuring the national security of the country in the fight against illegal migration is an important area of state policy. The article reflects the latest changes in the migration sphere in Russia.

**Keywords:** migration, legal regulation, citizenship, security, foreign citizens, migrants

**Аннотация.** Нелегальная миграция является возрастающей угрозой национальной безопасности и порождает ряд других проблем, таких как: развитие теневой экономики, национальные конфликты, вооруженные нападения, террористические акты. В связи с этим обеспечение национальной безопасности страны в части борьбы с незаконной миграцией выступает важным направлением государственной политики. В статье отражены последние изменения в миграционной сфере в России.

**Ключевые слова:** миграция, правовое регулирование, гражданство, безопасность, иностранные граждане, мигрант

На сегодняшний день такая отрасль права как административное право имеет множество проблем, которые требуют должного внимания и решения.

На протяжении многих лет проблема обеспечения безопасности для Российской Федерации не перестает быть актуальной и значимой. Нелегальная миграция является возрастающей угрозой национальной безопасности и порождает ряд других проблем, таких как: развитие теневой экономики, национальные конфликты, вооруженные нападения, террористические акты. В связи с этим обеспечение национальной безопасности страны в части борьбы с незаконной миграцией выступает важным направлением государственной политики.

Вопросы миграции для любого государства являются первостепенными. Благодаря правильному ведению миграционной политики, страны расцветают, насыщают свою культуру новыми веяниями

других народов. В свою очередь, при небрежном отношении к данной сфере, либо неправильном подходе к ней, наоборот, угасают<sup>1</sup>.

В настоящее время, правовое регулирование миграционной сферы деятельности государства - это один из важнейших вопросов во всей мировой арене.

Миграционная сфера в России в настоящее время претерпевает изменения.

В России 29 марта 2019 года вступил в законную силу закон об упрощенном получении гражданства РФ (Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 544-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»).

Известно, что данный нормативно-правовой акт упрощает получение гражданства нашей страны для некоторых категорий иностранных жителей. Следует сказать, что особую актуальность он имеет для

граждан Украины, которые получили возможность подавать документы по месту своего пребывания, что ранее для них было невозможным. До принятия данного Федерального закона обращения и подача заявлений была возможна исключительно по месту регистрации.

Закон упрощает получение гражданства РФ и дает точные определения о том, как именно подавать документы, а также определяет их перечень. При обращении за получением гражданства в упрощенном порядке теперь не обязательно постоянно проживать в стране в течение 5 лет и иметь вид на жительство.

Следует отметить, что при получении гражданства Российской Федерации теперь есть только одно важное условие - это соблюдение Конституции Российской Федерации. В настоящий момент упразднены требования по отказу от гражданства другого государства и сдаче экзамена в области русского языка. Кроме этого, подтверждение источника дохода также теперь не является обязательным.

Наши соотечественники, которые живут за границей и желают вернуться в родную страну, получили преференции. Сейчас они имеют возможность подать документы на гражданство по месту своего пребывания, что несомненно является огромным плюсом, для возвращения граждан на территорию Российской Федерации.

Изменились и сроки приобретения гражданства по упрощенному порядку. Решения по поданным документам, а также их рассмотрение будет производиться намного быстрее. Сроки были сокращены до 6 месяцев, а для граждан республик некогда входящих в состав СССР таких, как Казахстан, Киргизия и Белоруссия длительность рассмотрения документов еще меньше и составляет всего 3 месяца<sup>2</sup>. Граждане имеют право подавать документы повторно по истечению одного года.

Иностранцы в статусе беженцев смогут проживать на территории Российской Федерации. Для этого им требуется подтвердить в территориальных органах по вопросам миграции МВД России, что в своем государстве они подвергнуты преследованию в связи с религиозными убеждениями, расы, политических взглядов и национальности<sup>3</sup>.

Таким образом, данный Федеральный закон показывает, что Российская Федерация ведет актив-

ную политику по повышению качества сотрудничества с бывшими странами-участниками СССР и тем самым укрепляет свое положение на мировой арене.

Закон об упрощении порядка предоставления разрешения на временное проживание и вида на жительство иностранным гражданам.

Президент РФ В.В. Путин подписал новый закон об упрощенном получении разрешения на временное проживание и вида на жительство<sup>4</sup> для некоторых категорий иностранцев. Так, в соответствии с новым законом с 2019 года срок рассмотрения заявлений о выдаче РВП будет сокращен до четырех месяцев. Раньше этот срок был больше и составлял шесть месяцев.

По этому закону некоторые категории иностранных граждан смогут получить РВП без квоты. В том числе:

- иностранные граждане, родившиеся в РФ;
- иностранные граждане, состоящие в законном браке с гражданами РФ и имеющие место жительства в РФ;
- иностранные граждане, являющиеся участниками государственной программы по добровольному переселению соотечественников;
- иностранные граждане, поступившие на военную службу в РФ на срок службы;
- иностранные граждане, осуществившие инвестиции в РФ в установленном правительством размере;
- иностранные граждане, являющиеся гражданами государств СССР и получивших высшее профессиональное образование в РФ;
- граждане Украины или лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Украины, признанные беженцами либо получившие временное убежище на территории РФ;
- иностранные граждане, переселяющиеся в РФ на постоянное место жительства в соответствии с международными договорами о регулировании процесса переселения и защите прав переселенцев.

Кроме того, закон об РВП говорит, что разрешение на временное проживание несовершеннолетним иностранным гражданам, а также недееспособным совершеннолетним иностранным гражданам будут выдавать на срок РВП его родителя или опекуна.

Согласно новому закону, с 2019 года иностранцам будет предоставляться бессрочный вид на жительство, на текущий момент его выдают на срок до

5 лет, кроме иностранных граждан со статусом ВКС и членов их семей, поскольку им вид на жительство будет выдаваться только на срок действия разрешения на работу - до 3 лет.

Новый Федеральный закон о ВНЖ в РФ от 2019 года расширил круг лиц, которые будут иметь возможность получить ВНЖ без получения РВП. К ним относятся:

- иностранные граждане, которые родились на территории РСФСР и которые в прошлом имели гражданство СССР;
- несовершеннолетние иностранные граждане, родители которого постоянно проживают в РФ;
- несовершеннолетние иностранные граждане, получающие ВНЖ вместе с родителями / опекунами;
- иностранные граждане, имеющие родителей или детей, которые являются гражданами РФ и постоянно проживают в России;
- признанные недееспособными иностранные граждане, получающие ВНЖ вместе с родителями/опекунами или имеющие родителей/опекунов с действующим видом на жительство;
- иностранные граждане, признанные носителями русского языка;
- иностранные граждане, депортированные с территории Крымской автономной союзной республики и их родственники по прямой линии;
- высококвалифицированные специалисты, работающие в РФ не менее полугода и члены их семей;
- иностранные граждане, успешно освоившие в РФ имеющую государственную аккредитацию образовательную программу высшего образования по очной форме обучения и получившие документ об образовании и о квалификации с отличием;
- лица, проживающие в РФ, у которых было прекращено гражданство РФ.

Рассмотрев данные нормативно правовые акты, следует отметить, что политика в сфере миграции в Российской Федерации постоянно развивается и не стоит на месте. Государство положительно относится к притоку новых граждан, что говорит об открытости и готовности сотрудничать с другими государствами. Упрощение системы получения гражданства, вида на жительство, разрешения на временное проживание тому прямое свидетельство<sup>5</sup>.

Однако следует помнить, что незаконная миграция приводит к определенным последствиям. И все они не несут в себе положительных моментов. Незаконная миграция влечет за собой проблемы и для самих беженцев: отсутствие жилья, отсутствие квалифицированной медицинской помощи, отсутствие работы, невозможность получения социальной поддержки, невозможность отстаивать свои законные права, отсутствие предметов первой необходимости, а также возможности их приобретения

по причине незнания языка либо неимения местной валюты<sup>6</sup>.

Сложности разрешения данной ситуации состоят в том, что невозможно отследить перемещения людей внутри страны. Миграционная политика России в отношении незаконных мигрантов достаточно поверхностна. И присутствующие в законодательстве меры недостаточны, поскольку они не останавливают ни мигрантов ни тех, кто занимается организацией прибытия рабочей силы в страну. Необходимо законодательное вмешательство в данную сферу. И только за счет адекватных предложений можно наладить регулирование и контроль за данными процессами.

Так, в целях борьбы с незаконной миграцией граждан третьих стран государству следует занять жесткую позицию в отношении лиц, нелегально пересекающих государственную границу. Следует отметить, что, как и во всех странах, которых коснулась незаконная перевозка мигрантов, это явление представляет собой очень серьезную потенциальную угрозу безопасности и благосостоянию России и стран СНГ. Для того чтобы можно было вести борьбу против деятельности, связанной с незаконной перевозкой мигрантов, приоритетом для всех стран должны стать усиление контроля на национальном уровне и более тесное международное сотрудничество.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Борисов В.А. Миграция населения. Причины и последствия М., 2014.
2. Белл М.Л. К вопросу о миграции в России/ М.Л. Белл; // Социально-гуманитарные знания. - 2016. - № 5. - С.174-178
3. Глущенко Г.И. Перспективы встраивания миграционной политики в стратегию экономического развития России [Текст]/Глущенко Г.И.// Вопросы статистики. - 2017. - № 7. - С. 20-34
4. Тарлецкая Л. Международная миграция и социально-экономическое развитие. МЭ и МО, 2018 №7 – с.140-145

<sup>1</sup>Белл М.Л. К вопросу о миграции в России/М.Л. Белл; // Социально-гуманитарные знания. - 2016. - № 5. – 177 стр.

<sup>2</sup>Тарлецкая Л. Международная миграция и социально-экономическое развитие. МЭ и МО, 1918 №7 – 144 стр.

<sup>3</sup>Борисов В.А. Миграция населения. Причины и последствия М., 2014. – 57 стр.

<sup>4</sup>далее - РВП и ВНЖ

<sup>5</sup>Глущенко Г.И. Перспективы встраивания миграционной политики в стратегию экономического развития России [Текст]/Глущенко Г.И.// Вопросы статистики. - 2017. - № 7. – 29 стр.

<sup>6</sup>[https://ru.wikipedia.org/wiki/Нелегальная\\_иммиграция](https://ru.wikipedia.org/wiki/Нелегальная_иммиграция)

FAMILY EDUCATION OF CHILDREN AND PROSPECTS  
ITS DEVELOPMENT IN THE RUSSIAN FEDERATIONСЕМЕЙНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДЕТЕЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ  
ЕГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Vita Viktorovna Standezckaya,  
adjunct FPN and IRR Department of constitutional and municipal law  
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

Вита Викторовна Станецкая,  
адъюнкт ФПН и НПК по кафедре конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я.  
Кикотя  
E-mail: vita.braga.96@mail.ru

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Хазов Е. Н.

**Для цитирования:** В. В. Станецкая. Семейное образование детей и перспективы его развития в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.91-94.

**Annotation.** The article deals with topical issues of family education of children and prospects for its development in the Russian Federation. The legal basis of the goals, tasks, functions and features of family education of children is analyzed. The main directions of development and improvement of family education of children in Russia are suggested.

**Keywords:** education, family education, children, minors, educational institutions, Ministry of Education, state authorities, local self-government

**Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы семейного образования детей и перспективы его развития в Российской Федерации. Анализируется правовая основа цели, задачи, функции и особенности семейное образование детей. Предлагаются основные направления развития и совершенствования семейного образования детей в России.

**Ключевые слова:** образование, семейное образование, дети, несовершеннолетние, образовательные учреждения, министерство Просвещения, органы государственной власти органы местного самоуправления

Конституционное право на семейное образование может быть реализовано только тогда, когда ему соответствует определенное правовое обеспечение[1]. Часть 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации[2] гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях[3].

В современном обществе возрастает социальная роль образования, характеризующегося как важнейший фактор формирования нового качества экономики и общества, от направленности и эффективности которого зависят дальнейшие перспективы прогрессивного развития человечества. Образование стоит понимать не только как совокупность приобретаемых знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенции определенных объемов, но прежде всего, как единый и целенаправленный процесс воспитания и обучения. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-

ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [4] признает образование общественно значимым благом, которое осуществляется в интересах человека, семьи, общества и государства с целью развития человека (интеллектуально, духовно, нравственно, творчески, физически и профессионально) и удовлетворения его образовательных потребностей и интересов. В свою очередь воспитание понимается как деятельность, которая направлена на развитие личности, а также создание необходимых условий для самоопределения и социализации обучающихся[5]. Такого рода деятельность осуществляется на основе социокультурных и духовно-нравственных ценностей, а также принятых в обществе правил и норм поведения. Обучение представляет собой целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся, который направлен на овладение обучающимися знаниями, умениями, навыками и компетенциями, приобретение опыта деятельности, развитие способностей, на применение полученных знаний в повседневной жизни, на формирование у



обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни [6].

Часть 1 статьи 17 вышеупомянутого Федерального закона № 273-ФЗ предусматривает две формы получения образования на территории Российской Федерации. Так, согласно данной норме, образование в Российской Федерации можно получить как непосредственно в организациях, которых осуществляют образовательную деятельность, так и вне таковых, в форме семейного образования и самообразования. При такой форме обучения как семейное образование, ребенок имеет право изучать образовательную программу любого уровня общего образования: дошкольное образование, начальное общее образование, основное общее образование, среднее общее образование, не входя в состав учеников конкретной организации, осуществляющей образовательную деятельность [7].

При этом согласно части 3 статьи 17 рассматриваемого Федерального закона № 273-ФЗ, лица, осуществляющие обучение в форме семейного образования и самообразования имеют право проходить промежуточную и итоговую аттестацию в организациях, которые осуществляют образовательную деятельность. Такие лица, не имеющие основного общего или среднего общего образования, сдают промежуточную и государственную итоговую аттестацию экстерном на бесплатной основе. Данные лица зачисляются в образовательную организацию и в процессе прохождения аттестации пользуются академическими правами обучающихся по соответствующей образовательной программе (часть 3 статьи 34 Федерального закона № 273-ФЗ) [8].

В свою очередь, образовательная организация принимает локальный акт, который содержит в себе порядок организации и прохождения промежуточной и государственной итоговой аттестации (в том числе экстернами). Также образовательная организация обеспечивает беспрепятственный доступ к ознакомлению с вышеупомянутым локальным актом, в том числе на официальном сайте образовательной организации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Образовательные отношения между экстерном (лицом, зачисленным в образовательную организацию, которая имеет государственную аккредитацию образовательных программ, в целях прохождения промежуточной и государствен-

ной итоговой аттестации) и образовательной организацией возникают на основании заявления родителей (законных представителей) о прохождении промежуточной и (или) государственной итоговой аттестации. Соответствующая образовательная организация издает распорядительный акт о приеме лица для прохождения промежуточной и (или) государственной итоговой аттестации [9].

В случаях отказа от получения образования в образовательных организациях, и выбора семейного обучения, родители или их законные представители, принимают на себя обязательства связанные с таким решением и несут личную ответственность за качество получаемым ребенком образования. В свою очередь образовательная организация несет ответственность только за организацию и проведение промежуточной и итоговой аттестации, а также обеспечение академическими правами экстерна. Однако если бы ребенок проходил обучение в образовательной организации, то ответственность за реализацию образовательных программ в соответствии с учебным планом не в полном объеме, качество образования, а также жизнь и здоровье обучающихся несли бы соответствующая образовательная организация (часть 7 статьи 28 Федерального закона № 273-ФЗ) [10].

Среди важных аспектов выбора получения образования в форме семейного обучения стоит выделить, прежде всего, возможность родителями (законными представителями) учитывать индивидуальные особенности и особые потребности своего ребенка, которые им известны лучше, чем педагогический работник, осуществляющий образовательную деятельность. Также возможность нормировать ежедневные учебные нагрузки и составлять график обучения и режим занятий, и корректировать их при необходимости. Помимо этого, родители непосредственно осуществляют контроль за качеством и количеством получаемой ребенком информации, производят отбор подходящих учебных материалов, а также самостоятельно выбирают способы подачи материала. Однако, обучение в образовательной организации, должно все же соответствовать требованиям федерального государственного стандарта (ФГОС) [11, С. 188].

Важно отметить обязанность родителей (законных представителей), закрепленную на законода-

тельном уровне по обеспечению получения детьми общего образования. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения данной обязанности, родители (законные представители) несут ответственность, которая предусмотрена действующим законодательством Российской Федерации (статья 44 Федерального закона № 273-ФЗ).

Также, в соответствии с частью 5 статьи 63 данного Федерального закона № 273-ФЗ, если родители (законные представители) выбирают форму семейного образования для получения ребенком общего образования, они информируют о принятом решении органы местного самоуправления муниципального района или городского округа (на территориях которых они проживают) [12].

В случаях, когда родителям (законным представителям), обеспечивающим получение детьми дошкольного образования в форме семейного образования, необходима методическая, психолого-педагогическая, диагностическая или консультативная помощь, они имеют право обратиться в дошкольные и общеобразовательные организации, если в таких созданы соответствующие консультативные центры. Деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации направлена на обеспечение предоставления таких видов помощи (часть 3 статья 64 Федерального закона № 273-ФЗ) [13].

#### **Семейное образование характеризуется:**

- возможностью организации образовательного процесса родителями (законными представителями);
- осуществление образовательного процесса как непосредственно родителями (законными представителями), так и другими лицами, имеющими соответствующие навыки и квалификацию;
- а также соответствие образовательного процесса стандартам и общеобразовательным программам [14, С. 164].

Федеральный закон № 273-ФЗ предусматривает возможность продолжения получения образования в образовательных организациях в тех случаях, когда обучающиеся по программам начального общего, основного общего и среднего общего образования в форме семейного образования не ликвидируют академические задолженности. Академической задолженностью признается не прохождение

промежуточной аттестации или же неудовлетворительные результаты промежуточной аттестации по одному или нескольким учебным предметам при отсутствии уважительных причин. При выборе семейной формы обучения, родители обязаны создать условия, во-первых, для ликвидации академической задолженности ребенком, а, во-вторых, обеспечить контроль за ее своевременную ликвидацию (статья 58)[4].

Как уже было отмечено выше, родителям (законным представителям), выбравшим форму семейного обучения не обязательно осуществлять образовательную деятельность самостоятельно, при наличии возможности, они могут привлекать репетиторов, педагогов-психологов и других лиц, способных осуществлять такого рода деятельность. Ключевым моментом в данном вопросе является личная заинтересованность родителей (законных представителей) в качественном обучении своих детей [15, С. 189].

В рамках исследуемой темы актуальным остается вопрос социализации ребенка. Возникают мнения, что осуществляя образовательную деятельность вне образовательных организаций, дети могут не достигнуть необходимого уровня социальных навыков, однако такое утверждение может быть ошибочным. Ведь помимо образовательной деятельности, которой родители (законные представители) обеспечивают своих детей, они также в меру своих возможностей способствуют участию детей в различных кружках и секциях. К тому же, наличие у ребенка индивидуального графика образовательного процесса не ограничивает его общение с родственниками или друзьями, а наоборот, возможно даже способствует наличию большего времени, чем у детей, осуществляющих изучение образовательной программы в образовательных организациях [16].

Стоит выделить три группы задач, реализуемые родителями (законными представителями) в ходе осуществления семейного образования:

1. воспитательные задачи, характеризующиеся формированием у ребенка нравственных установок, дисциплины и соблюдения общественных норм;
2. образовательно-воспитательные задачи, реализация которых направлена на формирование уважительного чувства к членам семьи и предста-

вителям противоположного пола, а также умения организовать семейный быт;

3. личностно-развивающие задачи, направленные на формирование условий, необходимых ребенку для физического, нравственного и интеллектуального развития [17, С. 161].

Основная цель перехода на семейное обучение - повышение качества получаемого образования. Данная цель реализуется с учетом индивидуально-подхода к возможностям и интересам ребенка, обеспечивая развитие познавательной активности. Такой подход к обучению стимулирует у обучающегося способность к самообразованию и самостоятельному обучению, что в дальнейшем поможет ему не только самостоятельно определиться с выбором профессии в интересующей его области, но и способствовать развитию интереса к обучению в течение всей жизни. Выбор формы обучения зависит от родителей (законных представителей), которые должны реально оценивать не только свои возможности, но и возможности своего ребенка на осуществление образовательного процесса вне образовательных организаций.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д. и др. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
2. Конституция Российской Федерации. // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
3. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное)
4. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 24.04.2020) // Собрание законодательства РФ, 31.12.2012, № 53 (ч. 1), ст. 7598
5. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н. и др. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)
6. Касаткин М.Н., Хазов Е.Н. Конституционное право человека на общее образование в Российской Федерации и особенности механизма его реализации. Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 85-88.
7. Касаткин М.Н., Хазов Е.Н. Особенности становления и развития семейного образования в Российской Федерации. Право и жизнь. 2015. № 201. С. 86-95.
8. Хазов Е.Н. Понятие, содержание и особенности социально-нравственных гарантий конституционных прав и свобод человека и гражданина. Право и жизнь. 2010. № 141. С. 66-69.
9. Письмо Минобрнауки России от 15.11.2013 N НТ-1139/08 «Об организации получения образования в семейной форме» // Вестник образования России, N 1, январь, 2014
10. Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина и механизм их реализации. Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 120-123.
11. Коцкиенко И.В., Покровская Л.И. Семейное образование как вариативная форма обучения // Знание. Понимание. Умение. 2015. № 4. С. 187-192
12. Гасанов К.К., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н. и др. Муниципальное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2019. (9-е издание, переработанное и дополненное)
13. Габричидзе Б.Н., Эриашвили Н.Д., Белоновский В.Н. и др. Система органов государственной власти России. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция», «Политология», «Государственное и муниципальное управление» / Москва, 2015.
14. Антуфьева М.П. Понятие «семейное образование» в России и США: сопоставительный анализ // Мир науки, культуры, образования. 2019. № 5(78). С. 164-165
15. Филиппова И.А., Сучков С.Н. Роль и значение образования в современном обществе // Вестник Ульяновского государственного технического университета. 2018. № 3 (83). С. 4-5
16. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Евсеева И.Г., Никитский М.В. Особенности правового положения несовершеннолетних мигрантов в России. Вестник экономической безопасности. 2019. № 4. С. 30-35.
17. Зайцева О.В. Социализация личности ребенка в условиях семейного образования // Педагогическое образование в России. 2015. № 6. С. 159-162

CONSTITUTIONALIZATION AND INTERNALIZATION OF MIGRATION LAW IN  
THE CONTEXT OF GLOBALIZING MIGRATION PROCESSESКОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ И ИНТЕРНАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА В  
КОНТЕКСТЕ ГЛОБАЛИЗИРУЮЩИХСЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**Vladimir Ivanovich Chervonyuk**

the doctor of jurisprudence, the professor of the Moscow University of the MIA of Russia named after V. Ya. Kikot

**Igor Vladimirovich Kalinsky**

Candidate of law sciences, Adjunct of the Moscow University of the MIA of Russia named after V. Ya. Kikot;

**Владимир Иванович Червонюк**

доктор юридических наук, профессор Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя

**Игорь Владимирович Калинин**

кандидат юридических наук, соискатель Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя

Для цитирования: И. В. КАЛИНСКИЙ, В. И. ЧЕРВОНЮК. Конституционализация и интернализация миграционного права в контексте глобализирующихся миграционных процессов // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.95-100.

**Annotation.** The constitutionalization and internalization of migration law are two interrelated, a kind of "counter" trends of modern migration law: (1) the integration of migration law into the structure of humanitarian law, its acquisition of the properties of constitutionality, and (2) the internalization of migration law – the implementation in its structure of conventional and other generally recognized norms and principles of international law, or domestication, as well as the reception of proven practice of many countries legal provisions of foreign law. Modern migration law, therefore, is a complex normative entity, which in the era of global development is a consequence of the transformation of traditional legal structures and development within them that meet the challenges of the time, the developing system of values, the needs of real rights and freedoms of innovative regulatory communities that have both domestic and cross-border action.

This allows us to recognize erroneous and does not correspond to modern realities and the level of development of legal doctrine attribution of migration law to the jurisdiction of administrative law, it does not matter in the status of a sub-sector or legal institution (which does not exclude the constitutionally permissible limits and forms of administration in this area); equally, it is impossible to recognize the fruitful development of scientists of the Institute of legislation and comparative law under the Government of the Russian Federation (T. Y. Khabriev and etc) the idea of qualification of migration law as a complex legal institution, "stuffed" with many subinstitutions. The solution of the problem is possible only in the context of fundamentally new approaches to understanding the modern structure of law. Hence, migration law should be qualified as an industry-specific normative community that is not covered by the traditional industry-specific differentiation of law. Different from the conventional understanding of migration law is important not only for scientific, but also practical significance, allows a more accurate approach to the selection of methods of legal regulation, establishing them on the basis of which differ in their normative content and the purpose (focus) of legal regimes to facilitate migration processes, the formation are adequate in this area laws enforcement, streamline the systematization of immigration laws.

**Keywords:** unstructured modern law, structure of modern law, global integrated branches of law, global rights of a new generation, migration law as an industry regulatory community, "the" double " nature of migration law institutions, methodology and technology of systematization of migration legislation

**Аннотация.** Конституционализация и интернализация миграционного права – это две взаимосвязанные, своего рода «встречные» тенденции современного миграционного права: (1) интеграция миграционного права в структуру гуманитарного права, приобретение им свойств конституционности, и (2) интернализация миграционного права – имплементация в его структуру конвенциональных и иных общепризнанных норм и принципов международного права, или доместикация, а равно рецепция апробированных практикой многих стран правоположений иностранного права. Современное миграционное право, таким образом, представляет собой сложное нормативное образование, являющееся в эпоху глобального развития следствием трансформации традиционных правовых структур и развития внутри их отвечающих вызовам времени, развивающейся системе ценностей, потребностям реального обеспечения прав и свобод инновационных нормативных общностей, имеющих одновременно внутригосударственное и трансграничное действие.

Отмеченное позволяет признать ошибочным и не соответствующим современным реалиям и уровню развития правовой доктрины отнесение миграционного права к юрисдикции административного права, не имеет значения, в статусе подотрасли или правового института (что не исключает в конституционно допустимых пределах и формах осуществления администрирования в данной сфере); равным образом нельзя признать плодотворной развиваемую учеными Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (Т. Я. Хабриева и др.) идею квалификации миграционного права в качестве комплексного правового института, «начиненного» множеством субинститутов.

Решение проблемы возможно исключительно в контексте принципиально новых подходов к пониманию современной структуры права. Отсюда миграционное право следует квалифицировать в качестве внеотраслевой нормативной общности, не охваты-



ваемой традиционно существующей отраслевой дифференциацией права. Отличное от общепринятого понимание миграционного права имеет важное не только научное, но и практическое значение, позволяет точнее подойти к выбору методов правовой регуляции, установления на их основе различающихся по своему нормативному содержанию и назначению (направленности) правовых режимов опосредования миграционных процессов, формирования адекватной утверждающимся в данной сфере закономерностям правоприменительной практики, рационализации работы по систематизации миграционного законодательства.

**Ключевые слова:** неструктурированность современного права, структура современного права, глобальные интегрированные отрасли права, глобальные отрасли права нового поколения, миграционное право как внеотраслевая нормативная общность, «двойная» природа субинститутов миграционного права, методология и технология систематизации миграционного законодательства

Правовая природа современного миграционного права

Вряд ли кто станет оспаривать утверждение о том, что нарастающая в последнее время напряженность миграционных потоков, выявила ряд существенных недостатков правового регулирования миграции в Российской Федерации, главным и, пожалуй, определяющим среди которых является отсутствие четко выраженной модели этого самого регулирования [1]. Вместе с тем следует обратить внимание на то методологически значимое положение, что формирование отмеченной модели регулирования в свою очередь предполагает решение более общей, если не сказать фундаментальной, задачи, связанной с оценкой природы миграционного права, определения его места в структурной организации современного права. Попытки определения оптимальной модели регулирования без решения этой задачи в теории приводит к конструированию ирреальных проектов, на практике это порождает множество изъянов в законодательной деятельности и в правоприменении, не способствует созданию эффективной организации управления миграционными процессами.

В принципе радикальные взгляды на проблему высказывают представители разных отраслей праведения. При этом если одни авторы уже указывают на «самостоятельную отрасль права – «иммиграционное право» [2], то другие исходят из наличия у миграционного права таких характеристик, которые позволяют ему приобрести статус отрасли права. Так, довольно большая группа авторов (М. Г. Арутюнов, Н. А. Воронина, М. А. Демидов, Ж. А. Зайончковская, В. И. Переведенцев, Е. И. Филиппова, А. Ю. Ястребова и др.) считает, что идет процесс создания новой отрасли права – миграционного права, и убеждены в том, что «в перспективе может сложиться и соответствующая отрасль права». При этом презюмируется, что такая возможность может осуществиться, а может и не реализоваться, если

формирование смежных отраслей законодательства и смежных отраслей права пойдет по иному пути [3]. При этом, что должно произойти «в перспективе», для того чтобы «сложилась» отрасль миграционного права, отмеченные авторы не уточняют. Оговорка о том, что «такая возможность может осуществиться, а может и не реализоваться, если формирование смежных отраслей законодательства и смежных отраслей права пойдет по иному пути», только еще больше «напускает туману», несколько не внося ясности в этот вопрос. Во-первых, трудно понять, что считают авторы под «смежными отраслями права» применительно к праву миграционному. Последнее – всего лишь более или менее устоявшееся нормативное образование, статус которого и сейчас остается недостаточно определенным. Во-вторых, спустя почти 17 лет после сделанного вывода «смежные отрасли права» так и не пошли «по иному пути». Очевидно, что если они («смежные отрасли права») все же пойдут «по иному пути», то придется «отраслью права» признавать все какие-либо существующие нормативные комплексы, пребывающие вне состава признанных отраслей права.

По утверждению Т. Я. Хабриевой, являясь в данный момент комплексным образованием, миграционное право обладает вместе с тем собственными структурными подразделениями, например, субинститутом миграционного учета и др. В понимании автора, именно они определяют его будущее, роль, «весомость» в системе регулирования миграционных отношений, перерастание миграционного законодательства в стройную отраслевую систему миграционного права. Тот момент, когда роль собственных институтов создаст необходимую «критическую массу», а заимствованные институты других отраслей права приобретут необходимые «миграционные качества», видимо, и станет, считает цитируемый автор, моментом рождения новой отрасли права. Философичные рассуждения автора,

однако, требуют их согласования с уже понятными квалификациями отрасли права.

Так, во-первых, большее или меньшее количество нормативных правовых актов не влияет на структурирование нормативного материала в единую отрасль права.

Существуют отрасли имеющие один базовый закон, структурирующий все отраслевые нормы: это уголовное право, все процессуальные отрасли права и др. Конечно, кроме уголовного закона и процессуальных кодексов в указанных отраслях применяются и некоторые другие акты. Однако все они так или иначе интегрированы этим базовым законом.

Во-вторых, заимствованные институты не могут приобрести качества «отрасли миграционного права» хотя бы потому, что публичное не может превратиться в частное и наоборот. Присутствие же публичного в частном (например, государства в регулировании трудовой деятельности иммигрантов) и частного в публичном (право высококвалифицированных работников по своему усмотрению избирать способ регистрации) не меняет сути. Наконец, в-третьих, и самое главное, что не принимается в расчет сторонниками рассматриваемого подхода: превращение миграционного права в еще одну отрасль права опровергается специально-юридическими закономерностями структурной организации права. Место подобных миграционному праву нормативных образований (как уже существующих, так и могущих вновь возникнуть) в структуре права обусловлено собственно структурными закономерностями организации права, его многоуровневым характером, системностью действия. Благодаря этим структурным особенностям (строению) права, новые нормативные образования, не обладая признаками отраслевых общностей, занимают подобающую им нишу в структурной организации права и таким образом выполняют «предписанную» им регулятивную роль.

Видимо, понимая все же бесперспективность данного подхода к определению статуса миграционного права, иные авторы несколько сдержаннее в своих оценках, в частности, рассматривая данный нормативный комплекс в составе материальных отраслей публичного права. Так, по одной из версий миграционное право является одной из подотраслей административного права, в структуру кото-

рого входит комплекс административно-правовых институтов, регулирующих определенные группы общественных отношений в миграционной сфере, определяющих статус участников миграционного процесса [4].

Такой подход основывается на более общей посылке, согласно которой «...новая система административного права будет включать в себя другие, новые подотрасли» [5]. Отмечается, что миграционное право подотрасль административного права, которая характеризуется единством предмета правового воздействия, взаимосвязанностью правовых средств и способов воздействия на миграционные отношения; наличием комплекса управленческих правовых режимов, образующих единый механизм регулирования данных отношений; определенностью и единством целей правового воздействия на объект рассматриваемых отношений, которым являются действия по территориальному перемещению; спецификой субъектного состава; спецификой объекта правового регулирования; применением административно-правового метода регулирования [6].

Представляется, что сегодня можно говорить о том, что миграционное право, как структурное образование, сформировалось как крупный институт в составе административного права, имеющий тенденцию выделения в целую подотрасль. Обусловлено это тем, что... основной массив правовых норм, обеспечивающих регулирование миграционных отношений, носят административно-правовой характер, поскольку действующая система правового регулирования базируется в значительной степени на административно-правовых механизмах управления миграцией [7].

Еще одна группа исследователей, пожалуй, самая многочисленная, исходит из той посылки, что миграционное право является комплексной отраслью законодательства со свойственным ей предметом регулирования [8]. В таком же контексте утверждается, что миграционно-правовое регулирование в России представляет только формирующуюся и весьма неполную отрасль законодательства, включающую лишь некоторые основополагающие акты [9].

К примеру, логичным развитием миграционно-правового регулирования считается принятие

миграционного кодекса, вследствие чего оно якобы превратится в «полноценную отрасль права» [10].

Получается так, что юридическая форма определяет и содержание нормативного образования. Хотя, казалось бы, если нормативные комплексы поддаются кодификации, то они отвечают признакам отраслевого подразделения права, или отрасли права.

Но кодификация водного, воздушного, градостроительного нормативных комплексов, систематизированных в соответствующих кодексах, не превратила эти нормативные комплексы в отрасли права. В последующем цитируемый автор радикально изменяет взгляды на проблему.

Судя по изданным в более позднее время работам, Т. Я. Хабриева убеждена, что миграционное право – это комплексный межотраслевой институт, регулирующий миграционные процессы и связанные с ними организационные отношения, возникающие в связи с осуществлением контроля и надзора над перемещениями мигрантов через Государственную границу Российской Федерации или в пределах территории Российской Федерации, а также статус мигранта, отношения, связанные с осуществлением государственных услуг в сфере миграции, иные взаимоотношения между мигрантами и государственными органами [11]. Это комплексный правовой институт, в котором находят выражение комплексные правовые акты. Признаки комплексного института – их составной характер, качественная разнородность объединенных в них норм. Функциональный характер связей между правовыми нормами, определяемый неоднородностью отраслей права, частью которых они являются, субъективный подход к формированию данных правовых общностей, регулирование не вида, а комплекса разнородных общ отношений .

Комплексные институты имеют свой предмет, но они не требуют особого метода и механизма регулирования. Каждая норма, образующая комплексный институт, входит в обеспечиваемый основной отраслью юридический режим. По структуре миграционное право представляет собой своеобразный комплекс норм: это нормы конституционного, административного, административно-деликтного, финансового, уголовного права, права социального обеспечения. Поскольку регулирования миграци-

онных процессов связано с правами человека, значит долю миграционного права составляют нормы миграционного права. Вместе с тем, будучи включенными в миграционное право, нормы данных отраслей вступают в особые связи и отношения со специальными нормами миграционного права и, следовательно, отчасти изменяют свой характер по содержанию.

В данном качестве они становятся нормами миграционного права. Это тоже придает ему комплексный характер, но уже с позиции не структуры, а сущности [12]. При этом Т. Я. Хабриева не отрицает, что формирование миграционного права продолжается и в перспективе может сложиться и соответствующая отрасль права (с ней солидарны Л. В. Андриченко и И. В. Плюгина) [13]. Очевидно, что ожидания ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ могут оказаться оправданными лишь в одном случае – при трансформации понятия отрасли до такой степени, что ее предметная область и специфика используемого регулятивного инструментария в расчет не будут приниматься.

Правовое регулирование миграции не ограничивается сферой действия национального права. Рассматривая проблему места прав регулирования миграции в системе международного права, один из авторов приводит к выводу о том, что преждевременно говорить о международно-правовом регулировании даже как о формирующей отрасли международного права [14]. Тем не менее значительный нормативный пласт в структуре миграционного права занимает все же международное право; существуют и специальные наднациональные структуры, призванные обеспечить реализуемость этого права.

Представляется, что решение проблемы находится все же в иной плоскости. В этой связи, как это можно считать уже доказанным [15], традиционный инструментальный структурирования права оказывается не применимым для оценки юридической природы сформировавшихся вне отраслевого деления права нетипичных нормативных образований. В этой связи наука призвана предложить практике принципиально иные критерии структурирования права. Представляется, что если исходить не из сложившегося и остающегося господствующим

пониманием структуры права, а принимать в расчет принципиально иные (инновационные) подходы, положенные в основу структурирования современного права, признающие многоуровневый и много-составный характер его (права) строения, то вся совокупность нормативных комплексов, объединяемая понятием миграционного права, может быть расположена в особенной структурной нише права.

Отсюда по своему статусу миграционное право приобретает качество внеотраслевой нормативной общности – структурно обособленного нормативного образования, соединяющего своим содержанием нормы и институты как подпадающие под квалификацию основных и профилирующих отраслей, так и имеющие самостоятельное (внеотраслевое) значение.

Миграционное право при таком подходе не сводится исключительно к межотраслевому комплексному институту права, как на этом настаивает компетентное мнение [16]. Оно представляет множество интегрированных общими целями правового регулирования в данной сфере (миграции) нормативных комплексов, каждый из которых (или даже их множество) имеет собственный, отличный от других, набор средств правового регулирования. Это означает, что в рамках миграционного права применительно к различным миграционным процессам могут применяться: (1) различные методы правового регулирования (публично-правовой, или директивный, частноправовой, или диспозитивный и т. д.), и (2) разнообразные правовые режимы, имеющие карательно-репрессивную направленность и позитивно-стимулирующие, и т. д.

Преимущество представленного понимания миграционного права заключается в том, что оно позволяет дистанцироваться от конструкции отрасли права и сугубо отраслевого деления права. Тем самым становится возможным точнее определить то место, которое призвано занимать миграционное право в структуре права. А это в свою очередь обуславливает правильный выбор оптимально необходимых для данной сферы государственного управления средств регуляции, включая привлечение специфических средств охранительно-принудительного характера, установление адекватных природе разнообразных миграционных процессов правовых режимов нормативной регуляции [17].

Сформулированные нами выводы о многоуровневой структуре права, отказ от признания его «плоской» структурной организации находят подтверждение в иных работах. В частности, отмечается, что в эпоху глобализации происходит перестройка традиционных правовых систем в системы нового типа, внутри которых интенсивно формируются особые правовые комплексы в качестве ответа на современные угрозы и вызовы миру, безопасности, правам и свободам человека, устойчивому развитию и другим приоритетным общечеловеческим ценностям. Данные правовые комплексы обозначают как интегрированные, глобальные отрасли права, которые относятся к новому поколению отраслей и являются высшей формой конвергенции международного и национального права. Предлагается выделить три основные группы глобальных интегрированных отраслей (комплексов) права нового поколения: (1) сформировавшиеся отрасли права (экологическое право, информационное право, право прав человека (гуманитарное право в широком смысле) и др.), (2) интенсивно формирующиеся правовые комплексы (право мира, право безопасности, миграционное право, право устойчивого развития и др.), (3) обозначившие общие контуры своего развития и тяготеющие к дальнейшей выработке единых стандартов правовые образования (например, экономическое право, социальное право) [18].

Как видно, миграционное право представлено во второй из выделенных групп, особенность которой, по мнению цитируемых авторов, состоит в том, что нормативная база этой группы правовых комплексов еще не достигла необходимого уровня систематизации, вместе с тем в их рамках уже обозначились институты, обеспеченные соответствующими механизмами реализации [19].

Отмеченное указывает на необходимость переоценки взглядов в вопросе понимания миграционного права. Именно с учетом отмеченной парадигмы – квалификации миграционного права в качестве внеотраслевой нормативной общности, как представляется, только и может формироваться методология и технологии систематизации законодательства в сфере миграции, учреждаться механизмы обеспечения его (миграционного права) действия. Представляется, что термин «внеотраслевая нормативная общность» в наибольшей мере сущностно



и содержательно отображает специфику миграционного права. Данный концепт объединяет совокупность простых и сложных институтов права, степень юридической связи которых в сравнении с собственно отраслевыми принципами права принципиально иная.

Наконец, принципиально важно то обстоятельство, что миграционное право, обладая определенной степенью автономности, жестко привязано к конституционному праву; эта связь носит генетический характер, предопределено природой основных прав, связанных с этим конституционными обязательствами государства, всей системы публичной власти.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Казакова Т. В. Правовое регулирование миграционных процессов: проблемы и перспективы развития // Юридический мир. 2014. № 5. С. 33 – 37.
2. Шириков А. С. Права беженцев и перемещенных лиц и их обеспечение по международному гуманитарному праву: Сборник тезисов. Волгоград, 2001. С. 28–30.
3. Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека России: круглый стол. Проблемы, дискуссии, предложения. М., 2002. С. 46–70.
4. Сандугей А. Н. Некоторые теоретические вопросы миграционного права России в отечественной правовой системе // Рос. следователь. – 2008. – № 23. – С. 37–39.
5. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: В 3 т. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М., 2002. С. 340, 349.
6. Жеребцов А.Н. Миграционное право Российской Федерации (на рубеже XX – XXI веков). М. : РАП, 2004.
7. Никифорова Е.А., Цинделиани И.А. Миграционное право России. Учебник для бакалавров / под ред. И.А. Цинделиани. Москва : Проспект, 2020. С. 31.
8. См., напр.: Баранов В. М. Незаконная миграция в современной России: понятие, виды, эффективность противодействия // Миграция, права человека и экономическая безопасность современной России: состояние, проблемы, эффективность защиты: Сборник статей / Под ред. В. М. Баранова. Н. Новгород, 2004. С. 48.
9. Телешина Н. Н. Понятие и место миграционного права в системе права Российской Федерации // Рос. юстиция. – 2012. – № 1. – С. 10–13.
10. См. об этом: Хабриева Т. Я. Миграционное право в системе права Российской Федерации // Госво и право. 2007. № 10. С. 21–26.
11. См. об этом: Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 3–14.
12. Хабриева Т.Я. Миграционное право: сравнительно-правовое исследование / Т. Я. Хабриева. М.: Институт, ИД Юриспруденция, 2019. С. 28 – 30.
13. Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства // Журнал российского права. 2018. № 3.
14. Киселева Е.В. Международно-правовое регулирование миграции : учеб пособие для бакалавриата и магистратуры. 3-е изд., испр. и доп. М.: Юрайт, 2017. С. 71 – 75.
15. См.: Червонюк В. И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В трех выпусках. Выпуск первый. Часть 1. Миграционное право как компонент эволюционирующей структуры современного права //
16. См., например: Хабриева Т. Я. Миграционное право как структурное образование российского права // Журнал российского права. 2007 . № 11/ СПС «КонсультантПлюс».
17. Червонюк В.И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В трех выпусках. Выпуск первый. Часть 2. Миграционное право как внеотраслевая нормативная общность в структуре национального права // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 11. С. 43 – 49.
18. Интернационализация конституционного права: современные тенденции : монография / Под ред. Н. В. Варламовой и Т. А. Васильевой. М. : ИГП РАН, 2017. С. 42.
19. Там же. С. 42.

**CONSTITUTIONAL AND LEGAL STATUS OF MINORS AND THEIR PROBLEMS  
PROVISION AND PROTECTION****КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНЕГО И  
ПРОБЛЕМЫ ЕГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И ЗАЩИТЫ****Elena Yurievna Zinchenko**

candidate of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law  
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

**Irina Georgievna Evseeva**

candidate of psychological Sciences, associate Professor, Professor of the Department of pedagogy of the UNK PSD, Moscow University of the  
Ministry of internal Affairs of Russia

**Evgeny Nikolaevich Khazov**

doctor of law, Professor, Professor of the Department of constitutional and municipal law  
Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia

**Елена Юрьевна Зинченко**

кандидат юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета  
МВД России им. В.Я. Кикотя

**E-mail:** elena9998863@yandex.ru

**Ирина Георгиевна Евсеева**

кандидат психологических наук, доцент профессор кафедры педагогики УНК ПСД,  
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя

**E-mail:** irina.evseeva@mail.ru

**Евгений Николаевич Хазов**

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета  
МВД России имени В.Я. Кикотя

**E-mail:** evg.hazov@yandex.ru

**Научная специальность** 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

**Для цитирования:** Е. Ю. Зинченко, И. Г. Евсеева, Е. Н. Хазов. Конституционно-правовой статус несовершеннолетнего и проблемы его обеспечения и защиты // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.101-104.

---

**Annotation.** This article examines the concept of the constitutional legal status of a minor, the specifics of its normative consolidation in the Constitution of the Russian Federation and constitutional legislation, as well as problems in this area that can be solved within the framework of amendments to the Constitution of the Russian Federation, as well as within the development of a system of material guarantees of the effectiveness of constitutional norms on the social state.

**Keywords:** constitutional and legal status of a minor, rights of minors, guarantees of minors' rights, protection of children's rights, material guarantees of constitutional rights and freedoms

**Аннотация.** В настоящей статье рассматривается понятие конституционно-правового статуса несовершеннолетнего, особенности его нормативного закрепления в Конституции Российской Федерации и конституционном законодательстве, а также проблемы в данной сфере, которые могут быть решены в рамках поправок, вносимых в Конституцию Российской Федерации, а также в рамках развития системы материальных гарантий эффективности конституционных норм о социальном государстве.

**Ключевые слова:** конституционно-правовой статус несовершеннолетнего, права несовершеннолетних, гарантии прав несовершеннолетних, защита прав детей, материальные гарантии конституционных прав и свобод

---

Одной из важнейших основ конституционного строя России является принцип социального государства, закрепленный в статье 7 Конституции Российской Федерации [1] согласно которой: «1. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека[2]. 2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты

труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты». Защита детства в данном случае предполагает, что государство должно прилагать особые усилия к обеспечению и защите конституционно-правового статуса несовершеннолетних[3].

Например, как отмечают исследователи, «ребенок относится к числу физических лиц, в наибольшей степени подверженных негативному воздействию со стороны общества и государства. Именно поэтому он нуждается в повышенной, по сравнению с другими субъектами права, юридической защите. В силу недостаточного уровня сознания, жизненного опыта, а также ограниченной дееспособности ребенок не имеет реальной возможности защищать свои права столь же эффективно, как взрослый человек. Следовательно, необходимы набор специфических методов и приемов, а также наличие специальных правовых норм для обеспечения механизма реализации и защиты прав и свобод ребенка, адекватных потребностям современного российского общества. В целом этот набор должен быть объединен в единый конституционно-правовой статус ребенка» [4].

Данный статус включает также ряд конституционно-правовых норм, устанавливающих конституционные гарантии особой защиты несовершеннолетних в России как социальном государстве. Так, части 1 и 2 статьи 38 Конституции Российской Федерации устанавливают, что «1. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства. 2. Забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей». Согласно части 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом», тем самым закладываются материальные гарантии защиты прав детей в России. Часть 4 статьи 43 устанавливает конституционно-правовые гарантии права ребенка на получение образования. В частности, данная норма предусматривает, что «Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования». Защита семьи, материнства, отцовства и детства согласно подпункту «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [5].

Таким образом, Конституция нашей страны содержит ряд основополагающих норм, устанавливающих конституционно-правовой статус несовер-

шеннолетнего и гарантии обеспечения его прав. При этом необходимо иметь в виду, что в юридической формуле закрепления конституционно установленных прав и свобод в качестве адресата термины используются термины «каждый» и «гражданин», следовательно, они распространяют свое действие в том числе на несовершеннолетних (либо, соответственно, на несовершеннолетних, являющихся гражданами Российской Федерации) [6].

В научной литературе, «конституционная правосубъектность малолетних (лиц, не достигших 14-летнего возраста) и несовершеннолетних (лиц в возрасте от 14 до 18 лет) порождает следующие возможности. Осуществление и защита личных (естественных) конституционных прав к числу которых, в частности, относятся права: на жизнь (ст.20 Конституции РФ), на защиту достоинства личности (ст. 21 Конституции РФ), на свободу и личную неприкосновенность (ст.22 Конституции РФ), право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст.41 Конституции РФ), право на благоприятную окружающую среду (ст.42 Конституции РФ), право на отдых и оздоровление, право на свободное развитие личности ребенка, свобода мысли и слова и т.д.» [7].

Также стоит отметить, что конституционно-правовой статус несовершеннолетних устанавливается, помимо Конституции Российской Федерации, также и актами конституционного законодательства. Например, государственные гарантии в сфере получения ребенком гражданства Российской Федерации установлены в Федеральном законе от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» [8], гарантии несовершеннолетним, не являющимся гражданами Российской Федерации, закреплены в Федеральном законе от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [9]. Ограничения несовершеннолетних по реализации политических прав и именно, ограничения прав показывают границы правоспособности гражданина, в том числе несовершеннолетнего, (а напомним, что ограничения, как и ответственность, являются частью понятия «правовой статус») [10,11,12] установлены, к примеру, Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [13].

Таким образом, проблема некоторой декларативности норм Конституции Российской Федерации в отношении несовершеннолетних и в целом отсутствия достаточно подробного закрепления их правового статуса в акте высшей юридической силы частично решается за счет конкретизации в иных нормативных правовых актах [14].

Вместе с тем, помимо декларативности норм, имеются также некоторые проблемы в реализации конституционно-правовых гарантий прав несовершеннолетних, которые не позволяют говорить о том, что они обеспечены в достаточной степени.

И прежде всего, речь о материальных гарантиях, таких как размеры пособий по уходу за ребенком, которые ставят в неравное положение по уровню социальной защищенности семьи, имеющие детей, по сравнению с иными, тогда как принцип социального государства и так называемой «позитивной дискриминации» предполагает, что социально уязвимым социальным слоям должно уделяться повышенное внимание со стороны государства, если оно претендует на то, чтобы называться социальным.

Особенно это касается одиноких матерей, имеющих малолетних детей до трех лет, когда объективные препятствия мешают выйти на работу, а выплачиваемых пособий не хватает для обеспечения нормального существования. Не случайно в России имеется проблема так называемого «социального сиротства», когда детей сдают в детские дома матери, которые просто не в состоянии их прокормить [15].

Как известно, любая правовая норма, в том числе конституционная, должна быть подкреплена необходимыми гарантиями ее реализации.

В настоящее время широко обсуждаются поправки к Конституции Российской Федерации, которые призваны укрепить принцип социального государства. Некоторые из них затрагивают и конституционно-правовой статус несовершеннолетних.

Например, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [16] предлагает дополнить Конституцию Российской Федерации статьей 67.1, согласно части 3 которой «Дети являются важнейшим приоритетом государствен-

ной политики России. Государство создает условия, способствующие всестороннему духовному, нравственному, интеллектуальному и физическому развитию детей, воспитанию в них патриотизма, гражданственности и уважения к старшим. Государство, обеспечивая приоритет семейного воспитания, берет на себя обязанности родителей в отношении детей, оставшихся без попечения» [17].

Последняя норма особенно важна, поскольку ранее конституционно-правовые нормы о детях привязывались, в основном, к понятию семьи, тогда как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей – это самостоятельные субъекты, нуждающийся в повышенной защите со стороны государства, что должно быть отражено и в их конституционно-правовом статусе [18].

Также часть 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, устанавливающая сферы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предложено дополнить пунктом «ж1) защита семьи, материнства, отцовства и детства; защита института брака как союза мужчины и женщины; создание условий для достойного воспитания детей в семье, а также для осуществления совершеннолетними детьми обязанности заботиться о родителях» [19].

В целом предложенные поправки следует оценить положительно. Однако для того, чтобы норма о социальном государстве эффективно действовала, помимо совершенствования формального закрепления данного принципа считаем необходимым и даже первоочередным укрепление системы материальных гарантий [20].

Некоторые ученые сегодня причисляют к проблемам конституционно-правового статуса ребенка «распыленность» норм о правах несовершеннолетних по разным актам законодательства [21]. По мнению некоторых авторов, вообще «нормы, непосредственно упоминающие о правах ребенка, в конституционно-правовом законодательстве практически отсутствуют» [22]. Вместе с тем, на наш взгляд, эту проблему успешно решает Федеральный закон от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [23]. Полагаем, что в целом правовых гарантий обеспечения благополучия детей в России сегодня вполне достаточно. Первоочередной задачей государства



и общества должно быть достижение необходимого уровня материальных гарантий уже имеющихся прав и социальное обеспечение семей, имеющих детей, а также детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) в "Собрании законодательства РФ", 04.08.2014, N 31, ст. 4398, <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., и др. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)
3. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., и др. Конституционное право России. Москва, 2019. (10-е издание, переработанное и дополненное)
4. Никулина О.М. Конституционно-правовой статус ребёнка в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Серия Экономика. Управление. Право. 2011. С. 101.
5. Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., и др. Конституционное право России. Москва, 2020.
6. Евстифеев Д.М. Правосубъектность малолетних и несовершеннолетних лиц как элемент конституционного статуса личности // Вопросы управления. 2014. № 3. С. 221.
7. Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД Российской Федерации. Москва, 2011
8. Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О гражданстве Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 17.10.2019) "Собрание законодательства РФ", 03.06.2002, N 22, ст. 2031, <http://www.pravo.gov.ru>.
9. Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ (ред. от 01.03.2020) "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 29.07.2002, N 30, ст. 3032, <http://www.pravo.gov.ru>.
10. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. - М.: Норма, 2008.
11. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие. - М.: Изд-во МГУ, Издат. группа ИНФРА-М - Норма, 1997.
12. Верин А.Ю. К вопросу о структуре правового статуса личности // Вестник экономики, права и социологии. 2012. № 2.
13. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 01.04.2020) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 17.06.2002, N 24, ст. 2253, <http://www.pravo.gov.ru>.
14. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Евсева И.Г. Правовое положение детей-мигрантов в Российской Федерации. В сборнике: Профессиональное образование сотрудников органов внутренних дел. Педагогика и психология служебной деятельности: состояние и перспективы сборник материалов III Международной конференции. 2019. С. 335-340.
15. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н., Евсева И.Г., Никитский М.В. Особенности правового положения несовершеннолетних мигрантов в России. Вестник экономической безопасности. 2019. № 4. С. 30-35.
16. Федеральный конституционный закон от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" "Собрание законодательства РФ", 16.03.2020, N 11, ст. 1416, <http://www.pravo.gov.ru> - 14.03.2020), за исключением статей 1 и 2, вступающих в силу в особом порядке.
17. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Правовая культура как одна из основ государственной безопасности страны. Вестник Московского университета МВД России. 2019. № 5. С. 72-77.
18. Эриашвили Н.Д., Алексей П.В., Анисеева Т.М., и др. Гражданское право. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению Юриспруденция / Москва, 2019. (6-е издание, переработанное и дополненное)
19. Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Юридические гарантии прав и свобод человека и гражданина и механизм их реализации. Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 5. С. 120-123.
20. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., и др. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
21. Хазов Е.Н., Зинченко Е.Ю. Теоретические основы юридического механизма реализации экономических прав и свобод человека. В сборнике: Правовые аспекты договорной и судебной-исковой работы в войсках национальной гвардии (теория и практика) 2019. С. 135-142.
22. Лебедь А.В. Особенности принципов конституционно-правового статуса ребенка в Российской Федерации // Коммуникология: электронный научный журнал. 2017. № 4.
23. Федеральный закон от 24.07.1998 N 124-ФЗ (ред. от 27.12.2019) "Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации" "Собрание законодательства РФ", 03.08.1998, N 31, ст. 3802, <http://www.pravo.gov.ru>.

## FEATURES AND MAIN DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF EDUCATIONAL AND INTELLECTUAL MIGRATION IN FOREIGN COUNTRIES

## ОСОБЕННОСТИ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЙ И ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

**Yevgeny Nikolaevich Khazov**

Professor of the Department of constitutional and municipal law Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. ya. Kikot doctor of law, Professor,

**Polina Olegovna Burlakova**

the student of 2 "D" course 387 training platoon Institute of employee training for preliminary investigation bodies Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. ya Kikot

**Евгений Николаевич Хазов**

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор,

**Е-mail:** evg.hazow@yandex.ru**Полина Олеговна Бурлакова**

курсант 2 «Д» курса 387 учебного взвода Института подготовки сотрудников

для органов предварительного расследования Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**Е-mail:** polina.mozhaysk@mail.ru**Научная специальность** 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право**Для цитирования:** Е. Н. Хазов, П. О. Бурлакова. Особенности и основные направления развития образовательной и интеллектуальной миграции в зарубежных странах // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.105-109.

**Annotation.** The article deals with the issues and main directions of development of educational and intellectual migration in foreign countries. The comparative legal analysis of legislation in foreign countries is carried out and the main directions and problems of development of educational and intellectual migration in foreign countries and ways to solve them are highlighted.

**Keywords:** educational migration, intellectual migration, labor migration, citizenship, admission to citizenship, legal regulation of migration issues

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы и основные направления развития образовательной и интеллектуальной миграции в зарубежных странах. Проводится сравнительно - правовой анализ законодательства в зарубежных странах и выделяются основные направления и проблемы развития образовательной и интеллектуальной миграции в зарубежных странах и пути их решения.

**Ключевые слова:** образовательная миграция, интеллектуальная миграция трудовая миграция, гражданство, прием в гражданство, правовое регулирование вопросов миграции

Потоки студентов, ученых и квалифицированных специалистов с самого начала были направлены в основном в экономически развитые страны, в которых законы о миграции и труде были смягчены для этих категорий иностранных граждан, и начали применяться механизмы привлечения образовательных мигрантов и квалифицированных специалистов[1].

Россия привлекает 6% от общемирового числа иностранных студентов. По этому показателю она занимает восьмое место после США, Великобритании, Австралии, Китая, Канады, Германии и Франции. При этом образование наша страна больше экспортирует, нежели импортирует — в России учится больше студентов из-за границы, чем наших соотечественников за рубежом. Причем доля ино-

странных учащихся за последний год выросла на 5,7%, а за десять лет — на 100%. Эксперты связывают это с тем, что молодых людей устраивает соотношение цены и качества российского образования. Большая часть обучающихся в РФ граждан — представители стран СНГ, Азии, Ближнего Востока и Северной Африки. Согласно данным Минобрнауки, в прошлом году в стране получили образование почти 309 тыс. иностранцев. Из них 212,2 тыс. — по договорам, а 96,7 тыс. — на бюджетной основе. В этом году их поток увеличился на 5,7% — до 327,6 тыс. Из них 229 тыс. — по контрактам, а 98,6 тыс. — за счет бюджета. В рамках Федерального проекта «Экспорт образования» российское правительство потратит на привлечение иностранных студентов 107,5 млрд ру-

блей с 2019 по 2024 годы. Это должно увеличить их поток в два раза[2].

Если в 1980-1990-х гг. Политика европейских государств в области миграции была ограничительной, то с начала 2000-х годов. Многие страны Европейского Союза отреагировали на демографические проблемы и растущую потребность в квалифицированных работниках для приведения своего законодательства в соответствие с требованиями времени[3].

В Германии 1 января 2000 года вступили в силу поправки к Закону о гражданстве и иностранцах; облегчен въезд высококвалифицированных мигрантов из стран, не входящих в ЕС. Для высококвалифицированных специалистов, работающих в области компьютерных технологий, предусмотрена упрощенная процедура получения вида на жительство и возможность получения неограниченного вида на жительство по прибытии в страну. В то же время были ужесточены правила въезда в Германию иностранцев с низкой квалификацией и неквалифицированных рабочих[4].

С 1 июля 2013 года в стране упрощена процедура приема на работу иностранных специалистов, проживающих за пределами ЕС. Чтобы подтвердить свой диплом о соответствии немецким стандартам, потенциальному сотруднику было предоставлено право сделать это по почте или через Интернет. Согласно новым миграционным правилам, право на получение работы в Германии было предоставлено не только людям с высшим образованием высшей квалификации, но и квалифицированным работникам с профессиональным образованием (техникам, механикам, медсестрам)[5].

В 2007 году Европейская комиссия приняла решение ввести так называемую синюю карту, чтобы обеспечить приток высококвалифицированных специалистов из третьих стран. Государства-члены Европейского Союза установили заработную плату высококвалифицированным специалистам из третьих стран, которая в 1,5 раза выше, чем в среднем по стране[6].

Для привлечения квалифицированных кадров также используются экономические и административные методы: иммиграционные квоты, отбор по системе баллов. Так, в Великобритании в рамках системы оценки высококвалифицированных спе-

циалистов предусмотрены следующие критерии: образование, опыт работы, доход за год, предшествующий подаче заявки, наличие достижений в выбранной области, достаточные средства для оплаты жилья и жизнь для специалиста и его семьи, а также желание считать Британию своей родиной. В стране действует программа «Новые таланты» (Freshtalents13), ориентированная на трудоустройство особенно выдающихся специалистов из-за рубежа[7].

Страны-получатели интеллектуального капитала (США, Канада, Австралия, некоторые страны ЕС) придерживаются так называемой концепции невмешательства в интеллектуальную миграцию, формально отрицая любое вмешательство правительства в эти процессы и считая такое вмешательство несовместимым с реализацией прав человека и свободу в современном интегрирующемся мире[8].

Страны - доноры интеллектуального капитала, понесшие значительные потери от «утечки мозгов» (Бразилия, Индия, Пакистан и др.), наоборот, реализуют концепцию активного государственного регулирования интеллектуальной эмиграции, ориентируясь на экономические, использование правовых, административных и иных методов, а также внедрение механизмов поддержания интеллектуального капитала в стране.

Например, Португалия, в соответствии с Национальным планом технологического развития, имеет три основные цели в рамках политики «мозгового кровообращения»:

- вернуть высококвалифицированных португальских граждан, которые покинули страну в поисках лучших условий труда;
- привлечение в страну иностранных высококвалифицированных специалистов, способных способствовать прогрессу в области технологий и науки;
- предотвратить потерю высококвалифицированных специалистов, находящихся в настоящее время в стране, как граждан Португалии, так и иностранцев[9].

Однако исследования показывают, что во многих случаях высококвалифицированные иммигранты не находят работу в принимающей стране, которая соответствует их уровню квалификации, и они вынуждены соглашаться на менее престижные условия. Большинство квалифицированных специ-

алистов из стран, не входящих в ЕС, сталкиваются с этой проблемой.

Например, исследование 50 женщин из Латинской Америки, Юго-Восточной Европы и Азии с высоким уровнем образования и квалификации в области G-технологий, архитектуры и инженерии, которые прибыли в Швейцарию в результате воссоединения семьи, показало, что ни одна из них нашла работу[10].

Мировой рынок интеллектуального труда все чаще демонстрирует тенденцию к перемещению высококвалифицированной рабочей силы не только из развивающихся стран в развитые, но и по другим направлениям. Это явление является следствием того, что страны третьего мира начали субсидировать целевые программы по привлечению высококвалифицированных специалистов, тем самым увеличив спрос на эти категории работников в своих сегментах мирового рынка труда.

Перевод высококвалифицированного персонала из развитых стран в развивающиеся страны обычно связан с расширением деятельности и рынков транснациональных корпораций (ТНК). Крупнейшие транснациональные корпорации в области компьютерных наук (Microsoft, Apple и др.) Имеют широкие возможности для осуществления своей деятельности без учета географических и политических границ.

При непосредственном участии транснациональных корпораций мировые университеты с отделами информатики, вычислительной математики и кибернетики практически объединились в единую глобальную сеть для подготовки специалистов в области информационных технологий и смежных отраслей для глобального рынка труда.

Специалисты в этом секторе в настоящее время составляют наиболее мобильную часть временной квалифицированной рабочей силы, занятой в развитых странах. В то же время квалификационные аттестаты некоторых крупнейших компаний оцениваются не ниже академических степеней и дипломов лучших университетов мира[11].

Помимо международных корпораций и иностранных компаний, международные образовательные учреждения (университеты) активно участвуют в борьбе за «лучших и ярких умов в мире», создавая легальные институциональные каналы мигра-

ции квалифицированных кадров, «конкурируя» с государствами и их способностями. регулировать и контролировать прием иностранных работников в страну.

В настоящее время более 3,5 миллионов человек учатся за пределами своей страны. Если в 1975 году более 600 тысяч человек обучались за границей, ОЭСР прогнозирует, что к 2025 году число студентов, обучающихся за пределами страны постоянного проживания, достигнет 7,2 миллиона[12].

В условиях глобальных изменений в масштабах образовательной мобильности с начала XXI века стали складываться новые тенденции в политике государств по привлечению иностранных студентов. Прежде всего, это административно-правовые меры: упрощение визового режима для субъектов образовательной миграции; упрощение процедур натурализации в стране после окончания учебы; принятие законов, регулирующих возможности трудоустройства иностранных студентов, а также интернационализация учебных программ.

Они также включают финансовые механизмы: снижение платы за обучение для иностранных студентов; предоставление займов на обучение; финансовая поддержка самых талантливых студентов и т.д. [13].

Таким образом, в Соединенных Штатах был упрощен доступ в страну по учебным визам, заключены соглашения со странами (Китай, Индия, Латинская Америка) об обмене образовательной миграцией и предоставлении соответствующих преференций для въезда в Соединенные Штаты [14].

В 2004 году Европейский Союз принял директиву, регулирующую прием иностранцев из третьих стран, приезжающих в ЕС для получения образования, которая предусматривала упрощенный механизм выдачи виз иностранным студентам, их возможность путешествовать в пределах ЕС и условия занятости во время учебы [15].

В последние годы программы поддержки экспорта образования были приняты во многих странах (Великобритания, Дания, Япония и т. Д.). Например, правительство Новой Зеландии опубликовало в сентябре 2011 года заявление о развитии экспорта новозеландского образования до 2025 года. Согласно заявлению, в ближайшие 15 лет Новая Зеландия должна удвоить количество иностранных студентов



в программах последиplomного образования. с 10 до 20 тысяч, увеличить количество иностранных студентов в зарубежных филиалах с 3 до 10 тысяч. увеличить годовой доход от транснационального экспорта образования до 0,5 млрд. долларов. США[16].

В настоящее время Китай активно участвует в борьбе за лучшие умы. В стране много программ по привлечению в страну ведущих зарубежных ученых, а также программ по возвращению ученых из-за рубежа. Согласно статистическим данным Министерства образования Китайской Народной Республики, в 2017 году около 600 000 студентов из Китая обучались за границей - в основном в Соединенных Штатах [17]. Если в предыдущие годы более 95% китайских студентов, которые получили степень магистра или соответствующее академическое звание в университетах развитых стран, оставались там после завершения курса, то к концу 2017 года более 83% вернулись в Китай. Одним из механизмов привлечения китайских ученых, которые уже зарекомендовали себя за рубежом, к возвращению на родину, является увеличение заработной платы и материально-технического обеспечения, а также оказание государственной поддержки исследователям в виде крупных грантов[18].

Еще одной особенностью развития образовательной миграции стало создание для этой цели международных консорциумов (ассоциаций) крупнейших европейских университетов. С 1987 года в течение 30 лет в программе обмена студентами и преподавателями Erasmus Европейского Союза между университетами стран-членов ЕС, а также Исландией, Лихтенштейном, Македонией, Норвегией и Турцией обучаются 9 миллионов выпускников из 33 стран. Новая программа ЕС Erasmus +, объединяющая европейские университеты, направлена на поддержку сотрудничества в области высшего образования, профессионального обучения, молодежи и спорта на период 2014-2020 гг. 23 его основной целью является повышение качества образования, поддержка инноваций, сокращение безработицы и развитие мобильности студентов и преподавателей [19].

Согласно данным Министерства высшего образования науки в начале 2018 года в России было более 247 тыс. иностранных студентов. Почти 83

тыс. из них — первокурсники (бакалавриата, магистратура и специалитет). В статистическом сборнике Минобрнауки также указано число иностранных студентов, обучающихся в России в соответствии с международными договорами. У некоторых из них вообще нет гражданства.

Таких учащихся в России еще 30,3 тыс., в том числе 9,8 тыс. первокурсников.

- за первые два квартала 2019 года в страну въехали 181,5 тыс. студентов. Страны, откуда приехало больше всего учащихся, — Казахстан, Китай и Узбекистан — 59,3 тыс., 21,2 тыс. и 14 тыс. соответственно. На четвертом месте — Украина, откуда прибыли 13,7 тыс. студентов[20].

Кроме того, в Россию едут учиться из Ирана, Индии, Южной и Северной Кореи, Египта, Марокко, Вьетнама и США (1050 человек, входит в двадцатку стран, откуда приезжает больше всего студентов). Из Великобритании в Россию приехали 767 человек, из Канады — 99. Белоруссия с 231 студентами — на 47-м месте. Всего в России учатся приезжие из 174 стран, в том числе один студент из Исландии и по три человека с Мальты и из Гондураса [21].

Последние 10 лет число студентов из-за границы постоянно растет, — отметила директор Центра экономики непрерывного образования РАНХиГС Татьяна Клячко. — Россиян же за рубежом сегодня учится порядка 65–70 тыс. Эксперт связывает разницу между «экспортом» и «импортом» с тем, что в России менее развита поддержка отечественных специалистов, желающих получить знания в других странах[22]. Для поддержки россиян, обучающихся за рубежом, в стране действует федеральная программа «Глобальное образование»[23]. По ней студенты получают гранты на учебу в иностранных вузах, а затем возвращаются на Родину и получают работу по специальности[24]. Но, например, на ноябрь 2019 года в программе состояли только 718 участников — включая тех, кто еще учится, и тех, кто уже «отрабатывает» свой диплом на родине. Согласно данным программы, россияне за рубежом чаще всего осваивают педагогические науки (23,2%), информационную безопасность (16,1%), экономику и управление (11,9%), медицину (9%), а также промышленную экологию и биотехнологии (6%)[25].

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Богданов А.В., Дурнев В.С., Хазова В.Е., Жестяников С.Г. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
2. Знай наше: за 10 лет число иностранных студентов в России удвоилось. <https://iz.ru/957311/iaroslava-kostenko/znai-nashe-za-10-let-chislo-inostrannykh-studentov-v-rossii-udvoilos>
3. Бадаева А. Интеграция европейского образовательного пространства / под ред. Рябова А. В. // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 4. С. 63-16.
4. Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских стран и современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 41-44.
5. Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы и основные направления адаптации и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (на примере опыта работы УФМС России по вологодской области) Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 3. С. 172-175.
6. Червонюк В.И., Гасанов К.К., Хазов Е.Н. Конституционное право зарубежных государств. Учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Москва, 2015.
7. Горшенева И.А., Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Патрикеев В.Е., Смольяков А.А., Томин В.А., Фомичев А.В., Хазов Е.Н., Ячменев Ю.В. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.
8. Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.
9. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Хазова В.Е. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Москва, 2017.
10. Хазов Е.Н., Жестяников С.Г. Государственно-правовое регулирование трудовой миграции в зарубежных странах. В сборнике: Актуальные проблемы права и государства в XXI веке Материалы IV Международной научно-практической конференции: в 5 частях. Под общей редакцией Ф.Б. Мухаметшина. 2012. С. 63-64
11. Хазов Е.Н., Саудаханов М.В. Местное самоуправление европейских государств (на примере Соединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Французской Республики, Итальянской Республики) Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 3. С. 158-161.
12. Эбзеев Б.С., Лучин В.О., Белоновский В.Н., Хазов Е.Н., Зиборов О.В., Осавелюк А.М., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Василевич Г.А., Миронов А.Л., Кальгина А.А., Харламов С.О., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Радченко В.И., Косолапов М.Ф., Алпатов Ю.М. Актуальные проблемы конституционного права России. Москва, 2019. (2-е издание, переработанное и дополненное)
13. Маилян С.С., Зиборов О.В., Эриашвили Н.Д., Кадников Н.Г., Хазов Е.Н., Ординарцев И.И., Давитадзе М.Д., Клименко А.И., Иванов А.А., Варсеев В.В., Никитин М.И., Джафаров Н.К. Правоведение. Москва, 2019. (4-е издание, переработанное и дополненное)
14. Николаев Б.В., Хазов Е.Н., Петров О.Ю. Конституции штатов США: правовая регламентация организации и деятельности советов по вопросам высшего образования. Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 4. С. 141-146.
15. Зинченко Е.Ю., Егоров С.А., Патрикеев В.Е., Смольяков А.А., Томин В.А., Уткин Н.И., Фомичев А.В., Хазов Е.Н., Ячменев Ю.В. Конституционное право зарубежных стран. Учебное пособие в таблицах и схемах (особенная часть) / Москва, 2017.
16. Дурнев В.С., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Кичоть-Глуходедова Т.В., Ларина Л.А., Саудаханов М.В., Хазов Е.Н., Червонюк В.И. Конституционное право зарубежных стран. Москва, 2017.
17. Хазов Е.Н., Николаев Б.В. Конституция и высшее образование: североамериканский опыт разграничения компетенции федерации и субъектов. Право и жизнь. 2013. № 184. С. 103-112.
18. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Харламов С.О., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Основы теории национальной безопасности. Москва, 2017.
19. Касаткин М.Н., Хазов Е.Н. Конституционное право человека на общее образование в Российской Федерации и особенности механизма его реализации. Вестник экономической безопасности. 2016. № 1. С. 85-88.
20. Зинченко Е.Ю., Хазов Е.Н. Правовой статус иностранных граждан, признанных носителями русского языка. Москва, 2019.
21. Подробнее на РБК: <https://www.rbc.ru/society/19/08/2019/5d5694d89a79471a151e5e5f>
22. Воробьев В.Ф., Гарашко А.Ю., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Ларина Л.А., Саудаханов М.В., Н.И. Уткин., Харламов С.О., Хазов Е.Н. Органы государственной власти в российской федерации в таблицах и схемах. учебное пособие для курсантов и слушателей очной и заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению юриспруденция, правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2018.
23. Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2013 года № 967 (ред. от 04.07.2019) «О мерах по укреплению кадрового потенциала Российской Федерации», "Собрание законодательства РФ", 30.12.2013, N 52 (часть II), ст. 7147. <http://www.pravo.gov.ru>.
24. Постановление Правительства РФ от 20.06.2014 N 568 (ред. от 16.12.2019) "О мерах по социальной поддержке граждан Российской Федерации, самостоятельно поступивших в ведущие иностранные образовательные организации и обучающихся в них по специальностям и направлениям подготовки, качество обучения по которым соответствует лучшим мировым стандартам, и по обеспечению их трудоустройства в организации, зарегистрированные на территории Российской Федерации, в соответствии с полученной квалификацией" "Собрание законодательства РФ", 30.06.2014, N 26 (часть II), ст. 3568. <http://www.pravo.gov.ru>.
25. <https://iz.ru/957311/iaroslava-kostenko/znai-nashe-za-10-let-chislo-inostrannykh-studentov-v-rossii-udvoilos>

## THE MAIN DIRECTIONS OF POLICE ACTIVITY IN DETECTING ADMINISTRATIVE VIOLATIONS IN THE FIELD OF MIGRATION

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

**Kamil Arifovich Sultanov**

Teacher training Center for police units for the protection of public order, candidate of economic Sciences, associate Professor The rati MIA of Russia, Moscow, Russian Federation

**Rustam Abdulkadirovich Shikhnaбиеv**

Adjunct of the rati MIA of Russia

**Камиль Арифович Султанов**

Преподаватель Центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка, кандидат экономических наук, доцент, ВИПК МВД России, г. Москва, Российская Федерация

**E-mail:** 123007@mail.ru**Рустам Абдулкадирович Шихнабиев**

Адъюнкт ВИПК МВД России

**E-mail:** rustamkaluga@yandex.ru**Для цитирования:** К. А. Султанов, Р. А. ШИХНАБИЕВ. Основные направления деятельности полиции по выявлению административных правонарушений в сфере миграции // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.110-112.

**Annotation.** The article is devoted to the measures taken by the district police Commissioner to counteract illegal migration in the territory of the Russian Federation. The article reveals and lists the types of measures and the procedure for their application by the district police Commissioner for combating illegal migration. Also in this article the normative – legal base on which activity of the district Commissioner of police on counteraction of illegal migration in the territory of the Russian Federation is based is resulted.

**Keywords:** the district Commissioner, police, illegal migration, action resistance

**Аннотация.** Статья посвящается мерам, принимаемым сотрудниками полиции, в частности участковым уполномоченным полиции по противодействию незаконной миграции на территории Российской Федерации. В статье раскрываются и перечисляются виды мер и порядок их применения участковым уполномоченным полиции по противодействию незаконной миграции. Также в данной статье приводится нормативно – правовая база, на которой основывается деятельность участкового уполномоченного полиции по противодействию незаконной миграции на территории Российской Федерации.

**Ключевые слова:** участковый уполномоченный, полиция, незаконная миграция, меры, противодействие

Одной из основных задач, предусмотренной Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, является противодействие незаконной миграции [1]. В сфере социально-политических и правовых проблем глобального масштаба лежат миграционные вызовы, влияющие на все сферы деятельности и происходящие в них политические, правовые и экономические процессы [2] Динамично развивающаяся, последние годы экономика России привлекает к себе внимание все больше иностранных граждан, которые не имея возможности реализовать свои трудовые ресурсы, приезжают в поисках работы на территорию Российской Федерации. Иностранные граждане, находясь на территории России, должны соблюдать его законы. Однако ни все иностранные граждане являются

законопослушными и допускают умышленно или по неосторожности, в силу не знания Российских нормативно – правовых актов, административные правонарушения, связанные с отсутствием разрешений на занятие трудовой деятельностью, пребывание без документов на право пребывания в стране, уклонение от выезда из страны по истечении установленного срока и др.

Наряду с другими правоохранительными органами, органы внутренних дел обязаны принять все меры по противодействию незаконной миграции на территории России и профилактике нарушений миграционного законодательства.

Участковый уполномоченный при несении службы руководствуется Федеральным законом РФ «О полиции» [3] приказом МВД России «О несении службы участковым

уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»[4].

Согласно данной инструкции пункту 22.1, одной из основных форм несения службы участковым уполномоченным полиции является профилактический обход закрепленного за ним административного участка. Касаясь противодействия незаконной миграции, участковый уполномоченный полиции в ходе профилактического обхода посещает торговые базы, строящиеся объекты, торговые места, на которых в большинстве случаев трудятся иностранные граждане и лица без гражданства, а также общежития, жилые и нежилые помещения, приспособленные для проживания иностранных граждан.

В ходе профилактического обхода своего административного участка участковый уполномоченный должен посетить места компактного проживания иностранных граждан, если таковые имеются.

После профилактического обхода участка участковый уполномоченный, в случае выявления иностранных граждан, нарушающих режим пребывания на территории Российские меры принимает меры по пресечению нарушения закона.

Действующим законодательством участковому уполномоченному полиции предоставлены такие меры по борьбе с незаконной миграцией как составление протоколов об административных правонарушениях на лиц, допустивших нарушение Российского законодательства о порядке пребывания на территории России, доставление иностранных граждан в территориальный отдел полиции для установления личности, в случае отсутствие каких – либо документов при себе или как мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, когда иностранному гражданину грозит депортация или выдворение из страны.

Отличительной особенностью деятельности участкового уполномоченного полиции по противодействию незаконной миграции

является то, что он осуществляется данное направление деятельности на вверенном ему административном участке, в некоторых случаях и с сотрудниками других правоохранительных структур, работниками государственных органов при проведении совместных оперативно – профилактических мероприятий по противодействию незаконной миграции, таких как «Нелегал», «Иностранец» и др.

В некоторых регионах России на уровне субъектов принимаются нормативно – правовые акты по противодействию незаконной миграции, где участковый уполномоченный полиции принимает непосредственное участие. Пребывание иностранных граждан на территории России регламентировано Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [5]

При выявлении нарушения данного закона Кодекс об административных правонарушениях дает право сотруднику полиции, в частности участковому уполномоченному полиции, составить в отношении правонарушителей административный протокол. К административным правонарушениям, за которые может составить протокол участковый уполномоченный полиции согласно Приказу МВД России от 30 августа 2017 г. N 685 "О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание" [7] относятся:

- Частью 1.1, 3.1, 4 и 5 статьи 18.8 КоАП РФ «Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации»;

- Частью 1-3 статьи 18.9 КоАП РФ «Нарушение правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»



• Частями 2 и 3 статьи 18.10 КоАП РФ «Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации»

• Статья 18.15 КоАП РФ «Незаконное привлечение к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства»

• Статья 18.16 КоАП РФ «Нарушение правил привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к трудовой деятельности, осуществляемой на торговых объектах (в том числе в торговых комплексах)»

В соответствии с приведенными выше статьями КоАП РФ субъектами административного правонарушения в сфере незаконной миграции могут быть не только иностранные граждане, но и граждане России, которые своими действиями содействуют незаконной миграции.

Несмотря на наличие федеральных законов и иных нормативных правовых актов, направленных на борьбу с незаконной миграцией, для обеспечения соблюдения требований миграционного законодательства, необходимо совершенствование деятельности органов контроля, надзора и правоохранительных органов по принятию мер по профилактике правонарушений в миграционной сфере.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>

2. Прудникова Т.А. Административно – правовое регулирование миграционных про-

цессов (современность и перспективы): автореф. дис. ...докт. юрид. наук. - М., 2016. С. 3.

3. Приказ МВД России от 29.03.2019 N 205 "О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности" (вместе с "Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке", "Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции") (Зарегистрировано в Минюсте России 03.07.2019 N 55115) [Электронный ресурс]// [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_328491/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328491/)

4. Федеральный закон "О полиции" от 07.02.2011 N 3-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]// [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_110165/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/)

5. Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г. №115 – ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/)

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]// [Режим доступа]: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/)

7. Приказ МВД России от 30 августа 2017 г. N 685 "О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание" [Электронный ресурс]// [Режим доступа]: <https://base.garant.ru/71792502/>

## ON THE ISSUE OF INCREASING CITIZENS ' ASSESSMENT OF THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES PROVIDED BY INTERNAL AFFAIRS UNITS ON MIGRATION

## К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ОЦЕНКИ ГРАЖДАНАМИ УРОВНЯ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ

**Denis Valentinovich Tetkin**

candidate of law, police Lieutenant Colonel, senior lecturer of the Department of administrative law and administrative activity Ryazan branch of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot

**Natalia Sergeevna Mitrokhina**

1st year master's student of the Law Institute of Tambov state technical University

**Денис Валентинович Теткин**

кандидат юридических наук, подполковник полиции, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

**Наталья Сергеевна Митрохина**

магистрант 1 курса Юридического института Тамбовского государственного технического университета

**Для цитирования:** Д. В. Теткин, Н. С. Митрохина. К вопросу о повышении оценки гражданами уровня качества предоставления государственных услуг подразделениями органов внутренних дел по вопросам миграции // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.113-115.

**Annotation.** the article analyzes the factors that increase the citizens ' assessment of the quality of public services provided by internal Affairs units on migration issues.

**Keywords:** migration, quality of public services, public services, electronic form, Internet portal

**Аннотация.** В статье анализируются факторы, повышающие оценку гражданами уровня качества предоставления государственных услуг подразделениями органов внутренних дел по вопросам миграции.

**Ключевые слова:** миграция, качество государственных услуг, госуслуги, электронная форма, интернет-портал

Вопрос затрагивающей повышение оценки гражданами уровня качества предоставления государственных услуг подразделениями органов внутренних дел по вопросам миграции на сегодняшний момент является наиболее актуальным, как у практических работников, так и у представителей научного сообщества. На это обстоятельство огромное влияние оказывает, прежде всего, развитие справочно-информационного интернет-портала (Единый портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации - ЕПГУ).

Анализ данных Минкомсвязи, определяет, что по состоянию на 31.12.2019 год на портале были зарегистрированы 103 млн россиян, это на 22 млн. человек больше результатов 2018 года (81 млн.).

Единый портал госуслуг обеспечивает доступ физических и юридических лиц к сведениям о государственных и муниципальных услугах в Российской Федерации - России, государствен-

ных функциях по контролю и надзору, об услугах государственных и муниципальных учреждений, об услугах организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг. Все услуги, размещенные на портале, соотнесены с конкретным регионом России: место получения услуги определяет как наличие самой услуги, так и условия её предоставления<sup>1</sup>

Приказ МВД России от 30 июня 2017 года №430 «Об организации и проведении мониторинга качества предоставления государственных услуг в системе МВД России» обязывает проведение подразделениями по вопросам миграции МВД России мониторинга удовлетворенности заявителей качеством предоставления государственных услуг в сфере миграции<sup>2</sup>.

В целях оценки уровня удовлетворенности заявителей качеством предоставления государственных услуг, определенных в Перечне, утверж-

денном постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 года №1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»<sup>3</sup> проводится выявление мнения заявителей о качестве предоставления государственных услуг, обеспечении их доступности, включая время предоставления государственных услуг, время ожидания в очереди, компетентность сотрудника, комфортность условий в помещениях, доступность информации, посредством анализа опросных форм, заполненных заявителями непосредственно в местах оказания государственных услуг, путем SMS-опроса с использованием информационной автоматизированной системы «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг»<sup>4</sup>, а также на основании сведений сайта «Ваш контроль».

Для проведения анализа затрагивающего вопрос повышения оценки гражданами уровня качества предоставления государственных услуг в сфере миграции возьмем статистические данные УМВД России по Тамбовской области. Так, согласно опросам граждан, проведенных непосредственно в местах оказания государственных услуг, показатель удовлетворенности граждан составил 99,94% (сюда входят следующие позиции):

- выдача, замена паспорта гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации – 99,92% (опрошено 37,32% заявителей);

- оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за

пределами территории Российской Федерации – 100% (опрошено 18,92% заявителей);

- оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации, содержащих электронный носитель информации – 100% (опрошено 16,54% заявителей);

- регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации – 99,98% (опрошено 41,28% заявителей);

- предоставление адресно-справочной информации – 100% (опрошено 99% заявителей);

- оформление и выдача приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства - 100% (опрошено 13,93% заявителей);

- оформление, выдача, продление срока действия и восстановление виз иностранным гражданам и лицам без гражданства – 99,5% (опрошено 10% заявителей);

- осуществление миграционного учета в Российской Федерации – 99,9% (опрошено 10,67% заявителей);

- выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации – 99,79% (опрошено 12,29% заявителей);

- выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации – 100%(опрошено 20,88% заявителей);

- оформление, выдача и замена свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом – 100%(опрошено 100% заявителей);

- предоставление статуса вынужденного переселенца и продление срока его действия – 100%(опрошено 100% заявителей);

- рассмотрение ходатайств о признании беженцем на территории Российской Федерации и заявлении временного убежища на территории Российской Федерации – 100%(опрошено 54,55% заявителей);

- оформление и выдача иностранным гражданам патентов – 100% (опрошено 13,7% заявителей).

- выдача разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства – 100% (опрошено – 22,69% заявителей).

Согласно данным ИАС МКГУ уровень удовлетворенности заявителей составил 98,79%, согласно данным интернет-сервиса "Ваш контроль" – 98,68%.

На основании анализа статистических данных можно увидеть, что за 2019 год поступило 302077 заявлений на предоставление государственных услуг в сфере миграции, в том числе 274355 заявлений от физических лиц и 27722 заявлений от юридических лиц.

По государственным услугам, реализованным на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций)<sup>5</sup>, поступило 115969 заявлений, из них по предварительной записи через ЕПГУ – 870. Непосредственно в орган внутренних дел поступило 73102 заявления, через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг<sup>6</sup> поступило 86431 заявление. Иным способом подано 74987 заявлений. Через ЕПГУ в электронной форме поступило 33690 заявлений о предоставлении государственных услуг.

Таким образом, доля граждан, использующих механизм получения государственных услуг

в электронном виде, от общего числа обратившихся, составила 92,53%<sup>7</sup> (по итогам 2018 года – 85,32%), что соответствует целевому показателю (к 2018 году – 70%). Общий уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг подразделениями по вопросам миграции УМВД России по Тамбовской области, за 2019 год составил 99,46% (по итогам 2018 года – 98,76%, снижения целевого показателя не только не допущено, но и виден определенный процент его повышения).

Это обстоятельство свидетельствует, что доля граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронном виде, от года к году повышается, и тем самым указывает на повышение оценки гражданами уровня качества предоставления государственных услуг подразделениями органов внутренних дел по вопросам миграции.

<sup>1</sup>См.: Портал госуслуги. Дата обращения 23.02.2020.

<sup>2</sup>См.: Приказ МВД России от 30 июня 2017 года №430 «Об организации и проведении мониторинга качества предоставления государственных услуг в системе МВД России» // СПС "Консультант Плюс".

<sup>3</sup>Далее – «Постановление»

<sup>4</sup>Далее – «ИАС МКГУ»

<sup>5</sup>Далее – «ЕПГУ».

<sup>6</sup>Далее – «МФЦ»

<sup>7</sup>С применением разъяснений МВД России от 201.12.2017 №1/15491 «О расчете показателя «доля заявлений на получение государственных услуг, поступивших в органы внутренних дел Российской Федерации».



STATE REGULATION OF MIGRATION PROCESSES IN THE RUSSIAN  
FEDERATIONГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**Irina Viktorovna Fadeeva**

Docent of the administrative law department of Moscow University of MVD Russia in the name of V.Y. Kikot, candidate of legal science, docent

**Natalia Yurievna Ivleva**

Lecturer of the administrative law department of Moscow University of MVD Russia in the name of V.Y. Kikot candidate of legal science

**Ирина Викторовна Фадеева**

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

**E-mail:** mosu-ariadovd@mail.ru**Наталья Юрьевна Ивлева**

старший преподаватель кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

**E-mail:** mosu-ariadovd@mail.ru**Научная специальность** 12.00.14 – административное право; административный процесс**Для цитирования:** И. В. Фадеева, Н. Ю. Ивлева. Государственное регулирование миграционных процессов в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.116-118.**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы государственного регулирования внутренней и внешней миграции, положительные и отрицательные стороны международной миграции, а также проблемы, возникающие при осуществлении миграционной политики.**Ключевые слова:** государственная миграционная политика, иммиграция, международная миграция, иностранные граждане, миграционные процессы**Annotation.** The article deals with issues of state regulation of internal and external migration, positive and negative aspects of international migration, as well as problems arising in the implementation of migration policy.**Keywords:** state migration policy, immigration, international migration, foreign citizens, migration processes

Каждое государство имеет суверенное право контролировать свои границы, проводить миграционную политику и принимать иммиграционные законы, защищающие, в первую очередь, интересы своих граждан, а также определяющие круг лиц, которые могут въехать в страну, период времени, на который они могут оставаться в ней и виды деятельности, которые они вправе осуществлять.

Согласно общепринятому мнению, международная миграция является одной из главных проблем в современном мире. Проблема выживания и развитие человечества в условиях глобализации всегда сопровождалась перемещением различных потоков людей через регионы. Однако в настоящее время миграционные процессы усиливаются в результате экономических, политических и гуманитарных кризисов. Выступая в качестве своеобразного фактора толчка, как основной причины миграции, проблемы социальной и экономической нестабильности в месте назначения вынуждают людей поки-

дать свои родные места. При этом мигранты, прибывающие города, как правило, не являются высококвалифицированными специалистами, поэтому становятся низшим классом, эксплуатируемым недобросовестными работодателями.

Такая нелегальная трудовая деятельность, осуществляемая как на территории Российской Федерации иностранными гражданами, так и гражданами РФ за ее пределами, приводит к нарушению их трудовых и социальных прав, а также создает угрозу национальному рынку труда и благоприятствует развитию теневой экономики.

Кроме того, массовый приток иностранных граждан и лиц без гражданства, в частности, из государств Средней Азии и их незаконное пребывание в регионах Российской Федерации зачастую ухудшают социальную обстановку, создают базу для формирования террористических организаций и политического экстремизма, являются угрозой безопасности государства. Помимо создания соци-

альных проблем, мигранты, как утверждается, снижают уровень заработной платы и отнимают рабочие места у коренного населения.

Поскольку миграция селективна по отношению к квалифицированным специалистам и наиболее способной и талантливой молодежи, с высоким уровнем образования, «утечка мозгов» может существенно ухудшить научный, творческий и экономический потенциал страны, что особенно негативно отразится на перспективах социально-экономического развития в ведущих регионах.

Равно, как и отсутствие должных механизмов обеспечения рабочей силой производств за счёт территориального перераспределения внутренних трудовых ресурсов, несбалансированность между легальной заработной платой и стоимостью жилья, которые приводят к негативной социально-экономической миграции внутри самой страны.

Показательным является массовый отток русских с Дальнего Востока, которые покидают его сотнями тысяч в год. При этом ежемесячно в регионе оседают порядка 100 тыс. китайцев и корейцев, то есть на место одного уехавшего местного жителя приезжает десяток азиатов!

По сути, процесс регулирования демографии местными властями полностью провален, а государственная безопасность страны поставлена под угрозу, поскольку резкое изменение демографического баланса в пользу китайцев может повлечь за собой выдвигание территориальных, а может, и политических требований к России.

Сложившаяся ситуация, в первую очередь, требует от властей решения проблемы оттока местного населения посредством урегулирования социально-экономической ситуации в регионе, в том числе проблему финансирования его развития.

Согласно экономической теории, миграция является нормальной реакцией на несоответствие между пространственным распределением людей и возможностями.

Предполагается, что свободное перемещение рабочей силы имеет ту же логику, что и аргумент в пользу свободной торговли. Считается, что свободная торговля увеличивает экономические возможности и повышение благосостояния в долгосрочной перспективе, хотя выгоды от нее в краткосрочной перспективе часто распределяются неравномерно.

Среди исследователей в области миграции нет четкой позиции относительно выгод и издержек международной миграции, равно как нет и единого мнения относительно политических предписаний, например, следует ли государству проводить более либеральную или ограничительную иммиграционную политику.

Единой в этой области является приверженность эмпирической оценке потенциальных последствий миграции, включая микроэффекты для мигрантов и макроэффекты для населения места назначения и места происхождения. Понятно, что последствия миграции будут существенно различаться в разное время, в разных местах и для разных групп населения.

В Российской Федерации регулирование как внутренних, так и внешних миграционных процессов относится к числу важнейших приоритетных задач, что нашло свое отражение в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 года<sup>1</sup>.

В Концепции отражена система взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции. Одна из главных задач государственной миграционной политики, предусмотренная концепцией, направлена на борьбу с нелегальной миграцией, в связи с чем, одним из направлений деятельности в данной сфере является совершенствование правовой базы для противодействия нелегальной миграции и совершенствования системы иммиграционного контроля.

Не менее важными являются задачи, направленные на совершенствование условий, в том числе правовых и организационных, обеспечивающих добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, что требует упрощения процедуры въезда, получения права на пребывание (проживание) и получения гражданства РФ, оказание содействия добровольному переселению, устранение необоснованных административных барьеров, а также устранение диспропорции в размещении населения на территории страны посредством создания благоприятных условий для удов-

летворения социально-экономических, профессиональных и иных потребностей граждан.

Безусловно, миграция важна для социальной, экономической и политической жизни в России. Обширные территории, неравномерное экономическое развитие регионов, а также участие в интеграционных объединениях на постсоветском пространстве оказывают большое влияние на интенсивность и направление миграционных потоков. Сегодня Россия входит в пятерку ведущих стран, получающих внешнюю миграцию: по информации МВД РФ, в 2019 году в Россию на миграционный учет было поставлено свыше 19,5 млн. иностранных граждан, что почти на 2 млн. больше, чем в 2018 году. Из них квалифицированных специалистов – 52,1 тыс. человек.

Наибольшее число иностранцев прибывает из стран СНГ: Узбекистан – 24%, Таджикистан – 14%, Украина – 8,4%, Киргизия – 5,4%, Казахстан – 3,9%, Азербайджан – 3,5%, Армения – 3,2%. Из стран с визовым режимом больше всего въезжает граждан из Китая – 11,8% от общего числа прибывших.

По мнению экспертов, работающее население к 2030 году сократится как минимум на 11 миллионов человек<sup>2</sup>, поэтому приток мигрантов в Россию особенно важен для экономики страны. В условиях сокращения национальной рабочей силы, старения населения и сокращения численности населения важнейшей стратегической целью страны является обеспечение роста населения за счет миграции. Однако, как показывает практика, приоритетные цели, изложенные в Концепции государственной миграционной политики, пока не достигнуты. Динамика моделей внутренней миграции и социально-экономического развития в России требует более эффективных мер для радикального перенаправления миграционных потоков в регионы с недостаточным количеством работников и в малонаселенные районы.

Масштабы внешней миграции представляют серьезную проблему для российского правительства. Поддержание баланса интересов между вопросами национальной безопасности и экономическим развитием страны требует постоянного совершенствования миграционной политики. Такими достижениями стали: принятие Концепции государственной миграционной политики, введение квот на привлечение иностранной рабочей силы; введе-

ние трудовых патентов для иностранных граждан; ужесточение административной ответственности за нарушение миграционных правил; создание в рамках МВД РФ Центрального управления по вопросам миграции.

В то же время изменения в миграционном регулировании не позволяют стране решить следующие системные проблемы: неформальная занятость мигрантов; нелегальная и теневая миграция; правовые пробелы в статусе граждан СНГ; недостаточный доступ к здравоохранению, образованию, юридической поддержке и социальной защите для мигрантов; неадекватное осуществление международного права.

Бесспорно, незаконное перемещение людей через международные границы угрожает национальной и общественной безопасности, снижает уровень заработной платы и ограничивает государственные ресурсы, а также делает иммигрантов самими уязвимыми для эксплуатации и злоупотреблений. Это также подрывает верховенство закона, снижая веру граждан в способность правительства обеспечивать соблюдение последнего. Однако хорошо управляемая легальная иммиграция может поддержать национальную экономическую конкурентоспособность и способствовать финансовому успеху и ассимиляции для вновь прибывших.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: локальный. Дата обновления 07.02.2020.
2. Демицева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.В. Миграционная политика: диагностика, проблемы, предложения. – Центр стратегических разработок, 2018. - с. 8.
3. Желтороссия. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://versia.ru/rossiyane-begut-sdalnego-vostoka-ix-mesto-zanimayut-korejcy-i-kitajcy> (дата обращения 08.02.2020).
4. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2018 года. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15850787/> (дата обращения 08.02.2020).

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: локальный. Дата обновления 07.02.2020.

<sup>2</sup>Демицева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.В. Миграционная политика: диагностика, проблемы, предложения. - Центр стратегических разработок, 2018. - с. 8.

## ETHNO-CULTURAL FEATURES OF MIGRATION FLOWS IN THE CIS COUNTRIES

## ЭТНО-КУЛЬТУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ СТРАН СНГ

**Nodari Darchoevich Eriashvili**

doctor of Economics, candidate of juridical Sciences, candidate of historical Sciences, laureate of RF Government prize in science and technology

**Нодари Дарчоевич Эриашвили**

доктор экономических наук, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники

**E-mail:** professor60@mail.ru**Для цитирования:** Н. Д. Эриашвили. Этно-культурные особенности миграционных потоков стран СНГ // Международный журнал конституционного и государственного права 2/2020. С.

**Annotation:** based on the analysis of legal literature and legislation on ethno-cultural features of migration flows of the Commonwealth of Independent States, the article makes several judgments: The Russian Federation as a subject of international law cannot ignore the migration processes in the Russian Federation has constitutional and legal basis for the regulation of migration (article 27 of the RF Constitution of 12 December 1993); for the Russian Federation, as a member of an international organization – the Commonwealth of Independent States should recognize the migration of the former Soviet republics .

**Keywords:** state, Russian Federation, international organization, Commonwealth of Independent States, legislation, Constitution of the Russian Federation, Federal law of the Russian Federation «On migration registration of foreign citizens and stateless persons in the Russian Federation» of June 30, 2006, migration

**Аннотация.** В статье на основе анализа юридической литературы и законодательства об этно-культурных особенностях миграционных потоков государств - участников Содружества Независимых Государств высказано несколько суждений: Российская Федерация, как субъект международного права, не может игнорировать миграционные процессы; в Российской Федерации имеется конституционно-правовая основа для регулирования миграции населения (ст. 27 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.); для Российской Федерации, как участника международной организации – Содружество Независимых Государств - необходимо учитывать особенности миграции бывших республик СССР.

**Ключевые слова:** государство, Российская Федерация, международная организация, Содружество Независимых Государств, законодательство, Конституция РФ, Федеральный закон РФ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 30 июня 2006 г., миграция

***Предметом данной статьи является этно-культурные особенности миграционных потоков государств - участников Содружества Независимых Государств.***

*Первоначально о состоянии теории.*

Так, И.А. Селезнев верно отмечает: «Учет ... европейского опыта, в том числе совершенных ошибок, становится важным и при выстраивании социальной политики в странах ЕАЭС»<sup>1</sup>.

Т.А. Нигматуллина отмечает следующее: «Ресурсы этничности обладают огромным потенциалом формирования идентичности, но в полиэтничном и многоконфессиональном российском обществе, особенно в национальных республиках, очень важно развивать компоненты солидарности, межнационального

согласия, мультикультурности, коллективного общежития, доминанты которых позволяют укреплять траектории совместной жизнедеятельности»<sup>2</sup>.

По мнению Э.Г. Юзихановой, «характер и направление миграционных потоков, их влияние на российское общество, а также проблемы, с которыми сталкиваются мигранты в местах пребывания (проживания), во многом определяются качеством жизни в Российской Федерации, в том числе доступностью для граждан социальных, образовательных, медицинских, культурных и иных услуг, состоянием правопорядка, степенью развитости транспортной, энергетической, телекоммуникационной и информационной инфраструктуры, уровнем занятости населения и благоустроенности общественных мест»<sup>3</sup>.



Авторы – единомышленники (Н.В. Мкртчян, Ю.Ф. Флоринская, К.И. Казенин) проанализировали «особенности внутренней межрегиональной миграции в Российской Федерации»<sup>4</sup>.

А.В. Краюшкин проанализировал «концептуальные основы регулирования миграционных процессов»: «Функционально правовое регулирование миграции может способствовать равномерному перераспределению трудовых ресурсов по территории страны, а также стимулировать возвращение соотечественников, проживающих за пределами нашей страны»; «Нужно признать, что функционально регулирование миграционных процессов пока еще отстает от заданных концептуальных параметров.

Обусловлено это как объективными, так и субъективными факторами.

В частности, неблагоприятные для жизни человека климатические условия в значительной части территории нашей страны объективно не могут сделать данный регион привлекательным для миграции.

Кроме того, неблагоприятная экологическая ситуация, а попросту зоны экологического бедствия, а также неразвитость социальной и экономической инфраструктуры не способствуют развитию внутренних миграционных процессов.

Обозначенные факторы в силу своего отрицательного характера не развивают и внешний миграционный процесс.

В этой связи проблемы повышения эффективности миграционных процессов лежат не только в плоскости правового регулирования, как указывалось выше, на миграционные отношения воздействуют и иные факторы социального, экономического, а также географического характера»<sup>5</sup>.

В.И. Мукомель рассмотрела «новейшие тренды трансформации потоков трудовых мигрантов» («Исследования фиксируют несколько пластов проблем, для разрешения которых необходимо вносить

коррективы как в нормативные правовые акты, так и в правоприменение.

Во-первых, трансформация миграционных потоков, сопровождающаяся масштабными потоками постоянных и циркулярных мигрантов, нуждается в признании.

В официальных документах, нормативных правовых актах, включая выше-названную Концепцию, термин «циркулярная миграция» не употребляется. Во-вторых, необходима перенастройка инструментов, ориентированных ныне исключительно на сезонных мигрантов.

Циркулярные мигранты должны иметь возможность получения разрешительных документов для занятия трудовой деятельностью на больший срок даже при отсутствии договорных отношений с работодателями, необходимы изменения и в системе миграционного учета»<sup>6</sup>.

М.И. Рыхтик обратил внимание на несколько «аспектов»: «Во-первых, исторический. Есть страны, которые исторически формировались как иммигрантские: США, Канада, Австралия и некоторые другие. Некоторые страны вынуждены были принимать мигрантов, "оплачивая колониальные счета" (Великобритания, Бельгия, Франция).

В каждом из этих случаев формировалась своя стратегия и тактика взаимодействия с иммигрантами. Во-вторых, экономический. Ряд стран имели прямую экономическую заинтересованность в иммигрантах как дешевой рабочей силе (Германия).

Экономические мотивы движут людьми в поисках более благоприятных условий проживания. В этом случае миграция может носить как временный, так и постоянный характер.

В-третьих, политический. В последние годы некоторые страны «открыли свои двери» беженцам из стран, охваченных вооруженными конфликтами. Во многом это произошло под влиянием либеральных настроений, господствующих в европейских обществах (Швеция, Дания, Гол-

ландия и др.). В каждом из этих случаев будет своя политика по взаимодействию с мигрантами.

В предлагаемой статье делается попытка проанализировать опыт разных стран в решении проблем, вызванных интенсификацией миграционных потоков («Итак, большинство экспертов сходится в том, что современная политика западных стран по отношению к иммигрантам требует существенной корректировки.

В США основной акцент предлагается сделать на уровне институтов гражданского общества. В Западной Европе главные надежды связывают с государством и его институтами. Какой из этих подходов окажется наиболее эффективным, покажет время»<sup>7</sup>.

Противоречивые суждения ученых во многом предопределяют и несовершенство законодательства о миграции в Российской Федерации<sup>8</sup>.

В первую очередь обращаем внимание на Конституцию РФ от 12 декабря 1993 г.<sup>9</sup>, в ст. 27 которой закреплено следующее положение:

1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

Положения Конституции РФ детализированы в нормативных правовых актах с меньшей юридической силой<sup>10</sup>. В особенности, обращаемся к Федеральному закону РФ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 30 июня 2006 г.<sup>11</sup> («Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации является одной из форм государственного регулирования миграционных процессов и направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федера-

ции гарантий соблюдения права каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и других прав и свобод личности, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции» - преамбула).

Имеются и подзаконные нормативные правовые акты о миграции: Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» № 156 от 5 апреля 2016 г.<sup>12</sup>; Указ Президента РФ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» № 622 от 31 октября 2018 г.<sup>13</sup>.

Принадлежность Российской Федерации к международной организации – Содружество Независимых Государств<sup>13</sup> – побуждает к принятию нормативных правовых актов в сфере миграции: «Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об использовании миграционной карты единого образца» (заключено в г. Москве 5 октября 2004 г.<sup>14</sup>).

Таким образом, миграция является неизбежным спутником всякого человеческого общества.

Изложенное позволяет нам высказать несколько суждений.

**Во-первых**, Российская Федерация, как субъект международного права, не может игнорировать миграционные процессы.

**Во-вторых**, в Российской Федерации имеется конституционно-правовая основа для регулирования миграции населения (ст. 27 Конституции РФ от 12 декабря 1993 г.).

**В-третьих**, для Российской Федерации, как участника международной организации – Содружество Независимых Государств - необходимо учитывать осо-

## бенности миграции бывших республик СССР.

<sup>1</sup>Селезнев И.А. Миграционные потоки внутри ЕАЭС и формирование единого социального пространства: зарубежный опыт, перспективы и возможности / Миграция как ресурс социально-экономического и демографического развития: Сборник статей. М.: Экон-Информ, 2019. С. 373.

<sup>2</sup>Нигматуллина Т.А. Этнополитика региона (идентичность, язык, миграция): Монография. М.: NOTA BENE, 2019. С. 306.

<sup>3</sup>Юзиханова Э.Г. Миграция населения и преспнсьоть: Монография. Тюмень: Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, 2019. С. 96.

<sup>4</sup>См.: Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф., Казенин К.И. Внутренняя миграция как ресурс развития России: социально-экономические эффекты, издержки и ограничения. М.: Дело, 2020. С. 2.

<sup>5</sup>Краюшкин А.В. К вопросу о концепции регулирования миграционных процессов // Российская юстиция. 2019. № 12. С. 2 - 6.

<sup>6</sup>Мукомель В.И. Трансформация миграционных потоков: циркулярные миграции // Миграционное право. 2012. № 3. С. 28 - 33.

<sup>7</sup>Рыхтик М.И. Особенности зарубежного опыта урегулирования проблем, связанных с интенсификацией миграционных потоков // Миграционное право. 2008. № 3.

<sup>8</sup>Мы разделяем суждения тех авторов, которые предлагают с 25.12.1991 г. для наименования государства использовать исключительно термин «Российская Федерация» (см. об этом, например: Галузо В.Н. Конституционно-правовой статус России: проблема именования государства // Вестник Московского университета МВД России. 2010. № 5. С. 119-123).

<sup>9</sup>См.: См.: СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. О проблеме неоднократности опубликования Конституции РФ в официальных источниках опубликования подробнее см.: Галузо В.Н. Возможно ли обеспечение единообразного исполнения законодательства при отсутствии его систематизации? // Государство и право. 2014. № 11. С. 98-102.

<sup>10</sup>О системе нормативных правовых актов в РФ подробнее см.: Галузо В.Н. Систематизация законодательства в Российской Федерации: состояние и перспективы развития // Закон и право. 2009. № 8. С. 28-30; он же: О роли нормативного правового акта в системе права Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2009. № 4. С. 27-30.

<sup>11</sup>См.: СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; ...; 2019. № 18. Ст. 2224.

<sup>12</sup>См.: СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

<sup>13</sup>См.: СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

<sup>14</sup>О названиях всех участников СНГ подробнее см.: Галузо В.Н. О наименованиях участников Содружества Независимых Государств в Российской Федерации (юридический аспект) // Право и государство: теория и практика. 2016. № 10. С. 27-34.

<sup>15</sup>См.: СЗ РФ. 2009. № 6. Ст. 680.