

International Journal of
CONSTITUTIONAL
AND
STATE LAW

IJCSL

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ
КОНСТИТУЦИОННОГО
и ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА

3
2018

No 3

IJCSL

2018

Editorial Board

Chairman of editorial board

B.S. Ebzeev,
doctor of legal sciences, professor,
honored worker of science of the
Russian Federation, 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 Federation, 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 (Republic of Belarus)

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

S.N. Baburin,
doctor of legal sciences, professor

С.Н. Бабурин,
доктор юридических наук,
профессор

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, professor

Г.С. Гурбанов,
доктор юридических наук,
профессор

M.L. Davydova,
doctor of legal sciences, professor

М.Л. Давыдова,
доктор юридических наук,
профессор

A.V. Demetrashvili,
doctor of legal sciences, professor

А.В. Деметрашвили, доктор
юридических наук, профессор

A.A. Ivanov,
doctor of legal sciences

А.А. Иванов,
доктор юридических наук

O.G. Karpovich,
doctor of political sciences, doctor of
legal sciences, professor

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

R. Kvaratskheliya,
doctor of legal sciences, professor

Р. Кварацхелия,
доктор юридических наук,
профессор

O.Yu. Kokurina,
doctor of legal sciences

О.Ю. Кокурина,
доктор юридических наук

Редакционная коллегия

V.A. Kruglov,
doctor of legal sciences, professor

В.А. Круглов,
доктор юридических наук,
профессор

R.A. Kurbanov,
doctor of legal sciences, professor,
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 Federation

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

N.V. Mikhaylova,
doctor of legal sciences, professor

Н.В. Михайлова,
доктор юридических наук, профессор

R.S. Mulukaev,
doctor of legal sciences, professor,
honored worker of science of the
Russian Federation

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, professor,
honored lawyer of the Russian
Federation

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

A.A. Opaleva,
doctor of legal sciences, professor

А.А. Опалева,
доктор юридических наук,
профессор

A.M. Osavelyuk,
doctor of legal sciences, professor

А.М. Осавелюк,
доктор юридических наук,
профессор

A.S. Prudnikov,
doctor of legal sciences, professor,
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, professor,
honored lawyer of the Russian
Federation

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

N.I. Utkin,
doctor of legal sciences, professor,
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. Chernnova,
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

M.L. Davydova
doctor of legal sciences

М.Л. Давыдова
Доктор юридических наук

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

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:

CEO of publishing house

«UNITY-DANA»

V.N. Zakaidze

1 Irina Levchenko,

Moscow, 123298

Tel./fax: 8-499-740-60-14(15)

E-mail: unity@unity-dana.ru

in Georgia:

44 Kazbegi Avenue, Tbilisi

0186, Righteous Georgia

A. Kldeiseli

Tel./Fax: +995-32-242-12-07(08)

Registration certificate

404498691

in USA:

3565 Edencroft Road,

Huntingdon Valley, Pennsylvania

David Skhirtladze,

MD, MPH +1 215-760-5939

E-mail: dr.david.skhirtladze@gmail.com

in Israel:

3, Tze'Elim, Yokneam

L.N. Tepman

doctor of economical sciences, professor

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 3/2018

| | |
|--|------------|
| About topical issues of improvement of the migration legislation | 5 |
| B.N. KOMAKHIN, E.N. KHAZOV. Main directions of activity of executive authorities in migration sphere | 11 |
| V.I. CHERVONYUK. Systematization of migration legislation: basic principles system nature of the action (conceptual prerequisites, constitutional objectives and value) | 15 |
| A.S. PRUDNIKOV, N.P. MAYUROV. On some aspects of the activities of the units of the internal affairs bodies on migration | 24 |
| C.L. YAKOVLEV. Some aspects of the migratory policy of the Russian empire in XIX century | 29 |
| P.O. DUTOV. External labor migration in the ancient world | 34 |
| A.N. SANDUGEI. Fictive marriage as a method of illegal immigration | 39 |
| V.I. CHERVONYUK, I.V. KALINSKY. Systematization of migration legislation (problem of choice of priority form or technology of systematics) | 46 |
| A.V. KONSTANTINOV, M.V. DULNEV. Prospects of codification of the migratory legislation of the Russian Federation | 54 |
| A.V. BOGDANOV, I.I. ILINSKIY, E.N. KHAZOV. Migration and combating illegal migration in Russia | 57 |
| T.A. PRUDNIKOVA. Federal state control (supervision) in the field of migration: theory and practice | 62 |
| V.F. VOROBYEV, E.Y. ZINCHENKO, V.E. KHAZOVA. Main directions of the state migration policy of Russia | 65 |
| O.V. SHKOLA. Problem of regulation of migration flows in the framework of international legal systems | 72 |
| A.E. SIMONOVA. Topical issues of international legal regulation of protection of stateless persons | 75 |
| S.O. KHARLAMOV, M.Y. PEREKHOZHYYKH. Conceptual framework of improvement of legislation in the sphere of migration | 79 |
| E.B. MAGOMEDOV. Psychological-criminological aspects of migration crime in the republics of the north caucasian federal district | 84 |
| B.N. KOMAKHIN, R.M. KHALILOV. The main activities of the chief directorate for migration of the ministry of internal affairs of Russia in the implementation of state management functions in the sphere of migration | 91 |
| E.Y. ZINCHENKO, O. V. ZINCHENKO, E.N. KHAZOV. Peculiarities of the constitutional legal regulation of migration processes in modern Russia | 95 |
| N.A. VORONINA. On codification of migration legislation | 99 |
| P.O. DUTOV. Improvement of legislation in the sphere of external labor migration | 103 |
| V.I. ZABAVKA. Public authorities and their activities to ensure migration policy in the Russian Federation | 108 |
| O.N. KUZMINA. Legal principles of regulation of labor migration | 111 |
| A.S. MERDESHOVA. Practice of law enforcement of legislation of the Russian Federation regulating the issues of entrance and exiting and other movements of foreign citizens and persons without citizenship within the Russian Federation | 115 |
| S.O. SHEKHOVTSOVA. Migration control and account of foreign citizens and persons without citizenship | 118 |
| S.D. CHERMENYOVA. Problems of realization of the social rights of migrants in the Russian Federation | 121 |
| S.S. SAFRONOVA. Features of administrative-legal regime of movement and residence in the Russian Federation of foreign citizens and persons without citizenship | 125 |
| A.V. Tokolov. Condition and prospects of legal regulation of blockchain technology (cryptocurrency) in the Russian Federation | 128 |

СОДЕРЖАНИЕ 3/2018

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

Главный редактор
В.О. Лучин,
доктор юридических наук,
профессор,
Заслуженный деятель науки РФ,
Заслуженный 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 экономических наук,
профессор, лауреат премии
Правительства РФ в области
науки и техники
E-mail: professor60@mail.ru
Представительства
в России:

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

*в Грузии: 0177, Тбилиси,
пр. Александре Казбеги, 44*
Анна Клдесиели
Справедливая Грузия
Тел./факс: +995-32-242-12-07(08)
E-mail: sata_saqartvelo@mail.ru
Свидетельство о регистрации
404498691

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

в Израиле: Иокнеам, ул. Цеелим, 8
Л.Н. Тепман
доктор экономических наук,
профессор
E-mail: tepmn32@list.ru

Отпечатано в цифровой типографии
ООО «Буки Веди»
на оборудовании Konica Minolta
105066, Москва, ул. Новорязанская,
д. 38, стр. 1, пом. IV
Заказ

*Редакция и внешние рецензенты не
несут ответственности за качество,
правильность и корректность
цитирования произведений авторами
статей.*

*Ответственность за качество,
правильность и корректность
цитирования произведений
несут исключительно авторы
опубликованных материалов.*

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

| | |
|--|-----|
| Демиденко П.Д. Об актуальных вопросах совершенствования миграционного законодательства | 5 |
| Комахин Б.Н., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции | 11 |
| Червонюк В.И. Систематизация миграционного законодательства: основоположения системного характера действия (концептуальные предпосылки, конституционные цели и ценность | 15 |
| Прудников А.С., Маюров Н.П. О некоторых аспектах деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции | 24 |
| Яковлев К.Л. Некоторые аспекты миграционной политики Российской Империи в XIX веке | 29 |
| Дутов П.О. Внешняя трудовая миграция в древнем мире | 34 |
| Сандугей А.Н. Фиктивный брак как способ незаконной миграции | 39 |
| Червонюк В.И., Калинин И.В. Систематизация миграционного законодательства (проблема выбора приоритетной формы или технологии систематизи | 46 |
| Константинов А.В., Дульнев М.В. Перспективы кодификации миграционного законодательства Российской Федерации | 54 |
| Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Миграционные процессы и противодействие нелегальной миграции в России | 57 |
| Прудникова Т.А. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции: вопросы теории и практики | 62 |
| Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Хазова В.Е. Основные направления государственной миграционной политики России | 65 |
| Школа О.В. Проблема регулирования миграционных потоков в рамках международных региональных правовых систем | 72 |
| Симонова А.Е. Актуальные вопросы международно-правового регулирования защиты лиц без гражданства | 75 |
| Харламов С.О., Перехожих М.Ю. Миграционные правоотношения как объект прогностических исследований | 79 |
| Магомедов Э.Б. Психолого-криминологические аспекты миграционной преступности в республиках Северо-кавказского федерального округа | 84 |
| Комахин Б.Н., Халилов Р.М. Основные направления деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России при осуществлении государственной функции управления в сфере миграции населения | 91 |
| Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В., Хазов Е.Н. Особенности конституционно-правового регулирования миграционных процессов в современной России | 95 |
| Воронина Н.А. О кодификации миграционного законодательства | 99 |
| Дутов П.О. Совершенствование законодательства в сфере внешней трудовой миграции | 103 |
| Забавка В.И. Органы государственной власти и их деятельность по обеспечению миграционной политики в Российской Федерации | 108 |
| Кузьмина О.Н. Правовые основы регулирования трудовой миграции | 111 |
| Мердешова А.С. Практика правоприменения законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы въезда и выезда и иных перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах Российской Федерации | 115 |
| Шеховцова С.О. Миграционный контроль и учет иностранных граждан и лиц без гражданства | 118 |
| Черменева С.Д. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации | 121 |
| Сафронова С.С. Особенности административно-правового режима проживания и передвижения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства | 125 |
| Токолов А.В. Состояние и перспективы правового регулирования технологии блокчейн (криптовалюты) в Российской Федерации | 128 |

**ABOUT TOPICAL ISSUES OF IMPROVEMENT
OF THE MIGRATION LEGISLATION**

**ОБ АКТУАЛЬНЫХ ВОПРОСАХ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Theses of a speech of the deputy chief of GUVM Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation police colonel Dmitry Pavlovicha Demidenko

Тезисы выступления заместителя начальника ГУВМ МВД России полковника полиции Дмитрия Павловича Демиденко

Нормативное правовое регулирование в сфере миграции является одной из основных функций Главного управления по вопросам миграции.

Внешние и внутренние факторы, влияющие на миграционную ситуацию в стране, динамично меняются. Углубление интеграционных процессов, происходящих на пространстве СНГ, а также нестабильная общественно-политическая обстановка в сопредельных государствах усиливают в последние годы приток в страну мигрантов различных категорий. Сегодня в России находится более 10 млн иностранных граждан.

Справочно: в 2012 году в Россию въехало 16 млн иностранных граждан, в 2013 — 17,9 млн, в 2014 — 18,2 млн, в 2015 — 17,4 млн, в 2016 — 16,4 млн, в 2017 — 17,1 млн.

С созданием в 2015 году Евразийского экономического союза трудовые мигранты получили свободу передвижения и трудоустройства. В рамках Союзного государства России и Беларуси формируется единое миграционное пространство. По данным Государственной информационной системы миграционного учета на сегодня в России находится более 2,6 млн трудовых мигрантов, в том числе около 1 млн из стран ЕАЭС.

Меняется не только количественная, но и качественная сторона миграционных потоков.

Численность иностранных студентов в российских ВУЗах увеличилась в разы (в 2010 году — 154 тыс.; в 2017 году — 291 тыс.). Значительно вырос туристический поток, в том числе в связи с проведением крупных международных спортивных мероприятий.

В этой связи правовое регулирование в этой сфере должно обеспечивать открытость России и в то же время гарантировать защиту национальных интересов, не допускать рисков, связанных с незаконной миграцией, криминальными и коррупционными проявлениями, нарастанием социальной напряженности в российском обществе.

Необходимость восполнения демографических потерь также обуславливает создание новых правовых механизмов для привлечения в страну на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, других категорий иностранных граждан, способных органично влиться в социум и культурную среду России. В этой связи мы продолжаем развивать законодательство о гражданстве.

Создаются и совершенствуются правовые режимы привлечения высококвалифицированных специалистов, иностранных работников.

Повышается доступность государственных услуг в сфере миграции путем расширения

возможностей их получения в электронном виде и через многофункциональные центры.

Справочно: в 2016 году в электронном виде предоставлено 950 тыс. госуслуг в сфере миграции, в 2017 году — 5 млн, за 8 мес. 2018 года — 5 млн госуслуг.

Таким образом, законотворческая деятельность, которую ведет ГУВМ МВД России, направлена на поддержание миграционного законодательства в актуальном состоянии и адекватным современным реалиям с учетом общественного запроса, демографических и экономических потребностей.

В начале этого года вступили в силу изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (*Федеральный закон от 31 декабря 2017 г. № 499-ФЗ «О внесении изменения в статью 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»*), которые усилили ответственность за предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранным гражданам, находящимся в России с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию.

Следующий закон (*Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 215-ФЗ «О внесении изменения в статью 18.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»*) внес изменения, которые предусматривают ответственность лиц, выступающих в качестве приглашающей стороны, за непринятие мер по обеспечению соблюдения приглашенным иностранным гражданином заявленной цели въезда и сроков пребывания в Российской Федерации.

С 8 июля текущего года МВД России (*Федеральный закон от 27 июня 2018 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в статьи 31 и 32.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»*) наделено полномочием по определению порядка депортации. Кроме того, установлено требование о депортации иностранных граждан, находящихся в местах лишения свободы, в отношении которых были вынесены решения о нежелательности пребывания в Российской Федерации или решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

Справочно: В целях реализации закона разработан проект приказа МВД России «Об утверждении Порядка депортации иностранных граждан и лиц без гражданства Министерством внутренних дел Российской Федерации и его территориальными органами», который проходит внутриведомственное согласование.

Ряд изменений коснулся миграционного учета иностранных граждан.

С 8 июля 2018 года действуют новые положения законодательства, которые уточнили термины «место пребывания» и «принимающая сторона», а также конкретизировали основания постановления на учет иностранных граждан в зависимости от места пребывания (*Федеральный закон от 27 июня 2018 г. № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»*).

Сама процедура постановления иностранных граждан на учет по месту пребывания осталась без изменений. В качестве места пребывания сохраняются помещение, не являющееся местом жительства, однако введено новое условие о необходимости фактического проживания иностранного гражданина в этом помещении (*регулярного использования для сна и отдыха*).

Адрес организации может быть заявлен в качестве места пребывания только при условии, что:

- иностранный гражданин осуществляет в организации трудовую или иную не запрещенную законом деятельность;
- иностранный гражданин фактически проживает по адресу организации либо в ее помещении, не имеющем адресных данных (*строении, сооружении*), в том числе временном.

10 августа 2018 года вступили в силу уже новые изменения, которыми перечень оснований для снятия с учета иностранного гражданина был дополнен его убытием из места пребывания (*Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 257-ФЗ «О внесении изменений в статьи 8 и 23 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан»*).

и лиц без гражданства в Российской Федерации» в части снятия иностранного гражданина или лица без гражданства с учета по месту пребывания в Российской Федерации»).

Теперь снятие иностранного гражданина с учета по месту пребывания в данном случае осуществляется после получения от принимающей стороны уведомления об убытии иностранного гражданина из места пребывания.

Справочно: Принимающая сторона предоставляет уведомление об убытии непосредственно в территориальный орган МВД России, или через многофункциональный центр, либо направляет его почтовым отправлением по временной форме. Уведомление может быть подано как в отношении каждого иностранного гражданина в отдельности, так и в отношении нескольких иностранных граждан, подлежащих снятию с учета по месту пребывания.

В настоящее время Главным управлением по вопросам миграции МВД России разрабатывается и сопровождается 28 законопроектов.

Справочно: по поручению Правительства разработано 14 законопроектов; по поручению руководства МВД России — 4; по поручению Президента — 2; в рамках реализации Концепции государственной миграционной политики — 2; в соответствии с решениями Совета Безопасности — 4; инициативно — 2.

Один из них направлен на дальнейшее совершенствование миграционного учета. Предлагается установить возможность осуществления миграционного учета в электронном виде, в том числе с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций), и одновременно с этим установить ответственность иностранного гражданина за нарушение правил миграционного учета.

Справочно: Также предусмотрена возможность для иностранного гражданина, являющегося собственником жилого помещения, выступать принимающей стороной в отношении членов своей семьи — иностранных граждан. Кроме того, предлагается установить порядок постановки на учет иностранного гражданина, принимающей стороной для которого является другой иностранный гражданин, проживающий за пределами Российской Федерации.

Законопроект прошел стадию межведомственного согласования и направлен в Минюст России и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Кроме того, в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находятся поддержанные МВД России проекты федеральных законов (№ 286369-7 «О внесении изменений в статьи 2 и 23 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», № 286371-7 «О внесении изменений в статью 322.3 Уголовного кодекса Российской Федерации»), которыми предлагается внести изменения, направленные на недопущение фиктивной постановки на учет иностранных граждан в нежилых помещениях и по адресу юридического лица, а также установить уголовную ответственность за фиктивную постановку на учет иностранного гражданина, в том числе в нежилом помещении и по адресу юридического лица.

Законопроекты приняты Государственной Думой в первом чтении (20 декабря 2017 г.). Работа над ними продолжается.

В целях совершенствования порядка выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации ведется работа по проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Справочно: пункт 2 раздела II протокола совещания у Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации И.И. Шувалова от 21 ноября 2017 г. № ИШ-П4-82пр.

Законопроектом предлагается установить, что квота на выдачу разрешений на временное проживание распределяется решением комиссии, созданной в этих целях высшим должностным лицом (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти) 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). В настоящее время законопроект проходит процедуру межведомственного согласования.

В соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, данного по итогам специальной программы «Прямая линия с Владимиром Путиным» 7 июня 2018 года разработано два законопроекта. Один из них («О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения порядка предоставления отдельным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства разрешений на временное проживание и видов на жительство») предусматривает упрощение порядка предоставления иностранным гражданам, владеющим русским языком и желающим жить и работать в Российской Федерации, разрешений на временное проживание и видов на жительство с учетом ситуации, складывающейся на рынке труда в субъектах Российской Федерации и предусматривает следующие положения:

П е р в о е. Получение разрешения на временное проживание в Российской Федерации без учета квоты иностранными гражданами, являющимися:

- гражданами государств, ранее входивших в состав СССР, завершившими обучение на территории Российской Федерации на русском языке по очной или очно-заочной форме в федеральной государственной образовательной организации высшего образования;
- гражданами Украины и лицами без гражданства, постоянно проживавшими на территории Украины, признанными беженцами, либо получившими временное убежище на территории Российской Федерации.

В т о р о е. Выдача вида на жительство без необходимости получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации:

- иностранным гражданам, родившимся на территории РСФСР и состоявшим в прошлом в гражданстве СССР, а также имеющим детей либо родителей — граждан Российской Федерации;
- иностранным гражданам, являющимся квалифицированными специалистами

(осуществляющие трудовую деятельность в Российской Федерации по профессиям (специальностям, должностям), включенным в перечень профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан — квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, утвержденный Минтрудом России).

Т р е т ь е. Оформление вида на жительство иностранным гражданам, признанным носителями русского языка, на пять лет с возможностью последующего продления и исключением нормы об аннулировании вида на жительство за неподачу в установленный срок заявления о приеме в гражданство Российской Федерации.

Справочно: пункт 8 перечня поручений Президента Российской Федерации от 22 июня 2018 г. № Пр-1076. Проект федерального закона 27 августа 2018 г. внесен в Правительство Российской Федерации.

Другой проект федерального закона («О внесении изменения в статью 14 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации») направлен на создание дополнительных преференций в отношении иностранных граждан, имеющих компетенции, востребованные российской экономикой. В нем предлагается сократить с срок осуществления данной категорией иностранных граждан трудовой деятельности трех лет до одного года, а также предусматривается обязательное обновление указанного перечня профессий (специальностей, должностей) не реже одного раза в три года. Это позволит более оперативно реагировать на потребности рынка труда.

Справочно: пункт 9 перечня поручений Президента Российской Федерации от 22 июня 2018 г. № Пр-1076. В настоящее время законопроект, согласованный Минобрнауки России, МИДом России, а также доработанный по итогам согласительного совещания с представителями Минэкономразвития России и Минтруда России, состоявшегося 19 сентября 2018 г., готовится для направления в Минюст России и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правитель-

стве Российской Федерации для подготовки соответствующих заключений.

В целях урегулирования правового статуса лиц без гражданства, длительное время находящихся на территории Российской Федерации и не имеющих документа, удостоверяющего личность, ГУВМ МВД России подготовлен пакет законопроектов («О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства» и «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства»).

Предусматривается введение временного документа, удостоверяющего личность лица без гражданства на территории Российской Федерации, который будет выдаваться на основании заключения об установлении личности лица без гражданства и удостоверяет личность его владельца в Российской Федерации.

Данный документ позволит указанной категории лиц легально находиться на территории Российской Федерации и в последующем в установленном порядке определится со своим правовым статусом на территории Российской Федерации и приобрести гражданство Российской Федерации.

28 мая 2018 г. в Правительство Российской Федерации внесен проект федерального закона («О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»»), которым предлагается наделить Президента Российской Федерации полномочиями по определению в гуманитарных целях категории иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих право приобрести российское гражданство в упрощенном порядке. Издание данного законодательного акта позволит принимать в российское гражданство соотечественников, проживающих в странах со сложной общественно-политической и экономической обстановкой, где происходят вооруженные конфликты и смена политического руководства, в том числе в сопредельных с Российской

Федерацией регионах, испытывающих гонение со стороны государственных структур власти по политическим и иным мотивам.

Справочно: Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 августа 2018 г. № 1626-р законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации. Законопроекту присвоен номер 527255-7. До настоящего времени Комитетом Государственной Думы по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений дата его рассмотрения не определена.

В рамках исполнения поручений Правительства Российской Федерации подготовлен проект федерального закона («О внесении изменений в статью 33¹ Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»»), которым предлагается освободить граждан Украины, являющихся потенциальными носителями русского языка, использующих его в семейно-бытовой и культурной сферах и по своему менталитету близких к российским гражданам, от прохождения вышеуказанного собеседования. Также, данные преференции предлагается распространить на граждан Республики Беларусь, где русский язык является государственным языком.

Справочно: Законопроект, доработанный с учетом положений Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти», а также письма Минобрнауки России о том, что положения законопроекта не затрагивают компетенцию данного Министерства и относятся к компетенции Минпросвещения России, 19 сентября 2018 г. направлен на согласование в МИД России и Минпросвещения России. По завершению необходимых процедур, предусмотренных Регламентом Правительства Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260, законопроект № 8 будет внесен в Правительство Российской Федерации в установленном порядке.

Продолжается работа над проектом федерального закона («О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Рос-

сийской Федерации»), который направлен на упрощение порядка получения гражданства Российской Федерации иностранными гражданами, окончившими с отличием обучение по очной форме в государственных образовательных организациях высшего образования Российской Федерации, по ходатайству образовательной организации либо организации, в которой данные лица осуществляют трудовую деятельность по полученной профессии (специальности).

Справочно: Законопроект, доработанный с учетом замечаний ГПУ Президента Российской Федерации и Управления Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан согласован Минобрнауки России и ФСБ России. По завершению регламентных процедур, законопроект будет внесен в Правительство Российской Федерации в установленном порядке.

В связи с наличием правовых пробелов в части определения исчерпывающего перечня оснований о признании недействительным паспорта гражданина Российской Федерации, выданного в нарушении установленного порядка (заграничного и внутреннего), ГУВМ МВД России разрабатывается проект федерального закона (Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»), который предусматривает вне норм (сение соответствующих изменений).

Кроме того, в целях исключения разночтений, имеющих при толковании правовых статья 191 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) и пункт 15 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации), прорабатывается вопрос о внесении изменений в части определения срока

действия паспорта после наступления события, являющегося основанием для его замены.

У в а ж а е м ы е к о л л е г и !

В завершение своего выступления отмечу, что миграционное законодательство развивается высокими темпами. Я перечислил только те законодательные инициативы, которые разрабатывались непосредственно ГУВМ, не останавливаясь на законопроектах, которые разрабатываются другими федеральными органами исполнительной власти, депутатами, в субъектах Российской Федерации.

Безусловно, вопросы систематизации и кодификации миграционного законодательства остаются актуальными по сей день. Мы неоднократно обсуждали и прорабатывали их как в ФМС, так и в МВД.

В прошлом году в МВД при участии представителей научного сообщества была создана рабочая группа по проработке данного вопроса. В результате было выражено консолидированное мнение о том, что миграционное законодательство в Российской Федерации в качестве самостоятельной отрасли до настоящего времени не сформировалось. На сегодня оно включает в себя нормативные правовые акты, регулирующие вопросы в сфере государственного (административного) управления, социального, трудового, жилищного права, частично затрагивая и иные отрасли права.

Вместе с тем, очевидно, что миграционное законодательство нуждается в проведении последовательной систематизации с целью исключения дублирования, коллизий и пробелов в правовом регулировании.

Такой подход позволит качественно трансформировать ряд правовых институтов, сбалансированно развить отдельные элементы законодательства, заполнив тем самым существующие пробелы.

**MAIN DIRECTIONS OF ACTIVITY
OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN MIGRATION SPHERE**

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

Boris Nikolaevich KOMAKHIN,

professor of the Department of administrative law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, doctor of law

Email: office@unity-dana.ru

Борис Николаевич КОМАХИН,

профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

Email: office@unity-dana.ru

Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,

professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, doctor of law, professor

Email: office@unity-dana.ru

Евгений Николаевич ХАЗОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Комахин Б.Н., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 11—14.

Annotation. The article deals with topical issues of legal regulation and the main activities of public authorities in the field of migration. A number of concepts are formulated and conclusions on improvement of activity of executive authorities in the sphere of migration are drawn.

Key words: Migration. Executive bodies of state power. Public service. Rights, freedoms and duties of person and citizen. Constitutional guarantees of migrants» rights

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы правового регулирования и основные направления деятельности органов государственной власти в сфере миграции. Сформулирован ряд понятий и сделаны выводы по совершенствованию деятельности органов исполнительной власти в сфере миграции.

Ключевые слова: Миграция. Исполнительные органы государственной власти. Государственная служба. Права, свободы и обязанности человека и гражданина. Конституционные гарантии прав мигрантов

В Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ)¹. На федеральном уровне, помимо Федерального Собрания РФ, издающего законы в области регулирования миграционных отношений, непосредственное участие в регулировании миграционных процессов и отношений принимают Президент РФ,² Правительство РФ и федеральные органы исполнительной власти.

Исполнительная власть в силу присущих ей особенностей, в частности таких, как возможность срочного принятия решений и осуществления иных оперативных действий, играет наиболее активную роль в современной реализации задач, стоящих перед государством в области миграции населения³.

Миграция — естественный процесс в любом обществе и государстве, обусловлена потребностями людей, государственными интересами, связанными с поисками работы, семейными проблемами, социальными и природными катастрофами, климатом, развитием

производительных сил, интересами обороны и национальной безопасности государства⁴.

Под миграционной системой РФ понимается совокупность управляющих, правовых, информационных и обеспечивающих средств и персонала органов, организаций и учреждений, функционирующих с целью проектирования и территориального перемещения людей, обусловленного его государственным регулированием, реализацией личных и общественных интересов и, как правило, влекущего приобретение ими нового правового статуса⁵.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»⁶ закрепляет за высшим исполнительным органом государственной власти полномочия по обеспечению единой государственной миграционной политики.

С целью осуществления единой государственной миграционной политики Правительство РФ, как высший исполнительный орган государственной власти обеспечивает:

- согласованное взаимодействие федеральных органов исполнительной власти по регулированию миграционных процессов;
- определяет приоритеты в вопросах внутренней и внешней миграции с учетом изменений в развитии этих процессов в Российской Федерации и в иностранных государствах;
- утверждает федеральные целевые программы, концепции регулирования миграционных процессов, заключает межправительственные соглашения по вопросам миграции;
- заслушивает представителей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ о работе по выполнению возложенных на эти органы обязанностей⁷.

Правительство РФ устанавливает порядок выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу; отдельно им утверждается порядок выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников в составе экипажей российских морских судов. Оно же регламентирует и срок временного пребывания в Российской Федерации иностранных граждан, поступающих на военную службу по контракту, и порядок их

регистрации и учета. В интересах обеспечения национальной безопасности страны Правительство РФ закрепляет перечень объектов и организаций, в которые иностранные граждане не могут быть приняты на работу, а также определяет порядок замещения иностранными гражданами руководящих должностей в организациях, в уставном капитале более 50% акций или принадлежит Российской Федерации⁸.

В соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»⁹ Правительство РФ устанавливает:

- правила и порядок миграционного учета;
- порядок учета иностранных граждан, отбывающих уголовное или административное наказание;
- порядок обеспечения функционирования государственной информационной системы миграционного учета, внесения изменения в содержащиеся в ней сведения, доступ к указанным сведениям и их предоставления;
- форму уведомления органов миграционного учета о прибытии иностранного гражданина в место пребывания, порядок его направления и др.¹⁰

Ст. 30 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹¹ определяет полномочия федерального органа исполнительной власти на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

Раскрывая задачи и функции органов исполнительной власти в сфере миграции в современных условиях, следует согласиться с рядом принципов ориентированных на эффективное регулирование миграционных процессов в социально-правовой и организационно-правовой сферах предлагаемых Г.В. Атаманчуком¹².

Таким образом, общие задачи органов исполнительной власти в сфере миграции должны основываться на:

- *законности и дисциплине в управлении* — закон обязателен для всех и до тех пор, пока он не изменен полномочным органом, все участники миграционных процессов (должностные лица государст-

венных органов, организаций и учреждений, неправительственных и общественных организаций, российские и иностранные граждане) обязаны строго его соблюдать¹³;

- *объективности управления*, предполагающая соответствие управления миграционными процессами объективным закономерностям их развития, учет реальных возможностей и действительно состояния объекта управления в процессе принятия органами исполнительной власти управленческих решений в миграционной сфере, исключение субъективного подхода к процессу управления миграционной системой РФ;
- *конкретности управления*, означающая, что в процессе каждого единичного управляемого миграционного цикла необходимо строго учитывать конкретно складывающуюся миграционную ситуацию;
- *сочетание централизации и децентрализации управления*, предполагающее разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления;
- *участие граждан в управлении миграцией*, соответствующее конституционным нормам¹⁴ (участия в управлении делами государства, избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления¹⁵; обращаться лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления; проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования; создавать профессиональные союзы для защиты интересов мигрантов; знакомиться в органах государственной власти с документами и материалами, затрагивающими права и свободы граждан в миграционной сфере)¹⁶;
- *эффективность управления*, заключающаяся в урегулировании миграционных процессов с наименьшими затратами сил, средств и времени¹⁷;

- *законодательная власть* в интересах миграционной системы должна отражать превентивное управляющее воздействие посредством подготовки и принятия законов, упреждающих (предваряющих) деятельность органов исполнительной власти и позволяющих более полно руководствоваться выделенными социально-правовыми и организационно-правовыми принципами¹⁸. Так, для осуществления контроля деятельности органов исполнительной власти в миграционной системе превентивными являются положения ст. 101, 103, 114 Конституции РФ¹⁹.

Место, роль и значение *исполнительной власти* проявляется в организации практической реализации превентивных законов, в основном, федерально-конституционного уровня, а также в проецировании (инициировании) нормативных правовых актов в условиях реально происходящих в стране и за ее пределами миграционных процессов²⁰.

Таким образом, исследование миграции в качестве объекта управления способствует выводу о том, что целью миграционной деятельности в РФ является создание благоприятных условий, способствующих реализации интересов личности, общества и государства, при соблюдении прав и свобод граждан для свободного передвижения по территории России, а также урегулирование миграционных процессов нормами миграционного законодательства, прежде всего, нормами административного права.

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 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

² Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13.06.2012 года) // www.kremlin.ru.

³ Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.

⁴ 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 национальной безопасности. Москва, 2017.

⁵ Комахин Б.Н. Административно-правовые основы развития служебной деятельности в контексте политики модернизации. Москва, 2013.

⁶ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 22.12.1997, № 51, ст. 5712, <http://www.pravo.gov.ru>.

⁷ Комахин Б.Н. Административно-правовые основы развития государственно-служебной деятельности в контексте политики модернизации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД РФ им. В.Я. Кикотя. Москва, 2015.

⁸ Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глуходедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Основы национальной безопасности. Учебник / Москва, 2018.

⁹ Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 24.07.2006, № 30, ст. 3285, <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁰ 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.

¹¹ Федеральный закон от 31.05.2002 № 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации» «Собрание законодательства РФ», 03.06.2002, № 22, ст. 2031, <http://www.pravo.gov.ru>.

¹² См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997; Введение в демографию / Под ред. В.А. Ионцева, А.А. Саградова. Изд. второе, испр. и доп. М.: Экон. фак-т МГУ, ТЕИС, 2003. С.302-303; Ravenstein E. The laws of migration // Journal of the Statistical Society. 1889 и др.

¹³ Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Богданов А.В., Ильинский И.И. Обеспечение конституционных прав и свобод человека

и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Москва, 2017.

¹⁴ 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., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Конституционное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018. (9-е издание, переработанное и дополненное).

¹⁵ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских государств и современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 41-44.

¹⁶ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. Монография / Москва, 2017.

¹⁷ Комахин Б.Н. К вопросу об определении критериев эффективности административно-правового регулирования публично-служебных отношений в контексте модернизации государственного управления и инновационного развития. Полицейская деятельность. 2013. № 4. С. 289-295.

¹⁸ Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. Конституционное право России: учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

**SYSTEMATIZATION OF MIGRATION LEGISLATION:
BASIC PRINCIPLES SYSTEM NATURE OF THE ACTION
(CONCEPTUAL PREREQUISITES,
CONSTITUTIONAL OBJECTIVES AND VALUE)**

**СИСТЕМАТИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:
ОСНОВОПОЛОЖЕНИЯ СИСТЕМНОГО ХАРАКТЕРА
ДЕЙСТВИЯ (КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ,
КОНСТИТУЦИОННЫЕ ЦЕЛИ И ЦЕННОСТЬ)**

Vladimir Ivanovich CHERVONYUK,
professor of Kikot Moscow University of the MIA of Russia, doctor of law

Email: v.chervonyuk@yandex.ru

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,
профессор Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

Email: v.chervonyuk@yandex.ru

Для цитирования. Червонюк В.И. Систематизация миграционного законодательства: основоположения системного характера действия (концептуальные предпосылки, конституционные цели и ценность. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018; 3. С. 15—23.

Annotation. Intensive rule-making in the field of migration processes, almost bordering on the redundancy of legal regulation, on the one hand, and the persistent need for a qualitative strengthening of control in this sphere as a reaction to the deficit of law, on the other hand, reflect the current controversial problem difficult to be solved. The attempt to resolve the problem — the systematization of the legislation in this sphere — by the adoption of the Migration Code in the absence of appropriate conditions may only increase legal uncertainty. The issue of systematization of migration legislation has become more urgent recently. The concept of the Migration Code is being actively developed, especially at the departmental level. The level of theoretical discussion of the problem of legislation systematization, we can say, does not meet the practical needs of streamlining legislation. The accumulation of arguments that do not meet the requirements of the theory of law gives rise to a false picture of the development of migration legislation. The risk of increasing legal uncertainty of migration legislation in these conditions is evident. In this context, justification of the forms of its systematization corresponding to the actual nature of migration law (legislation) is relevant. The systematization of legislation and the application of its forms, the application of which is focused exclusively on this purpose, is subordinated to bringing the legislation into an orderly state and giving disparate regulatory complexes a systemic effect of action.

Аннотация. Интенсивное нормотворчество в сфере миграционных процессов, едва ли не граничащее с избыточностью правового регулирования, с одной стороны, и все более остро напоминающая о себе необходимость качественного усиления управляемости в данной сфере как реакция на дефицит права — с другой, свидетельствуют о сложившейся противоречивой и сложно разрешимой проблемной ситуации. Попытка разрешения обозначившейся проблемы — приведения законодательства в данной сфере в упорядоченную согласованную систему — принятием миграционного кодекса при отсутствии соответствующих к тому условий способно лишь усилить правовую неопределенность. В последнее время обострился вопрос по проблеме систематизации миграционного законодательства. Активно, в особенности на ведомственном уровне, ведется работа по разработке концепции миграционного кодекса. Уровень теоретического обсуждения проблемы систематизации законодательства, можно сказать, не соответствует практическим потребностям упорядочения законодательства. Нагромождение не отвечающих требованиям теории права аргументов порождает ложную картину развития миграционного законодательства. Риск нарастания правовой неопределенности миграционного законодательства в этих условиях достаточно очевиден. В этой связи актуально обоснование отвечающих действительной природе миграционного права (законодательства) форм его систематизации. Приведение законодательства в упорядоченное состояние, придание разрозненным нормативным комплексам системного эффекта действия подчинена систематизация законодательства и применение тех ее форм, применение которых ориентировано исключительно на эту цель.

Key words: conception of state migration policy, conception of migration legislation development, migration legislation dynamism factors, systemacy of law, non-systemacy of migration legislation, methodology of migration law systematization,

Ключевые слова: концепция государственной миграционной политики, концепция развития миграционного законодательства, факторы динамизма миграционного законодательства, системность права, несистемность миграционного

methods of systematization, consolidation of migration legislation, the migration legislation as a summative system, dynamics of the migration process, service nature of the modern state, the global trend of diversification in labour migration, the redundancy of the legal regulation of migration, deregulation of migration, incompleteness of migration legislation, refutability of presumption of competence, practice of borrowing of rules and institutions of foreign law, rationalization of abstract and casual methods for construction the rules of law, «rubber» flats and offices, legislative construction of rule of law, fictitious registration at the place of stay, undeveloped concepts in sphere of migration, economical citizenship, «packet» way of law regulation in migration sphere, aging of international legislation of forced migration, anticipating law regulation in migration sphere, value of migration legislation

законодательства, методология систематизации миграционного законодательства, способы систематизации, консолидация миграционного законодательства, миграционное законодательство как суммативная система, динамика миграционных процессов, сервисный характер современного государства, общемировой тренд диверсификации в сфере трудовой миграции, избыточность правового регулирования в сфере миграции, дерегулирование в сфере миграции, пробельность миграционного законодательства, опровержимость презумпции компетентности законодателя, практика заимствования норм и институтов иностранного права, рационализация абстрактного и казуального способа конструирования норм права, «резиновые» квартиры и офисы, законодательная конструкция «фиктивная постановка на учет по месту пребывания», неразработанность основных концептов в сфере миграции, экономическое гражданство, «пакетный» способ правового регулирования в сфере миграции, старение международного законодательства о вынужденной миграции, опережающее правовое регулирование в сфере миграции, ценность миграционного законодательства

Предрасположенность миграционного законодательства к системному упорядочению — систематизации — более чем очевидна. В своем современном состоянии оно представляет собой множество (суммативную систему) плохо связанных между собой нормативных актов разной юридической силы, различных сфер и предметов действия. Придание этой совокупности системного характера действия — базовой характеристики регулятивности права (его силы, мощи) — в его существующем состоянии в принципе исключено. В этой связи приведение миграционного законодательства в упорядоченное состояние, можно сказать, объективно назрело. По утверждению М.М. Сперанского «там, где законы не приведены в один состав, всегда есть опасность, исправляя один закон, неожиданно и сверх чаяния изменить или ослабить другой; там каждое пояснение и дополнение, составляя отдельный закон, по необходимости умножает их число и затрудняет точность исполнения». В правоприменительной практике наличие большого количества узаконений «затрудняет бесчисленными ссылками и справками настоящее делопроизводство, ставя производителей в необходимость вместо одного, двух или трех решительных указов выписывать и приводить десять совершенно ненужных», порядок в законодательстве «ставит делопроизводство на истинном его пути». В понимании М.М. Сперанского, «трудность

в законоведении не будет преодолена, если законы не будут приведены в порядок»¹.

Таким образом, несистематизированное (неупорядоченное) законодательство не способно достичь тех целей, ради которых оно учреждено. Между тем «миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом»². По происшествию более шести лет после официальной оценки состояния миграционного законодательства ситуация, как это показывает анализ, не изменилась к лучшему. Более того, динамика миграционных процессов, не снижающиеся темпы наращивания объема миграционного законодательства создали еще одну проблему — наличие большого количества нормативных правовых актов разной юридической силы, нередко издаваемых по одному и тому же предмету регулирования. Действующее миграционное законодательство обширно, охватывает своим содержанием множество актов: более десяти законов, принятых в разное время и по различным предметам, обилие актов международно-правового характера, сложившуюся судебную прецедентную практику (судейское право), включая имеющие общее значение правовые позиции Конституционного Суда РФ, свыше 500 подзаконных нормативных актов, подавляющее

большинство из которых составляют акты ведомственного уровня, законодательные акты субъектов Федерации. Следовательно, применительно к современным условиям систематизация миграционного законодательства должна быть ориентирована главным образом на приведение его в упорядоченное состояние, придание разрозненным нормативным комплексам системного эффекта действия, освобождение от громоздкости и избыточности, упрощение, с точки зрения потребностей как непосредственных правопользователей, так и правоприменительных органов. Как представляется, систематика миграционного законодательства должна преследовать и достижение несколько более отдаленных, но еще более значимых задач. Очевидно, что национальный законодатель, конструируя законодательный акт, ни при каких обстоятельствах не вправе отказываться от: (1) придания конструируемым нормам правовой определенности и (2) закрепления в миграционном законе механизмов, соответствующих притоку в страну мигрантов в соответствии с ее действительными потребностями. Систематизация законодательства, таким образом, должна быть подчинена и решению отмеченных задач.

Множественность актов в сфере миграции можно объяснить как позицией (культурой) нормотворческих органов, так и обстоятельствами метаюридического характера. Отсюда следует обратить внимание по меньшей мере на две группы обстоятельств, детерминирующих динамизм нормотворчества в сфере миграции.

Первая группа указывает на те обстоятельства, которые так или иначе порождают необходимость в корректировке подходов в регулировании миграционных процессов, исходя из вновь возникающих и меняющихся государственно-правовых реалий, а вместе с этим предполагающих замену устаревших и малоэффективных норм. Обстоятельства данной группы многообразны.

Во-первых, это перманентно возникающие в сфере миграции новые ситуации, упорядочение которых объективно невозможно без привлечения правовых средств. Так, вступление Российской Федерации в различные межгосударственные объединения (в ВТО,

Таможенный союз, Союз с Белоруссией, Евразийский экономический союз, иные формы межгосударственной интеграции), а также заключение двухсторонних договоров и соглашений с рядом государств (Францией, Китаем, Вьетнамом, Монголией, КНДР, Литвой и др.) обуславливает обособление в структуре трудовой миграции новых категорий трудовых мигрантов, статус которых предполагает использование особенных правовых режимов, в частности, благоприятного правового режима въезда и пребывания на территории страны³. Требуется к себе внимания имеющий распространение во всех без исключения странах массовой миграции феномен диверсификации в сфере трудовой миграции. Понятно, что реакцией государства на эти процессы является необходимость формирования специальных правовых режимов, влекущая за собой необходимость законодательного и ведомственного правового регулирования.

Во-вторых, на развитие законодательства о вынужденной миграции (которое с начала 1990-х и до начала 2014 г. было более или менее стабильным) существенное влияние оказал внешний фактор — события на Украине, в Сирии, вызвавшие масштабные потоки беженцев в Россию⁴. Отмеченное стало причиной изменений в том блоке миграционного законодательства, который касается, прежде всего, установления упрощенного порядка предоставления временного убежища.

В-третьих, миграционное законодательство разрастается и в связи с активно проявляющим себя в эпоху постмодерна сервисным характером современного государства, воспринявшего на себя бремя оказания многочисленных услуг, в том числе с помощью использования формата электронного документа⁵. С этим обстоятельством связано бурное развитие законодательства об оказании услуг в сфере миграционных процессов. В общей сложности только за 2017 г. принято свыше 120 нормативных правовых актов, относящихся к данной области (при том, что все они имеют подзаконный характер).

Постоянная динамика миграционных процессов, своеобразие использования нормативных средств регуляции способствовали формированию в сфере управления миграцией

большого количества нормативных актов, нередко совпадающих по предмету регулирования. Следствие этого — конкуренция норм, наличие множества противоречий между ними⁶. При этом наряду с собственно законами действует множество подзаконных актов, международных договоров, соглашений и конвенций, имплементированных в российскую правовую систему. Вместе с тем наряду с избыточностью правового регулирования применительно к отдельным сферам действия миграционного законодательства остро о себе дают знать и существующие пробелы. Можно сказать, что необходимость дерегулирования и устранения пробельности (правового регулирования) применительно к данной сфере сосуществует одновременно, в одинаковой мере требуя к себе внимания. Систематика миграционного законодательства, таким образом, имеет объективные основания.

Отмеченные обстоятельства хотя и имеют большую или меньшую степень объективности, тем не менее проявляются опосредованно, через нормотворчество государства и его органов. Поэтому вторая группа обстоятельств, интенсифицирующих нормотворчество в сфере управления миграционными процессами, имеет, можно сказать, субъективный характер, связана с эффективностью и конституционностью действий государственных институтов, концентрированно выражаясь в законодательствовании. В этой связи объем миграционного законодательства в значительной мере оказывается зависимым от качества принимаемых нормативных актов, законов прежде всего.

Исследование проблемы указывает на существенные просчеты, которые не исчерпываются действиями законодателя в режиме *ad hoc*, принятием законов в расчете главным образом на политическую целесообразность вне учета объективно складывающейся в стране и отдельных ее регионах миграционной ситуации, несбалансированностью в принимаемых законах общих и частных интересов и др. Обращает на себя внимание невысокая технико-юридическая культура законодательных норм, обусловленная нерациональным использованием выработанных доктриной и уже апробированных практикой способов

конструирования правовых норм. Вследствие этого даже вновь принятые нормы либо быстро устаревают, не успевая за динамизмом миграционных процессов, либо исключают «оперативное» (конкретно-регулятивное) воздействие на быстроменяющуюся миграционную ситуацию. Принятый таким образом закон не способен оказывать эффективного регулирующего воздействия. Отсюда имеющее широкое распространение утверждение о том, что «качество закона таково, что он действительно не может охватить своим действием все, что так или иначе подлежит нормативному опосредованию», что «на существующие или вновь возникающие жизненные ситуации законодательные нормы не способны воздействовать» не соответствует действительным ресурсам закона и, соответственно, возможностям законодательного регулирования. Конечно, если исходить из постулата опровержимости презумпции компетентности законодателя, то следует принимать на веру рассуждения, вроде тех, которые приведены выше.

Анализ практики законодательствования в сфере миграции обращает внимание на законодательные просчеты, обусловленные именно уровнем правовой культуры законодателя. Так, необходимость противодействия укореившейся практике использования так называемых «резиновых» квартир (когда в жилое помещение — квартиру, расположенную в многоквартирном доме, регистрировали десятки мигрантов, которые никогда не появлялись по месту регистрации) обусловила внесение Федеральным законом от 21.12.2013 № 376-ФЗ изменений в Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Законодательная новелла пункта 11 ч. 1 ст. 2 Закона предусматривала введение конструкции «фиктивная постановка на учет по месту пребывания в жилом помещении». Несовершенство конструкции, введенной положением п. 11 ч. 1 ст. 2 Закона было заметно уже в момент внесения поправки. Парламент, как следует из содержания дефинитивной нормы, использовал казуальный способ законодательствования, который, как ему казалось, был достаточен для достижения поставленной цели — правового

урегулирования проблемной правовой ситуации (для усиления карательного воздействия в отношении нарушителей предусмотренного установления была предусмотрена санкция, в том числе в виде уголовного наказания — ст. 322.3 УК РФ). Однако в действительности это не было решением проблемы, поскольку спустя непродолжительное время на смену «резиновым» квартирам пришли «резиновые» офисы. Теперь уже стали регистрировать иммигрантов в нежилых помещениях. Действие нормы, сформулированной в п. 11 ч. 1 ст. 2 Федерального закона о миграционном учете, не распространялось на новую ситуацию. Тем самым уже в момент принятия данной нормы закон изначально содержал так называемый первоначальный пробел, что является следствием упущений законодательного органа. Вследствие ослабленного контроля за складывающейся миграционной ситуацией «правоохранительными органами стали фиксироваться случаи появления «резиновых офисов»⁷. Потребовалось вновь внесение изменений в законодательство о миграционном учете. Подобной ситуации неурегулированности можно было бы избежать, если бы в первоначальной редакции законодатель использовал не казуальный, а абстрактный способ изложения содержания нормативного предписания. В этом случае редакция указанной статьи могла бы быть представлена следующим образом: «фиктивная постановка на учет по месту пребывания — это постановка иностранного гражданина или лица без гражданства на учет... в жилом или ином помещении без намерения фактически проживать в нем».

На качество законодательства, его стабильность влияет укоренившаяся практика заимствования норм и институтов иностранного права, которая без учета современной социально-экономической и правовой ситуации, сложившейся в стране, плохо срабатывает в новой среде⁸. Это также слабая концептуальная «проработанность» закона, конструирование в нем норм без строгого соответствия нормативного содержания его (закона) основным целям и должной оценки миграционной ситуации в динамике ее развития. Именно по этой причине Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № ФЗ «О правовом положении ино-

странных граждан в Российской Федерации», своего рода базовый закон в сфере миграции, принятый с явным опозданием (спустя более 10 лет после начала и бурного всплеска миграции на территории страны), не отличается устойчивостью норм и институтов, его изменения значительно опережают собственно динамизм самих миграционных процессов, а зачастую им не соответствуют, т.е. не отражают действительно трансформирующихся процессов в сфере миграции, обусловленных внутренними и внешними факторами развития страны. За сравнительно небольшой период — чуть более 16 лет — в Закон вносились изменения около 80 раз.

Не способствует рационализации законодательной деятельности в сфере миграции получившая широкое распространение практика принятия законов и иных нормативных правовых актов по узким, «мелким» темам, что в буквальном смысле программирует интенсивный характер законодательства. Так, глава 13 «Трудовая деятельность иностранных граждан в Российской Федерации» Федерального закона о правовом положении иностранных граждан в РФ, будучи подверженной систематическим (не всегда оправданным) изменениям, включает множество норм, принятых *ad hoc*, а потому их регулятивный потенциал незначительный. В определенной мере это же замечание можно отнести и к статье 14 Федерального закона о гражданстве — объекте постоянного внимания (перманентного внесения изменений) законодательного органа страны. В этих случаях, несомненно, ощущается и сильное «присутствие» лоббирующих структур⁹.

На объем (и качество) миграционного законодательства влияет несовершенство его понятийного аппарата, вследствие чего принимаемые в сфере миграции законодательные акты отличаются не только громоздкостью, но и быстрым старением, а это в свою очередь требует постоянного их обновления. Незавершенность понятийного аппарата представители экспертного сообщества называют одним из основных упущений миграционного законодательства. Это, в частности, касается уже упомянутого понятия «фиктивная постановка на учет», понятия «высококвалифицированный

специалист» содержащееся в п. ст. Федерального закона о правовом положении иностранных граждан в РФ; требует концептуального уточнения понятие «прием в гражданство в упрощенном порядке» и др.

Еще одна из причин разрастания законодательства, ослабления его регулятивной силы и действия в соответствии с присущим праву свойством системности, — стремление втиснуть в закон то, что не обусловлено было в момент его принятия ни концепцией, ни целями, равно как и его предметом. Вследствие этого законы, действующие в сфере миграции, содержат множество установлений, противоречащих принципу правовой определенности и системному характеру действия права. Так ст. 13.2. Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁰ закрепляет комплекс норм, относящихся к установлению особенностей статуса высококвалифицированного специалиста: определяется его понятие, условия привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации и др.

Очевидно, что экономические потребности Российского государства в современных условиях требуют, чтобы и в других законах в отношении этой категории иностранных работников должны были бы предусмотрены определенные преференции. В частности, это, прежде всего, касается установления для этой категории иностранцев льготного способа приобретения российского гражданства (либо предоставления значительных преференций в получении вида на жительство). Между тем Федеральный закон от 31 мая 2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹¹ не оперирует понятием высококвалифицированного специалиста и действие положений п. «и» ч. 2 ст. 14 не распространяются на эту категорию иммигрантов, нормативным содержанием которого охватывается иная категория иммигрантов — «квалифицированные специалисты». Применение распространительного толкования в этом случае невозможно, поскольку законодатель использует в вышеупомянутых законах принципиально различные критерии отнесения специалистов, соответственно к высококвалифицированным и квалифицированным специалистам. Так, перечень квалифици-

рованных специалистов дан в Приказе Минтруда России от 13 июля 2015 № 446н «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан и лиц без гражданства — квалифицированных специалистов, имеющих право на прием в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке», в то время как понятие высококвалифицированного специалиста поставлено главным образом в зависимость от размера установленного для него оплаты труда (п. 1 ст. 13.2 Федерального закона от 25 июля 2002 № 115-ФЗ)¹².

Противодействие рационализации миграционного законодательства оказывает практика принятия законов, прямое действие которых ограничено наличием в них множества бланкетных норм, норм, делегирующих исполнительным органам власти право принимать акты, конкретизирующие положения федерального закона. Отсюда качество и рациональное устройство миграционного законодательства непосредственно зависимо от использования в законодательной деятельности так называемого «пакетного» способа правового регулирования. Его использование, во-первых, способствует принятию и введению в действие конкретизирующего акта в одном «пакете» с законом, а во-вторых, исключает неоправданную нормотворческую активность исполнительных органов, предотвращая тем самым избыточность правового регулирования, нормотворчество «по усмотрению». Как показывает анализ проблемы, в современной нормотворческой практике этот рациональный способ законодательства фактически не применяется¹³.

Очевидно, что совершенствование практики законодательства следует считать одним из важнейших механизмов значительного повышения качества законодательства в сфере миграции.

Последствия интенсивного правового регулирования в сфере миграции создают риски возникновения противоречий между различными актами, что само по себе существенно ослабляет их регулятивный эффект, не способствуя тем самым их интеграции в единую нормативную общность. Вводимые таким образом в правовую систему законодательные акты

создают эффект «броуновского движения»: это множество разрозненных актов, не соподчиненных общими целями и не инкорпорированных во взаимосвязанные между собой нормативные комплексы. Понятно, что в этом случае велика вероятность появления нормативных предписаний, пересекающихся по предмету регулирования и порождающих тем самым трудности как для непосредственных правопользователей, так и для правоприменяющих органов и учреждений.

Законодательствование современных развитых стран основывается, в том числе, на возможности использования механизма опережающего правового регулирования¹⁴. Это исключает мультипликацию законодательства, которое по каким-либо причинам устаревает, создавая в правовой системе балласт актов и тем самым усиливая энтропию в социально-правовой среде. Отмеченное в особенности актуально для законодательства в сфере миграции.

Объективно существует еще одно обстоятельство, обуславливающее необходимость обновления (а значит, увеличения в объеме) миграционного законодательства. Несмотря на сравнительно небольшой срок действия российского миграционного законодательства, являющегося «молодым» нормативным образованием в структуре национального права, обращает на себя внимание фактор его старения, обусловленный действием внешнего фактора. Это связано с тем, что современное российское миграционное законодательство разрабатывалось в контексте международного конвенционального права, которое объективно устарело и во многом не отвечает новым реалиям. В частности, основанием миграционного законодательства являются конвенциональные нормы международного права, или международно-правовые стандарты Конвенции «О беженцах», принятой в 1951 г. С момента принятия данного акта миграционная ситуация кардинальным образом изменилась в планетарном масштабе, в XXI в. существенно трансформировалось понимание вынужденной миграции. Не только применительно к отдельным странам, но и целым регионам мира изменился характер миграции, ее интенсивность, направления миграционных потоков.

Что особенно важно, принципиально изменились причины массовой вынужденной миграции, вследствие чего само понятие беженца, сформулированное в Конвенции 1951 г. «О беженцах» и экстраполированное в национальное законодательство (Закон РФ от 6 февраля 2003 г. «О беженцах», равным образом и в Закон «О вынужденных переселенцах»), более не соответствует современным (реальным) подходам: нормативно закрепленные в Конвенции (и национальных законах) признаки, по которым то или иное лицо может быть признано беженцем (вынужденным переселенцем) в большинстве своем не согласуются с действительностью. Вынужденная миграция происходит во многом в силу иных обстоятельств, которые содержанием вышеупомянутых конвенциональных норм не охватываются. Радикальным образом изменилась и позиция мировых держав — государств, являющихся активными реципиентами мигрантов, которые уже в новейшее время (с 2010–2014 гг.) стали придерживаться политики «закрытых дверей» в отношении вынужденных мигрантов (проявляя, прежде всего, избирательный интерес к определенным категориям мигрантов — высококвалифицированным специалистам, мигрантам-инвесторам и т.п.). С недавнего времени этой стратегии придерживаются и США — страна, на протяжении длительного времени лидировавшая среди стран массовой иммиграции.

Понятно, что отмеченные обстоятельства требуют от национального законодателя опережающего правового регулирования, что, в свою очередь, потребует значительного обновления целого ряда законодательных актов, прежде всего законов о беженцах и вынужденных переселенцах. Заметим, что основания предоставления временного убежища, определенные действующим законодательством, являются отступлением от тех стандартов, которые установлены упомянутыми законами о беженцах и вынужденных переселенцах.

Одновременно обращает на себя внимание необходимость инновационного обновления законодательства о гражданстве в части закрепления в нем принципиально новых оснований и процедур приобретения российского гражданства. Ситуация, возникшая в августе —

сентябре 2018 г. в Украине (Закарпатской области), когда консульство Венгрии явочным порядком стало предоставлять украинским гражданам, сохранившим кровно-родственные узы с Венгрией, венгерское гражданство, по существу со всей остротой обозначила новый тренд и в развитии законодательства о гражданстве.

Таким образом, влияние в современных условиях множества разнотипных факторов специально-юридического и неюридического свойства на миграционную ситуацию в стране и государственное управление в этой сфере предопределяет интенсивное развитие миграционного законодательства. Наличие в сфере миграции множества актов разной юридической силы, конкурентность и противоречивость содержащихся в них норм и их неинтегрированность в структурно целостное нормативное образование (нормативную общность), существенно ослабляют регулятивную силу законодательства в сфере миграции, тем самым значительно ослабляя и возможности государственного управления миграционными процессами.

Отмеченное позволяет сформулировать следующее обобщение (гипотезу): главной предпосылкой осуществления систематизации миграционного законодательства в условиях постоянно эволюционирующей миграционной ситуации в современном мире и в стране является необходимость придания ему системного характера действия соответственно конституционно заданным целям, а вместе с этим и правовой определенности.

Одновременно систематизация миграционного законодательства — это способ его унификации и гармонизации, что в условиях вхождения Российской Федерации в различные межгосударственные объединения, включая СНГ, ЕАЭС, БРИКС, ШОС (Шанхайская организация сотрудничества) и др. принципиально важно, создает реальные предпосылки для реализации конституционных целей государства.

С позиции «пользователя» миграционным законодательством ценность систематизации сводится к тому, что она (систематизация) неизбежно приводит к облегчению пользования нормативным массивом, создает благоприятные условия для правильного и быстрого

ориентирования в значительных объемах миграционного законодательства, облегчая тем самым доступ к использованию основных прав и свобод в сфере действия миграционного законодательства. Значение систематизации вообще, и систематизации миграционного законодательства в частности, заключается в том, что она содействует совершенствованию законодательства, которое освобождается в ходе систематизации от устаревших актов, противоречивых норм. Происходит то, что исследователи называют «расчисткой» нормативного массива¹⁵. Систематизация миграционного законодательства, направленная на обеспечение правовой определенности, таким образом, приобретает действительную конституционную ценность.

Несомненно, систематизация миграционного законодательства подчинена задаче его оптимизации, радикального усиления качества: понятийная определенность как следствие концептуализации всего нормативного материала; его структурная обособленность — преобразование неинтегрированных комплексов норм в единую внеотраслевую нормативную общность; конституционализации сфер миграционного правового регулирования, с сохранением зон отраслевого правового регулирования и др.

¹ Сперанский М.М. Обзор исторических сведений о Своде законов. С. 93-94, 103.

² Концепция развития миграционного законодательства до 2025 г.: Утв. Указом Президента РФ от 13 июня 2012 г. /СПС «КонсультантПлюс».

³ Андриченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал рос. права. 2014. № 2/СПС «КонсультантПлюс».

⁴ По данным ФМС России, на 30 августа 2014 г. на территорию Российской Федерации в период с 1 апреля 2014 г. первично въехало и осталось около 820 тыс. граждан Украины. С начала конфликта в миграционную службу обратилось около 130 тыс. граждан Украины с заявлением о предоставлении временного убежища или с ходатайством о признании беженцем; более 78 тыс. граждан Украины — для оформления разрешения на временное проживание; более 33 тыс. граждан Украины — с заявлением о предоставлении гражданства Российской Федерации; более 22 тыс. граждан Украины — для оформления вида на жительство; более 12 тыс. граждан Украины — для участия в Госпрограмме переселения соотечественников.

⁵ О трансформации институтов в эпоху постмодерна см.: Червонюк В.И. Методология подготовки научного исследования в юридической отрасли науки / В.И. Червонюк, И.В. Калинин, Е.Н. Хазов [отв. ред. д. ю. н., проф. В.И. Червонюк]. М.: Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 344–351.

⁶ См., напр.: *Хабриева Т.Я.* Миграционное право России. Теория и практика. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2008. Так, Федеральный закон о правовом положении иностранных граждан в РФ оперирует понятием «высококвалифицированные специалисты» (п. 1 ст. 13.2), в то время как действующий Федеральный закон о гражданстве оперирует понятием «квалифицированные специалисты» (п «и» ч. 2 ст. 14).

⁷ Причем такие «случаи» стали носить далеко не эпизодический характер. В частности, инициаторы внесения изменений в 1 ч. 1 ст. 2 упомянутого Закона обратили внимание на такие факты: по адресу офиса ООО «Кадровый центр «Восток» площадью 34 кв. м (г. Москва) были поставлены на учет 3,3 тыс. мигрантов, а по адресу офиса межрегионального профсоюза «Защита» поставлены на учет 56 тыс. мигрантов.

⁸ Так, законодательство о гражданстве в странах миграционной привлекательности в качестве одного из оснований натурализации предусматривает так называемые «экономическое» гражданство. В 2010 г. в Федеральный закон о гражданстве была внесена поправка, которой предусмотрено получение в упрощенном порядке гражданства по этому же основанию (п. «и» ч. 2 ст. 13). Однако в том виде как эта норма сконструирована применительно к существующим социально-экономическим реалиям она не учитывает интересов ее потенциальных адресатов, вследствие чего оказывается не работающей. При этом перспективы ее действия при условии, что ее редакция останется неизменной, весьма туманны. Положение указанной нормы конкурирует с иными поло-

жениями закона. Очевидно, что соискателю экономического гражданства выгоднее оказывается иным способом приобрести гражданство, не пускаясь в те траты, которые предложены ему данной нормой. В условиях коррупции таким лицам оказывается гораздо более доступными иные способы получения от Российского государства преференций для занятия бизнесом: получение вида на жительство, заключение фиктивного брака по основаниям п. ст. 13 закона о гражданстве и др.

⁹ Подробнее об этом см., к примеру: Денисенко М., Чудиновских О. Причины нереализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации // [istina.ru> products/po/prime/dos/70088244](http://istina.ru/products/po/prime/dos/70088244)

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032; 2013. № 19. Ст. 2309; 2014. № 48. Ст. 6638.

¹¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

¹² Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 22. Ст. 2031.

¹³ Помимо прочего, коррупциогенность данной нормы более чем очевидна. Видимо, поэтому под видом высококвалифицированного специалиста в страну может въехать любое лицо достаточно, чтобы установленный для него работодателем размер его оплаты соответствовал стандартам, установленным вышеупомянутым Законом.

¹⁴ См. об этом: Червонюк В.И. Прикладная юриспруденция. Прикладные методы научного исследования в юридических науках: учеб. пособие / В.И. Червонюк, И.В. Калинин, Е.Н. Хазов. М.: Моск. ун-т МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017. С. 68 и сл. Червонюк В.И. Качество закона: современная концепция // Юридическая техника. 2014. № 8. С. 488–503.

¹⁵ Систематизация законодательства в Российской Федерации / Под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003. С. 30, 31.

**ON SOME ASPECTS OF THE ACTIVITIES OF THE UNITS
OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES ON MIGRATION**

**О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ**

Anatoliy Semenovich PRUDNIKOV,

professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, Honored lawyer of the Russian Federation, doctor of law, professor

Email: office@unity-dana.ru

Анатолий Семенович ПРУДНИКОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Email: office@unity-dana.ru

Nikolay Petrovich MAYUROV,

Head of the department of state and administrative law University at the inter-parliamentary assembly of EURAS, Honored lawyer of the Russian Federation, doctor of law, professor

Email: office@unity-dana.ru

Николай Петрович МАЮРОВ,

заведующий кафедрой государственного и административного права Университета при МПА ЕврАзЭС, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Прудников А.С., Маюров Н.П. О некоторых аспектах деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 24—28.

Annotation. Specific legal relations in the sphere of activity of internal Affairs bodies arise in the process of ensuring national security, protection of public order, rights and legitimate interests of citizens, enterprises, institutions, organizations from criminal attacks and other illegal actions, including in the field of migration. Their essence consists that divisions of law-enforcement bodies in the field of migration enter with citizens, officials of the state and public organizations in the social relations determined by features of their appointment and legal status of bodies.

Key words: Migration, divisions of law-enforcement bodies, functions, tasks, forms and methods, management, activity, relations, system, subjects

Аннотация. Специфичные правовые отношения в сфере деятельности органов внутренних дел возникают в процессе обеспечения национальной безопасности, охраны общественного порядка, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций от преступных посягательств и иных противоправных действий, в том числе и в сфере миграции, их сущность состоит в том, что подразделения органов внутренних дел в сфере миграции вступают с гражданами, должностными лицами государственных и общественных организаций в социальные связи, определяемые особенностями их назначения и правового положения органов.

Ключевые слова: Миграция, подразделения органов внутренних дел, функции, задачи, формы и методы, управление, деятельность, отношения, система, субъекты

Функции подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции выполняют посредством различных видов деятельности, включая административную и предупредительную. По объему выполняемых задач в работе органов внутренних дел в сфере миграции

преобладает административная деятельность, представляющая собой разновидность исполнительно-распорядительной деятельности. Она охватывает широкий круг общественных отношений в сфере миграции, складывающихся внутри самой системы подразделений органов

внутренних дел в сфере миграции (внутриорганизационная деятельность) и во внешней сфере (внешняя деятельность)¹.

Внутриорганизационная деятельность обеспечивает формирование и функционирование подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции, включая определение их организационной структуры, подбор, расстановку, обучение и воспитание кадров, материально-техническое обеспечение, постановку текущих и перспективных задач, осуществление повседневного руководства и контроля за их выполнением. Внутриорганизационная деятельность охватывает отношения, складывающиеся между различными звеньями ГУВМ МВД России, его структурными подразделениями и должностными лицами, а также территориальными органами МВД России по вопросам миграции. Для субъектов высшего уровня этой системы (на уровне федерации) свойственны, в частности, осуществление руководства нижестоящими звеньями, постановка перед ними долговременных задач и контроль за их выполнением, подбор и расстановка руководящих кадров, а перед территориальными органами МВД России по вопросам миграции их организации и координация деятельности².

Субъекты нижестоящих звеньев управления в процессе внутриорганизационной деятельности решают задачи налаживания работы своего аппарата и подчиненных подразделений, а также обеспечения их готовности к выполнению своих функций.

В процессе внешней деятельности подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции обеспечивают выполнение своих основных задач, связанных с выработкой и реализацией государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере миграции, а также выполнение ряда функций, влияющих на обеспечение национальной безопасности, охраны общественного порядка и общественной безопасности, в частности обеспечения правил пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. В этих областях они обеспечивают упорядочение индивидуального и группового поведения, согласование действий и поступков людей между собой, с режимом

труда и отдыха, а также защиту складывающихся отношений от различных дезорганизующих влияний. В основе этой деятельности лежит признание, соблюдение и защита конституционных прав и законных интересов граждан.

В области осуществления миграционного и регистрационного учетов подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции с помощью правовых средств обеспечивают практическую реализацию правовых норм, устанавливающих порядок правил регистрации и учета граждан³. В процессе административной деятельности они решают также задачи осуществления контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в Российской Федерации, въезда, выезда и передвижения по территории страны, транзитного проезда.

Рассматриваемая деятельность носит государственно-властный характер. Подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции осуществляют свои административные полномочия от имени государства. Они правомочны осуществлять федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением установленных правил поведения, давать юридическую оценку действиям и поступкам людей, выявлять правонарушения и реагировать на них в установленном законом порядке, а также давать в пределах своей компетенции обязательные для исполнения распоряжения и предъявлять столь же обязательные требования, применять в целях, на основании и в порядке, установленных законом, меры принуждения.

Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции является подзаконной. Она осуществляется на основе и во исполнение законов и других правовых актов и строится в строгом соответствии с целями и в пределах, определенных законом, а также на основе использования соответствующих законных средств⁴. В ходе этой деятельности недопустимы неправомерные действия сотрудников полиции, противопоставление законности и целесообразности. Они обязаны действовать по правилу: законно все

то, что предусмотрено законом и соответствует его целям.

В отличие от других видов государственной властной деятельности (осуществление государственной власти, правосудия и прокурорского надзора) деятельность носит исполнительно-распорядительный характер. Ее главной целью является исполнение действующего законодательства по вопросам, входящим в компетенцию подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Вместе с тем для успешного осуществления своих исполнительных функций они наделяются распорядительными полномочиями, предусматривающими возможность принятия мер административного воздействия.

Непременным свойством рассматриваемой деятельности является ее организующий, творческий характер. Он проявляется, во-первых, в том, что в процессе выполнения своих административных полномочий подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции призваны обеспечить установление и поддержание определенного порядка миграционных отношений, основанного на выполнении должностными лицами и гражданами своих юридических обязанностей и осуществлении ими прав и свобод. В основе этой работы — организация правомерного поведения граждан, организация борьбы с правонарушениями в сфере миграции.

Во-вторых, подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции и их должностные лица реализуют предоставленные им полномочия, соотносясь с особенностями складывающихся конкретных условий. При выборе способов организации аппарата и средств административно-правового воздействия они обязаны избегать шаблонных действий, избирая оптимальные решения, исходя из творческого подхода к анализу и оценке миграционной обстановки⁵.

Одной из характерных особенностей деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции является ее предупредительная направленность. В ходе ее осуществления решаются задачи предотвращения правонарушений и их вредных последствий. Такая направленность обеспечивается на основе выявления и устранения причин, совершаемых

правонарушений и условий, им способствующих. Обобщая правоохранительную практику, органы внутренних дел в сфере миграции определяют меры повышения эффективности борьбы с правонарушениями в сфере миграции. О результатах своей работы они доводят до сведения населения с помощью средств массовой информации.

Деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции присущи определенные формы и методы.

Под формами деятельности понимается внешнее выражение конкретных действий по осуществлению административных функций. При всем разнообразии форм административной деятельности они могут быть сведены в две основные группы: правовые и неправовые (организационные)⁶.

Правовые формы связаны с установлением и применением норм права и характеризуют способ юридического выражения соответствующих действий. В качестве таких форм выступают: издание нормативных и индивидуальных актов управления; заключение административных соглашений; совершение иных юридически значимых действий. Некоторые авторы, например, А.П. Корнев, М.И. Еропкин, относят к самостоятельным правовым формам как осуществление и применение мер административного принуждения.

Нормативные акты управления, издаваемые подразделениями органов внутренних дел по вопросам миграции в процессе деятельности, устанавливают обязательные для исполнения правила, рассчитанные на их неоднократное исполнение. Они издаются по вопросам внутриорганизационной деятельности и обращены, как правило, к подчиненным органам, подразделениям и должностным лицам. К числу таких актов относятся, например, приказы министра внутренних дел Российской Федерации и утверждаемые ими регламенты и иные акты по вопросам деятельности ГУВМ МВД России, территориальных органов МВД России по вопросам миграции форм и методов их работы, взаимодействия с общественностью и по другим вопросам⁷.

Наиболее распространенной правовой формой административной деятельности подразделений органов внутренних дел по вопро-

сам миграции являются индивидуальные акты управления. Они содержат предписания точно определенного характера, адресованные конкретным субъектам, и рассчитаны на их однократное применение (исполнение). В области внутриорганизационной деятельности такими субъектами могут быть подчиненные органы и подразделения, должностные лица и другие сотрудники этих органов и подразделений. В качестве индивидуальных актов управления в области внутриорганизационной деятельности могут рассматриваться, например, приказы о назначении на должность, об утверждении штатного расписания. В сфере внешней административной деятельности индивидуальные акты адресуются гражданам, а также должностным лицам тех органов, учреждений и организаций, за деятельностью которых осуществляется федеральный государственный контроль (надзор).

Индивидуальные акты управления касаются исполнения либо прямых велений закона, либо основанных на них распоряжений оперативного характера, отдаваемых полномочными должностными лицами подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Они могут быть как письменными, так и устными. С принятием индивидуального акта управления действующее законодательство связывает возникновение, изменение и прекращение конкретных административно-правовых отношений.

Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции сопровождается различными неправовыми формами, которые не связаны с изданием правовых актов или с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений.

К неправовым формам относятся действия по осуществлению организационного и материально-технического обеспечения деятельности. Целям организационного обеспечения служит осуществление таких действий в сфере внутренней организации, как инструктирование, оказание практической помощи, изучение, обобщение и распространение передового опыта и т.д.

Как правило, в неправовых формах (но, разумеется, в пределах предоставленной подразделениям органам внутренних дел по

вопросам миграции компетенции) осуществляется оказание содействия и помощи гражданам в реализации их прав, свобод и законных интересов.

В неправовых формах реализуются обеспечительные действия материально-технического характера. Они выражаются в ведении делопроизводства, организации сбора, обработки и анализа информации.

Говоря о методах деятельности, следует иметь в виду способы, приемы, средства достижения поставленных целей. Они характеризуют, с помощью каких средств, приемов и способов соответствующее подразделение органа внутренних дел по вопросам миграции реализует свои функции, каким образом он осуществляет свое воздействие на общественные отношения в сфере миграции.

Методы деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции непосредственно связаны с воздействием на поведение людей, с обеспечением их правомерного поведения. Такое поведение обеспечивается на основе сочетания универсальных средств достижения целей любой управленческой деятельности, каковыми являются убеждение и принуждение⁸.

Рассматривая убеждение, следует отметить, что его сущность состоит в формировании внутренней воли человека, соответствующей потребностям социального развития и требованиям правовых норм. Убеждение обеспечивается на основе использования различных средств воздействия (как правило, воспитательного характера) на сознание, а через него — и на поведение субъектов миграционных отношений. В отношении тех лиц, чьи нравственные установки и ценностные ориентации согласуются с общепринятыми нормами поведения, обычно бывает достаточно лишь доведения до их содержания правовых требований. При наличии у субъектов миграционных отношений противоречий между правовыми требованиями и мотивами поведения, кроме того, возникает необходимость доведения до его сознания социальной значимости правовых норм, их соответствия долговременным интересам самого субъекта, а также заинтересованности в их соблюдении большинства членов общества и необходимо-

сти подчинения личных индивидуалистических побуждений потребностям общественного развития. Еще более сложные задачи приходится решать в процессе убеждения лиц с такими расхождениями между мотивами поведения и правовыми требованиями, в основе которых лежат устойчивые антиобщественные взгляды и нравственные установки. При этом, возникает необходимость довести до сознания такого лица, во-первых, содержание общественной значимости и общеобязательность соответствующих правовых требований в сфере миграции и, во-вторых, неизбежность наступления для него неблагоприятных последствий при невыполнении этих требований⁹.

В отличие от убеждения, связанного с формированием внутренней воли, принуждение состоит в проявлении внешней воли, в миграционных отношениях оно реализуется посредством волевых действий властвующего субъекта, т.е. полномочного органа или должностного лица. Целью применения (средств принуждения является обеспечение исполнения конкретными субъектами миграционных отношений установленных правил поведения независимо от того, желают они следовать этим правилам или нет.

Подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России в 2017 году¹⁰ предоставлено порядка 73,2 млн государственных услуг в сфере миграции, в том числе физическим лицам — 55,7 млн, юридическим лицам — 17,5 млн. Наиболее востребованными являлись услуги:

- по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства — 30,0 млн;
- по осуществлению миграционного учета иностранных граждан — 26,3 млн;
- по выдаче, замене паспортов гражданам Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации — 7,1 млн.

Подводя итоги можно сделать вывод о том, что для деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции характерно прежде всего использование средств властно-правового воздействия на складывающиеся отношения в сфере миграции. Это обусловлено характером охраняемых социальных ценностей, каковыми являются установленный порядок управления, миграционный и регистрационный учеты, права и свободы граждан, их честь и достоинство. Но своему содержанию властно-правовые средства административной деятельности органов внутренних дел в сфере миграции довольно разнообразны. Среди них следует выделить три группы, а именно средства: 1) федерального государственного контроля (надзора); 2) административно-распорядительной 3) административно-юрисдикционной деятельности.

¹ См.: Г.А. Туманов, Л.М. Rogozin. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. Учебник. Академия МВД СССР, 1990. С. 74.

² См.: Конституционное право России / под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М., 2013. С. 673-677.

³ См.: Прудникова Т.А. Теоретико-методологические и правовые основы регулирования миграционных процессов (на примере России и государств-членов Европейского Союза). Монография. М.: ЮНИТИ- ДАНА: Закон и право, 2015. С. 184.

⁴ См.: Г.А. Туманов, Л.М. Rogozin. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. Учебник. Академия МВД СССР, 1990. С. 70.

⁵ См.: Конституционное право России / под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М., 2013. С. 673-677.

⁶ См.: Г.А. Туманов, Л.М. Rogozin. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. Учебник. Академия МВД СССР, 1990. С. 92.

⁷ См.: Конституционное право России / под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М., 2013. С. 675 и др.

⁸ См.: Г.А. Туманов, Л.М. Rogozin. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. Учебник. Академия МВД СССР, 1990. С. 80.

⁹ См.: Г.А. Туманов, Л.М. Rogozin. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. Учебник. Академия МВД СССР, 1990. С. 87.

¹⁰ Официальный сайт ГУВМ МВД России: www.mvd.ru..

УДК 325.14
ББК 67.3

@ Яковлев К.Л. 2018

SOME ASPECTS OF THE MIGRATORY POLICY OF THE RUSSIAN EMPIRE IN XIX CENTURY

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX ВЕКЕ

Constantine Leonidovich YAKOVLEV,

professor of the department of state building and right University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation, doctor of law, associate professor

Email: yakovlew.2572@mail.ru

Константин Леонидович ЯКОВЛЕВ,

профессор кафедры государственного строительства и права Университета прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент

Email: yakovlew.2572@mail.ru

Для цитирования. Яковлев К.Л. Некоторые аспекты миграционной политики Российской Империи в XIX веке. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 29—33.

Annotation. In the article the basic directions of the policy of Russian state in the sphere of internal and external migration and the role of the Ministry of Internal Affairs in its realization are examined.

Key words: migration, migratory policy, the Ministry of Internal Affairs, her own of His Imperial Majesty office

Аннотация. В статье рассматриваются основные направления политики Российского государства в сфере внутренней и внешней миграции и роль Министерства внутренних дел в ее реализации.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, Министерство внутренних дел, Собственная Его Императорского Величества канцелярия

Говоря о миграционной политике Российской империи XIX в. необходимо отметить, что она была направлена в первую очередь на контроль за передвижением населения государства, поскольку количество иностранцев в стране было незначительным. Так, накануне Отечественной войны 1812 г. в С.-Петербурге по данным Особенной канцелярии Министерства внутренних дел находилось всего 6068 иностранных подданных¹.

Одним из направлений деятельности Министерства внутренних дел Российской империи после его образования в 1802 г. стала деятельность по контролю за передвижением населения и борьба с «праздношатающимися» бродягами. Данная деятельность преследовала несколько целей.

Во-первых, в условиях крепостнического строя она обеспечивала закрепления основной

массы крестьянского населения за землей и помещиками.

Во-вторых, она преследовала фискальные цели, обеспечивая собираемость податей и налогов.

В-третьих, под руководством МВД осуществлялся контроль за иностранцами на территории империи.

В-четвертых, данная деятельность была направлена на борьбу с преступлениями, совершаемыми лицами без определенного места жительства и рода занятий. И, наконец, в-пятых она способствовала реализации социальной функции, так как в процессе этой деятельности с одной стороны выявлялись лица, подлежащие общественному признанию, с другой стороны контроль позволял организовать сбор денежных средств для обеспечения медицинского обслуживания пришлое насе-

ления в крупных городах и обеспечение санитарного благополучия.

В исследуемый период деятельность полиции по осуществлению паспортного режима так же продолжала регулироваться Уставом благочиния 1782 г., ст. 157 которого предписывала, что квартальный надзиратель «должен ведать о всех в квартале его ведомства живущих людях; чего ради хозяева домов, или их поверенные обязаны всегда давать знать квартальному Надзирателю о всех к ним на житие приезжающих или приходящих, отъезжающих или отходящих»².

Судя по документам, контроль за передвижением населения в начале XIX в. находился под пристальным вниманием не только чинов полиции и руководства Министерства внутренних дел, но и самого монарха. Указ 1803 г. установил вместо письменных печатные паспорта для купцов, мещан и крестьян с целью борьбы с использованием фальшивых документов и участвовавшим бегством крепостных³. Но особое беспокойство правительства вызывала та часть населения, которая, живя продажей своей рабочей силы, прибывала в города.

Так, в 1808 г. в ответ на свое представление «о разных предметах, до Полиции здешней Столицы относящихся», Санкт-Петербургский военный губернатор получил в Указе от 29 августа повеление о введении в городе специальных штрафных санкций для хозяев домов, немедленно не заявивших в полицию о своих постояльцах. Ст. 3 данного указа устанавливала следующий размер штрафа: «за первые пропущенные без объявления сутки за каждого приезжего или отъехавшего по 10 руб., за вторые сутки по 20 руб., за третьи по 30 руб. и так далее, умножая взыскание на сем основании, за каждые сутки и за каждого приезжего и отъезжающего 10 руб.»⁴. С хозяев же домов, которые «дадут пристанище беспаспортному или с паспортом просроченным», штраф был установлен в 25 руб. за каждый день и каждую ночь, с удвоением за каждые следующие сутки. Как видим, к надзору за населением правительство привлекло и домовладельцев.

Однако, надеждам императора не суждено было сбыться, а полиции добиться полного законопослушания обывателей. По свидетель-

ству современников, «многие из обывателей... никакого на такие объявления не обращают внимания»⁵.

Следствием сложившейся ситуации можно считать данное Александром I министру внутренних дел и Санкт-петербургскому военному губернатору поручение о составлении положения и штатов для Конторы адресов, введенных в действие Указом от 15 октября 1809 г.⁶ О сущности будущей деятельности данной конторы в указе сказано вполне определенно: «Желая привести в известность многочисленный класс людей, отправляющих разные должности в частных домах обеих Столиц по найму или другим условиям, и имея особенно намерение обязать оный к доброму отправлению различных званий домашних...».

Согласно Указу от 15 октября, люди, явившиеся в Контору адресов для записи, обязаны были: предъявить паспорт или вид, по которому до того в столице проживали; объявить имя, «прозвание», возраст, место рождения, время прибытия в столицу, сословие, место жительства и «род должности, служения или работы», которыми занимаются или намерены заняться. Все данные заносились в книгу адресов по двум отделениям. К первому относились «разного рода люди, какие-либо должности по условиям в частных домах отправляющие». Ко второму — «слуги и рабочие, в частных домах служащие» (Ст. 4–5). Принадлежащие к первому отделению мужчины должны были уплатить 10 руб., женщины — 5 руб. Ко второму отделению — соответственно 3 и 1 руб. В дальнейшем эти взносы составили весьма солидные вклады в городской бюджет и использовались на строительство больниц и других заведений для чернорабочих⁷.

Конторы адресов просуществовали в Петербурге и Москве до 1888 г., выполняя две важнейшие функции: финансовую и полицейскую. По поводу второй из них министр внутренних дел Д.Н. Блудов писал в 1837 г. в Государственный Совет: «Отображение подлинных паспортов примерно почти у 150 000 человек, прибывших в Петербург и расходящихся в нем по частным должностям, едва ли не имеет весьма важную, в законах не оглашенную

цель. Именно, если оставлять паспорта в руках этих людей, то полиция должна встретить более затруднений к преследованию и поимке преступников, и суды затруднятся призывать к себе ответчиков, потому что по паспорту путь открыт всюду, тогда как с адресным билетом нельзя уйти далее городской черты»⁸. Как видно из данного высказывания, контроль за передвижением населения был напрямую связан с эффективным выполнением еще одной функции Министерства внутренних дел — преследованием уголовных преступников. Это подтверждается и статистическими сведениями. Так, после отмены крепостного права в 60-е годы XIX в. происходит лавинообразный рост преступности. Примером может служить г. Москва и Московская губерния, где было совершено в 1850 г. 2072 преступления⁹, в 1860 г. — 3167¹⁰, а в 1865 — 5433 преступления.

С начала 30-х годов и до конца XIX века основным законом, определяющим права и обязанности полиции по осуществлению паспортного режима в империи, являлся Устав о паспортах и беглых. Главное правило, содержащееся в ст. 1 этого документа, гласило, что никто не может отлучаться от места постоянного жительства без узаконенного вида или паспорта. В случае задержания лица с просроченным паспортом полиция, подвергнув задержанного в административном порядке аресту на двое-трое суток, высылала его к месту прописки. Если задержанный не имел узаконенного вида на жительство и ему не удавалось удостоверить свою личность, то с ним поступали как с бродягой. В дореволюционной России бродяжничество квалифицировалось как уголовное преступление и каралось ссылкой в Сибирь «на водворение».

Помимо карательных функций, контроль за передвижением населения способствовал и обеспечению санитарного благополучия в городах. В 40-е годы XIX в. в столичных городах образуются «больницы для чернорабочих», в которых могли получить медицинскую помощь пришлые работники, не принимаемые в городские больницы. На содержание этих заведений был введен 70-ти копеечный сбор при получении паспортов в Конторах

адресов. Порядок производства этого сбора был следующий: «1) чернорабочие, как то каменщики, мостовщики, землекопы и проч. адресных билетов не получают, но при взносе ими платы по 70 коп. делается на паспортах установленная надпись и самый паспорт с контр-маркой с обозначением на ней срока взноса больничной пошлины возвращается и 2) чернорабочим подлежащим записке в 1-м и 2-м отделениях конторы как то: кормилицам, ученицам мод и уборов, работникам и работницам выдаются адресные билеты и с них взимается кроме пошлины за те билеты, также и больничная пошлина, которая обозначается на самих билетах». Таким образом, за период с 1 января 1849 года по 1 января 1859 г. в Москве было собрано 1 047 792 руб. 50 коп.¹¹

Еще одним направлением взаимодействия Министерства внутренних дел и Министерства иностранных дел был контроль за иностранными подданными, находящимися на территории империи. После Отечественной войны 1812 г. и заграничных походов русской армии были введены единые формы видов на жительство и при переезде из одной губернии в другую и продлены сроки их действия до 1 года. После ликвидации Министерства полиции, надзор за иностранцами до 1826 г. находился в исключительном ведении Министерства внутренних дел. Позднее в процесс взаимодействия по вопросам связанным с иностранцами, включилась и Собственная Его Императорского Величества канцелярия. На местах контроль за иностранцами был возложен на губернаторов, которые осуществляли эту деятельность через местную полицию. Межведомственное взаимодействие касалось, прежде всего, иностранцев, признанных неблагонадежными на родине или в России. Так от иностранных послов поступали ходатайства в Министерство иностранных дел о розыске иностранцев, находящихся под следствием на родине, а последнее ставило в известность Министерство внутренних дел, которое издавало циркулярное распоряжение о розыске таких иностранных подданных губернаторам. По сведениям А.В. Тихоновой, данная практика была достаточно распространена в течение всего дореформенного периода¹². Кроме того иностранцы могли попасть под

надзор полицейских органов в случае подозрения в шпионаже, контрабанде, бродяжничестве или распутной и «праздной» жизни. Помимо письменных отношений между указанными ведомствами, организационной формой взаимодействия был сформированный в апреле 1841 г. Комитет об иностранцах, председателем которого стал министр иностранных дел граф К.В. Нессельроде, а его членами назначены министр внутренних дел граф А.Г. Строганов, шеф III отделения Собственной Е.И.В. канцелярии граф А.Х. Бенкендорф, министр народного просвещения С.С. Уваров, а несколько позднее и министр финансов Е.Ф. Канкрин. Основным вопросом, рассматриваемым в этом комитете, было предложение А.Х. Бенкендорфа об увеличении пошлин и сборов, взимаемых с иностранных подданных. Было признано целесообразным взимать ежегодно с иностранцев при смене видов на жительство пошлину, по размеру соответствующую въездной, а также гильдейские, цеховые и иные повинности, которые должны были взыскиваться серебром, а не как ранее ассигнациями. Однако на окончательное решение комитета повлияла записка министра финансов Е.Ф. Канкрин, который классифицировал всех иностранцев с точки зрения занятий и значимости для России на следующие категории:

1. «Богатые путешественники, прибывающие из любопытства, для посещения знакомых, родных, препровождения времени и пр.»;
2. «Ученые — доктора, лекари, хирурги и пр.»;
3. «Мужчины и женщины для воспитания юношества»;
4. «Класс художников, архитекторов и театральные артистов»;
5. Люди, занимающиеся торговлей, куда относились по мнению министра купцы, приказчики и конторщики, торгаши и «аферисты и люди, не имеющие определенных видов пропитания, но не самых низших классов». Последний вид, по мнению Е.Ф. Канкрин, «вреден, но весьма умножился со времени введения пароходов и отчасти железных дорог»;
6. «Мануфактуристы, строители фабрик, практические химики, механики, экономеры, контрметры и высшие ремесленники»;

7. Обычные ремесленники, которые «еще очень нужны для поддержания ремесел и улучшения их»;

8. Слуги: «класс людей не совсем лишней, хотя бы их и могло быть менее»;

9. «Люди низшего звания», без определенных занятий, часто заняты контрабандой или «другим запрещенным промыслом»;

10. Шкиперы и матросы корабельных судов, которые пребывают временно.

Подводя итог этой классификации, министр финансов заключает, что большинство названных категорий нельзя облагать повинностями и продолжать всячески способствовать их приезду в страну, «за исключением аферистов и разного рода контрабандистов». По его мнению необходимо было поручить российским посольствам и миссиям «не выдавать паспорта тем иностранцам, которые не могут доказать полезность их приезда в Россию» и свою «добропорядочную нравственность»¹³.

В результате Комитет принял решение наложить пошлины «сколь возможно умеренные, дабы с затруднением приезда бесполезным и вредным, не затруднить приезд иностранцам еще необходимым для нашего отечества». Данные пошлины должны были взиматься уже на территории империи, а иностранцы при выдаче билета от посольства должны были давать подписку, что по прибытии в Российскую империю выплатят все положенные пошлины, а также вносить их ежегодно при продлении билета.

Таким образом, совместная деятельность нескольких министерств позволила выработать единые стандарты миграционной политики на территории империи, ввести заградительные барьеры от нежелательных мигрантов, при этом стимулировать приток иностранных специалистов в интересах государства. На мой взгляд, данный опыт актуален, и может быть востребован при совершенствовании миграционного законодательства Российской Федерации в части создания правового механизма противодействия нежелательной миграции на территорию нашей страны.

Еще одним направлением миграционной политики государства было приглашение квалифицированных специалистов для работы

в России и в частности, врачей. Однако выпитые из чужих краев врачи не всегда соответствовали предъявляемым к ним требованиям. По состоянию на 30 октября 1808 г., из 121 врача, приглашенных в российскую службу, в Санкт-Петербург явилось 70, из которых только 13 сдали экзамены и были отправлены к местам службы (из них один врач 1-го класса и по шесть врачей 2-го и 3-го классов). Из числа остальных 25 были определены для доучивания в Медико-хирургической академии, а остальные отправлены обратно¹⁴.

Аттестация медицинского персонала потребовала введения единообразных правил для ее проведения. Для их подготовки в 1809 г. был создан Комитет в составе министра просвещения графа П.В. Завадовского, министра внутренних дел князя А.Б. Куракина и представителей от университетов и военного ведомства. В результате его работы было принято решение о том, что теоретический экзамен сдается выпускниками в университетах, а остальными кандидатами – в Главном медицинском управлении. Таким образом, выявлялись действительно квалифицированные специалисты, а самозванцы выслались из страны.

Подводя итоги деятельности Министерства внутренних дел по контролю за передвижением населения на территории Империи, можно сделать вывод, что, несмотря на объективные трудности, связанные как с малой грамотностью населения, так и с затруднением идентификации личности без фотографии в документах, некоторые социальные и профилактические аспекты миграционной поли-

тики Российской империи требуют дальнейшего изучения в свете применения их в современных условиях, в том числе при разработке Миграционного кодекса Российской Федерации.

¹ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 1165. Оп.2. Д. 57. Л. 50.

² Собрание законов о полицейском управлении. СПб. 1828 г. № 14. С. 81.

³ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXVII. № 20 595.

⁴ Собрание законов о полицейском управлении. СПб. 1828 г. № 113. С. 254.

⁵ *Иванов О.А.* Тайны старой Москвы. М., 1997. С. 113.

⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXX. № 23 911

⁷ *Иванов О.А.* Тайны старой Москвы. М., 1997. С. 118.

⁸ Русская речь. 1880, № 11. С. 269.

⁹ Российский государственный исторический архив. Ф. 1281, Оп. 5. 1851 г. Д. 49. По отчету о состоянии Московской губернии в 1850 г. Л. 343-346.

¹⁰ Российский государственный исторический архив. Ф. 1281. Оп. 6. 1860 г. Д. 63. По отчету о состоянии Московской губернии в 1860 г. Л. 207.

¹¹ Центре хранения документов до 1917 г. Центрального государственного архива г. Москвы. Ф. 16 Оп. 23 Д. 41 Л. 8-9.

¹² *Тихонова А.В.* «Надлежаще смотреть...» Надзор за иностранцами в Российской империи (1801-1861): Монография. Смоленск. Свиток. 2013. С. 61, 118, 131-133.

¹³ Государственный архив Российской Федерации. Ф. 109. Оп. 126. III экспедиция. 1841 г. Д. 149. Л. 4-43.

¹⁴ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. Т. XXX. № 23 322.

EXTERNAL LABOR MIGRATION IN THE ANCIENT WORLD

ВНЕШНЯЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В ДРЕВНЕМ МИРЕ

Pavel Olegovich DUTOV,

Competitor for the scientific degree of the chair of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: po.dutov@mail.ru

Павел Олегович ДУТОВ,

соискатель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: po.dutov@mail.ru

Для цитирования. Дутов П.О. Внешняя трудовая миграция в древнем мире. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 34—38.

Научный руководитель: Анатолий Семенович ПРУДНИКОВ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Annotation. The article analyzes the external labor migration in the Ancient World. It studied the reasons which facilitated the labor migrants to leave their states for the purpose of employment, the main fields of their labor activities, as well as the interrelation between attracting foreign citizens to work and the development of Ancient Egypt, Ancient Greece and Ancient Rome. The article also addresses issues of legal status of labor migrants in those states.

Key words: external labor migration, labor activity, labor migrant, labor migration in the Ancient World, legal status of labor migrants in the Ancient World

Аннотация. В статье проведен анализ внешней трудовой миграции в Древнем мире. Изучены причины, способствовавшие пересечению трудовыми мигрантами границ своего государства в целях трудоустройства, основные сферы деятельности, в которых использовался их труд, а также взаимосвязь между привлечением иностранных граждан к трудовой деятельности и развитием Древнего Египта, Древней Греции и Древнего Рима. В статье также затронуты вопросы, связанные с правовым положением трудовых мигрантов в указанных государствах.

Ключевые слова: внешняя трудовая миграция, трудовая деятельность, трудовой мигрант, трудовая миграция в Древнем мире, правовое положение трудовых мигрантов в Древнем мире

Населению с древнейших времен было характерно стремление к миграциям, или к переселениям из одной страны в другую, с одного континента на другой, иначе говоря, с одного места жительства и приложения труда на другое¹.

В истории человеческого общества принято выделять следующие основные эпохи: Древний мир, Средние века, Новое и Новейшее время.

Внешняя трудовая миграция не является уникальным явлением нашего времени. Желание человека пересечь границу своего государства в целях осуществления оплачиваемой трудовой деятельности возникло еще в Древнем мире. Это связано с активизацией международной политики государств, существовавших в указанную эпоху.

Так, Египет вышел на широкую арену активной международной политики начиная со времен Нового царства (около 1575-1087 гг. до н.э.).

В этот исторический период Египет превращается в первую в мировой истории империю, представляющую собой огромное многонациональное государство, созданное путем завоевания близлежащих народов.

Расширение государственных границ Египта, необходимость их защиты от внешних врагов, проведение постоянных завоевательных походов в силу развития хозяйства, основанного на рабском труде, а также необходимость обеспечения правопорядка внутри страны

повлекли за собой создание регулярных воинских формирований.

Строительство пограничных крепостей, опорных охраняемых пунктов, флота требовало увеличения регулярной армии, создаваемой в ходе периодически проводимой переписи населения и переписи военных наборов из юношей-новобранцев (неферу)².

По всей видимости, профессиональных воинов в самом Египте не хватало, в связи с чем потребовалось привлечение иностранной рабочей силы.

В состав египетских войск наряду с местным египетским населением входили еще в предшествующие времена наемники, которые могли образовывать отдельные или предназначенные для специальных целей войсковые части или отряды. Начиная со времени Нового царства появляются наемники из племен Передней Азии, бассейна Средиземного моря, в большом количестве из Нубии и Ливии³.

Очевидно, это были хорошо обученные профессиональные воины, которые использовались в отборных войсках, в царской охране, причем некоторые из них занимали более или менее почетное положение, выдвигаясь среди общей массы рядовых бойцов⁴.

Постепенно трудовые мигранты стали преобладать в постоянной армии, что привело к отвлечению египетских граждан от военного дела. Безопасность государства обеспечивали профессиональные иностранные наемники.

В свою очередь, замещение национальных кадров иностранными гражданами поставило в определенную зависимость египетских властей от иностранной рабочей силы. Неправильно выстроенная миграционная политика Египта, нацеленная на привлечение в страну большого количества трудовых мигрантов для выполнения военных и правоохранительных функций, в конечном итоге способствовала угасанию могущества Египта в период Нового царства.

Из-за начавшихся социально-экономических трудностей, вызванных в том числе мятежами и набегами переселявшихся иноземных племен, государство было уже неспособно обеспечить оплату труда большого числа мигрантов, осуществлявших трудовую деятельность в чувствительной для страны сфере — безо-

пасности государства, что повлекло за собой ослабление власти фараонов, основанной на военной силе, и дроблению некогда могущественной империи Древнего Египта.

Древняя Греция в VII-VI вв. до н.э. активно включилась в миграционные процессы, связанные как с выездом греков за пределы родины, так и въездом иностранцев на ее территорию.

Основными причинами выезда греков стали нехватка земли из-за постоянного роста населения, социальная и политическая напряженность в греческих полисах, связанная в том числе с борьбой между различными слоями общества (аристократией, торговоремесленными кругами, крестьянами), а также бурное развитие морской торговли.

Греческие колонии росли быстрыми темпами по всей береговой линии Средиземного и Черного морей: от Массалии (ныне Марсель) до Диоскуриады (современный Сухуми). Особенно интенсивной была колонизация плодородных областей острова Сицилия и Южной Италии. Около 750 г. до н.э. была основана колония Кум, первая колония в Италии, в 734 г. до н.э. — Сицилия, в 700 г. до н.э. — Катана, в 690 г. до н.э. — Гела, в 658 г. до н.э. — Византий. Эти колонии стали богатейшими городами Средиземноморья⁵.

Колонии поддерживали тесные культурные и экономические связи с окружающими их народами, что существенно повлияло на их развитие.

Благодаря оживленным связям с другими странами торговые центры Греции превратились в мощные очаги культуры, куда стекались новейшие достижения в области техники, естествознания, письменности и права⁶.

К VI-V вв. до н.э. на первый план среди нескольких сотен древнегреческих полисов выдвигаются два наиболее крупных и сильных в военном отношении: Афины и Спарта. Под знаком антагонизма этих двух полисов развертывалась вся последующая история государственности Древней Греции. В Афинах, где наиболее полное развитие получили частная собственность, рабство, рыночные отношения, сложилась гражданская община, связывающая ее членов при всем различии их имущественных и политических интересов в единое целое,

античная демократия достигает своей вершины и становится, как свидетельствует последующая история, огромной созидательной силой⁷.

Благоприятная социально-экономическая обстановка, развитие торговли и промышленности в Афинах способствовали притоку большого числа иностранцев, которые в основном осуществляли трудовую деятельность в указанных сферах.

Иностранцы составляли важное для Афинского государства сословие «метеков» (от греч. «*métoikos*», переселенец, чужеземец).

Трудовая деятельность метеков была разнообразной. Среди них были как простые рабочие, так и ремесленники. Были и выдающиеся мастера: аттическая керамика немало обязана своим развитием и славой метекам. Среди этого сословия были мелкие торговцы и крупные коммерсанты, особенно по хлебной торговле, находившейся большей частью в руках метеков; капиталисты и банкиры; представители свободных профессий, врачи, артисты, художники, поэты, ученые и ораторы-логографы, то есть писавшие речи для других — для своих клиентов, которые и произносили их в свою защиту на суде. К этому классу принадлежали также, например, ораторы, как Исей и Лисий⁸.

Хотя Афинское государство и поощряло нахождение на территории страны иностранных граждан, все же их правовое положение резко отличалось от положения граждан Афин. Им было запрещено занимать государственные должности. Они не могли участвовать в народном собрании и в суде, не имели по общему правилу права приобретать недвижимость. Браки между метеками и афинянами или афинянками законными не признавались, дети от таких браков прав гражданства не имели.

Особенностью правового положения метеков являлась необходимость регистрации по месту жительства, а также уплаты особого личного прямого налога — «метэкиона», размер которого составлял для мужчин — 12 драхм, для женщины — 6 драхм. Кроме того, они принимали участие и в других положениях и повинностях (например, должны были платить эйсфору — чрезвычайный военный налог).

В отношении повинностей положение иностранных граждан было, в сущности, даже выгоднее, чем положение граждан. Государство их не притесняло и не эксплуатировало в каких-либо фискальных целях. Подать, которую они платили, была невелика и скорее служила отличием их от граждан⁹.

Учитывая интенсивность политической жизни того времени, сословие метеков позволило афинским гражданам посвящать большую часть своего времени общественным делам без материальных потребностей города. Метеки, чья деятельность была целиком посвящена торговле и промышленности, должны были обеспечить на этой основе недостаточность афинских граждан, отвлеченных на обязанности более высокого порядка¹⁰.

Вместе с тем, к концу V в. до н.э. внутренние противоречия между афинянами, ввиду растущего имущественного неравенства, а также афинскими гражданами и метеками, ограниченными в правах, привели к острому государственному кризису.

Поражение в Пелопоннесской войне, приведшее к большим материальным и людским потерям, распаду Афинского морского союза и, следовательно, к утрате возможности пользоваться ресурсами входивших в него государств, привело к разорению страны. Торговля пришла в упадок, а морская гегемония ушла в прошлое. Крестьяне разорялись, продавали свою землю и пополняли ряды городской нищеты, не получавшей уже достаточной помощи от государства. Недовольство охватило и богатых рабовладельцев, вынужденных теперь только из своих средств поддерживать свободную бедноту — единственного союзника перед лицом угнетаемых рабов¹¹.

Все это привело к захвату и включению в 336 году до н.э. Афин вместе со всей Грецией в состав Македонской монархии, а во II в. до н.э. вся Греция, превратилась в одну из колоний Древнего Рима.

Миграционная политика являлась одной из важнейших составных частей внешней и внутренней политики Древнеримского государства.

Переселение собственных граждан в захваченные колонии стало одним из способов обеспечения безопасности государства, повышения его обороноспособности, улучшения

благополучия римских граждан. Как органы государственной власти и управления, так и отдельные политические деятели видели в организации переселений граждан Рима в колонии средство решения многочисленных проблем. Причем не только социальных и экономических проблем (обнищание плебса, устранение зависимости от привозного хлеба и иной сельскохозяйственной продукции), но также политических (привлечение на свою сторону тех, кто получил землю и средства на обустройство хозяйства) и военных (обеспечение безопасности государства)¹².

За несколько сотен лет Древний Рим становится многонациональной державой, вошедшей в себя народности, племена и этносы Средиземноморья и Западной Европы. Феноменальное государственное образование оставалось достаточно прочным в течение нескольких столетий, достигло устойчивого баланса сильной центральной власти, авторитетного среднего провинциального звена и широкого местного самоуправления. В истории политических образований всего мира история римской государственности занимает одно из выдающихся мест. В громадной стране с большим числом племен и народностей, стоявших на разных ступенях исторического развития, была создана высокая античная культура, которая не только стала прообразом, но и легла в основу общеевропейской цивилизации¹³.

Определенную эволюцию претерпела и правовая система Древнего Рима — Римское право. Из несложной, по большей части архаической системы, проникнутой узконациональным и патриархальным характером, она стала системой права, единой для всего античного мира, легла в основу права значительного количества государств современности.

Отношения военные и политические приводят Рим и к выстраиванию экономических связей. Вместе с тем, еще задолго до появления Рима на сцене всемирной истории на побережьях Средиземного моря шел оживленный международный торговый обмен: Финикия, Египет, Карфаген Греция, давно уже находились друг с другом в постоянных торговых отношениях. Рим неизбежно втягивается в этот международный оборот, и по мере того,

как он делался центром политической жизни мира, он становился также центром мирового торгового оборота. На его территории непрерывно завязывались бесконечные деловые отношения, в которых принимали участие торговцы разных национальностей¹⁴.

Становясь центром мирового торгового оборота, Рим неизбежно открывает двери для иностранцев — «перегринов» (от лат. «peregrinus» — чужеземец, иностранец), которые оседают на его территории.

Не имея земли, подобно афинским метекам, ограниченные в правоспособности, они искали средства к существованию в занятиях ремеслом, где оно не встречало ни конкуренции граждан, ни конкуренции рабов¹⁵. Сильное влияние философии Античной Греции способствовало тому, что изучение классических произведений различных греческих философских школ стало важнейшей и обязательной частью обучения состоятельных римлян. Даже те, кто сетовал на засилье чужеземной греческой культуры, выписывали из Греции учителей философии и других наук¹⁶.

Разнообразные деловые отношения между римскими гражданами и перегринами, а также между самими перегринами потребовали нормативного урегулирования.

Старое римское национальное право для этой цели не годилось; необходимо было новое право, которое было бы свободно от всяких местных и национальных особенностей, которое могло бы одинаково удовлетворить римлянина и грека, египтянина и галла. Нужно было не какое-либо национальное право, а право всемирное, универсальное. И римское право проникается этим началом универсальности, оно впитывает в себя те обычаи международного оборота, которые до него веками вырабатывались в международных отношениях. Оно придает им юридическую прочность и ясность¹⁷.

Получают распространение договоры подряда («locatio operis») и найма услуг («locatio operatum»). По договору подряда заказчик был обязан передать подрядчику вещь, чтобы последний самовольно своим трудом совершил над ней (или с ее помощью) какую-либо работу (изготовить ювелирные украшения из выданного ему материала, пошить

одежду из ткани заказчика, высечь статую из полученного от заказчика куска мрамора и т.д.), а подрядчик получал предварительно оговоренную плату за выполненную работу. Договор найма услуг определял трудовые отношения сторон при найме рабочей силы, когда человек сдавал в аренду себя и свой труд для выполнения услуг, оговоренных сторонами в контракте. Несколько позже отношение к объекту найма изменилось: им стали считать не самого работника, а только его труд¹⁸.

В условиях острой борьбы между различными слоями населения Древнего Рима менялась и правоспособность иностранных граждан. Применяя гибкость в миграционной политике Древнеримское государство от сравнения иностранных граждан с врагами через предоставления все большего и большего объема преференций (прежде всего в имущественных отношениях) достигла такой точки, что 90-89 годах н.э. все паломники на территории Италии получили римское гражданство, а закон Каракаллы 212 г. предоставил гражданство всем жителям Древнеримского государства.

В заключении следует отметить, что проведенный автором историко-правовой анализ показал, что стремление человека пересечь границу своего государства в целях осуществления оплачиваемой трудовой деятельности возникло еще в Древнем мире.

И если на раннем этапе трудовые мигранты выступали лишь в качестве наемников в армии (Древний Египет), то в последствии они заняли значительную нишу ремесленного и торгового класса (Древняя Греция и Древний Рим).

При этом фактически трудовые мигранты занимали те ниши экономической жизни, которые не являлись престижными для граждан того или иного государства.

Кроме того, по результатам анализа следует отметить, что правильно выстроенная миграционная политика в отношении иностранных трудовых мигрантов способствует длительному процветанию государства (Древний Рим). Вместе с тем просчеты при привлечении к труду иностранных граждан способствуют краху целых империй (Древний Египет).

¹ *Ионцев И.А.* Международная миграция: населения: теория и история изучения. М.: Диалог-МГУ, 1999. 370 с. (Международная миграция населения: Россия и современный мир; Вып. 3).

² История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов: В 2 ч. Ч. 1 / Под общ. ред. д. ю. н., проф. О.А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н.А. Крашенинниковой. 2-е изд., стер. М.: Норма, 2004.

³ *Авдиев В.И.* Военная история Древнего Египта. Том 1. Возникновение и развитие завоевательной политики до эпохи крупных войн XVI-XV вв. до х.э. М., 1948.

⁴ См.: Там же.

⁵ *Юдина Т.Н.* Социология миграции: Учебное пособие для вузов. М: Академический Проект, 2006.

⁶ История политических и правовых учений. Учебник для вузов / Под редакцией д.ю.н., проф. О.Э. Лейста. М.: Издательство «Зерцало», 2006.

⁷ История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов: В 2 ч. Ч. 1 / Под общ. ред. д. ю. н., проф. О.А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н.А. Крашенинниковой. 2-е изд., стер. М.: Норма, 2004.

⁸ *Бузескул В.П.* История афинской демократии / Вступ. ст. Э.Д. Фролова; науч. редакция текста Э.Д. Фролова, М.М. Холода. СПб.: ИЦ «Гуманитарная Академия», 2003.

⁹ См.: Там же.

¹⁰ *Clerc M.*, Les métèques athéniens, P., 1893.

¹¹ История государства и права зарубежных стран: Учебник для вузов: В 2 ч. Ч. 1 / Под общ. ред. д. ю. н., проф. О.А. Жидкова и д. ю. н., проф. Н.А. Крашенинниковой. 2-е изд., стер. М.: Норма, 2004.

¹² *Чмыхалов А.Ю.* Миграция и проблемы социального развития: Учеб. пособие / Том. политехн. ун-т. Томск, 2003.

¹³ История Древнего Рима: Учеб. для вузов по спец. «История»/ В.И. Кузицин, И.Л. Маяк, И.А. Гвоздева и др.; Под ред. В.И. Кузицина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Высш. шк., 2002.

¹⁴ Покровский И.А. История Римского права. Издательско-торговый дом «Летний сад». Санкт-Петербург. 1999.

¹⁵ *Валлон А.* История рабства в античном мире. ОГИЗ ГОСПОЛИТИЗДАТ, М., 1941 г. Перевод с франц. С.П. Кондратьева. Под редакцией и с предисловием проф. А.В. Мишулина.

¹⁶ История политических и правовых учений. Учебник для вузов / Под редакцией д.ю.н., проф. О.Э. Лейста. М.: Издательство «Зерцало», 2006.

¹⁷ Покровский И.А. История Римского права. Издательско-торговый дом «Летний сад». Санкт-Петербург. 1999.

¹⁸ *Ермолович В.И.* Договор найма в праве Древнего Рима и стран средневековой континентальной Европы: сравнительный анализ // Российский юридический журнал. 2014. № 6. С. 169-176.

**FICTIVE MARRIAGE
AS A METHOD OF ILLEGAL IMMIGRATION**

**ФИКТИВНЫЙ БРАК
КАК СПОСОБ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ**

Anatoliy Nikolaevich SANDUGEI,

Deputy chief of the Research Center № 4 of the All-Russian Research Institute of the MIA of Russia, candidate of law

Email: office@unity-dana.ru

Анатолий Николаевич САНДУГЕЙ,

Заместитель начальника НИЦ № 4 ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Сандугей А.Н. Фиктивный брак как способ незаконной миграции. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 39—45.

Annotation. Rightful premises for the development of the illegal social phenomenon of fictive marriage concluded in the Russian Federation for immigration purposes are analyzed. The results of the activity of the bodies of internal affairs (the police) on preventing illegal immigration through the conclusion of fictive marriages with citizens of the Russian Federation by foreign citizens are considered. Suggestions are made to improve the legal basis for counteracting fictive marriages.

Key words: fictive marriage, foreign citizens and stateless persons, permission for temporary residence, illegal immigration

Аннотация. Анализируются правовые предпосылки для развития противоправного социального феномена фиктивного брака, заключаемого в Российской Федерации в иммиграционных целях. Рассматриваются результаты деятельности органов внутренних дел (полиции) по предупреждению незаконной иммиграции посредством заключения иностранными гражданами фиктивных браков с гражданами Российской Федерации. Формулируются предложения по совершенствованию правовых основ противодействия фиктивным бракам.

Ключевые слова: фиктивный брак, иностранные граждане и лица без гражданства, разрешение на временное проживание, незаконная иммиграция

В соответствии с пунктом 1 статьи 27 Семейного кодекса РФ (далее — СК РФ) фиктивным браком считается брак, который супруги или один из них зарегистрировали без намерения создать семью. Особенностью фиктивного брака является то, что он обладает внешними признаками законного брака, когда имеются волеизъявление будущих супругов на регистрацию брака и соответствующая запись о регистрации брака в органах ЗАГС.

Как правило, фиктивные браки инициируются для получения каких-либо имущественных или неимущественных выгод. Например, участие в льготных программах по выделению жилья, наследование имущества и др. При этом одной из целей заключения фиктивных браков довольно часто выступает обретение иностранными гражданами или лицами

без гражданства права на свободное передвижение и проживание в стране пребывания и, как правило, приобретение гражданства этого государства.

В Российской Федерации потенциальных иммигрантов при заключении фиктивных браков привлекает, прежде всего, возможность получения разрешения на временное проживание без учета правительственной квоты, согласно пункту 4 части 3 статьи 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В соответствии с указанными положениями данного Федерального закона разрешение на временное проживание получает любой иностранный гражданин, состоящий в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации.

При этом логическим продолжением развития таких «брачных» отношений без намерения создать семью, является получение одним из супругов вида на жительство в Российской Федерации и в дальнейшем приобретение российского гражданства. Согласно пункту «б» части 2 статьи 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» иностранные граждане, состоящие в браке с россиянами не менее трех лет, могут вступить в российское гражданство в упрощенном порядке без соблюдения условия о пятилетнем сроке проживания в стране.

Следует отметить, что при всей очевидности противоправности рассматриваемого социального явления, имеющего в своей основе корыстную заинтересованность «супругов» и наносящего при этом неоспоримый вред семейным ценностям, в законодательстве Российской Федерации отсутствуют действенные меры ответственности за заключение фиктивного брака.

Согласно российскому законодательству, фиктивный брак считается ничтожным в силу статей 170 Гражданского кодекса РФ и 27 СК РФ, и к нему могут быть применены последствия ничтожной сделки по решению суда¹. При этом законодатель существенно ограничивает перечень лиц, имеющих право обратиться в суд о признании брака фиктивным.

В соответствии с нормами статьи 28 СК РФ, требовать признания брака недействительным вправе только прокурор, а также не знавший о фиктивности брака супруг в случае заключения такого брака. Хотя вполне логично, что с подобной инициативой могли бы выступать органы внутренних дел в случаях нарушения иммиграционного законодательства².

Однако, в соответствии с действующим законодательством, органы внутренних дел, функциональным предназначением которых является осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции не располагают реальными правовыми механизмами для выявления и последующего доказывания в суде фактов нарушения иностранными гражданами иммиграционного законодательства посредством заключения фиктивных браков с гражданами Российской Федерации³.

В ряде территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации созданы мобильные рабочие группы из числа сотрудников управлений (отделов) по вопросам миграции, которые осуществляют опрос таких супружеских пар. Они выезжают в адрес проживания граждан, опрашивают соседей и родственников супружеской пары с целью получения доказательств фиктивности брака, готовят материалы для направления в районные отделы прокуратуры по подведомственности. К данной работе привлекают участковых уполномоченных полиции.

По-существу в отсутствии реальных полномочий органами внутренних дел проводится работа по сбору материалов, необходимых для доказывания в судах фиктивности браков, заключаемых иностранными гражданами в иммиграционных целях. И этому есть объективные причины.

В отсутствие действенных мер ответственности за совершение фиктивных браков сегодня в Российской Федерации активно развивается соответствующий рынок нелегальных услуг. В социальных сетях можно встретить объявления о заключении таких браков, о сроках и стоимости этих услуг, а также описание способов заключения фиктивных браков для потенциальных иммигрантов. Однако как уже указывалось, органы внутренних дел не располагают необходимыми правовыми механизмами для «отработки» подобной информации.

Например, Управлением по вопросам миграции ГУ МВД России по Волгоградской области в 2017 году было вынесено 776 решений о выдаче иностранным гражданам разрешения на временное проживание в Российской Федерации в соответствии с подпунктом 4 пункта 3 статьи 6 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». При этом примерно в каждом пятом обращении сотрудник управления по вопросам миграции усматривал признаки фиктивности заключения брака, то есть в 155 случаях в течение прошедшего года⁴.

Характерно, что вся процедура от сбора органами внутренних дел материалов, необходимых для доказывания в судах фиктивности браков, до вступления в законную силу решения суда, как отмечает большинство рес-

пандентов, занимает от 4 до 6 месяцев. Это не позволяет в кратчайшие сроки принять решения по иностранным гражданам, использовавшим фиктивный брак как способ легализации своего нахождения на территории Российской Федерации.

Тем не менее, территориальные органы МВД России вынуждены продолжать проведение этой работы, приносящей, к сожалению, в большинстве случаев незначительные результаты.

Так, например в 2017 году в Прокуратуру Ульяновской области было направлено 128 материалов, характеризующих признаки фиктивности браков, заключенных иностранными гражданами, для проведения проверок и рассмотрения вопроса о признании данных браков недействительными, в течение 1 квартала 2018 года — 46 материалов. По итогам 2017 года в связи с заключением фиктивных браков аннулировано всего 4 разрешения на временное проживание и 1 вид на жительство, в 1 квартале 2018 года аннулировано 1 разрешение на временное проживание⁵.

В результате лишь около 4% материалов, собранных полицейскими, в Ульяновской области удалось реализовать на практике, а свыше 90% настоящих нелегалов получили свой долгожданный статус. И этот субъект Российской Федерации не является аномалией в региональной системе организационно-правового обеспечения государственной иммиграционной политики.

Так в г. Санкт-Петербурге только в первом квартале 2018 года принято 1784 решения о выдаче разрешений на временное проживание без учета квоты на основании заключения браков с гражданами Российской Федерации, что составляет 54 % от общего числа принятых решений⁶.

При такой тенденции можно предположить, что через г. Санкт-Петербург в год посредством заключения фиктивных браков совершается полторы тысячи фактов незаконной иммиграции в Российскую Федерацию. При этом за 2017 год в ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области аннулировано только одно разрешение на временное проживание и один вид на жительство по рассматриваемым основаниям.

В свою очередь, с учетом объемов иммиграционных потоков в российскую столицу, в г. Москве, вполне возможно, иностранными гражданами заключается еще больше фиктивных браков, чем в Санкт-Петербурге. Однако у ГУ МВД России по г. Москве отсутствуют показатели результатов соответствующей деятельности.

Следует отметить, что органы прокуратуры критически подходят к оценке материалов, предоставляемых органами внутренних дел по вопросам признания недействительности фиктивных браков. Суды также в отсутствие критериев фиктивности браков скептически относятся к таким признакам как проживание супругов по различным адресам; отсутствие у супругов совместных детей, а также наличие детей, рожденных в период брака, родителями которых один из супругов не является; незнание одного общего языка; значительная разница в возрасте супругов и т.п.

На этом фоне субъективной оценки судьями и иными участниками гражданского судопроизводства в лице прокуроров материалов, отражающих признаки фиктивности браков с иностранными гражданами, в Российской Федерации наблюдается следующая ситуация в сфере противодействия органами внутренних дел фиктивным бракам как способу незаконной иммиграции.

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|------|------|------|
| Аннулировано разрешений на временное проживание на основании подпункта 12 пункта 1 статьи 7 Федерального закона № 115-ФЗ | 29 | 48 | 47 |
| Отказано в выдаче разрешений на временное проживание на основании подпункта 12 пункта 1 статьи 7 Федерального закона № 115-ФЗ | 3 | 2 | 4 |
| Аннулировано видов на жительство на основании подпункта 12 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 115-ФЗ | 9 | 13 | 8 |
| Отказано в выдаче видов на жительство на основании подпункта 12 пункта 1 статьи 9 Федерального закона № 115-ФЗ | 0 | 6 | 5 |

Существующая статистика характеризует явную беспомощность правоохранительной системы страны в противодействии рассматриваемому асоциальному явлению.

Отсутствие действенных мер ответственности за совершение фиктивных актов в сфере семейных отношений, способных оказывать общее превентивное воздействие на потенциальных нарушителей приводит к тому, что в органы внутренних дел стали поступать обращения иностранных граждан с целью получения разрешения на временное проживание без учета квоты, по фактам установления отцовства над детьми — гражданами Российской Федерации без заключения браков с их матерями.

Благодаря стечению обстоятельств сотрудникам ГУ МВД России по Пермскому краю удалось в ходе проверки гражданина Узбекистана по установлению его отцовства над двумя детьми доказать факт фиктивности данного акта⁷. Однако это единичные случаи в полицейской практике, поскольку доказать факт фиктивного установления отцовства весьма сложно.

В соответствии с пунктом 1 статьи 52 СК РФ запись родителей в книге записей рождений, может быть оспорена только в судебном порядке по требованию лица, записанного в качестве отца или матери ребенка, либо лица, фактически являющегося отцом или матерью ребенка, а также самого ребенка по достижении им совершеннолетия, опекуна (попечителя) ребенка, опекуна родителя, признанного судом недееспособным.

Таким образом, в современных условиях эскалации угроз общественной безопасности, исходящих от подобного рода незаконных иммигрантов, преследующих своей конечной целью получение российского гражданства, заключение фиктивных браков, а также иных фиктивных актов в сфере семейных отношений целесообразно рассматривать в качестве одного из вида противоправной деятельности.

Примечательно, что одна из директив Европейского парламента и Совета Европейского Союза прямо указывает государствам-членам ЕС на необходимость «предотвращения заключения браков по расчету или иных форм партнерства, заключенных единственно

для обретения права на свободное передвижение и проживание»⁸. При этом нормы статьи 35 этой Директивы непосредственно связывают фиктивный брак с совершением мошенничества⁹.

Поэтому в ряде зарубежных стран в той или иной форме предусмотрена уголовная ответственность за соответствующие действия. Например, в США с 1986 года для обоих участников фиктивного брака предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком до пяти лет, включая штраф до 250 тыс. долларов¹⁰. Во Франции заключение может также составить до пяти лет со штрафом до 15 тыс. евро, а в случае совершения фиктивного брака при участии криминальной группы до 750 тыс. евро¹¹. В Австрии гражданин страны или лицо, обладающее постоянным видом на жительство, заключившее фиктивный брак с иностранцем, наказывается штрафом до 720 дневных заработков. Если преступление было совершено за вознаграждение, то нарушителем грозит лишение свободы до одного года. Для тех, кто занимается организацией фиктивных браков, предусмотрено наказание в виде лишения свободы сроком до трех лет¹². В Португалии нарушителям грозит тюремный срок от года до пяти лет, организаторам брачных афер — до шести лет¹³.

Следует отметить, что в 2013 году соответствующая инициатива была осуществлена Законодательным Собранием Калужской области. В ГД ФС РФ был внесен проект Федерального закона № 419191-6 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», которым предлагалось ввести в УК РФ статью 322.2. «Незаконное получение разрешения на временное проживание в Российской Федерации, гражданства Российской Федерации», предусматривающую уголовную ответственность за получение иностранным гражданином или лицом без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации, а равно гражданства Российской Федерации путем заключения фиктивного брака. Однако данный законопроект был отклонен ГД ФС РФ¹⁴.

В официальном отзыве Правительства РФ на указанный законопроект отмечалось: «вопрос

об установлении ответственности за получение иностранным гражданином разрешения на временное проживание путем заключения фиктивного брака представляется в достаточной мере урегулированным действующим законодательством Российской Федерации»¹⁵.

Вместе с тем, учитывая масштабы распространения рассматриваемого асоциального явления, наносящего в первую очередь неоспоримый вред семейным ценностям, представляется возможным проработать вопрос о целесообразности введения общей нормы об уголовной ответственности за заключение фиктивных браков¹⁶.

В случае принятия соответствующей нормы УК РФ ее можно будет применять также к лицам, заключившим фиктивный брак с иностранным гражданином или лицом без гражданства в целях получения ими иммиграционных документов или российского гражданства. Это может стать дополнительной мерой противодействия незаконной иммиграции, способной оказывать превентивное воздействие, как на недобросовестных иммигрантов, так и на российских граждан, вступающих в брак из корыстных побуждений.

Однако в отсутствие консолидированной позиции законодателей, ученых и практикующих юристов по вопросам криминализации рассматриваемых асоциальных отношений, можно использовать альтернативный подход к разрешению существующей ситуации в сфере противодействия фиктивным бракам как способу незаконной миграции¹⁷.

В частности представляется возможным на законодательном уровне предоставить органам внутренних дел право требовать признания таких браков недействительными в суде.

Например, дополнить пункт 1 статьи 28 СК РФ, подпунктом следующего содержания:

«орган внутренних дел в случаях, когда брак, заключенный иностранным гражданином или лицом без гражданства с гражданином Российской Федерацией, послужил основанием для выдачи иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на временное проживание, вида на жительство в Российской Федерации, либо получения гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке».

В развитие данных полномочий органов внутренних дел потребуется принятие соответствующего постановления Правительства РФ, утверждающего положение о порядке получения органами внутренних дел документов и (или) сведений, подтверждающих, что брак с гражданином Российской Федерации, заключен иностранным гражданином или лицом без гражданства исключительно в целях получения иммиграционных документов или гражданства Российской Федерации¹⁸.

Урегулирование на законодательном уровне вопросов выявления органами внутренних дел, а также процессуального оформления доказательств фиктивности браков, заключаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства в целях получения иммиграционных документов или гражданства Российской Федерации, позволит не только легитимизировать данное направление деятельности полиции, но и существенно повысить ее эффективность.

Следует отметить, что в настоящее время в целях исключения злоупотребления правом, снижения количества фактов регистрации фиктивных браков, законодательно предлагается установить норму, предусматривающую временное проживание иностранного гражданина, состоящего в браке с гражданином Российской Федерации, имеющим место жительства в Российской Федерации, в субъекте Российской Федерации по месту жительства супруга (супруги)¹⁹.

Однако внесение предлагаемых дополнений в статью 6 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не позволит принципиально разрешить проблему заключения иностранными гражданами и лицами без гражданства фиктивных браков с гражданами Российской Федерации в целях получения иммиграционных преференций. Ибо в основе развития подобных асоциальных отношений лежит не только корыстная заинтересованность обоих «супругов», но и неясность проводимой государством иммиграционной политики, противоречивость иммиграционного законодательства.

Представляется, что в основу противодействия фиктивным бракам как способу незаконной

миграции должна быть положена понятная и доступная для всех категорий потенциальных иммигрантов система правовых гарантий их пребывания в Российской Федерации в качестве законопослушных трудящихся и будущих граждан нашей страны. Соответствующие правовые гарантии иммиграционных отношений должны получить свое консолидированное отражение в специальном законодательном акте²⁰.

При этом государственная политика борьбы с незаконной миграцией как угрозой общественной безопасности не должна подменяться повсеместным «фискальным» применением мер принуждения к ситуативным нарушителям миграционного (иммиграционного) режима, которые в большинстве своем рассматривают Российскую Федерацию в качестве своей будущей родины.

Для преодоления правового нигилизма в иммиграционной среде необходимо чтобы общая превенция в системе иммиграционных отношений была выстроена таким образом, когда каждый иностранный гражданин, отвечающий установленным требованиям к иммигрантам в Российскую Федерацию, не сомневался в получении от государства необходимых мер содействия в своем переселении в случае соблюдения им иммиграционных процедур.

¹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 15 (ред. от 06.02.2007) «О применении судами законодательства при рассмотрении дел о расторжении брака».

² Например, в Республике Беларусь иск о признании брака недействительным может быть предъявлен органами внутренних дел в случаях, когда брак, заключенный иностранным гражданином или лицом без гражданства с гражданином Республики Беларусь либо иностранным гражданином или лицом без гражданства, постоянно проживающими в Республике Беларусь, послужил основанием для выдачи иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь // См.: статья 46 Кодекса о браке и семье Республики Беларусь 278-3 от 9 июля 1999 г.

³ В соответствии с п/п 12, п. 1 статей 7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» разрешение на временное проживание, а также вид на жительство не выдается, а ранее выданные соответствующие документы аннулируются в случае, если иностранный гражданин заключил

брак с гражданином Российской Федерации, послуживший основанием для их получения, и этот брак признан судом недействительным.

⁴ Информационное письмо ГУ МВД России по Волгоградской области (исх. № 1/1402 от 10.04.2018).

⁵ Информационное письмо УМВД России по Ульяновской области (исх. № 1347 от 16.04.2018).

⁶ Информационное письмо ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (исх. № 2/1-449 от 12.04.2018).

⁷ Информационное письмо ГУ МВД России по Пермскому краю (исх. № 6/6608 от 17.04.2018).

⁸ Например, в Германии, отмена фиктивного брака (Aufhebung der Scheinehe) происходит по ходатайству ведомства по делам иностранцев (Auslanderbehörde) на основании § 1314 Германского гражданского уложения.

⁹ См.: Директива № 2004/38/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О праве граждан Союза и членов их семей свободно передвигаться и проживать на территории государств-членов ЕС, об изменении Регламента (ЕЭС) 1612/68, а также об отмене Директив 64/221/ЕЭС, 68/360/ЕЭС, 72/194/ЕЭС, 73/148/ЕЭС, 75/34/ЕЭС, 75/35/ЕЭС, 90/364/ЕЭС, 90/365/ЕЭС и 93/96/ЕЭС» (Принята в г. Страсбурге 29.04.2004).

¹⁰ 8 U.S.C. § 1325: US Code — Section 1325: Improper entry by alien. URL: http://www.justice.gov/usao/eousa/foia_reading_room/usam/title9/crm01948.htm дата обращения 29.05.2018.

¹¹ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Article L623-1. Modifié par LOI n°2011-672 du 16 juin 2011 — art. 33. https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?sessionId=72F296A269D42DB63AF446928F521E04.tpdila20v_2?idArticle=LEGIARTI000024197338&cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20160801 дата обращения 29.05.2018.

¹² § 193a StGB Partnerschaftstauschung. StGB — Strafgesetzbuch. <https://www.jusline.at/gesetz/stgb/paragraf/193a> дата обращения 29.05.2018.

¹³ Artigo 186.º — Casamento ou união de conveniência. Lei n.º 23/2007, de 4 de julho — Aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de estrangeiros do território nacional. <https://sites.google.com/site/leximigratoria/artigo-186-o-casamento-ou-uniao-de-conveniencia> дата обращения 30.05.2018.

¹⁴ См.: Постановление ГД ФС РФ от 9 июня 2015 г. № 6825-6 ГД.

¹⁵ См.: Официальный отзыв Правительства РФ от 16 апреля 2014 г. № 2277п-П4 «На проект Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

¹⁶ В качестве рабочей версии соответствующей правовой нормы предлагается рассмотреть дополнение главы 20 «Преступления против семьи и несовершеннолетних» УК РФ статьей 157.1. «Фиктивный брак». «Статья 157.1. Фиктивный брак 1. Заключение фиктивного брака в целях извлечения выгод и преимуществ для себя или других лиц, — наказывается штрафом в размере до ста

двадцати тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до одного года.

2. Те же деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, наказываются лишением свободы до пяти лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет. Примечание. Лицо, совершившее преступление, предусмотренное настоящей статьей, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию этого преступления и если в его действиях не содержится иного состава преступления».

¹⁷ См., например: Камальян М.А. Фиктивный брак в миграционном контексте: проблемы выявления и противодействия // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 56-58; Альбикив И.Р. Некоторые особенности и тенденции современного развития фиктивного брака в Российской Федерации // Семейное и жилищное право. 2014. № 3. С. 3-6 и др.

¹⁸ Органы внутренних дел Республики Беларусь обладают соответствующими полномочиями с 2010 года // См.: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 июня 2010 г. № 891 «Об утверждении положения о

порядке получения органами внутренних дел документов и (или) сведений, подтверждающих, что брак с гражданином Республики Беларусь либо иностранным гражданином или лицом без гражданства, постоянно проживающим в Республике Беларусь, заключен иностранным гражданином или лицом без гражданства исключительно в целях получения разрешения на постоянное проживание в Республике Беларусь».

¹⁹ См.: Распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2018 г. № 1151-р «О проекте федерального закона «О внесении изменений в статьи 6 и 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»».

²⁰ Характерно, что в рамках проведения социальных реформ в Российской Федерации более 20 лет назад была запланирована разработка федеральных законов «Об иммиграции в Российскую Федерацию», а также «О порядке привлечения и использования в Российской Федерации иностранной рабочей силы», которые так и не были реализованы законодателем. // См.: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 1997 г. № 222 (ред. от 27.07.1998) «О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996-2000 годов».

**SYSTEMATIZATION OF MIGRATION LEGISLATION
(PROBLEM OF CHOICE OF PRIORITY FORM OR TECHNOLOGY
OF SYSTEMATICS)**

**СИСТЕМАТИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
(ПРОБЛЕМА ВЫБОРА ПРИОРИТЕТНОЙ ФОРМЫ
ИЛИ ТЕХНОЛОГИИ СИСТЕМАТИКИ)**

Vladimir Ivanovich CHERVONYUK,
professor of the Kikot Moscow University of the MIA of Russia, doctor of law

Email: v.chervonyuk@yandex.ru

Владимир Иванович ЧЕРВОНЮК,
профессор Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

Email: v.chervonyuk@yandex.ru

Igor Vladimirovich KALINSKY,
applicant of the Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law

Email: office@unity-dana.ru

Игорь Владимирович КАЛИНСКИЙ,
соискатель Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Червонюк В.И., Калинин И.В. Систематизация миграционного законодательства (проблема выбора приоритетной формы или технологии систематики). Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 46—53.

Annotation. Intensive rule-making in the field of migration processes, almost bordering on the redundancy of legal regulation, on the one hand, and the persistent need for a qualitative strengthening of control in this sphere as a reaction to the deficit of law, on the other hand, reflect the current controversial problem difficult to be solved. The attempt to resolve the problem — the systematization of the legislation in this sphere — by the adoption of the Migration Code in the absence of appropriate conditions may only increase legal uncertainty. The issue of systematization of migration legislation has become more urgent recently. The concept of the Migration Code is being actively developed, especially at the departmental level. The level of theoretical discussion of the problem of legislation systematization, we can say, does not meet the practical needs of streamlining legislation. The accumulation of arguments that do not meet the requirements of the theory of law gives rise to a false picture of the development of migration legislation. The risk of increasing legal uncertainty of migration legislation in these conditions is evident. In this context, justification of the forms of its systematization corresponding to the actual nature of migration law (legislation) is relevant. The systematization of legislation and the application of its forms, the application of which is focused exclusively on this purpose, is subordinated to bringing the legislation into an orderly state and giving disparate regulatory complexes a systemic effect of action.

Аннотация. Интенсивное нормотворчество в сфере миграционных процессов, едва ли не граничащее с избыточностью правового регулирования, с одной стороны, и все более остро напоминающая о себе необходимость качественного усиления управляемости в данной сфере как реакция на дефицит права — с другой, свидетельствуют о сложившейся противоречивой и сложно разрешимой проблемной ситуации. Попытка разрешения обозначившейся проблемы — приведения законодательства в данной сфере в упорядоченную согласованную систему — принятием миграционного кодекса при отсутствии соответствующих к тому условий способно лишь усилить правовую неопределенность. В последнее время обострился вопрос по проблеме систематизации миграционного законодательства. Активно, в особенности на ведомственном уровне, ведется работа по разработке концепции миграционного кодекса. Уровень теоретического обсуждения проблемы систематизации законодательства, можно сказать, не соответствует практическим потребностям упорядочения законодательства. Нагромождение не отвечающих требованиям теории права аргументов порождает ложную картину развития миграционного законодательства. Риск нарастания правовой неопределенности миграционного законодательства в этих условиях достаточно очевиден. В этой связи актуально обоснование отвечающих действительной природе миграционного права (законодательства) форм его систематизации. Приведение законодательства в упорядоченное состояние, придание разрозненным нормативным комплексам системного эффекта действия подчинена систематизация законодательства и применение тех ее форм, применение которых ориентировано исключительно на эту цель.

Key words: the essence of systematization of legislation, system of legislation, traditional methodology of the structure («system») of law, methods and types of systematization of normative legal acts, registration of normative legal acts, federal register, incorporation, consolidation, the fundamentals of the legislation as an act (form) consolidation, codification, the choice of the form of systematization of migration legislation, technology cycles of systematization, «the law of systematization», social and special juridical prerequisites of codification

Ключевые слова: сущность систематизации законодательства, системность законодательства, традиционная методология структуры («системы») права, способы и виды систематизации нормативно-правовых актов, учет нормативных правовых актов, федеральный регистр, инкорпорация, консолидация, основы законодательства как акт (форма) консолидации, кодификация, выбор формы систематизации миграционного законодательства, технологические циклы систематизации, «закон систематизации», социальные и специально-юридические предпосылки кодификации

В самом первом приближении сущность систематизации законодательства состоит в том, что некое множество законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих однородные группы отношений, инкорпорируется в единую, более или менее упорядоченную систему — взаимосвязанные между собой нормативные комплексы, или нормативную общность. Можно сказать, что в результате этой целенаправленной деятельности становится возможным, как и применительно к иным сегментам национальной правовой системы, перейти от «стихийной систематизации» к управляемому и рациональному совершенствованию формы и содержания миграционного законодательства. При этом обеспечение единства и упорядоченности нормативного массива предполагает придание всем его структурным частям свойства системности. В ином случае задача обеспечения целостности, единства норм, входящих в данный нормативный массив, утрачивает свое значение.

Между тем недостаточная системность законодательства¹ — одна из существенных проблем действия современного отечественного права, принявшая характер устойчивой тенденции. Эта особенность позитивного права в полной мере характерна для миграционного законодательства. Как известно, системность права, являясь его неотъемлемым органичным свойством (вне которого право утрачивает присущие ему уникальные регулятивные характеристики), предполагает, что все существующие формы выражения права, представленные законодательством (позитивным правом) должны обладать системным характером действия: действие регулятивных норм должно быть усилено действием охранительных, материальных — процессуальными,

ми, общих — специальными. Системность права предполагает его целостность, структурность, наличие устойчивых связей между его составными частями.

Несистемный характер миграционного законодательства отчасти можно объяснить результатом динамики миграционных процессов, как следствие этого — бурным развитием миграционного законодательства, которое продолжается и в настоящий момент. Можно согласиться и с тем, что такое положение обусловлено недостаточной научной проработанностью методологии систематизации нормативного материала, отсутствием необходимого доктринального обоснования этого процесса². В частности, с развитием миграционных процессов, нарастанием проблем в сфере управления миграцией возникло устойчивое мнение о том, что управляемость миграционными процессами напрямую связана исключительно с кодификацией миграционного законодательства. При этом как-то не принимается во внимание то обстоятельство, что кодификация, являясь особенной разновидностью систематизации, обусловлена рядом условий (предпосылок), отсутствие которых исключает или указывает на нецелесообразность применения к данному виду законодательства этой разновидности систематизации. Положения аналитической юриспруденции в этом случае выступают теми специально-юридическими требованиями (закономерностями), с которыми обязан считаться кодификатор. В ином случае неизбежно наступление неблагоприятных последствий, включая значительные государственные траты, поскольку не только закон, но и деятельность, связанная с приданием ему структурной упорядоченности, т.е. по встраиванию в систему законодательства,

имеет конкретную стоимость. В конечном счете, что немаловажно, поспешная, и не отвечающая необходимым условиям кодификация, будет способствовать не усилению, а ослаблению управляемости миграционными процессами.

В современной юридической практике используется следующие четыре способа систематизации нормативно-правовых актов: (1) сбор, обобщение нормативно-правовых актов государственными и иными организациями по предмету их деятельности; (2) объединение, «инкорпорирование» нормативных правовых актов по тем или иным признакам в различные сборники, собрания; (3) укрупнение или консолидирование множества нормативных актов по одному и тому же или нескольким взаимосвязанным вопросам в один акт; (4) подготовка и принятие новых кодифицированных актов на основе переработки содержания действующих нормативных правовых актов, а также введения в действие для регулирования данного вида отношений. Каждому способу систематизации соответствует специфический ей вид систематизации нормативных правовых актов: (1) учет, (2) инкорпорация, (3) консолидация и (4) кодификация. Иногда в качестве самостоятельных форм систематизации выделяют учет и подготовку свода законов. В отношении двух последних форм однозначная позиция в юридической науке так и не сформировалась³.

Очевидно, что остросоциальная потребность в оптимизации миграционного законодательства предполагает уяснение возможностей применения каждой из возможных форм систематизации миграционного законодательства. Важно также понять, в какой мере оказывается востребованной в современной конституционной практике каждая из отмеченных форм систематизации в контексте активно продвигаемой идеи кодификации миграционного законодательства. Требуется доказательства или опровержения предположение о том, что кодификация является не только высшей формой систематизации законодательства, как об этом часто пишут и говорят, но и ее осуществление невозможно без предварительного проведения иных форм систематизации.

Учет нормативных правовых актов в сфере миграции. Федеральный регистр.

Как форма систематизации, учет законодательства [4], осуществляемый органами исполнительной власти, иными государственными и негосударственными организациями, предприятиями, учреждениями, общественными объединениями граждан, преследует цель получения информации по всем законодательным актам, регулирующих деятельность данной организации. В указанном смысле учет сближается с проблемой информатизации законодательства, является одной из его форм. Наличие такого рода информации является необходимым условием квалифицированного применения правовых норм в организациях, предприятиях и учреждениях. Чтобы учет выполнял функцию систематизации законодательства, он должен обеспечивать полноту информационного массива, достоверность и удобство пользования. Это означает, что обратившись в информационный фонд организации, можно получить сведения обо всех действующих нормативных актах в сфере функционирования данной организации. При этом исключается риск получения не только неполных, но и не точных сведений, поскольку формирование информационных фондов основано на использовании официальных источников опубликования законодательных актов и учитывает все те изменения, которые внесены в данные акты. Простота и удобство картотечного учета обеспечивает доступ к информации самому широкому кругу интересующихся такой информацией.

Учет нормативно-правовых актов государственные органы, юридические лица осуществляют сообразно собственным информационным потребностям путем сбора федеральных законов, нормативных указов Президента и постановлений Правительства РФ, нормативных актов министерств и ведомств. Совокупность, таким образом взятых на учет нормативных актов образует информационный фонд. Акты, составляющие фонд (их насчитывается от нескольких сотен до нескольких тысяч), сведены в определенные разделы в зависимости от юридической силы нормативных актов. Внутри разделов акты размещаются в хронологическом порядке.

Среди всех возможных форм учета — *журнального, картотечного и учета в форме ведения контрольных текстов действующих нормативных актов* — наиболее предпочтительным является *автоматизированный учет* законодательства. Такой учет основан на базе применения современной компьютерной техники и достижений информатики. Преимущество автоматизированных информационно-поисковых систем по законодательству состоит прежде всего в том, что компьютерные системы отличаются практически неограниченным объектом информации. Ими охватывается: федеральное законодательство (все федеральные законы, нормативные акты Президента и Правительства, ведомственные акты; законодательство субъектов Федерации (региональные законы, нормативные акты глав администрации, представительных и исполнительных органов власти, органов местного самоуправления); законопроекты, подлежащие обсуждению в Государственной Думе; законодательство зарубежных стран; наиболее важные решения судебных органов, аннотации юридической литературы и т.д. Очевидно, что задача учета нормативных правовых актов в сфере миграции состоит не только в сборе и «инвентаризации» самих нормативных правовых актов, но и в постоянной актуализации таких актов, в поддержании их в состоянии «действующего нормативного правового акта», учитывающем все вносимые в него изменения и дополнения. Отчасти эту функцию выполняют информационно-правовые и справочно-правовые системы, позволяющие оперативно получить подборку не только действующих актов по вопросам миграции, но и отмененных актов, а также актов в уже не действующих редакциях.

Особой разновидностью учета является *государственная регистрация ведомственных нормативных актов*, которая с мая 1992 г. осуществляется в Министерстве юстиции РФ. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства РФ» предусмотрено создание федерального банка нормативных правовых актов субъектов Федерации — *федерального регистра*.

Инкорпорация (от лат. *incorporatio* включение в свой состав) представляет собой внешнее упорядочение действующего законодательства. При такой форме систематизированные законы, иные нормативные акты помещаются в единые сборники (собрания) в определенном порядке — в хронологическом, алфавитном, предметном (тематическом). Основное отличие инкорпорации от консолидации и кодификации заключается в том, что при такой форме систематизации не производится переработка содержания норм права, т.е. содержание инкорпорированных актов по существу остается без изменения. Однако в сам текст нормативного акта могут вноситься определенные изменения, по сравнению с его первоначальной редакцией. Так, нормативный акт помещается в инкорпорированный сборник с учетом всех, внесенных в него изменений и дополнений; из текста акта изымаются главы, статьи (пункты), образцы, отдельные предписания, которые признаны в установленном порядке утратившими силу; кроме того, из текста инкорпорированного акта устраняются ненормативные предписания (оперативные поручения и др.), временные нормы, срок действия которых истек, сведения о лицах, подписавших акт. В зависимости от того, кто осуществляет инкорпорацию и от юридической силы издаваемых сборников и собраний законодательства, инкорпорация подразделяется на официальную, официозную (полуофициальную) и неофициальную. *Официальная инкорпорация* осуществляется компетентным, специально уполномоченным государственным органом, который от имени и по поручению (либо с санкции, правотворческого органа) утверждает (или официально одобряет) подготовленное собрание законодательства. В зависимости от способа расположения нормативного материала официальная инкорпорация может быть хронологической, или предметной. *Хронологическая инкорпорация* представляет собой упорядочение нормативных правовых актов в процессе их официального опубликования и расположение их последовательно по датам издания. В отличие от хронологической *предметная инкорпорация* — это составление сборников нормативных пра-

вовых актов по определенным тематическим разделам. При этом в каждом разделе акты размещаются по предметному принципу. Порядок расположения нормативных актов в систематическом собрании таков: в начале каждого раздела и последующих рубрик помещаются акты более высокой юридической силы и содержащие основные нормы по определенному вопросу (теме, предмету); далее идут нормы, конкретизирующие эти основные нормы. Основным видом официальной инкорпорации по предметному принципу являются систематические собрания законодательства и свод законов.

Официозная или полуофициальная инкорпорация — это издание соответствующих собраний и сборников, инкорпорированных нормативных правовых актов по поручению правотворческого органа специально уполномоченными на то государственными органами (чаще всего Министерством юстиции). Правотворческий орган не утверждает (не одобряет) официозное собрание актов, соответственно, сборники официозной инкорпорации характера источников законодательства не приобретают. Так, в Соединенных Штатах Америки акты миграционного законодательства инкорпорированы в рамках Свода законов США. Нормы восьмого титула регулируют все возможные вопросы в сфере миграции от прав граждан и иностранцев в сфере миграции и полномочий государственных органов до вопросов натурализации и борьбы с нелегальной иммиграцией. В настоящее время они включены в следующие главы восьмого титула Свода законов США: гл. 1 («Общие положения»), гл. 3 («Иммиграция»), гл. 11 («Гражданство»), гл. 12 («Иммиграция и гражданство»), гл. 13 («Служба миграции и натурализации»), гл. 14 («Ограничения предоставления социальных и иных общественных благ иностранцам»), гл. 15 («Реформа по усилению пограничной безопасности и визовому порядку въезда в страну»). Специально обособлен нормативный материал о людских ресурсах, разделенный на пять категорий по степени предпочтительности⁵.

В отличие от официальной *неофициальная инкорпорация* может осуществляться науч-

ными и учебными учреждениями, организациями, ведомствами, частными издательствами и отдельными лицами, а значит, неофициальные сборники формами (источниками) права не являются (т.е. на них нельзя ссылаться в правоприменительной деятельности как на правовое основание при принятии индивидуально-правового решения). Неофициальная инкорпорация может осуществляться как по хронологическому, так и по предметному признаку. Причем в ряде стран, где официальная инкорпорация не имеет большого распространения, неофициальные сборники законодательства приравниваются к неофициальным сводам законов⁶. Следует иметь в виду, что во многих странах распространена не только неофициальная инкорпорация в различных формах, в том числе распространяется и на кодификацию, которая в этом случае обозначается частной кодификацией⁷. В юридической лексике указанных стран составление неофициальных сборников законодательства именуется частной кодификацией.

Консолидация миграционного законодательства. Издержки правотворчества, несовершенство правового регулирования общественных отношений, изменения происходящие в этих отношениях и множество других факторов объективного и субъективного порядка приводят к тому, что по одному и тому же предмету правового регулирования издано и действует большое количество нормативных актов. При этом многие из них входят в противоречие друг с другом, конкурируя между собой, а нередко и дублируют друг друга. Несогласованность нормативных актов, имеющих один и тот же предмет регулирования, порождает трудности, которые неразрешимы для органов и лиц, применяющих эти акты. Консолидация законодательства как раз и является юридическим средством преодоления множественности нормативных актов. Посредством консолидации⁸ происходит объединение или консолидирование всех тех нормативных актов, которые имеют один и тот же предмет регулирования, в единый укрупненный (консолидированный) акт. При этом такой акт официально удостоверяется (утверждается) правотворческим органом, вследствие чего

приобретает свойства самостоятельной формы (источника) права. Акты, входящие в такой укрупненный акт утрачивают свое значение и признаются не действующими. Так, вопросы миграции и гражданства регулируются в Великобритании актами Парламента, так называемыми UK Public General Acts, которые являются фактически актами конституционного характера. В частности, в 2016 г. была принята новая редакция Иммиграционного акта (Immigration Act 2016), а в 2009 г. принят важный Акт о границах, гражданстве и иммиграции (Borders, Citizenship and Immigration Act 2009). Их отличительными особенностями являются передача полномочий в сфере миграции исключительно федеральным органом, а также их четкое определение и перечисление, включая перечень и порядок проведения административных процедур, а также порядок обжалования тех или иных решений государственных органов и ответственность за совершение миграционных правонарушений. Несмотря на то что фактически единого акта, регулирующего миграционные правоотношения, нет, такой подход к унификации правовых норм в небольшое количество укрупненных актов с четким определением компетенции и полномочий представляется вполне логичным и эффективным решением проблемы разграничения полномочий и противоречий между правовыми актами⁹. На консолидирующий (не кодификационный) характер Immigration Act 2016 указывает его нормативное содержание. Соответственно структурно Immigration Act включает: Часть 1. Рынок труда и нелегальная работа, состоящую из двух глав: гл. 1. Рынок труда (ст. 1–33); гл. 2. Нелегальная работа (ст. 33–38). Часть 2. Доступ к услугам (не имеет деления на главы; ст. 39–45). Часть 3. Правоприменение (ст. 46–62). Часть 4. Обращение (ст. 63–65). Часть 5. Поддержка определенных категорий иммигрантов (ст. 66–73). Часть 6. Безопасность границ (ст. 74–76). Часть 7. Языковые требования для работников общественного сектора (ст. 77–84). Часть 8. Платежи и сборы (ст. 85). Часть 9. Частное и общее (ст. 90–96). Immigration Act 2016 включает также несколько приложений¹⁰.

К актам консолидации в сфере миграции, очевидно, следует отнести Закон Франции «Об иммиграции и интеграции» от 24 июля 2006 г., нередко воспринимаемый в среде тех, кто причисляет себя к исследователям проблем миграционного права, в качестве Миграционного кодекса Франции. По своему нормативному содержанию Закон представляет собой консолидированное собрание нескольких нормативных комплексов, относящихся ранее ко многим законодательным актам¹¹. В июле 2017 г. был принят Закон «Об убежище и иммиграции», инкорпорировавший нормативные установления ряда законодательных актов. Очевидно, что к актам консолидации следует отнести Закон ФРГ «Об иммиграции», вступивший в силу с 1 января 2005 г. и в последующем претерпевший ряд изменений и дополнений.

В современной отечественной юридической практике консолидация практически не используется. Представляется, что она может получить новое звучание. В этой связи распространенная форма систематизации в советский период истории — основы законодательства (рамочный законодательный акт) — целесообразно в современных условиях использовать в несколько ином формате. Если прежде основы законодательства использовались как одна из форм кодификации, то в современных условиях им следует отдать предпочтение как акта консолидации. Учитывая то обстоятельство, что миграционное законодательство конституционно отнесено к предметам совместного ведения, очевидно, что принятие основ миграционного законодательства имело бы свои преимущества.

По общему признанию, высшей формой систематизации законодательства является кодификация — проблема, анализ которой требует специального рассмотрения.

Ключевая задача систематизации миграционного законодательства — выбор адекватной ему формы упорядочения. При этом вопрос о том, какой из форм систематизации отдать предпочтение, не является исключительно усмотрением ее инициатора. Как показывает изучение проблемы, проведение систематизации предполагает соблюдение опреде-

ленной последовательности, или поэтапности применения тех или иных ее форм. Это значит, что систематика законодательства имеет свои технологические циклы, игнорирование которых в принципе должно быть исключено. С этой точки зрения выбор конкретной формы систематизации обусловлен переходом от более простых ее форм — к более сложным. Принцип поэтапной систематизации позволяет не только воспользоваться преимуществами каждой новой формы систематизации, но и использовать уже имеющийся материал и аналитику для оценки перспектив развития законодательства, а равно получить точную оценку относительно возможности перехода к более высоким формам его систематики. Таким образом, можно сформулировать достаточно высокой степени вероятности вывод («закон систематизации») о том, что вне учета нормативных актов затрудняется проведение инкорпорации миграционного законодательства, а вне инкорпорации нецелесообразно переходить к консолидации; в свою очередь без осуществления консолидации законодательства кодификация станет или невозможной или же ее результаты будут со значительными погрешностями.

Таким образом, тому, кто намерен претворить в жизнь идею кодификации миграционного законодательства, придется проделать сложный и долгий путь отбора, классификации, обобщения и группировки нормативных текстов, прежде чем станет возможным перейти к собственно созданию кодекса, или осуществлению кодификации.

Принципиально важно иметь в виду следующее. Циклический характер систематизации не означает, что всякий массив законодательства подвержен всем без исключения формам систематизации, что в особенности касается ее высшей формы — кодификации. Это значит, что все формы систематизации законодательства, предшествующие кодификации, являются обязательными условиями ее (кодификации) проведения; но из этого никак не следует вывод о том, что использование всех этих форм однозначно указывает на возможность проведения кодификации. Для кодификации, кроме систематики применитель-

но ко всем из перечисленных форм требуется наличие целого ряда социальных и специально-юридических предпосылок, при наличии которых кодификация оказывается и возможной, и необходимой.

¹ С позиции общей теории права системность означает, что право есть упорядоченная внутренне согласованная система норм, или нормативных и индивидуально-определенных регуляторов. Вследствие присущей праву системности оно представляет целостное нормативное образование (нормативный комплекс), дифференцированное или внутренне разделенное на взаимосвязанные группы норм — нормативные комплексы, общности, отрасли права. Системность указывает на то, что регулятивную роль нормы права выполняют лишь во взаимосвязи друг с другом: нормы объединяются в институты права, институты — в более крупные нормативные образования, включая отрасли права, иные нормативные правовые общности, формирующиеся в структуре права соответственно выполняемым им функциям и социально детерминируемым целям. В своем единстве отрасли, нормативные общности права инкорпорированы в целостную структурно упорядоченную организацию права (структуру права). Вследствие имплицитно присущего праву свойства системности становится возможным выполнение им своего главного предназначения — обеспечить закрепление в правовых установлениях регулируемых отношений (официальное признание государством их правомерности), гарантировать их охрану (силой государства придать устойчивость и неизменность). Следовательно, системность — это такое свойство права, которое указывает на имманентно присущую ему способность оказывать регулятивное, информационное, идейно-мотивационное, охранительно-принудительное воздействие всей совокупностью нормативных регуляторов, структурированных (определенным образом взаимосвязанных) в праве, обеспечивая ему (праву) высокую степень регулятивности и результативности.

² Симптоматично, что уровень теоретического обсуждения проблемы систематизации законодательства не соответствует практическим потребностям упорядочения законодательства применительно к различным сферам его действия. Согласно расхожему мнению, «традиционно в общей теории права считается, что систематизация законодательства происходит на основе отраслей права, которые складываются объективно». Но такой подход противоречит закономерностям структурной организации права. Современное позитивное право в значительной мере формируется субъективно, по воле законодателя. Хотя, безусловно, что в основе этого процесса — законодательной деятельности государства — покоятся факторы объективного свойства. Законодатель, как точно подметил К. Маркс, ничего не выдумывает и не изобретает, он лишь формулирует то, что объективно сложилось в реальной жизни. Законотворчество госу-

дарства (его специализированных органов) имеет, таким образом, объективно очерченные пределы, познание которых составляет необходимую часть законодательства (его специализированных органов), и выход за которые сопряжен с риском произвола, т.е. принятием законов, не совместимых с действительно существующими потребностями правового регулирования. Примечательно, что отмеченное понимание проблемы — строения права — основывается на традиционной методологии структуры («системы») права, согласно основным постулатам которой структурно право дифференцировано исключительно на отрасли права (анализ проблемы представлен в цикле публикаций автора (см., например: Червонюк В.И. Структура права: закономерности формирования и развития (В девяти выпусках). Выпуск первый: Категория системы права в общей юриспруденции // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 1. С. 18-25).

Между тем концепция отраслевого подразделения права сильно устарела и не отвечает современным правовым реалиям. Сформулированная в правовой доктрине концепция многоуровневого строения права предполагает наличие в его структуре нормативных общностей не сводимых к отраслям права (равно как и не отрицающих их) и вместе с тем подчиняющихся общим закономерностям структурной организации права, обладая всеми, присущими праву, свойствами, включая системный характер его (права) действия (Червонюк В.И. Структура права: закономерности формирования и развития (В девяти выпусках). Выпуск второй. Концепция структуры права // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 33-39). Являясь внеотраслевой нормативной общностью в структуре права, миграционное законодательство (право) тем самым имплицитно наделено всеми этими структурными особенностями (закономерностями), включая свойство системности.

³ См. об этом: Червонюк В.И. Теория государства и права. Учебник для вузов. М.: ИНФРА-М, 2006. С. 546 и сл.

⁴ Высказаны сомнения относительно отнесения учета к формам систематизации законодательства. Но если исходить из общего понятия систематизации, то такие сомнения можно отнести к весьма вероятностным.

⁵ См.: *Иванова А.А.* Актуализация миграционной политики (на материале миграционных законодательств России и США) // Миграционное право. 2013. № 2. С. 29-1.

⁶ Примером неофициальной инкорпорации по предметному признаку может служить издание Университета: Червонюк В.И., Харламов С.О. Правовое регулирование государственных услуг в сфере миграции: Сборник инкорпорированных актов. [Текст; Электр. версия]. М.: Моск. ун-т МВД России. М., 2018.

⁷ См.: *Кабрияк Р.* Кодификация. М., 2007.

⁸ В практике зарубежных стран консолидация имеет широкое распространение. Показателен в этой связи опыт США, где действует свод законов, охватывающий 50 крупных разделов; во Франции большое количество законодательных актов объединены в несколько кодексов (Кодекс о труде, Дорожный, Сельскохозяйственный, Налоговый, Кодекс сберегательных касс и др.). В Великобритании еще в XIX в., Английский парламент принял специальный закон статутного права. В Германии действует такой консолидированный акт, как Социальный Кодекс.

⁹ *Маклаков В.В.* Конституции зарубежных государств: Учебное пособие. 6-е изд. М.: Волтерс Клувер, 2012.

¹⁰ Immigration Act 2016 // Национальный архив Правительства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии (официальный сайт). URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/19/contents> (дата обращения: 08.2018).

¹¹ В похожем формате действует, к примеру, Избирательный кодекс Франции (см. об этом: Червонюк В.И. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций: в 10 выпусках. Вып. 1. Введение в конституционное право. Часть II. Формы (источники) конституционного права. М.: Моск. ун-т МВД России, 2009.

УДК 342.951
ББК 67.401

@ Константинов А.В., Дульнев М.В. 2018

PROSPECTS OF CODIFICATION OF THE MIGRATORY LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

ПЕРСПЕКТИВЫ КОДИФИКАЦИИ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Aleksey Vladimirovich KONSTANTINOV,

senior lecturer of the department of administrative activities of the departments of internal affairs Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law

Email: alexk_pochta@mail.ru

Алексей Владимирович КОНСТАНТИНОВ,

старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Email: alexk_pochta@mail.ru

Maksim Viktorovich DULNEV,

lecturer of the department of administrative activities of the departments of internal affairs Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law

Email: 7827844@mail.ru

Максим Викторович ДУЛЬНЕВ,

преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Email: 7827844@mail.ru

Для цитирования. Константинов А.В., Дульнев М.В. Перспективы кодификации миграционного законодательства Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 54—56.

Annotation. This article provides a comparative analysis of ideas about such type of systematization of legislation as codification. At the stage of intensive development of migration legislation, prospects for improving migration legislation are identified through a comprehensive, systematic processing of the entire array of regulatory legal acts in the field of migration. In addition, the authors correctly emphasize the need for the codification of immigration legislation in close connection with the formation of state migration policy.

Key words: codification, migration policy, migration strategy, migration legislation

Аннотация. В данной статье проводится сравнительный анализ представлений о таком виде систематизации законодательства, как кодификация. На этапе интенсивного развития миграционного законодательства, выявляются перспективы совершенствования миграционного законодательства путем комплексной, системной переработки всего массива нормативных правовых актов в сфере миграции. Кроме того, авторы обоснованно подчеркивают необходимость кодификации миграционного законодательства в тесной взаимосвязи с формированием государственной миграционной политики.

Ключевые слова: кодификация, миграционная политика, миграционная стратегия, миграционное законодательство

Значимость миграционных процессов на современном этапе развития российского государства предопределяет необходимость совершенствования законодательства. На данный факт указывается в п. 11 Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом РФ от 13 июня 2012 г. Согласно концепции миграционное

законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Сложившаяся система общественных отношений под влиянием динамики миграционных процессов выступает важным фактором совершенствования системы международных

и национальных норм, направленных на осуществление регулирования указанных процессов.

Как утверждает И.В. Ивахнюк, на сегодняшний день представляется возможным вернуться к идее кодификации огромного массива законодательных и подзаконных актов в сфере миграции. Создание единого документа, позволит не только упорядочить всю нормативную правовую основу, но и послужит поводом для коренной переработки его отдельных элементов, обеспечить их согласованность и компактность¹.

Проблема осуществления кодификации как вида систематизации в условиях российской правовой системы, по мнению А.Н. Жеребцова, порождает ряд дискуссионных вопросов, которые непосредственно связаны с кодификацией миграционного законодательства Российской Федерации². Так, А.Н. Жеребцов указывает на понимание самого процесса кодификации, выступающего как в качестве вида систематизации, так одновременно и в качестве вида правотворчества, подчеркивает значимость фактором, которые лягут в основу необходимости проведения кодификации миграционного законодательства, а также заостряет внимание на условиях кодификации миграционного законодательства Российской Федерации.

Одним из наиболее распространенных подходов в научной и юридической литературе принято считать кодификацию как вид систематизации законодательства, так и форму создания нового, единого нормативно-правового акта. Другими словами, кодификацией является деятельность, направленная на систематизацию и коренную переработку действующего законодательства путем подготовки и принятия нового кодификационного акта (основ, кодекса, устава, положения и др.)³. При этом необходимо подчеркнуть, что кодификация осуществляется путем глубокой и всесторонней переработки действующего законодательства и внесения в него существенных изменений⁴.

Неотъемлемой частью кодификации должно быть устранение существующих пробелов правового регулирования, снятия противоречий и дублирования в нормативных правовых актах. В принципе, в этом и заключается преимущество кодификации перед другими видами систематизации законодательства. Как подчеркивает А.Н. Жеребцов, «это преимущество сводится не только к включению

в единый акт разрозненной системы правовых актов, но и формированию целостного правового акта, опосредующего определенную систему общественных отношений»⁵.

Кодификация миграционного законодательства представляет такую систематизацию нормативного материала, при которой осуществляется его переработка и издается единый, логически и юридически цельный нормативный акт. Результатом кодификации миграционного законодательства является единый нормативный акт, регулирующий общественные отношения в миграционной сфере, в котором устаревшие нормы устраняются или заменяются новыми, ликвидируются пробелы в законодательстве путем издания новых норм.

Анализ существующего массива миграционного законодательства свидетельствует о том, что на базе его нормативно-правового материала в перспективе представляется возможным принятие Миграционного кодекса Российской Федерации.

Предполагаемое влияние Миграционного кодекса Российской Федерации на существующую систему права, законодательства и формируемую государственную политику видится в нескольких существенных моментах.

Кодификация миграционного законодательства Российской Федерации окажет позитивное влияние на такие взаимосвязанные категории, как система права и система законодательства. Как указывает С.С. Алексеев, общие нормы, выраженные в кодифицированном акте, закрепляют юридические особенности данной отрасли, подотрасли, правового института, что придает особую юридическую силу кодифицированному акту⁶. По своему содержанию Миграционный кодекс должен содержать весь или основной массив норм миграционного права. Миграционное право, преимущественно развиваясь в качестве подотрасли административного права, несомненно подвержено влиянию со стороны других отраслей российского права. Как утверждает А.С. Кручинина, важным фактором для выделения миграционного права выступает понимание значимости и однородности регулируемых правоотношений⁷. Интересным представляется определение А.Н. Жеребцова и Е.А. Малышева, которые указывают на то, что под миграционными правоотношениями необходимо понимать урегулированные нормами административного права общественные отношения,

содержанием которых является правовая связь между субъектами, позволяющая мигранту реализовать предоставленное ему Конституцией право на свободу передвижения, и уполномоченными органами государственного или муниципального управления, обязанными обеспечить реализацию указанных прав⁸.

Главной особенностью кодификации является ее системность, которая позволяет упорядочить целый вид или систему общественных отношений, которые могут выступать в качестве предмета регулирования нескольких отраслей права. В связи с этим влияние кодификации миграционного законодательства на самостоятельное развитие миграционного права обусловлено особыми, как это подчеркивает Т.Н. Рахманина, юридическими и социальными свойствами кодификации как уникального феномена правовой и социальной жизни⁹. Кодификация воздействует на системную составляющую права преимущественно через законодательство как структурную форму выражения права. Формирование эффективной системы миграционного законодательства с четкой выстроенной структурой всего комплекса нормативных правовых актов, регулирующих миграционные правоотношения, во многом зависит и от проведения кодификации. Особое место в системе миграционного законодательства должен занять Миграционный кодекс РФ, который обеспечит внутрисистемную взаимосвязь нормативных правовых актов в сфере миграции и послужит основой для последующего совершенствования законодательства.

Следовательно принятие Миграционного кодекса РФ сформирует базу для разработки и принятия новых нормативных правовых актов в сфере миграции. Выстраивание системы миграционного законодательства с помощью кодификации существующего в миграционной сфере нормативно-правового материала, позволит создать эффективно действующий механизм реализации законов. Так, Ю.А. Тихомиров подчеркивает, что под реализацией законов необходимо понимать процесс их непрерывного действия, выражающегося в применении правовых норм к юридическим фактам, событиям, явлениям, относящимся к сфере жизнедеятельности, урегулированной законами¹⁰.

Несомненно, процесс кодификации миграционного законодательства не должен происходить в отрыве от реализуемой в Российской

Федерации миграционной политики. Работа по кодификации миграционного законодательства и активизации законотворчества должна стать правой основой для формирования будущей миграционной политики. В настоящее время, как подчеркивает И.В. Ивахнюк, резкие повороты миграционной политики и постоянное реформирование законодательства — это результат импульсивных реакций на становящиеся недопустимо острыми миграционные проблемы¹¹.

В связи с вышесказанным кодификация миграционного законодательства позволит не только систематизировать в рамках единого комплексного документа весь действующий массив нормативных правовых актов в сфере миграции, но и позволит совершенствовать законотворческую деятельность, направленную на реализацию государственной миграционной политики.

¹ Ивахнюк И.В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. М., Центр стратегических разработок, 2017. С. 16.

² Жеребцов А.Н. Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция. М.: Юрид. мир. 2008. № 2. С. 13.

³ Общая теория права / Под ред. А.С. Пиголкина. М., 1996. С. 230.

⁴ Хропанюк В.Н. Теория государства и права: Учебник. 3-е изд., доп., исправ. / Под ред. В.Г. Стрекозова. М.: ИКФ «Омега-Л», 2008. С. 245.

⁵ Жеребцов А.Н. Указ. соч.

⁶ Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций. В 2 т. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 55-56.

⁷ Кручинина А.С. Развитие миграционного права в контексте миграционной безопасности России // Вестник НГУЭУ. 2012. № 2. С. 242.

⁸ Жеребцова А.Н., Малышева Е.А. Некоторые теоретические аспекты миграционного права в административном праве Российской Федерации // Вестник КРУ МВД России. 2017. № 4 (38). С. 93.

⁹ Рахманина Т.Н. Кодификация и системное развитие права // Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25-26 сентября 2008 года) / Под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ В.М. Баранова, кандидата юридических наук, доцента Д.Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, Торгово-промышленная палата Нижегородской области, 2009. С. 91-92.

¹⁰ Административное право и процесс: полный курс. Второе изд., доп. И переработанное / Ю.А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. С. 415.

¹¹ Ивахнюк И.В. Предложения к миграционной стратегии России до 2035 г. М., Центр стратегических разработок, 2017. С. 8-9.

**MIGRATION AND COMBATING
ILLEGAL MIGRATION IN RUSSIA**

**МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ
НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ В РОССИИ**

Anatoliy Vasil'evich BOGDANOV,

associate Professor of the Department of operational-investigative activities and special equipment Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law, associate professor

Email: office@unity-dana.ru

Анатолий Васильевич БОГДАНОВ,

доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Email: office@unity-dana.ru

Igor Ivanovich ILINSKIY,

associate professor of the Department of operational-investigative activities and special equipment Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law

Email: 2527314@gmail.com

Игорь Иванович ИЛЬИНСКИЙ,

доцент кафедры оперативно-розыскной деятельности и специальной техники Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук,

Email: 2527314@gmail.com

Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,

professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, doctor of law, professor

Email: office@unity-dana.ru

Евгений Николаевич ХАЗОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Миграционные процессы и противодействие нелегальной миграции в России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 57—61.

Annotation. The article deals with the issues of illegal migration in modern Russia. The causes and conditions of the emergence and spread of illegal migration are analyzed. The main directions of preventive measures to prevent and combat illegal migration in Russia are proposed.

Key words: illegal migration. Crime. Organized crime. Counteraction. Operational units. Internal affairs bodies

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы нелегальной миграции в современной России. Анализируются причины и условия появления и распространения нелегальной миграции. Предлагаются основные направления профилактических мероприятий по предупреждению и противодействию нелегальной миграции на территории России.

Ключевые слова: нелегальная миграция. Преступность. Организованная преступность. Противодействие. Оперативные подразделения. Органы внутренних дел

В настоящее время одной из существенных угроз национальной безопасности для Российской Федерации остается нелегальная миграция¹. Важным направлением организации и поддержания правового порядка в государстве являются проблемы влияния миграционных процессов на динамику криминогенной обстановки. Незаконная миграция — это мно-

гогранное явление, которая влияет на состояние криминогенной ситуации в стране².

Действующее законодательство гарантирует свободу въезда в Российскую Федерацию, но при этом существуют правовые ограничения для иностранных граждан и лиц без гражданства³.

В связи с этим предусмотрен комплекс организационно-правовых мер, связанных с недо-

пущением проникновения на территорию РФ лиц, представляющих оперативный интерес для ОВД. Реализация данной системы мер в целом позволяет контролировать ситуацию на каналах миграции, нейтрализовать попытки проникновения в Россию экстремистов, террористов, наркотрафика, пресекать транзит боевиков из зон вооруженных конфликтов⁴. Мигранты, находящиеся на территории России, стремятся как можно быстрее адаптироваться в новых условиях, выжить в той ситуации, в которой они находятся⁵.

Значительное развитие международного сотрудничества со странами Среднеазиатского региона, наличие общих границ с Российской Федерацией, концентрация транспортных путей обуславливают развитие миграции из этих государств⁶. Мигранты по-своему вписываются во все сферы жизни принимающего общества, в том числе и преступную среду⁷. Решать данную проблему каждый мигрант будет самостоятельно в зависимости от цели своего приезда.

Мигранты являются социально уязвимой группой, оно достаточно редко обращаются за защитой в органы государственной власти.

Проблемы мигрантов, это неудовлетворительные условия труда и проживания, отказы арендодателей в постановке на миграционной учет⁸ по месту проживания, трудности с получением информации об изменениях российского миграционного законодательства, с обращением в медицинские учреждения и связанный с этим рост заболеваний.

Действующее миграционное законодательство не способствует интеграции и адаптации мигрантов. В п. 11 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года⁹ отмечалось, что отечественное миграционное законодательство не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом.

Новая миграционная политика Российской Федерации имеет ряд недостатков, так как в ближайшем будущем Россия может рассчитывать только на приток мигрантов из СНГ и Европейский экономический союз¹⁰.

Демографические, социально-экономические и природно-климатические проблемы в России влияют на миграционные процессы. Незаконная миграция способствует распространению нечестной конкуренции, порождает огромный оборот теневых отношений, создавая неконтролируемый рынок услуг и товаров. В связи с этим возникает ряд проблем со значительными масштабами незаконной занятости иностранных и нелегальной миграцией, которые формируются в основном за счет стихийно прибывающих в Россию мигрантов из стран СНГ и усиливает давление на национальный рынок труда низкоквалифицированной рабочей силой.

Работодателям выгоден такой труд ввиду возможности платить минимум и пользоваться бесправием большинства мигрантов, некоторые из которых фактически обращены в рабство, которые затем идут на совершение различных преступлений. В настоящее время в России нет особого дефицита рабочей силы. Незаконная миграция, будучи связанной с нарушением национального законодательства и международно-правовых договоров, регулирующих выезд, въезд и пребывание иностранных граждан и лиц без гражданства на территории суверенных государств, становится важным криминогенным фактором¹¹.

Внешние и внутренние миграционные процессы, происходящие в мире — закономерный процесс, вызванный комплексом демографических, экономических, и социальных проблем¹².

В целях эффективного противодействия преступности среди мигрантов правоохранительным органам в первую очередь необходимо предпринимать исчерпывающие меры по усилению контроля за государственной границей Российской Федерации¹³.

Потоки мигрантов и их число создают дополнительные для руководства и населения страны проблемы, поскольку мигрантов надо обеспечить и гарантировать их права и свободы, накормить, создать необходимые условия для проживания¹⁴.

Нахождение мигрантов на территории России при прочих равных условиях складывается ситуация при которой мигрант менее социально защищен, нежели гражданин России. Такая ситуация оправдана с точки зрения

обеспечения государством интересов своих собственных граждан¹⁵.

Статья 2 Конституции РФ¹⁶ провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, однако в ст. 71-73 нет четкого разграничения полномочий в сфере миграции между Российской Федерацией и ее субъектами¹⁷.

В настоящее время потоки мигрантов в Европу из стран Ближнего и Среднего Востока, Афганистана, Северной Африки, других регионов спровоцировали миграционный кризис в Европе, при этом следует не забывать, что следующий поток мигрантов может пойти в Россию с ее богатыми природными ресурсами. Этот механизм уже разрабатывается заокеанскими специалистами¹⁸. Незаконная трудовая миграция на территории России, может провоцировать межнациональные и межконфессиональные конфликты, социокультурную напряженность, ухудшение криминогенной ситуации, представляющие угрозу, в том числе и национальной безопасности РФ в целом¹⁹.

Следует отметить, что одно единственное преступление совершенное мигрантом (убийство, изнасилование, разбой, грабеж), может резко дестабилизировать ситуацию, в том числе в отдельно взятом регионе. Как известно, нелегальные мигранты создают этнические преступные группировки, пытаются установить криминальный контроль над отдельными сферами и объектами экономики, занимаются вымогательством, грабежами, разбоями, участвуют в незаконном обороте оружия и наркотиков²⁰.

Проблема преступности среди иностранных граждан это прямая зависимость между нелегальной миграцией и уровнем криминальной активности этнической организованной преступности. Миграционная преступность может явиться дестабилизирующим фактором криминогенной обстановки в стране и создает возможность для формирования общеуголовных, террористических и экстремистских группировок, способных создать реальную угрозу безопасности Российской Федерации²¹.

Для современной России характерна активизация нелегальных мигрантов, ставших неотъемлемым элементом современной российской организованной преступности. Процесс незаконной миграции приобретает черты

динамичной и тщательно организованной преступной деятельности. Нелегальные мигранты являются специфическим видом организованных преступных формирований, сплоченность которых обеспечивается в том числе господством семейно-бытовых связей, моноконфессиональностью, ярко выраженным осознанием своего единства, круговой порукой, едиными культурными традициями и отчасти психологическими характеристиками, культивированием этнических традиций, не препятствующих занятию преступной деятельностью.

Увеличение количества прибывших в РФ нелегальных мигрантов, значительно усложняет криминогенную обстановку. Значительный общественный резонанс и недовольство россиян на протяжении последних лет вызывает организованная преступность, незаконная миграция, коррупция, терроризм, экстремизм и т.д.

Серьезным фактором увеличения миграционных потоков являются политические и военные конфликты (Афганистан, Кыргызстан, Таджикистан, Ирак, Сирия, Юго-Восточная Украина), инициировавшие возникновение террористических и экстремистских исламистских группировок, пропагандирующих идею создания всемирного халифата²².

Мигранты вольно или невольно возбуждают социальную и национально-религиозную ненависть населения России на территории их пребывания. Россия одна из стран-лидеров по приему мигрантов. По данным МВД в России находится 10 млн. мигрантов²³.

Рост нелегальной миграции за последние 10 лет увеличился в два раза. Образовался целый теневой бизнес по снабжению нелегальных мигрантов поддельными медицинскими документами, в том числе через «Интернет»²⁴. Многие мигранты из Европейского экономического союза и СНГ, несмотря на преференции, не хотят платить налоги, работая официально. Нелегальные миграционные потоки приносят с собой различного рода проблемы²⁵. Нелегальная миграция представляет угрозу санитарно-эпидемиологической безопасности в результате масштабной нелегальной миграции в стране и высокого уровня заболеваемости мигрантов различными инфекционными болезнями, возрастают риски осложнения санитарно-эпидемиологической обстановки в России²⁶.

Выявление, предупреждение и раскрытие преступлений, совершенных мигрантами, является одной из актуальных проблем оперативных подразделений органов внутренних дел, которая неизменно возрастает в условиях криминальной глобализации мира.

Необходимостью использования в борьбе с незаконной миграцией всех гласных и негласных сил, методов и средств, предусмотренных законом об ОРД (ст.3 ФЗ об ОРД)²⁷, и тактико-методических приемов, рекомендуемых ведомственными нормативными правовыми актами, диктуется прежде всего особенностями данной преступности и ее общественной опасности.

Незаконная миграция должна быть объектом постоянного и квалифицированного оперативно-розыскного и профилактического воздействия. Для этого необходимо активизировать оперативный поиск по сбору, хранению и использованию оперативной информации о незаконных мигрантах, их сосредоточении, усилить оперативное проникновение в нее за счет своевременного и эффективного использования всего арсенала оперативно-розыскных мероприятий.

Данная деятельность осуществляется оперативными службами и выражается в последовательности проведения всего комплекса оперативно-розыскных мероприятий, предусмотренных законом об оперативно-розыскной деятельности²⁸. Выявление, пресечение и раскрытие преступлений в сфере миграции решается путем осуществления оперативного поиска, в ходе которого проводится инициативный сбор первичной оперативно-розыскной информации о признаках организации незаконной миграции и причастных к ней лицах²⁹.

Органам внутренних дел необходимо проводить оперативно-розыскные и оперативно-профилактические мероприятия на объектах и территориях, где используется труд мигрантов, в целях выявления лиц, подготавливающих, совершающих или совершивших преступления, лиц, находящихся в розыске, обнаружения похищенного имущества и иных предметов, запрещенных в гражданском обороте³⁰.

Сложившаяся к настоящему времени миграционная ситуация может быть однозначно охарактеризована как исключительно острая, и в какой-то степени неблагоприятная. Существенно проблемы миграции лежат в сфере экономики, поэтому необходимо создание экономических рычагов, которые позволили

бы сделать невыгодным использование дешевого незаконного труда³¹.

Проблемы миграции населения по-прежнему сохраняют свою остроту, а отдельные из них представляют угрозу национальной безопасности России. Незаконная миграция представляет собой качественно новый феномен, как по масштабам преступных проявлений, так и по степени криминального противодействия правоохранительной системе.

Существующее положение дел вызывает необходимость совершенствования имеющихся в распоряжении оперативных подразделений сил, средств и методов оперативно-розыскной деятельности, поиска новых подходов к организации и тактике оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел по противодействию нелегальной миграции.

¹ Эриаишвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глуходедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджеева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Основы национальной безопасности. Учебник / Москва, 2018.

² Абакумов О.Б., Балацкий Д.Ю., Богданов А.В., Воронцов А.В., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Михайлов Б.П., Семенчук В.В., Хазов Е.Н. Криминальная среда (оперативно — розыскной аспект) Хабаровск, 2017.

³ Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриаишвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Пряхина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавельюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Конституционное право России. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018 (9-е издание, переработанное и дополненное).

⁴ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как одного из видов организованной преступности в современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 98-101.

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 Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских государств и современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 41-44.

⁷ Богданов А.В., Волченков В.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриаишвили Н.Д. Криминальная среда. Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействие. Научная специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право»,

12.00.12 «Криминалистика, оперативно-разыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность» / Москва, 2015. Сер. Научные издания для юристов. Том Часть I.

⁸ Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.07.2006, № 30, ст. 3285, <http://www.pravo.gov.ru>.

⁹ Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13.06.2012 года) // www.kremlin.ru.

¹⁰ Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.

¹¹ Богданов А.В., Воронцов А.В., Ефимкин М.С., Завьялов И.А., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Любан В.Г., Михайлов Б.П., Синилов Д.К., Турбина О.В., Хазов Е.Н., Хромов И.Л., Чикова Я.Н., Эриашвили Н.Д. Криминальная среда. Понятие, генезис, оперативно-розыскное воздействие. Научная специальность 12.00.08 «Уголовное право и криминология, уголовно-исполнительное право», 12.00.12 «Криминалистика, оперативно-разыскная деятельность, судебно-экспертная деятельность» / Под редакцией Б.П. Михайлова, Е.Н. Хазова. Москва, 2015. Сер. Научные издания для юристов. Том Часть II.

¹² Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Богданов А.В., Ильинский И.И. Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Москва, 2017.

¹³ 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.

¹⁴ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. Монография / Москва, 2017.

¹⁵ Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Акимова С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. Конституционное право России. Учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

¹⁶ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

¹⁷ Хазов Е.Н., Иванцов С.В., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Михайлова Е.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право. Учебно-методическое пособие для кандидатов (соискателей) системы МВД, поступающих в адъюнктуру по научной специальности 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Москва, 2017.

¹⁸ 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.

¹⁹ Румянцев Н.В., Хазов Е.Н., Богданов А.В. Незаконная миграция как один из источников терроризма и экстремизма. Расследование преступлений: проблемы и пути их решения. 2018. № 1 (19). С. 76-80.

²⁰ Богданов А.В., Кочукаев Н.Т., Хазов Е.Н. Контрабанда наркотиков — одна из реальных угроз национальной безопасности России. Вестник Московского университета МВД России. 2013. № 9. С. 152-156.

²¹ Богданов А.В., Дорожко Ф.Л., Хазов Е.Н. Угрозы и вызовы экстремизма и терроризма в современном мире: оперативно-розыскная характеристика. Вестник экономической безопасности. 2015. № 6. С. 95-99.

²² Лобзов К.М., Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н., Абакумов О.Б., Балацкий Д.Ю. Исламский экстремизм: сущность, идеология, организация и тактика их деятельности. Хабаровск, 2018.

²³ Диканов Т. «Надзор за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в условиях роста миграции». Научно-практический журнал «Законность», с. 21.

²⁴ Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Информационно-телекоммуникационная сеть Интернет как один из наиболее востребованных ресурсов в противодействии незаконному обороту наркотиков // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 3. С. 173-179.

²⁵ Богданов А.В., Хазов Е.Н., Хазова В.Е. Основные направления противодействия коррупционным проявлениям совершаемым в сфере жилищно-коммунального хозяйства органами внутренних дел в Российской Федерации. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 7. С. 22-26.

²⁶ Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н. Мигранты как специфический объект органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. В сборнике: Актуальные проблемы миграции. Материалы межвузовской научно-практической конференции. 2018. С. 61-69.

²⁷ Федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 06.07.2016) «Об оперативно-розыскной деятельности» // Собрание законодательства РФ, 14.08.1995, № 33, ст. 3349, <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁸ Абакумов О.Б., Алексеев В.В., Баженов С.В., Бакланов Л.А., Богданов А.В., Бражников Д.А., Бычков В.В., Галушко В.А., Дубинин А.С., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Кундетов А.И., Напханенко И.П., Панюшин Д.Б., Саранчин Д.В., Сытачев А.Ю., Тагиров З.И., Щукин А.М., Щукин В.М., Хазов Е.Н. и др. Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

²⁹ Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносос Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. Оперативно-розыскная деятельность. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки Юриспруденция / Москва, 2017 (3-е издание, переработанное и дополненное).

³⁰ Богданов А.В., Ильинский И.И., Иванцов С.В., Хазов Е.Н. Роль оперативных подразделений криминальной полиции по предупреждению и раскрытию преступлений в сфере незаконной миграции на территории современной России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 110-114.

³¹ Комахин Б.Н. К вопросу об определении критериев эффективности административно-правового регулирования публично-служебных отношений в контексте модернизации государственного управления и инновационного развития. Полицейская деятельность. 2013. № 4. С. 289-295.

**FEDERAL STATE CONTROL (SUPERVISION)
IN THE FIELD OF MIGRATION: THEORY AND PRACTICE**

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)
В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Tatiana Anatolevna PRUDNIKOVA,

associate professor of the Department of administrative law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, doctor of law

Email: prudi1@rambler.ru

Татьяна Анатольевна ПРУДНИКОВА,

доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

Email: prudi1@rambler.ru

Для цитирования. Прудникова Т.А. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции: вопросы теории и практики. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 62—64.

Annotation. This article describes the concept and features of the Federal state control (supervision) in the field of migration.

Key words: Control, supervision, activity, divisions of law-enforcement bodies, migration, organization, subjects, offenses

Аннотация. В данной статье раскрывается понятие и особенности осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции

Ключевые слова: контроль, надзор, деятельность, подразделения органов внутренних дел, миграция, организация, субъекты, правонарушения

Федеральный государственный контроль (надзор) по-своему содержанию и способам выражения может рассматриваться в различных миграционных отношениях, а именно: как способ, форма организации и деятельности должностных лиц и совокупность средств воздействия на формирование миграционных отношений, процессов поведения и деятельности субъектов.

Наибольший интерес представляет собой уяснение сущности федерального государственного контроля (надзора) как совокупности средств воздействия. В данном значении эта деятельность занимает одно из важных мест в работе органов внутренних дел в сфере миграции. Ее содержание образует осуществление полномочными субъектами систематического наблюдения за действиями и поступками субъектов миграционных отношений, их юридической оценки с позиций соответствия правовым установлениям и предотвращения правонарушений, а также выявления проти-

воправных деяний и лиц, их совершивших¹. Это активный процесс сопоставлений, оценок, выводов и прогнозов о состоянии поведенческих ситуаций, путях их развития и характере последствий.

В отличие от внутриведомственного, контроля федеральный государственный контроль (надзор) осуществляется за поведением субъектов миграционных отношений. При этом субъекты контроля (надзора) наделяются правом контролировать поведение и деятельность не по всем, а лишь по строго ограниченному кругу вопросов, отнесенных к их ведению. Они не вправе вмешиваться в те миграционные отношения, контроль (надзор) за которыми не входит в их компетенцию.

Если в ходе контроля (надзора) выявляются факты правонарушений, его субъекты обязаны установить лиц, их совершивших, и закрепить факт правонарушения путем составления административного протокола.

Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции включает в себя федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников.

Следует отметить, что подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России на 1 января 2018 г. проведено свыше 430 тыс. мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства².

За пределы Российской Федерации в административном порядке выдворено более 19,7 тыс. иностранных граждан и наложено административных штрафов на общую сумму более 500 млн рублей.

Возбуждено более 5 тыс. уголовных дел, связанных с организацией незаконной миграции (по ст. 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, по ст. 322.2 УК РФ, по ст. 322.3 УК РФ), 18,3 тыс. уголовных дел по иным, выявленным в ходе операции преступлениям, в том числе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, с незаконным оборотом оружия, с незаконным пересечением государственной границы, экстремистской направленности и террористического характера.

На 1 января 2018 г.³ составлено свыше 760 тыс. протоколов за административные правонарушения в сфере миграции (статьи 18.8-18.10, 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), из них сотрудниками подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России — свыше 500 тыс., в том числе: по ст. 18.8 КоАП Российской Федерации; по ст. 18.9 КоАП РФ; по ст. 18.10 КоАП Российской Федерации.

Административно-распорядительная деятельность строится на основе использования средств государственно-властного воздействия на складывающиеся миграционные отношения, действия и поступки людей. При этом субъекты деятельности наделяются полномочиями отдавать в необходимых случаях обязательные для исполнения распоряжения и предъявлять столь же обязательные требования.

Осуществление распорядительных полномочий в отношении подчиненных органов и организаций является составной частью управленческой деятельности в любой отрасли. Эти полномочия используются в целях обеспечения целенаправленной и слаженной работы всех звеньев и частей аппарата управления. Однако в области внутренних дел субъекты управления осуществляют распорядительные полномочия не только во внутриорганизационной деятельности, в отношении соподчиненных звеньев отраслевой системы, но и в сфере внешнего управления □ части субъектов, не находящихся в отношениях служебного подчинения.

Обеспечивая упорядочение внешней сферы отношений, подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции вправе в пределах своей компетенции отдавать гражданам и неподчиненным должностным лицам обязательные для исполнения распоряжения и предъявлять основанные на законе требования⁴.

Неисполнение этих распоряжений и требований должностных лиц в определенных случаях образует состав самостоятельного правонарушения. Эти распоряжения и требования могут содержать указания о совершении определенных действий, соблюдении установленных правил и прекращении правонарушений.

В практике деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции значительное место занимает административная юрисдикция. Ее содержание образует осуществление таких административно-процессуальных действий, как составление протокола об административном правонарушении, направление материалов по конкретному делу по подведомственности, рассмотрение дела по существу и т.д.

Административно-юрисдикционная деятельность тесно связана с другими видами деятельности и вместе с ними образует единую систему административной деятельности⁵. Она начинается при выявлении факта правонарушения и продолжается в ходе уточнения обстоятельств совершения противоправного деяния, проходит через другие стадии административного процесса вплоть до исполнения постановления по делу.

В отличие от иных сфер деятельности средства административной юрисдикции, *во-первых*, используются только при выявлении правонарушений; *во-вторых*, они выражают реакцию государства в лице подразделения органа внутренних дел по вопросам миграции на противоправное поведение; *в-третьих*, применение этих средств предполагает строгое соблюдение установленного действующим законодательством процессуального порядка.

Особенности средств административной юрисдикции проявляются также в целях и основаниях их применения. Федеральный государственный контроль (надзор) и административное распорядительство направлены на оказание влияния на ход формирования правомерных поведенческих ситуаций, борьбу с незаконной миграцией, в то время как административно-процессуальные средства применяются уже после состоявшегося противоправного поведения. Их использование связано с воздействием не на процесс формирования реального поведения, а на субъект, совершившего противоправное деяние в сфере миграции.

В соответствии с Приказом ГУВМ МВД России от 31 августа 2016 г. № 10 «Об утверждении Положения об Управлении по организации контрольно-надзорной деятельности» Управление по организации контрольно-надзорной деятельности является структурным подразделением Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции ГУВМ МВД России по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии и по вопросам противодействия незаконной миграции.

Основными задачами Управления являются⁶:

- участие в формировании и реализации основных направлений государственной политики в сфере миграции;
- участие в совершенствовании нормативного правового обеспечения деятельности ГУВМ МВД России;
- обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- осуществление в пределах компетенции организации и координации деятельности территориальных органов МВД России по вопросам:
 - а) реализации мер по предупреждению, выявлению и пресечению незаконной миграции;
 - б) осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
 - в) производство по делам об административных правонарушениях;
 - г) реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии и по вопросам противодействия незаконной миграции и др.

¹ См.: Административное право Российской Федерации: учебник / В.Я. Насонов, В.А. Коньшин, К.С. Петров, В.М. Редкоус. М., 2003. С. 30.

² Официальный сайт ГУВМ МВД России. // www.mvd.ru.

³ Официальный сайт ГУВМ МВД России. // www.mvd.ru.

⁴ См.: Г.А. Туманов, Л.М. Rogozin. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел. Учебник. Академия МВД СССР, 1990. С. 84.

⁵ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 19, 20.

⁶ Приказ ГУВМ МВД России от 31 августа 2016 г. № 10 «Об утверждении Положения об Управлении по организации контрольно-надзорной деятельности».

**MAIN DIRECTIONS OF THE STATE
MIGRATION POLICY OF RUSSIA**

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ**

Victor Fedorovich VOROBYEV,

professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law, associate professor

Email: office@unity-dana.ru

Виктор Федорович ВОРОБЬЕВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Email: office@unity-dana.ru

Elena Yurevna ZINCHENKO,

professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law, professor

Email: office@unity-dana.ru

Елена Юрьевна ЗИНЧЕНКО,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, профессор

Email: office@unity-dana.ru

Victoria Evgenievna KHAZOVA,

associate professor of the Department of civil and labor law, civil procedure Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law

Email: office@unity-dana.ru

Виктория Евгеньевна ХАЗОВА,

доцент кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Хазова В.Е. Основные направления государственной миграционной политики России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 65—71.

Annotation. The article deals with the main stages of the state migration policy of Russia. The main directions and measures on improvement and development of the state migration policy of Russia are stated.

Key words: migration, internal migration, labor migration, educational migration, illegal migration, migrants, compatriots, foreign citizens

Аннотация. В статье рассматриваются основные этапы государственной миграционной политики России. Излагаются основные направления и мероприятия по совершенствованию и развитию государственной миграционной политики России.

Ключевые слова: миграция, внутренняя миграция, трудовая миграция, образовательная миграция, незаконная миграция, мигранты, соотечественники, иностранные граждане

Государственная миграционная политика осуществляется с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации¹, внешней

политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств-участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации².

Конституция Российской Федерации, являясь правовой основой всей системы правового регулирования, содержит ряд фундамен-

тальных принципов и норм, имеющих ключевое значение для установления правового статуса человека и гражданина РФ, пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России³. Прежде всего, следует отметить нормы статьи 27 Конституции Российской Федерации⁴, согласно которым «Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства»⁵.

Государственная миграционная политика внутренней миграции граждан Российской Федерации осуществляется с учетом: упрощения процедур регистрационного учета граждан Российской Федерации в целях снятия административных барьеров, препятствующих изменению места пребывания или жительства⁶; обеспечения доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания; информирование населения о возможностях трудоустройства при переезде в другую местность; развития разных форм временной пространственной мобильности с целью осуществления трудовой деятельности, в том числе распространение вахтового метода ведения работ, гибких форм занятости и гибкого графика работы; поддержка образовательной (учебной) миграции российских граждан, в том числе в целях получения образования и повышения квалификации по профессиям, востребованным на рынке труда; содействия местной внутренней миграции, прежде всего между региональными центрами, малыми городами и сельскими поселениями⁷; создания инфраструктуры для проживания внутренних трудовых и учебных мигрантов на основе государственно-частного партнерства; поддержка регионов и территорий, проводящих активные меры по привлечению внутренних мигрантов, в том числе в рамках федеральных программ; развития дешевых сегментов рынка арендного жилья; развития взаимодействия государственных центров занятости с частными агентствами по вопросам трудоустройства граждан Российской Федерации вне территории их постоянного проживания; совершенствования федерального и региональных банков вакансий, региональных и межрегиональных систем обмена информацией о возможностях

трудоустройства с целью повышения информированности граждан о возможностях и условиях трудоустройства; создания фондов по реализации мер стимулирования переселения граждан на работу в другие регионы, в том числе регионы Дальнего Востока; повышения инвестиционной привлекательности регионов Дальнего Востока, Сибири, приграничных и стратегически важных территорий с целью создания необходимой для переселения социальной и транспортной инфраструктуры, а также снижение транспортной оторванности от регионов Центральной России; развития транспортной инфраструктуры, внутренних и межрегиональных пассажирских перевозок; субсидирования пассажирских авиаперевозок между регионами восточной и западной частей страны⁸.

Создание условий и стимулов для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства⁹: содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и возвращению эмигрантов; реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, ее модернизация и придание ей бессрочного характера; содействие переселению на постоянное место жительства квалифицированных специалистов, а также иных иностранных работников, востребованных на российском рынке труда; создание условий для миграции в Российскую Федерацию предпринимателей и инвесторов; содействие переселению в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях воссоединения семей; стимулирование миграции в Российскую Федерацию молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности, включая обеспечение преференций в получении вида на жительство выпускникам российских образовательных учреждений профессионального образования из числа иностранных граждан, получивших профессию (специальность), востребованную на рынке труда Российской Федерации; модернизация институтов разрешения

на временное проживание и вида на жительство; создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство; введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей, а также выпускниками российских образовательных учреждений профессионального образования.

Разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой: создание эффективных механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда; совершенствование механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы; создание дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих использование различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности, в том числе: программ привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на российском рынке труда¹⁰; программ организованного привлечения иностранных работников; программ сезонной миграции работников и каникулярной трудовой миграции иностранных студентов; развитие инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций; создание механизмов стимулирования иностранных работников, востребованных на российском рынке труда, к заключению длительных трудовых договоров и получению статуса постоянно проживающих в Российской Федерации; упрощение правил въезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, прибывающих в деловых целях; упрощение въезда и снятие ограничений для осуществления трудовой деятельности и обучения членов семей иностранных работников, заключивших долгосрочные трудовые контракты; создание механизма при-

влечения иностранных работников на рабочие места, которые невозможно заместить российскими работниками; совершенствование механизма осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на основании патентов; упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, участвующих в инвестиционной и предпринимательской деятельности; упрощение порядка въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан, являющихся работниками аккредитованных в установленном порядке на территории Российской Федерации представительств иностранных юридических лиц, зарегистрированных в Российской Федерации в установленном законодательством Российской Федерации порядке¹¹; совершенствование системы выдачи разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности; создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом.

Содействие образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержки академической мобильности: совершенствование условий для обучения в российских образовательных учреждениях на разных уровнях подготовки российских и иностранных студентов вне зависимости от гражданства и места проживания¹²; увеличение контингента студентов в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования из числа иностранных граждан, преимущественно граждан государств-участников Содружества Независимых Государств; совершенствование условий пребывания в Российской Федерации иностранных студентов, их социально-культурной адаптации, медицинского страхования, обеспечения безопасности; экспорт российских образовательных услуг в страны-источники массовой миграции в Российскую Федерацию; содействие мобильности специалистов, занимающихся преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работой в образовательных учреждениях и научных организациях; организационное, информационное и финансовое содействие образовательным учрежде-

ниям и научным организациям в реализации программ международной академической мобильности и в привлечении зарубежных ученых на основе долгосрочных трудовых контрактов; предоставление иностранным студентам, обучающимся в Российской Федерации, права заниматься трудовой деятельностью в период обучения на тех же основаниях, что и российским студентам; предоставление возможности иностранным гражданам работать по полученной специальности в Российской Федерации непосредственно после завершения обучения в российских образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования; создание центров довузовской подготовки, изучение русского языка в образовательных учреждениях начального профессионального образования в странах с наиболее интенсивными миграционными потоками; упрощение административных процедур, связанных с въездом и пребыванием на территории Российской Федерации иностранных граждан с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, в том числе для участия в конференциях и семинарах; введение упрощенного порядка получения иностранными гражданами, въехавшими на территорию Российской Федерации с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, и членами их семей статуса постоянно проживающих в Российской Федерации; упрощение въезда членов семей иностранных граждан, прибывших с целью преподавательской, исследовательской и экспертно-аналитической работы в образовательных учреждениях и научных организациях, и снятие ограничений для осуществления ими трудовой деятельности и обучения; разработка системы грантов для граждан Российской Федерации, получивших профессиональное образование за рубежом, с целью содействия их возвращению; содействие соотечественникам, в том числе их детям, проживающим за рубежом, в получении образования на территории Российской Федерации;

разработка минимально необходимого перечня услуг по медицинскому страхованию для иностранных граждан, обучающихся в образовательных учреждениях Российской Федерации.

Государственные гарантии и обязательства в отношении вынужденных мигрантов: создание благоприятных условий для социально-экономической и социокультурной интеграции вынужденных мигрантов, реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина¹³; выполнение государственных обязательств по жилищному обустройству лиц, имеющих статус вынужденных переселенцев; совершенствование системы предоставления убежища; создание региональных и межрегиональных систем обмена информацией по работе с вынужденными мигрантами¹⁴; оказание содействия добровольному возвращению беженцев, лиц, получивших убежище, и претендентов на получение соответствующего статуса в государства их прежнего проживания, а также переселению в третьи страны; предоставление вынужденным мигрантам полной и объективной информации о ситуации в странах и регионах их прежнего проживания, о безопасности при добровольном возвращении в места прежнего проживания¹⁵; поддержание инфраструктуры объектов для размещения вынужденных мигрантов; разработка программ социальной поддержки вынужденных мигрантов¹⁶.

Адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и российским обществом: содействие развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости; создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в регионах Российской Федерации, испытывающих наибольший приток мигрантов, а также активно используя потенциал средств массовой информации и возможности

культурно-адаптационных центров в странах происхождения мигрантов¹⁷; обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса; содействие распространению русского языка и русской культуры за рубежом; противодействие социальной исключенности мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов; разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур¹⁸; создание инфраструктуры, обеспечивающей содействие адаптации и интеграции, включая центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, а также создание специализированного канала и циклов телепередач, ориентированных на социокультурную и языковую адаптацию мигрантов; создание программ по формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом¹⁹; совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов²⁰.

Противодействие незаконной миграции — это одна из приоритетных задач органов внутренних дел. В прошлом году за пределы страны выдворены и депортированы почти 69 тысяч иностранных граждан, более 190 тысячам иностранных граждан установлен запрет на въезд. Возбуждено 1200 уголовных дел, связанных с организацией незаконной миграции, и почти 32 тысячи — по фактам фиктивной постановки иностранцев на учет. Одним из значимых результатов проводимой работы ОВД стало снижение криминальной активности иностранных граждан на 7%²¹.

Для противодействия незаконной миграции необходимо: дальнейшее совершенство-

вание правовой базы противодействия незаконной миграции²²; совершенствование мер ответственности за нарушение миграционного законодательства Российской Федерации²³; создание и совершенствование системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий²⁴; совершенствование системы государственного контроля въезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации²⁵; противодействие организации каналов незаконной миграции²⁶, в том числе за счет повышения защищенности паспортно-визовых и иных документов, позволяющих идентифицировать личность; создание инфраструктуры для осуществления процедуры реадмиссии и обеспечение органами государственной власти субъектов Российской Федерации функционирования специальных учреждений для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению или депортации²⁷; совершенствование межведомственного взаимодействия, в том числе обмена информацией на внутригосударственном уровне, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам противодействия незаконной миграции²⁸; разработка и принятие программ противодействия незаконной миграции, проведение совместных межгосударственных оперативно-профилактических мероприятий²⁹; усиление информационной и разъяснительной работы с гражданами, работодателями в целях предупреждения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации.

*Основные этапы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации*³⁰.

Первый этап (2012-2015 годы): разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации; разработка и апробация программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации; создание

центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом; создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства; создание инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации; проведение выборочных исследований, включающих вопросы внутренней и международной миграции.

Второй этап (2016-2020 годы): принятие программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации; реализация и мониторинг принятых программ в рамках осуществления основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации; обобщение и анализ правоприменительной практики принятых нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации; расширение использования информационных технологий для анализа миграционной ситуации и обеспечения государственной миграционной политики Российской Федерации, в том числе уточнение программы статистических и аналитических работ в области внутренней и международной миграции. По итогам реализации второго этапа предполагается к 2021 году приостановить миграционный отток населения из районов Сибири и Дальнего Востока.

Третий этап (2021-2025 годы): оценка эффективности принятых программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации; уточнение основных стратегических ориентиров, приоритетов и основных направлений реализации государственной миграционной политики Российской Федерации и корректировка соответствующих программ. По итогам реализации третьего этапа предполагается к 2026 году обеспечить миграционный приток населения в районы Сибири и Дальнего Востока.

¹ Основы национальной безопасности. Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глуходедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Учебник / Москва, 2018.

² *Винокурова Е.И.* Управление миграционными процессами в РФ и странах ЕС: сравнительный анализ // Вопросы управления. 2016. Вып. 39. С. 59.

³ Конституционное право России. Лучин В.О., Эбзеев Б.С., Хазов Е.Н., Белоновский В.Н., Эриашвили Н.Д., Чихладзе Л.Т., Прякина Т.М., Зинченко Е.Ю., Опалева А.А., Осавелюк А.М., Чепурнова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Мионов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018 (9-е издание, переработанное и дополненное).

⁴ Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

⁵ *Горохов Д.Ю.* Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе: Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. М., 2011. С. 1.

⁶ *Андреицо С.Ю., Хазов Е.Н.* Современные тенденции реализации миграционной политики в России // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.

⁷ *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.

⁸ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Богданов А.В., Дурнев В.С., Хазова В.Е., Жестянников С.Г. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

⁹ Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 13.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670. <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁰ *Хазов Е.Н., Жестянников 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 Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 19.02.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029. <http://www.pravo.gov.ru>.

¹² *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.

- ¹³ *Хазов Е.Н.* Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России. Теоретические основы и проблемы реализации. Монография / Москва, 2017.
- ¹⁴ Конституционное право России. Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчене Л.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. учебно-методическое пособие для слушателей заочной формы обучения системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.
- ¹⁵ *Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н.* Основные направления деятельности полиции по противодействию дискриминации иностранных граждан в России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 3. С. 60-65.
- ¹⁶ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032, <http://www.pravo.gov.ru>.
- ¹⁷ *Жестяников С.Г., Екимов И.В., Хазов Е.Н.* Региональные миграционные центры как одно из приоритетных направлений реализации государственной миграционной политики России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 2. С. 98-102.
- ¹⁸ *Лимонов А.М., Хазов Е.Н.* Реализация миграционной политики в муниципальных образованиях России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2016. № 1. С. 57-62.
- ¹⁹ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. 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. Москва, 2017.
- ²⁰ *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.
- ²¹ *Колокольцев В.А.* Выступление на коллегии МВД в 2018 году. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://мвд.рф/document/3172398>.
- ²² Правовые основы оперативно-розыскной деятельности. Абакумов О.Б., Алексеев В.В., Баженов С.В., Бакланов Л.А., Богданов А.В., Бражников Д.А., Бычков В.В., Галушко В.А., Дубинин А.С., Иванцов С.В., Ильинский И.И., Кундетов А.И., Напханенко И.П., Панюшин Д.Б., Саранчин Д.В., Сыпачев А.Ю., Тагиров З.И., Щукин А.М., Щукин В.М., Хазов Е.Н. и др. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.
- ²³ *Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н.* Актуальные проблемы организации и деятельности МВД России в связи с реформами, проводимыми в сфере миграции и пути их решения. Актуальные проблемы проблемы административного права и процесса. 2016. № 1. С. 5-10.
- ²⁴ *Волокитина М.В.* Незаконная миграция в России: причины и сущность явления // Мониторинг правоприменения. 2013. № 1. С. 36.
- ²⁵ Основные теории национальной безопасности. 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. Москва, 2017.
- ²⁶ *Богданов А.В., Хазов Е.Н.* Актуальные вопросы незаконной миграции как одного из видов организованной преступности в современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 98-101.
- ²⁷ *Румянцев Н.В., Хазов Е.Н., Богданов А.В., Ильинский И.И.* Оперативно-розыскные и административно-правовые меры по борьбе с нелегальной миграцией. Международный журнал конституционного и государственного права. 2017. № 4. С. 74-77.
- ²⁸ Оперативно-розыскная деятельность. Климов И.А., Тузов Л.Л., Дубоносов Е.С., Кузьмин Н.А., Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Данилкин В.Н., Бычков В.В., Бражников Д.А., Алексеев В.В., Иванцов С.В., Богданов А.В., Щеглов А.В., Комахин Б.Н., Ильинский И.И., Янишевский А.Б., Галузо В.Н. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2017 (3-е издание, переработанное и дополненное).
- ²⁹ *Богданов А.В., Ильинский И.И., Хазов Е.Н.* Профилактические мероприятия проводимые оперативными подразделениями ОВД по контролю за нелегальной миграцией в России. В сборнике: Права человека и правоохранительная деятельность. Материалы региональной научно-практической конференции. 2017. С. 37-48.
- ³⁰ «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» (утв. Президентом РФ) <http://www.pravo.gov.ru>.

**PROBLEM OF REGULATION OF MIGRATION FLOWS
IN THE FRAMEWORK OF INTERNATIONAL LEGAL SYSTEMS**

**ПРОБЛЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПОТОКОВ
В РАМКАХ МЕЖДУНАРОДНЫХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ**

Oksana Vadimovna SHKOLA,

senior inspector of the department of accounting and information support of the personnel department of the personnel management department Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: office@unity-dana.ru

Оксана Вадимовна ШКОЛА,

старший инспектор отделения учета и информационного обеспечения отдела кадров управления по работе с личным составом Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Школа О.В. Проблема регулирования миграционных потоков в рамках международных региональных правовых систем. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 72—74

Annotation. The article discusses the problematic issues that arise in the context of the regulation of migration flows, which are of particular relevance against the background of actively developing integration processes and the formation of international legal systems in the modern world.

Key words: migration, migration flows, legal regulation, regional legal system, integration processes

Аннотация. В статье рассматриваются проблемные вопросы, возникающие в контексте регулирования миграционных потоков, которые приобретают особенную актуальность на фоне активно развивающихся интеграционных процессов и формирования международных правовых систем в современном мире.

Ключевые слова: миграция, миграционные потоки, правовое регулирование, региональная правовая система, интеграционные процессы

Стремление участников международных отношений к повышению благосостояния и эффективности экономического развития, расширению рынков сбыта и повышению конкурентоспособности на экономическом пространстве, укреплению позиций на мировой арене и сохранению политической стабильности региона размещения привели к активизации интеграционных процессов с их последующей интенсификацией и углублением, начиная от формирования в различных регионах зон свободной торговли и таможенных союзов и заканчивая созданием единых (внутренних) рынков и их аналогов с последующим стремлением сформировать экономические (валютные) и политические союзы. Указанные процессы в рамках неуклонного влияния факторов глобализации требуют соответствующего правового оформления не только в рамках двусторонних и многосто-

ронных соглашений между их участниками, но и вывода правовой сферы на наднациональный уровень. В указанной связи, как отмечают исследователи, право играет важную, если не ведущую роль¹, что опосредованно приводит к формированию нового типа правовых систем международного уровня с различным набором характеризующих инструментов и классификационных различий.

Обоснованно одним из ярчайших примеров международных правовых систем выступает правовая система Европейского союза, являющаяся правовой системой регионального типа (региональной правовой системой). Ее потенциал ориентирован на решение насущных задач и актуальных проблем, а также закрепление и поддержание нормального и взаимовыгодного порядка, способствующего реализации интересов экономического союза.

Глобальные процессы, происходящие в мире, опосредованно оказывают влияние на становление региональной интеграции и приводят страны к решению о создании на основе таможенного союза общего (внутреннего) рынка, обеспечивающего свободу движения товаров, услуг, капиталов и перемещения лиц, что, безусловно, требует соответствующего правового закрепления и реализации механизмов регулирования и находит отражение в национальном и наднациональном законодательстве.

Кроме того, универсализация миграционных потоков, представляющая собой наращивание объемов перемещения лиц, в том числе из развивающихся стран, в западно-европейский регион под влиянием различных экономических и политических тенденций, позволяет говорить о том, что проблема их правового регулирования приобретает на современном этапе все большую актуальность в виду объективных факторов.

- Миграция становится присущ все более комплексный характер (в том числе трудовой, экономической, туристической).
- Обществам, которые принимают мигрантов, далеко не всегда и не в полном объеме удается их интегрировать в социально-правовую среду в виду сохранения за последними тесной связи с материнским регионом, что приводит к разделению национально-государственных ценностей в виду возможности мигрантов функционировать автономно в замкнутых неассимилированных анклавах.
- Ускорение темпов социального развития и мировые политические события порождают новые вызовы региональным правовым системам в части регулирования потоков мигрантов: их размещения, определения правового статуса, а также организации защиты указанных лиц.

При этом следует отметить, что если за пределами Европейского союза решение проблемы трансграничного перемещения людских потоков находится в основном в зависимости от особенностей национального регулирования в сфере миграции и в нескольких многосторонних правовых документах (Конвенции о статусе беженцев 1951 г. и Протокола

к ней 1967 г., Международного пакта о гражданских и политических правах), то аналогичные вопросы в рамках Евросоюза уже выносятся на наднациональный уровень и приобретают регионально-интеграционные особенности.

Так, перед правовой системой Европейского союза изначально стояла задача решения вопросов регулирования внутренней трудовой миграции на интеграционном пространстве и внешней трудовой миграции из третьих стран, обусловленная построением единого внутреннего рынка как социально-экономическим фактором. Необходимые нормы нашли отражение в актах первичного и вторичного права Евросоюза²: учредительных договорах и нормативных актах институтов и органов, на наднациональном уровне регулирующих права работников-мигрантов, положение членов их семей, использование высококвалифицированных специалистов (трудоустройство с «голубой картой»), а также директивах, конкретизирующих компетенции институтов и органов интеграционного образования и его государств-членов, в том числе в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, права и гарантии граждан третьих стран, их статус³.

Однако обозначенные выше объективные тренды мирового развития, влияние глобализации и политические процессы вынудили формирующуюся региональную правовую систему расширить направления своего развития в связи с небывалым ранее объемом и интенсивностью миграционных потоков на территорию Европейского союза начиная с 2015 года (в частности, греческие острова и впоследствии в Центральную Европу).

До настоящего времени решение проблемы их правового регулирования находится в первых рядах стоящих перед объединением задач, а процесс принятия решений аппаратом управления вызывает определенные противоречия между государствами-участниками, даже несмотря на некоторую стабилизацию потока мигрантов из третьих стран и снижение их количества с 1,2 млн. человек в 2015 году до 154 тыс. на конец 2017 года⁴.

Механизм регулирования миграционных потоков сталкивается с проблемами восстановления пограничного контроля и границ

между национальными государствами, которое, с одной стороны, позволило бы оказать сдерживающее влияние на неконтролируемый поток мигрантов и беженцев, а с другой — нарушило бы фундаментальные общественно-правовые основы региональной интеграции. Кроме того, между государствами-членами ЕС наблюдаются разногласия в вопросах распределения беженцев на их территориях и справедливости такого распределения с точки зрения национальных характеристик и экономического положения отдельных участников союза.

Кроме того, правовая система столкнулась с проблемой отсутствия эффективного инструментария регулирования такого объема мигрантов, в частности, в вопросах регламентирования продолжительности их пребывания, обеспечения жилья, реализации права на воссоединение с членами семей и финансового обеспечения.

Поскольку в сложившихся условиях существует необходимость правового оформления долгосрочной интеграции мигрантов на территории Евросоюза и их социального обеспечения, возможно говорить о неготовности региональной правовой системы, в части миграционных вопросов оперирующей Дублинской конвенцией 1990 г., Шенгенским соглашением 1985 г. и актами вторичного законодательства ЕС, к эффективному разрешению проблемы миграционного вызова. В указанном контексте видится необходимость модернизации правовой системы Европейского союза в направлении не только формирования системы права, но и совершенствования механизмов ее эффективной реализации в условиях существующей социальной реальности при условии преодоления тенденции децентрализации интеграционных интересов и сохранения идеи регионального объединения,

его правовых принципов, выступающих наряду с правовыми нормами и институтами системообразующим фактором.

При этом, с учетом имеющегося опыта европейского объединения, в иных формирующихся региональных правовых системах на мировом пространстве, в частности — евразийском регионе, существует возможность позитивного заимствования синтеза достижений Европейского союза в части налаживания взаимодействия различных элементов и системы законодательства, взаимопроникновения правовых норм на различных уровнях, обеспечения неприкосновенности правового порядка.

С учетом сформированных правовых традиций, исторически обоснованных правовых ценностей, генезиса правовой культуры, а также внушительной системы права и институтов интеграционных объединений международная региональная правовая система представляется наиболее эффективным образованием, отвечающим требованиям современного глобального развития мировых процессов и социальных явлений, способным адекватно реагировать на вызовы мировой системы.

¹ Клименко А.И. Понятие, структура и функциональные характеристики правовой идеологии Европейского Союза: теоретико-правовой аспект. Монография. Москва: Издательство «Граница», 2014. 168 с., с. 10.

² Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М.: Инфра-М, 2008.

³ Егорова Е.Н. Правовые аспекты регулирования трудовой миграции граждан из третьих стран на территории Европейского союза / «Миграционное право», 2017, № 2.

⁴ Eurostat Statistics Explained. Asylum quarterly report. 2018.

**TOPICAL ISSUES OF INTERNATIONAL LEGAL
REGULATION OF PROTECTION OF STATELESS PERSONS**

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАЩИТЫ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**

Alexandra Evgenievna SIMONOVA,

associate professor of the Department of human rights and international law Kikot Moscow University of the MIA of Russia,
candidate of law

Email: for-alex.07@mail.ru

Александра Евгеньевна СИМОНОВА,

доцент кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

Email: for-alex.07@mail.ru

Для цитирования. Симонова А.Е. Актуальные вопросы международно-правового регулирования защиты лиц без гражданства. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 75—78

Annotation. The article deals with the international legal aspects of the protection of the rights of a stateless person. The substantive point of the international legal interpretation of the essence of a stateless person is that his legal status is linked to his characteristic of the country of residence within the framework of citizenship. It is indicated that the current mechanism for the protection of the rights and freedoms of stateless persons includes both the legal framework (international acts) and the Convention bodies designed to monitor their implementation.

Key words: human rights, stateless person, citizenship, equality of rights, protection of human rights, Convention on the status of stateless persons, European court of human rights. Topical issues of international legal regulation of protection of stateless persons

Аннотация. В статье рассматриваются международно-правовые аспекты защиты прав апатрида. Содержательным моментом международно-правовой трактовки сущности апатрида является, то, что его правовое положение, увязывается с его характеристикой страны пребывания в рамках гражданства. Указывается, что действующий механизм защиты прав и свобод лиц без гражданства включает как нормативно-правовую основу (международные акты), так и конвенционные органы, призванные осуществлять контроль за их реализацией.

Ключевые слова: права человека, апатрид, гражданство, равенство прав, защита прав человека, Конвенция о статусе апатридов, Европейский суд по правам человека

Правильное понимание сути и причин того или иного явления во многом зависит от разработанного понятийного аппарата, используемого при анализе изучаемых явлений. Выделение и формулирование понятия вовсе не исключает дальнейшей дискуссии о верности постулируемых категорий. Представляется важным, что в первую очередь необходимо рассматривать этимологическую составляющую выделяемого понятия. Так фундаментальный Советский энциклопедический словарь именуется апатридов (аполидов) лицами, не имеющими гражданства (подданства), этимологически в силу греческого происхождения слова так обозначающего лиц? лишенных

отечества и родины¹. Подобной трактовки придерживается словарь иностранных слов². Примечательно что словарное определение апатридов (лиц без гражданства) акцентирует внимание на отсутствии (лишении) гражданства у человека вообще, а не того или иного гражданства в зависимости от страны пребывания в данный момент. Нормативно-правовая трактовка «без гражданства» несколько иначе и вариативнее словарного в силу особенностей как международно-правового, так и внутригосударственного регулирования и закрепления. Так Конвенция о статусе апатридов 1954 года подразумевает под данными лиц, которые не рассматриваются гражданами каким-либо

государств в силу их законов³. Конвенция № 118 Международной организации труда «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» 1962 года, также следует представленной выше формулировки (ст.1), тем не менее употребляя уже термин «лицо без гражданства» нежели «апатрид»⁴. На сегодняшний день, около 175 млн. человек (или 3% населения Земли) проживают не в странах своего рождения.

Принципиальным содержательным моментом международно-правовой трактовки понятия апатрида является, то что его положение, прежде всего и главным образом правовое увязывается с его характеристикой страной пребывания в рамках гражданства, как важнейшего правового состояния человека, опосредующего его правовую связь с государством. Так согласно российскому законодательству, а именно положениям ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», лицом без гражданства являются «физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства»⁵. Таким образом как и всякое внутригосударственное законодательство, российское законодательство рассматривает данную категорию лиц в первую очередь через взаимосвязь с гражданством Российской Федерации, но отнюдь не статически (лишь по факту отсутствия гражданства страны пребывания, в частности российского) а динамически (путем доказывания наличия того или иного гражданства, российского в данном случае). Как подчеркивает П.Н. Кобец, объединяющим признаком указанных категорий лиц является отсутствие гражданства страны пребывания (нахождения). Правовое состояние «без гражданства» может быть как абсолютным, так и относительным, т.е. либо в силу рождения, либо в силу утраты (лишения) гражданства⁶.

Как отмечает М.А. Лихачев, современное взаимодействие международного и внутригосударственного права обретает качественно иной характер, переходя на уровень совмещенного предмета правового регулирования

обеих систем, поскольку по мнению автора регламентация правового положения личности, прав и свобод человека и его охрана перестала быть исключительным внутренним делом отдельного государства, что обуславливает необходимость согласования норм международного и внутригосударственного права. Здесь, несомненно, стоит согласиться с необходимостью более внимательного анализа и согласования вопросов, имеющих значительный международный компонент. Важным элементом изучения вопросов международно-правового регулирования защиты лиц без гражданства является рассмотрение правового статуса указанной категории лиц с точки зрения воплощения в нем взаимодействия обеих систем⁷. Примером такого воплощения и взаимодействия являются правоотношения, возникающие при обращении в Европейский суд по правам человека, возникающие как между лицом-заявителем и государством-ответчиком, так и между каждой из сторон и судом⁸. При этом гражданство государства-ответчика не является обязательным условием для обращения в суд, достаточно лишь предполагаемого нарушения государством указанных прав лиц, находящихся под его юрисдикцией.

Основополагающие акты международного права провозглашают «уважение к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (ст. 1 Устава ООН), указывая что «все люди рождаются свободными и равными в своих достоинствах и правах» (ст. 1 Всеобщей декларации прав человека). Вместе с тем дальнейшее развитие международного права, принятие отраслевых международных актов показало наличие ряда отличий в правовом статусе лиц относительно гражданства или его отсутствия, которые обуславливаются целым рядом объективных факторов, неизбежных в силу специфики регулирования тех или иных правоотношений (ведение государственных дел, голосование и выборность, допуск к государственной службе, свобода передвижения и выбор места жительства и т.п.). Всемирная конференция по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимости, признала, что ксенофобия

в отношении неграждан является одним из основных источников современного расизма и большинства причин нарушений прав человека в отношении этих лиц. Комитет по ликвидации расовой дискриминации неоднократно призывал и рекомендовал странам проводить политику в отношении неграждан хоть и содержащую отличия по сравнению с гражданами, но исключающую дискриминацию по признаку наличия гражданства, в том числе и скрытую (косвенную), а также предоставлять полную информацию в отношении своего законодательства о негражданах и о его применении. Термин неграждане в данной связи рассматривается как общее родовое понятие охватывающее как иностранных граждан так и лиц без гражданства, объединенных отсутствием гражданства страны пребывания, а кроме того включающие также (рассматриваемых отдельно) беженцев, мигрантов, рабочих мигрантов, лиц ищущих убежище, национальные и этнические меньшинства. Подобное терминологическое рассогласование (отметим скорее неизбежное, в силу разности подходов государств-участников соответствующих международных отношений), тем не менее затрудняет регулирование и унификацию международного права в данной области, но вместе с тем не делает ее невозможной в принципе⁹.

Современное международное право исходит из принципов основополагающих документов, закрепляющих равенство прав и свобод человека, вне зависимости от тех или иных условий и признаков, в том числе, гражданства, что было, в частности, подтверждено Комитетом по правам человека, пояснившего, что права, зафиксированные в Пакте о гражданских и политических правах 1966 г., распространяются на всех лиц, независимо от принципа взаимности, от их гражданства или отсутствия такового. Вместе с тем, как указывалось неоднократно, изъятия из данного принципа относительно наличия гражданства допустимы и отнюдь не носят дискриминационного признака. Таким образом как закрепление, так и защита прав и свобод указанных категорий лиц осуществляется не по принципу «неделимого целого», а на основе разумных и допустимых изъятий, не носящих при-

знака дискриминации. Действующий механизм защиты прав и свобод лиц без гражданства (и иных категорий неграждан) включает как нормативно-правовую основу (международные акты), так и конвенционные органы, призванные осуществить контроль за их реализацией. Первым конвенционным контрольным органом, созданным специально для защиты отдельных категорий лиц, не являющихся гражданами страны пребывания стал Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, действующий на основе положений одноименной Международной конвенции 2003 года. Комитет уполномочен рассматривать регулярные доклады государств-участников о мерах в различных областях деятельности по реализации норм Конвенции, а также принимать жалобы лиц нарушения со стороны государств их прав, закрепленных в Конвенции. Наряду с данным профильным контрольным органом ООН действуют и иные, ранее созданные конвенционные учреждения, и органы, вносящие вклад в реализацию и защиту прав лиц без гражданства. К их числу следует отнести Комитет по правам человека ООН — первый учрежденный в 1976 году конвенционный орган в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах 1966 года. Также стоит отметить деятельность Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации, учрежденного в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, рассматривающей общие вопросы запрета дискриминации лиц, не являющихся гражданами страны. К настоящему времени Комитетом по правам человека официально выработаны общие рекомендации по вопросам допустимости и недопустимости различий между гражданами и негражданами, защите лиц, не являющихся гражданами страны пребывания. Очевидно указанная тенденция, наряду с принятием специальных международных актов коснется и иных конвенционных контрольных органов ООН призванных урегулировать вопросы правового статуса лиц без гражданства и иных категорий неграждан, что позволит исключить

терминологическую множественность и содержательное рассогласование, обеспечив требуемый уровень международно-правовой защиты указанных лиц в целом.

¹ Советский энциклопедический словарь / Гл. ред. А.М. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1987 С. 67.

² Словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1982 С. 46.

³ Конвенция о статусе апатридов (Заключена в г. Нью-Йорке 28.09.1954). Документ вступил в силу 6 июня 1960 года. Россия не участвует. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>. Дата обращения 8.05.2018 г.

⁴ Конвенция № 118 Международной организации труда «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (Заключена в г. Женеве 28.06.1962). Документ вступил в силу 25 апреля 1964 года. Россия не участвует. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>. Дата обращения 8.05.2018 г.

⁵ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Феде-

рации» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2002. № 30. Ст. 3032.

⁶ *Кобец П.Н.* Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации на современном этапе развития общества // Конституционное и муниципальное право. № 1. 2004. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>. Дата обращения 8.05.2018 г.

⁷ *Лихачев М.А.* Правовой статус личности как воплощение взаимодействия внутригосударственного и международно-правового регулирования // Российский юридический журнал. № 2. 2010. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>. Дата обращения 8.05.2018 г.

⁸ См. также: *Лимонцева В.А., Симонова А.Е.* К вопросу о справедливости в правоприменении. Международные и внутригосударственные правовые аспекты защиты прав // Закон и право. 2017. Т.12. № 12. С. 25.

⁹ *Пожидаева М.В.* Международная защита прав неграждан // Юрист-международник № 2. 2004. // Справочная правовая система «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>. Дата обращения 8.05.2018 г.; *Кузякин С.В.* Противодействие коррупции: российский и зарубежный опыт // Закон и право. 2018. № 5. С. 153.

**CONCEPTUAL FRAMEWORK OF IMPROVEMENT
OF LEGISLATION IN THE SPHERE OF MIGRATION**

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

Sergey Olegovich KHARLAMOV,

head of the department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law, associate professor

Email: office@unity-dana.ru

Сергей Олегович ХАРЛАМОВ,

начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Email: office@unity-dana.ru

Maria Yurevna PEREKHOZHUKH,

senior lecturer of the department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: office@unity-dana.ru

Мария Юрьевна ПЕРЕХОЖИХ,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Харламов С.О., Перехожих М.Ю. Миграционные правоотношения как объект прогностических исследований. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 79—83.

Annotation. Covered problems of legislative regulation in the sphere of migration.

Key words: migration policy, migration legal relations, migratory process, legislation in the field of migration, systematization of legal acts, codification

Аннотация. Освещаются проблемы законодательного регулирования общественных отношений в сфере миграции.

Ключевые слова: миграционная политика, миграционные правоотношения, миграционные процессы, законодательство в сфере миграции, систематизация правовых актов, кодификация

В соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации одним из основных направлений ее реализации является совершенствование нормативно-правового регулирования миграционных правоотношений.

Одним из наиболее важных вопросов является систематизация законодательства в сфере миграции населения. Анализируя действующее законодательство в данной сфере правового регулирования можно отметить, что миграционные правоотношения в большей или меньшей степени регулируются номами различных отраслей права, поскольку затрагивают различные сферы государственной и общественной жизни.

Например, конституционное право создает основу правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, определяет принципы гражданства. Административное право раскрывает полномочия органов государственной власти, органов государственной власти субъектов, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций с различными формами собственности, задействованными в работе с иностранными элементами, с иностранными гражданами и другими субъектами миграционных правоотношений.

В настоящее время в отношении миграционных процессов действует целый арсенал нормативных правовых актов, международных

договоров и других документов. Свыше 50 основных федеральных законов и порядка 300 подзаконных актов и ведомственных документов. Динамично развивается законодательная база, вносятся изменения в уже действующие федеральные законы. Изменяются административные регламенты Главного управления по вопросам миграции и ее территориальных подразделений МВД России. Данные процессы накладывают свой отпечаток на законодательство в сфере миграции. Действительно, что принятый закон требует создание правового механизма, его реализации. Чтобы создать такой механизм необходимо принять целый комплекс подзаконных актов, актов Министерств и других ведомств. Исходя из данных процессов настала необходимость систематизации законодательства, деятельность по совершенствованию законодательства, приведению всех действующих нормативных правовых актов в Российской Федерации в единую целостную, внутренне и внешне согласованную, непротиворечивую систему. В юридической науке есть несколько видов систематизации законодательства: кодификация, консолидация и инкорпорация.

Кодификация — это одна из разновидностей систематизации, осуществляющая деятельность по основательной (внешней и внутренней) переработке действующего законодательства через подготовку и принятие нового кодификационного акта, который приводит правовые нормы к единой юридической силе, которая сообщается новому акту законодательным государственным органом.

Существуют следующие виды кодификации:

- всеобщая кодификация (формирование сводных кодифицированных актов по главным отраслям законодательства);
- отраслевая кодификация (систематизация норм права по какой-либо отрасли или подотрасли права);
- специальная кодификация, соединяющая нормы права института или группы институтов права.

Консолидация — это систематизация нормативных актов, которая создается путем устарения и преобразования нормативных актов,

их унификации и создания законодательства крупных однородных блоков как важного промежуточного звена между текущим правотворчеством и кодификацией.

Инкорпорация — это деятельность по объединению правового материала, при котором он полностью или частично размещается в различных сборниках в установленном порядке. Инкорпорацией могут заниматься как государственные органы, так и общественные организации, и отдельные граждане, поэтому различают инкорпорацию официальную, неофициальную, официозную.

Официальная инкорпорация предполагает принятие унифицированных сборников и сбораний, а также инкорпорированных актов теми органами, которые издали эти акты. Данная инкорпорация осуществляет подготовку и издание соответствующих систематических сборников и сборников специальными, уполномоченными на такую деятельность государственными органами.

Неофициальные систематические собрания формируются различными ведомствами, научными и учебными заведениями, а также частными лицами без поручения и контроля правотворческого органа. Одним из видов систематизации является хронологическая систематизация документов по официальной дате их опубликования.

Предметная инкорпорация — это такой вид систематизации, который позволяет выделить действующие нормативные акты высших органов государственной власти и управления, расположенных по предметному принципу со строго тематической направленностью. Предметная инкорпорация является результатом глубокого изучения и анализа материала, который объединяют по отраслевому признаку.

Таким образом, все виды систематизации — это процедуры по обработке, а также упорядочению законодательства, его улучшению, устранению противоречий, несогласованностей. Это также обоснованная, необходимая и определенная деятельность уполномоченных лиц и органов, через которую осуществляется упорядочение законодательства в целях использования и применения ее на практике.

Устанавливаются четкие правила проведения различных видов систематизации законодательства.

Систематизация правовых актов — это деятельность, направленная на их упорядочение и приведение действующих юридических документов в единую, согласованную систему.

Общие правила проведения работы по систематизации таковы:

1. составление плана систематизации;
2. составление перечня правовых актов, которые необходимо систематизировать;
3. сбор этих правовых актов;
4. изъятие устаревших актов;
5. внесение в правовые акты изменений и дополнений;
6. анализ правовых актов;
7. их ревизия;
8. выбор критериев систематизации;
9. размещение материала по рубрикам.

Конечным результатом проведенной работы может быть сбалансированная и гармоничная система правовых актов.

По нашему убеждению, настала необходимость создания единого документа, который бы вообрал в себя ряд наиболее важных положений законодательства в сфере миграции. Данный документ может иметь различные названия, например, основы законодательства в сфере миграции, основы правового регулирования государственной миграционной политики, вплоть до Кодекса о миграции граждан в Российской Федерации. Но самое важное по нашему мнению — это содержание данного документа, простое копирование уже существующих норм не позволит решить основные важные вопросы правового регулирования миграционных правоотношений. На наш взгляд данный документ должен содержать фундаментальные, основополагающие начала законодательства в сфере миграции. Среди них можно выделить следующие.

Во-первых, необходимо определиться с предметом правового регулирования. На наш взгляд правоотношения в сфере миграции относятся к группе публично-правовых отношений, поэтому одной стороной (участником) этих отношений выступает государство в лице органов государственной власти, а с другой стороной выступают физические и юридические лица.

Во-вторых, отсутствует единая иерархия нормативных правовых актов. Конституция Российской Федерации содержит положения, касающиеся правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, закрепляет принципы гражданства, определяет право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания. Однако отсутствует иерархичность других источников. Некоторые правоведы определяют в качестве приоритетного, Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Данный Федеральный закон является основополагающим, но, к сожалению, в его содержании нет положений о выстраивании в определенном порядке иных нормативных правовых актов.

В-третьих, в законодательстве отсутствует единая система принципов на которых основываются взаимоотношения соответствующих субъектов в области миграции. В юридической литературе имеется точка зрения, что все принципы в управленческой области делятся, как правило, на две группы: универсальные, которые распространяют свое воздействие на неопределенный круг субъектов управленческой деятельности и специальные (специфические), которые оказывают влияние исключительно на определенную сферу правового регулирования. В связи с этим считаем необходимым скорректировать принципы, изложенные в ряде доктринальных источников и нормативных актов с целью упорядочения их роли и значения.

В-четвертых, в нормативно правовых актах не прослеживается единого подхода к разграничению предметов ведения и полномочий между определенными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Совершенно очевидно, что совершенствование законодательного регулирования общественных отношений в сфере миграции должно быть решено как в целях обеспечения прав и свобод граждан, так и для повышения эффективности реализации государственной миграционной политики. При этом совершенствование правового регулирования в рассматри-

ваемой в сфере может быть осуществлено по двум направлениям. Во-первых, за счет внесения изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Во-вторых, посредством проведения системной переработки миграционного законодательства, в основе которой должен лежать комплексный подход к его построению и юридико-техническому оформлению. Одним из способов такой систематизации является кодификация.

Эти обстоятельства свидетельствуют о потребности в кодификации миграционного законодательства. Именно кодификация дает определенную политическую установку на правотворческий процесс, осуществляемый законодательными органами государственной власти Российской Федерации, подзаконное правотворчество органов исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере миграции.

К объективным условиям, от которых зависит процесс кодификации законодательства в сфере миграции, можно отнести:

1. реальную потребность совершенствования правового обеспечения реализации миграционной политики Российской Федерации;
2. динамичное развитие общественных отношений в сфере миграции, влекущее формирование обособленного элемента российской правовой системы;
3. необходимость устранения пробелов правового регулирования общественных отношений в сфере миграции;
4. потребность населения (потенциальных мигрантов) в четком и ясном процессе реализации норм миграционного законодательства.

Приведенные факторы и условия свидетельствуют о реальной потребности государства и населения совершенствовании законодательства в сфере миграции, в основе которой должны лежать новые подходы к его построению юридико-техническому оформлению, в том числе и в будущей форме кодифицированного акта.

Не решены вопросы осуществления государственно-частного партнерства в сфере привлечения иностранной рабочей силы. Деятельность частных агентств занятости в этой сфере остается неурегулированной.

Нельзя не отметить и такую проблему, приводящую к нарушениям системного подхода в правовом регулировании миграционных отношений, как неоправданное вторжение подзаконного нормотворчества в сферу законодательного регулирования. Наглядный пример — Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, устанавливающая многие элементы правового статуса добровольного переселенца из числа иностранных граждан. Между тем главным регулятором миграционных отношений все-таки должен оставаться федеральный закон.

Решение данной проблемы возможно за счет принятия закона в сфере трудовой миграции, что неизбежно приведет к выделению соответствующих норм из текста Федерального закона № 115-ФЗ и принятия его в новой редакции, более точно отражающей предмет, цели и задачи его регулирования.

Другим вариантом решения указанной проблемы видится принятие Закона «Об иммиграции», который смог бы обеспечить системный характер развития всего иммиграционного законодательства, включая законодательство о переселении в Российскую Федерацию соотечественников и о внешней трудовой миграции.

Отсутствие системного подхода можно наблюдать и по другим вопросам, касающимся развития миграционного законодательства. В частности, недостаточно сбалансированно развиваются отдельные элементы системы миграционного законодательства.

Прежде всего, это касается явных пробелов, которые охватывают иногда не какой-то один вид отношений, а подчас целые блоки таких отношений в сфере миграции. В качестве отдельного блока миграционных отношений, находящихся за пределами законодательного регулирования. Необходимо выделить миграции в особых условиях, в том числе в условиях чрезвычайного и военного положений. В качестве прототипа данного блока может служить статусный Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». Вместе с тем на законодательном уровне не закреплены

такие основополагающие институты особых условий, как эвакуация населения, административное отселение из зоны военного конфликта, интернирование, репатриация.

Таким образом, длительное время не заполняющиеся пробелы в правовом регулировании — это еще один явный недостаток миграционного законодательства, приводящий к нарушениям его системного развития.

Безусловно, нужны более четкие федеральные законодательные ориентиры в этой сфере. Необходима разработка законодательных норм о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, которые бы определяли направления реализации полномочий органов власти всех территориальных уровней (федерального, регионального и местного), порядок и источники необходимого для этого финансирования.

Совершенно очевидно, что обозначенные проблемы законодательного регулирования общественных отношений в сфере миграции должны быть решены как в целях обеспечения прав и свобод граждан, так и для повышения качества правового обеспечения реализации государственной миграционной политики. При этом решение многих проблем правового регулирования в рассматриваемой сфере общественных отношений может быть осуществлено по двум направлениям. Во-первых, они могут быть устранены за счет внесения необходимых изменений и дополнений в действующие законодательные акты. Во-вторых, посредством проведения системной переработки миграционного законодательства, в основе которого должны лежать новые подходы к его построению и юридико-техническому оформлению.

Безусловно, кодификация — не панацея для решения всех проблем развития миграционного законодательства. Нахождение конкретных механизмов регулирования миграционных отношений в большинстве случаев не зависит от принятия или непринятия кодекса.

К тому же нельзя не учитывать, что кодификация — длительный и трудоемкий процесс. Использование данной формы регулирования осложняется еще и тем, что не по всем вопросам развития миграционного законодательства можно провести полную кодификацию. Тем не менее, именно кодекс позволил бы обеспечить консолидацию всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа, что весьма эффективно с точки зрения его применения. Его принятие дало бы возможность решить и другие проблемы систематизации миграционного законодательства, способствуя не только упорядочению всей нормативной правовой основы, но и коренной переработке его отдельных элементов (правовых институтов), обеспечению их согласованности, компактности, в том числе путем расчистки нормативного материала от излишних, устаревших и дублирующих себя норм¹.

В заключение необходимо отметить, что изучение специальной и юридической литературы показало, что в условиях терминологической «путаницы» между депортацией и административным выдворением, символизирующими, по существу, единообразную меру принуждения, применяемую к иностранным гражданам, а также то, что Конституция Российской Федерации использует термин «высылка» (ч. 1 ст. 61) по отношению к данной категории правонарушителей, представляется возможным изложить наименование статьи 3.10 КоАП РФ как «Высылка за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства».

¹ Андриченко Л.В. Доктор юридических наук, профессор, руководитель Центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации // Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права 2014. № 12.

**PSYCHOLOGICAL-CRIMINOLOGICAL ASPECTS
OF MIGRATION CRIME IN THE REPUBLICS
OF THE NORTH CAUCASIAN FEDERAL DISTRICT**

**ПСИХОЛОГО-КРИМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
МИГРАЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В РЕСПУБЛИКАХ
СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА**

Eldar Balabekovich MAGOMEDOV,

lecturer of the chair of civil law of the Dagestan state university of national economy

Email: drmagomedov@mail.ru

Эльдар Балабекович МАГОМЕДОВ,

преподаватель кафедры гражданского права Дагестанского государственного университета народного хозяйства

Email: drmagomedov@mail.ru

Для цитирования. Магомедов Э.Б. Психолого-криминологические аспекты миграционной преступности в республиках Северо-кавказского федерального округа. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 84—90.

Annotation. Considered the psychological-criminological aspects of migration crime in the republics of the North Caucasian federal district.

Key words: psychological-criminological aspects, North Caucasian federal district, republics, crime, migrants-foreigners, migratory process, migrations activity, adaptation of migrants

Аннотация. В работе рассмотрены психолого-криминологические аспекты миграционной преступности в республиках Северо-Кавказского федерального округа.

Ключевые слова: психолого-криминологические аспекты, Северо-Кавказский федеральный округ, республики, преступность, мигранты-иностранцы, миграционный процесс, миграционная активность, адаптация мигрантов

В Основах государственной пограничной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 25.04.2018 г. № 174 в числе основных угроз национальной безопасности в пограничном пространстве указаны:

- территориальные притязания некоторых сопредельных государств и связанные с этим возможность конфликтов и инцидентов на государственной границе;
- усиление экономического и демографического влияния иностранных государств на отдельные приграничные районы с низким уровнем социально-экономического развития;
- разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств по дестабилизации общественно-политической обстановки

в отдельных приграничных районах в связи с неразрешенностью социально-экономических проблем, сохранением религиозных, этнических противоречий, сепаратистских проявлений среди населения, проживающего в этих районах;

- попытки проникновения на российскую территорию членов международных террористических и экстремистских организаций, участников незаконных вооруженных формирований, а также лиц, которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию;
- трансграничная преступность, связанная с незаконной миграцией¹.

Республики Северо-Кавказского федерального округа в силу своего геополитического положения, выступая приграничными сухопутными территориями Российской Федерации

с Азербайджанской Республикой, Грузинской Республикой, Республикой Южная Осетия, а также приграничной морской территорией с Азербайджанской Республикой, Республиками Казахстан и Туркменистан, а также с Исламской Республикой Иран (на дагестанском участке) в которых отмечается интенсивное миграционное движение не лишены перечисленных выше негативных воздействий.

Республики Северного Кавказа в условиях сохранения общих для них черт в миграционных процессах в тоже время неоднородны и различаются между собой, в том числе по условиям, определяющим в них миграционную ситуацию, а через нее и преступность иностранцев, что указывает на «мозаичность», а с ним и уникальность.

Под воздействием этноконфессиональной и социально-экономической специфики, особенностей образа жизни и культуры населения в национальных регионах миграционная ситуация и миграционная преступность приобретают специфические черты.

Анализ преступности мигрантов-иностранцев в субъектах СКФО за десятилетие с 2007 по 2017 годы выявил сходство и различия по признаку гражданства между преступностью иностранцев на всей территории Российской Федерации и регионе Северо-Кавказских республик.

Основное сходство состоит в том, что большую часть преступлений иностранцев как в Российской Федерации в целом, так и в республиках Северного Кавказа в отдельности совершают граждане государств, входящих в Содружество Независимых Государств. К примеру, по данным ГИАЦ МВД России из всех зарегистрированных на территории России за 9 месяцев 2017 года преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, 31,6 тысяч преступлений совершено гражданами государств-участников СНГ — 28,0 тысяч преступлений и их удельный вес составил 88,5%.

Также, необходимо отметить, что удельный вес преступности граждан стран СНГ в общей массе преступности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации за период с 2011 по 2017 годы ниже уровня 85% не снижался. При исключении

специфических данных по Республике Северная Осетия-Алания в остальных пяти республиках Северного Кавказа на граждан государств-участников СНГ пришлось 89,3% зарегистрированных преступлений.

Главное различие при этом состоит в несовпадении интенсивности совершения преступлений в России в целом и в республиках Северного Кавказа иностранцами, прибывающими с разных направлений миграции в Российскую Федерацию из-за рубежа.

В частности, таких основных направлений три: Центрально-азиатское (Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан и Туркменистан); Закавказское (Азербайджан, Абхазия, Армения, Грузия и Южная Осетия) причем за исключением Азербайджана и Армении другие страны Закавказского направления миграционного потока в Россию в членстве СНГ не состоят; Западное (Беларусь, Молдова и Украина).

В Российской Федерации большая часть преступлений, совершенных не гражданами России, приходится на иностранцев, прибывших из государств Центральной Азии (в 2014 году — 48,6%), далее с Западного направления (23,4%) и Закавказского — (14,5%)².

В республиках же Северо-Кавказского федерального округа больше всего преступлений совершают мигранты из Закавказья (57,5%), значительно меньше из Центральной Азии (11,6%), и прибывшие с Западного направления (8,5%).

Указанные различия в преступности иностранцев, прибывающих в различные регионы России не формальны, поскольку мигранты-иностранцы из Центральной Азии, Закавказья и Западного направления отличаются менталитетом³, мотивами переезда в Россию и подготовленностью к адаптации в тех или иных регионах Российской Федерации. Эти особенности проявляются и в их преступности, её интенсивности, структуре и криминальной специализации.

Еще Аристотель к числу причин преступлений относил «разноплеменность населения»⁴.

Анализ личности преступника мигранта-иностранца в рассматриваемых республиках указывает на этно-конфессиональную общность с местными жителями, а также наличие родственных, деловых или личностных связей

с ними. По этой причине, в отличие от России в целом, основной поток мигрантов на Северный Кавказ идет не из Центральной Азии, а с Закавказья (Азербайджана, Армении, Грузии, Южной Осетии). При этом миграционные связи складываются между определенными государствами и конкретными республиками Северного Кавказа. Это обуславливает особенности в личностной структуре иностранцев, совершивших преступление по признаку гражданства. Наиболее тесные и обширные связи сложились у жителей Азербайджана с населением Дагестана. Поэтому в преступности мигрантов-иностранцев преобладают преступления, совершенные гражданами Азербайджанской Республики в Дагестане.

Рассматриваемые различия по признаку гражданства между преступностью мигрантов-иностранцев в России в целом и на Северном Кавказе, обусловлены главным образом степенью подготовленности мигрантов к адаптации в республиках Северного Кавказа. В большей мере к этому подготовлены выходцы из Закавказья. Этим, в первую очередь обусловлена высокая численность мигрантов из Закавказья на Северном Кавказе, что приводит к тому, что в преступности иностранцев Северного Кавказа доминирует преступность граждан государств, расположенных в Закавказье. Прежде всего, это граждане Азербайджана. К примеру, из всех совершенных в республиках Северного Кавказа иностранцами преступлений в 2014 году на граждан Азербайджана пришлось 32,6%. На выходцев из других государств Закавказья значительно меньше. К примеру, на граждан Грузии — 9,7%, Южной Осетии — 9,2% и Армении — 6%. Аналогичная тенденция прослеживалась в 2015 и 2017 годах.

Преступность граждан государств, расположенных в Закавказье, распределяется по территории республик Северного Кавказа не равномерно. Закономерности ее территориального распределения выражаются в преобладании миграции, обусловленной тесными связями между населением конкретной республики и населением соседствующей с ней зарубежной страны при условии сходства населения по таким личностным характери-

кам как конфессиональная принадлежность, родственные, дружеские и деловые отношения. Мигрант с такими личностными качествами обладает высокими адаптивными возможностями в соответствующей республике. Закономерности распределения мигрантов-иностранцев по территории Северного Кавказа обуславливают соответствующие им особенности концентрации преступности мигрантов-иностранцев. К примеру, в 2016 году 70,1% преступлений, совершенных в республиках Северного Кавказа гражданами Азербайджана, пришлось на Дагестан.

В тоже время, необходимо отметить, что на территории республик Северного Кавказа сложились также два специфических миграционных потока, в которых преобладают и задают нравственную атмосферу лица с антиобщественными и криминальными установками личности. Контингенты этих миграционных потоков состоят из иностранцев, не обладающих этноконфессиональной близостью народам Северного Кавказа. Это, во-первых, цыгане народности — люли граждане Таджикистана и Узбекистана с исторически сложившимися путями миграции по Северному Кавказу. Источником доходов для них служит в основном попрошайничество. Во-вторых, такой миграционный поток составляют граждане Вьетнама, вливающиеся в родственную диаспору. Члены вьетнамской диаспоры по индивидуальной установке личности и коллективным предпочтениям ориентированы на теневую экономическую деятельность, сопряженную с совершением экономических преступлений. Обострение внутренних конфликтов между членами диаспоры ведет к совершению тяжких и особо тяжких преступлений против личности соотечественников.

По криминологической характеристике анализ материалов возбужденных в отношении иностранцев в республиках СКФО уголовных дел по фактам совершения ими корыстных и корыстно-насильственных преступлений против собственности показал, что жертвами преступных посягательств при кражах в 95% случаях выступили граждане Российской Федерации, а при грабежах и разбоях жертвами преступных нападений выступают их соотечественники.

Данное обстоятельство, на наш взгляд, объясняется тем, что относительно низкий уровень анонимности повседневного поведения на Северном Кавказе и выраженная угроза преследования со стороны родственников пострадавшего удерживает мигрантов-иностранцев от совершения насильственных преступлений против местных жителей.

По совершенным иностранцами в республиках корыстным и корыстно-насильственным преступлениям против собственности выявлена характерная для них закономерность совершения иностранными гражданами и лицами без гражданства квалифицированных преступлений, как правило, совершаемых группой лиц по предварительному сговору, в значительных или крупных размерах с проникновением в жилище (п. «а» ч. 2 и п. «в» ч. 3 ст. 158, ч. 2 ст. 159, п.п. «а» и «д» ч. 2 ст. 161 и ч. 2 ст. 162 УК РФ) доля которых в структуре преступности данных видов составляет более 90%, что указывает на спланированность совершаемых преступлений и отсутствие внезапного умысла.

В республиках Северо-Кавказского федерального округа в 2013—2017 годах по отношению к предшествующим годам наблюдался всплеск мошеннических действий, предусмотренных ст. 159 УК РФ, совершенных мигрантами-иностранцами, что, по мнению автора, указывает на появление новой региональной особенности в преступности мигрантов-иностранцев (ее качественной характеристики) в этом регионе, поскольку некоторыми исследователями сделан вывод, что мигрантами чаще всего совершаются преступления, не требующие от них каких-либо определенных специальных умений и навыков⁵.

Структуру преступности иностранцев в республиках Северного Кавказа отличает также повышенная доля наркопреступлений. К примеру, суммарно за три года (2012—2014 гг.) в структуре преступности мигрантов-иностранцев на Северном Кавказе доля наркопреступлений составила 22,0%. Она более чем вдвое превосходит их долю (10,6%) в структуре преступности иностранцев в Российской Федерации и в 1,7 раза — в структуре преступности иностранцев в Ставропольском крае (13,0%).

Новым явлением в преступности мигрантов-иностранцев на Северном Кавказе стало расширение географии за счет ее распространения в сельской местности. В настоящее время, темпы роста сельской преступности мигрантов-иностранцев выше, чем городской. Так, если в период с 2005 по 2010 года в республиках СКФО наблюдалась концентрация мигрантов-иностранцев и ее преступность в столицах республик⁶, то с 2011 по 2017 годы география преступности мигрантов-иностранцев значительно расширилась. К примеру, в Республике Дагестан преступность мигрантов-иностранцев с 2011 по 2017 годы стала регистрироваться не только в пригородных и приграничных (Буйнакском, Дербентском, Карабудахкентском, Каякентском, Кизлярском, Кумторкалинском, Магарамкентском, Новолакском, Рутульском, Сергокалинском, Хасавюртовском районах), но и в горных и предгорных районах республики.

Количество совершенных мигрантами-иностранцами тяжких и особо тяжких преступлений в сельской местности не только преобладает над количеством совершенных данной категории преступлений в городской местности, но их доля в числе всех совершенных иностранцами преступлений в сельской местности Дагестана выше, чем в городах. Это говорит о повышенной общественной опасности иностранцев в сельской местности в сравнении с городами. Рост преступности иностранцев в сельской местности и повышение ее общественной опасности является территориальной особенностью Северного Кавказа. В тоже время, в целом по Российской Федерации отмечается тенденция снижения количества преступлений, совершаемых в сельской местности⁷.

Спецификой преступности мигрантов-иностранцев в Дагестане, Ингушетии и Чеченской Республике в 2005—2017 гг. явилось также совершение иностранными гражданами и лицами без гражданства преступлений террористического характера, в том числе связанных с посягательствами на жизнь сотрудников правоохранительных органов. При этом в отличие от преступлений, совершаемых иностранными гражданами в других регионах Российской Федерации, в республиках Север-

ного Кавказа в основном регистрируются преступления непосредственно террористического, а не экстремистского (идеологического) характера, связанные лишь с распространением радикальных идей и убеждений. В этой связи автором выдвигается гипотеза о том, что радикально настроенные иностранные граждане и лица без гражданства рассматривают республики Северного Кавказа (Дагестан, Ингушетию и Чечню) как площадку для реализации на практике приобретенных умений и навыков террористического характера.

Изложенное, по мнению автора, дает основание для вывода о том, что состояние преступности иностранцев в республиках Северного Кавказа отражают результаты анализа данных о совершенных ими тяжких и особо тяжких преступлениях. Они свидетельствуют о росте преступности иностранцев в республиках Северного Кавказа и повышении ее общественной опасности. Это основная региональная особенность преступности иностранцев в республиках Северного Кавказа.

Стоит отметить, что мигранты-иностранцы пребывают на Северный Кавказ сложившимися личностями. Наиболее опасную их часть составляют иностранцы с криминальной установкой, въезжающие с целью совершения преступлений. Среди них, наибольшую угрозу общественной безопасности создают мигранты, обладающие террористическими и экстремистскими устремлениями. Существенным отличием контингента преступников из числа мигрантов-иностранцев на Северном Кавказе за неполные 20 лет этого века является наличие в нем высокой доли лиц с террористической и экстремистской установкой личности. Гражданство указывает на то, что место формирования криминальной установки их личности находится за пределами России. Они должны быть, и являются единоверцами с местным населением республик Северного Кавказа, и в этих республиках есть приверженцы исламского радикализма. Большое число членов экстремистских организаций в анализируемый период времени въезжало на территорию Дагестана, Ингушетии и Чечни из Киргизии и Таджикистана. Аналогичную угрозу общественной безопасности на Северном Кавказе создает проникновение на территорию Республики

Дагестан и Чеченской Республики граждан из стран дальнего зарубежья, на территории которых происходят вооруженные конфликты, развязанные исламскими радикалами.

Сказанное позволяет сделать вывод о наличии двух основных групп факторов, которые играют главную роль в детерминации преступности мигрантов-иностранцев на территории республик Северного Кавказа.

В первую группу входят факторы, способствующие миграции иностранцев в Северо-Кавказский регион, как:

- различие в уровне жизни со странами исхода мигрантов-иностранцев, где значительная часть населения живет в нищете «выталкивающий» их из родных мест;
- географическое соприкосновение со странами исхода мигрантов-иностранцев (Абхазией, Азербайджаном, Арменией, Грузией, Южной Осетией);
- наличие в Центральной Азии и Казахстане диаспор потомков народов, депортированных в советское время с Северного Кавказа и не утративших чувства исторической родины;
- наличие безвизового режима пропуска через Государственную границу России с государствами СНГ;
- относительно благоприятные климатические условия на равнине и в предгорьях Северного Кавказа;
- толерантная обстановка, создающая благоприятные условия для пребывания отдельных категорий иностранных граждан в республиках, где есть этноконфессиональное родственное им коренное население.
- Во вторую группу входят факторы, создающие криминогенную обстановку жизнедеятельности трудовых мигрантов в принимающей стране, как:
- сложность процедур получения легального статуса трудового мигранта;
- неподготовленность мигрантов к сложным условиям жизни на Северном Кавказе;
- востребованность в теневом секторе экономики республик при низком контроле за соблюдением законодательства,

регулирующего труд мигрантов из-за рубежа;

- эксплуатация внешних трудовых мигрантов;
- отсутствие надежного, обеспечивающего нормальное существование в период пребывания в России легального дохода;
- тяжелые условия жизни мигрантов на территории Северного Кавказа;
- попадание в зависимость от неформальных структур соотечественников, втягивающих в нелегальные формы деятельности, в том числе преступного характера;
- социальная изоляция, вызванная отчужденностью в общении с местным населением;
- низкий уровень правоприменения миграционного законодательства, создающий для иностранцев возможность длительного времени проживания на нелегальном положении на Северном Кавказе;
- отсутствие в республиках Северо-Кавказского федерального округа комплексных программ профилактики правонарушений, совершаемых иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Особый фактор, действие которого побуждает к проникновению на территорию Северного Кавказа незначительного числа иностранцев, но, деятельность которых крайне общественно опасна, представляет экстремизм. Под его воздействием на Северный Кавказ прибывают иностранцы, включающиеся в террористическую деятельность и провоцирующие этно-конфессиональные конфликты.

Таким образом, на основе криминологической характеристики преступности мигрантов-иностранцев в республиках СКФО в работе выдвинуто общетеоретическое положение о разграничении средств предупреждения преступности в конкретном регионе страны на два вида: на меры, разрабатываемые для применения в этом регионе и меры общегосударственного масштаба, разрабатываемые на основе изучения преступности в конкретном регионе.

В свою очередь, региональные различия в преступности мигрантов-иностранцев заданы особенностями распределения по территории России трудовых мигрантов из-за рубежа. Неравномерность их распределения и концен-

трация в отдельных местностях определяется выраженностью двух ведущих факторов: наличием в регионе возможностей для трудоустройства мигрантов-иностранцев (экономический фактор) и степенью социально-психологической совместимости мигрантов-иностранцев и местного населения (социокультурный фактор). При этом, социокультурный фактор в силу наблюдающейся избирательной толерантности местного населения представляет собой социально-психологический фильтр по отбору и вытеснению с территории республик Северного Кавказа мигрантов-иностранцев, не соответствующих по ментальности местным жителям. Контингент мигрантов-иностранцев в республиках Северо-Кавказского федерального округа в основном ограничивается и определяется их этно-конфессиональной близостью с местным населением, исторически сложившимися прочными родственными, деловыми и дружескими связями народов отдельных государств, потомков депортированных с Северного Кавказа народов. Жесткие критерии социально-психологической совместимости мигрантов с местным населением резко ограничили направления миграции из-за рубежа на Северный Кавказ. Из трех основных направлений миграции из других государств в Россию (Центральной Азии, Закавказья и Западного направления) в республиках Северного Кавказа доминирует миграция из Закавказья. При этом, в других субъектах Российской Федерации местное население таких требований к мигрантам-иностранцам не предъявляет.

Тем самым, преступность мигрантов-иностранцев на Северном Кавказе имеет ряд особенностей, связанных с личностью мигрантов-иностранцев, с их социальным статусом, в том числе с их гражданством.

Важным отличительным признаком преступности мигрантов-иностранцев на Северном Кавказе является свойства личности преступников-иностранцев, позволяющие им адаптироваться в среде местного населения.

Возможность непосредственного участия иностранцев в совершении на Северном Кавказе преступлений против общественной безопасности связана с их конфессиональной совместимостью с экстремистки настроенными

религиозными радикалами среди местных жителей, которых также отличает изначальная установка на совершение преступлений, несущих угрозу национальной безопасности России.

Признак гражданства в обобщенном виде отражает обладание личностью иностранца социально-психологическим качеством совместности с местным населением. Существование таких качеств в республиках Северного Кавказа доказывается преобладанием среди преступников иностранцев граждан из Азербайджана, Южной Осетии, а также Узбекистана и Таджикистана.

¹ См.: пункт 14 Основ государственной пограничной политики Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 25.04.2018 г. № 174 // Собрание законодательства Российской Федерации. 30.04.2018. № 18. ст. 2614.

² Данные ФКУ ГИАЦ МВД России.

³ См.: *Колобов О.А., Шмелев А.П.* Детерминирующие факторы экстремистской деятельности представителей молодежи по отношению к мигрантам // Вестник Бурят-

ского государственного университета. 2011. № 6. С. 156-162; Олифиренко Е.П. Причины и форма проявления молодежного экстремизма на национальной почве // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 3. С. 361-370; *Шаманский Д.А.* Преступность в зоне миграционного конфликта: взаимная борьба или защита от преступных посягательств. Состояние, динамика и структура // Миграционное право. 2013. № 3. С. 16-20; *Антонов-Романовский Г.В., Чирков Д.К., Трушенко А.Н.* Детерминанты преступности мигрантов-иностранцев из государств ближнего зарубежья // Миграционное право. 2014. № 2. С. 10-14.

⁴ *Аристотель.* Политика. Сочинения. В 4-х т. Т. 4. М. 1983. С. 416-417, 421.

⁵ См.: *Волокитина М.В.* Борьба с преступностью мигрантов в России и за рубежом // Международное уголовное право и международная юстиция. 2015. № 1. С. 12-16.

⁶ См. *Магомедов Э.Б.* География преступности мигрантов-иностранцев в Северо-Кавказском федеральном округе // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 202.

⁷ См.: *Шуклина Е.А.* Особенности преступности в сельской местности и ее предупреждение. Автореферат диссертации кандидата юридических наук. Саратов. 2014. С. 8.

**THE MAIN ACTIVITIES OF THE CHIEF DIRECTORATE
FOR MIGRATION OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
OF RUSSIA IN THE IMPLEMENTATION OF STATE MANAGEMENT
FUNCTIONS IN THE SPHERE OF MIGRATION**

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ
МВД РОССИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ
УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ**

Boris Nikolaevich KOMAKHIN,

professor of the Department of administrative law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, doctor of law

Email: office@unity-dana.ru

Борис Николаевич КОМАХИН,

профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук

Email: office@unity-dana.ru

Rufat Mardanovich KHALILOV,

applicant for the department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: office@unity-dana.ru

Руфат Марданович ХАЛИЛОВ,

соискатель по кафедре конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Комахин Б.Н., Халилов Р.М. Основные направления деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России при осуществлении государственной функции управления в сфере миграции населения. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 91—94.

Annotation. The article deals with topical issues of legal regulation and the main activities of the internal Affairs bodies in the field of migration. The main directions for improving the activities of the internal Affairs bodies in the field of migration are identified.

Key words: migration, internal Affairs bodies, rights, freedoms and duties of a person and a citizen, constitutional guarantees of migrants» rights

Аннотация. В статье рассмотрены актуальные вопросы правового регулирования и основные направления деятельности органов внутренних дел в сфере миграции. Определены основные направления по совершенствованию деятельности органов внутренних дел в сфере миграции.

Ключевые слова: миграция, органы внутренних дел, права, свободы и обязанности человека и гражданина, конституционные гарантии прав мигрантов

Основными органами исполнительной власти в сфере миграции в настоящее время в России являются ГУВМ МВД России. МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе в сфере миграции. Согласно Конституции РФ¹, руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации² и Правительство Российской Федерации³.

Компетенция ГУВМ МВД России в миграционной сфере распространяется на решение следующих основных задач:

- разработка общей стратегии государственной политики в сфере миграции⁴;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере миграции⁵;
- обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина⁶;
- производство по делам о гражданстве Российской Федерации⁷, оформление

и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации⁸;

- осуществление регистрационного учета⁹;
- организация в пределах своих полномочий предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, а также предупреждения и пресечения административных правонарушений¹⁰;
- обеспечение охраны общественного порядка;
- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства;
- осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- организация и осуществление государственного контроля за оборотом оружия в части касающейся;
- разработка и реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- исполнение законодательства по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев;
- организация государственной охраны имущества и организаций;
- управление органами внутренних дел и организация их деятельности.

Полномочия ГУВМ МВД России определяются следующими положениями, среди которых применительно к миграционной системе РФ, выделяются:

- формирование на основе анализа и прогнозирования состояния правопорядка, общественной безопасности и миграционных процессов основных направлений государственной политики¹¹;
- разрабатывает меры по совершенствованию деятельности в сфере миграции¹²;
- контролирует и координирует деятельность по мобилизационной подготовке и мобилизации;
- участвует в повышении устойчивости работы миграционной службы в условиях

военного времени, при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время;

- принимает участие в разработке и реализации программы кадрового обеспечения, а также в осуществлении подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки кадров в миграционной сфере¹³;
- обеспечивает собственную безопасность, участвует в защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну в миграционной сфере¹⁴;
- принимает участие в организации и развитии МТБ миграционной сфере;
- осуществляет информационно-правовое обеспечение миграционной службы, ведение баз данных правовой информации;
- представляет в Минфин предложения по формированию федерального бюджета и финансированию в миграционной сфере;
- обеспечивает взаимодействие ОВД с территориальными органами в миграционной сфере.

МВД России осуществляет государственную функцию управления миграцией населения во взаимодействии с другими органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными организациями и объединениями решая при этом следующие основные задачи:

- производство по делам о гражданстве РФ (приобрели гражданство Российской Федерации в 2017 г. 257 822 человек по сравнению с АППГ 2016 г. (265 319)); оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ (за январь-декабрь 2017 г. оформлено паспортов гражданина Российской Федерации, всего 11 333 748 по сравнению с АППГ 2016 г. (9 581 754), в том числе внутренних 7 073 630 по сравнению с АППГ 2016 г. (6 998 978), загранчных 4 260 118 по сравнению с АППГ 2016 г. (2 582 776))¹⁵;
- осуществление регистрационного учёта граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах РФ и кон-

троля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ;

- оформление и выдача иностранным гражданами лицам без гражданства документов для въезда, проживания и временного пребывания в РФ. Количество фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства составило 15 710 227 по сравнению с АППГ 2016 г. (14 337 084), прибыло в Российскую Федерацию и поставлено на учет соотечественников и членов их семей 118 606 по сравнению с АППГ 2016 г. (146 585), оформлено приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства 483 803 по сравнению с АППГ 2016 г. (465 657), оформлено виз иностранным гражданам и лицам без гражданства 314 910 по сравнению с АППГ 2016 г. (293 910)¹⁶;
- осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в РФ;
- разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции (направлено представлений о неразрешении иностранным гражданам и лицам без гражданства въезда в Российскую Федерацию 210 708 по сравнению с АППГ 2016 г. (229 013));
- исполнение законодательства РФ по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства. Оформлено разрешений на временное проживание иностранным гражданам и лицам без гражданства 295 761 по сравнению с АППГ 2016 г. (323 141), оформлено видов на жительство иностранным гражданам и лицам без гражданства 185 800 по сравнению с АППГ 2016 г. (184 578);
- осуществление контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привле-

чения иностранных работников в РФ и трудоустройства граждан РФ за пределами РФ. Оформлено разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, всего 148 326 по сравнению с АППГ 2016 г. (149 013), в том числе, высококвалифицированным специалистам 26 531 по сравнению с АППГ 2016 г. (26 995), квалифицированным специалистам 18 017 по сравнению с АППГ 2016 г. (14 775), оформлено патентов иностранным гражданам и лицам без гражданства 1 682 622 по сравнению с АППГ 2016 г. (1 510 378)¹⁷;

- подготовка аналитических материалов по итогам реализации миграционной политики, разработка и использовании информационных технологий;
- обеспечение взаимодействия с общественностью и средствами массовой информации;
- сопровождение изменений в «механизме миграционной политики» России, научное исследование внешней и внутренней миграции¹⁸.

Возрастает необходимость взаимодействия ГУВМ МВД России с неправительственными организациями, играющими важную роль в решении проблемы миграции населения, а также реально способными обеспечить социально-культурную адаптацию и обустройство лиц, признанных беженцами на территории РФ¹⁹.

ГУВМ МВД России при осуществлении государственных функций управления миграцией населения по-прежнему сохраняет и укрепляет свое место, роль и значимость в современной системе органов исполнительной власти²⁰. Это обусловлено, с одной стороны, интенсивной глобализацией политических, социально-экономических, демографических, миграционных и иных процессов, с другой стороны, способностью России противостоять негативным тенденциям в развитии этих процессов на внутрироссийском государственном уровне, а также на уровне субъектов РФ²¹.

По мере совершенствования миграционного законодательства России меняются условия взаимодействия МВД России с международными и межведомственными государственными

органами, организациями и учреждениями, а также с неправительственными и общественными организациями²².

В целях оптимизации деятельности МВД России и всех заинтересованных министерств, ведомств и служб по реализации государственных функций по регулированию миграционных процессов на территории России необходимо:

1) конкретизировать основные направления деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции;

2) выработать конкретные формы и способы их реализации;

3) устранить правовые коллизии в нормативно-правовых актах;

4) привести российское законодательство в соответствие с международными требованиями.

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 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398. <http://www.pravo.gov.ru>.

² Конституционное право России. 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., Черпунова Н.М., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018 (9-е издание, переработанное и дополненное).

³ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712, <http://www.pravo.gov.ru>.

⁴ Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13.06.2012 года) // www.kremlin.ru.

⁵ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. 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. Учебно-методическое пособие / Москва, 2017.

⁶ Обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина при проведении оперативно-розыскных мероприятий. Хазов Е.Н., Горшенева И.А., Егоров С.А., Зинченко Е.Ю., Комахин Б.Н., Богданов А.В., Ильинский И.И. Москва, 2017.

⁷ Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О гражданстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.06.2002, № 22, ст. 2031, <http://www.pravo.gov.ru>.

⁸ Российское гражданство. Левченко И.П., Прудников А.С., Калинин В.Н., Смородин Н.М., Хазов Е.Н. Москва, 2005 (2-е издание, переработанное и дополненное).

⁹ Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 24.07.2006, № 30, ст. 3285, <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁰ Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов. 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. Москва, 2017.

¹¹ Основы национальной безопасности. Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глуходедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Учебник / Москва, 2018.

¹² Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских государств и современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 41-44.

¹³ Комахин Б.Н. Административно-правовые основы развития служебной деятельности в контексте политики модернизации. Москва, 2013.

¹⁴ Оперативно-розыскная деятельность и государственная тайна. Алексеев В.В., Бражников Д.А., Бычков В.В., Богданов А.В., Комахин Б.Н., Хазов Е.Н. Тестовые задания / Москва, 2018.

¹⁵ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 года. <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 года. <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>.

¹⁸ Комахин Б.Н. Административно-правовые основы развития государственно-служебной деятельности в контексте политики модернизации. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. Москва, 2015.

¹⁹ 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.

²⁰ Комахин Б.Н. К вопросу об определении критериев эффективности административно-правового регулирования публично-служебных отношений в контексте модернизации государственного управления и инновационного развития. Полицейская деятельность. 2013. № 4. С. 289-295.

²¹ Богданов А.В., Хазов Е.Н. Актуальные вопросы незаконной миграции как одного из видов организованной преступности в современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 2. С. 98-101.

²² Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России. Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.

**PECULIARITIES OF THE CONSTITUTIONAL
LEGAL REGULATION OF MIGRATION PROCESSES
IN MODERN RUSSIA**

**ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Elena Yurevna ZINCHENKO,

professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law, professor

Email: office@unity-dana.ru

Елена Юрьевна ЗИНЧЕНКО,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, профессор

Email: office@unity-dana.ru

Olesya Vladimirovna ZINCHENKO,

senior assistant to the Deputy Minister of the office state Secretary of the Deputy Minister (I.N. Zubov) Of DDO, Ministry of internal Affairs of Russia, candidate of law

Email: office@unity-dana.ru

Олеся Владимировна ЗИНЧЕНКО,

старший референт заместителя Министра аппарата статс-секретаря заместителя Министра (И.Н. Зубова) ДДО МВД России, кандидат юридических наук

Email: office@unity-dana.ru

Evgeniy Nikolaevich KHAZOV,

professor of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, doctor of law, professor

Email: office@unity-dana.ru

Евгений Николаевич ХАЗОВ,

профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Зинченко Е.Ю., Зинченко О.В., Хазов Е.Н. Особенности конституционно-правового регулирования миграционных процессов в современной России. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 95—98.

Annotation. This article discusses the constitutional framework for the regulation of migration processes in the Russian Federation at the present stage, as well as some key problems of law enforcement in this area.

Key words: migration processes in the Russian Federation, constitutional and legal regulation of migration processes, migration policy, crime of migrants, University mobility

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются конституционные основы регулирования миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе, а также некоторые ключевые проблемы правоприменительной практики в данной сфере.

Ключевые слова: миграционные процессы в Российской Федерации, конституционно-правовое регулирование миграционных процессов, миграционная политика, преступность мигрантов, университетская мобильность

Правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе опирается на ряд ключевых конституционно-правовых норм, которые лежат в фундаменте миграционной политики¹ и являются смыслоопределяющими для всей

системы миграционного законодательства и правоприменительной практики в рассматриваемой сфере².

Из основополагающей конституционной нормы о том, что Российская Федерация — Россия есть демократическое федеративное

правовое государство с республиканской формой правления (часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации³) следует, что «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью⁴. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (статья 2), а также что «в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией» (часть 1 статьи 17). Таким образом, конституционные гарантии прав человека полностью распространяются и на мигрантов из-за рубежа, а гарантии прав гражданина — на внутренних мигрантов, тем самым подтверждается конституционная норма о том, что «Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств⁵. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» (часть 2 статьи 19)⁶.

Наконец, в контексте конституционно-правового регулирования миграционных процессов особенно значимыми являются нормы статьи 27 Конституции Российской Федерации, согласно которым «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».

Вместе с тем, как известно, конституционные нормы представляют собой лишь вектор, определяющий направление правового развития в различных сферах и, соответственно, миграционной политики в Российской Федерации, в связи с чем крайне важно эффективное обеспечение их конкретизации на законодательном уровне и качественная правоприменительная практика⁷.

На наш взгляд, в сфере правового регулирования миграционных процессов в Российской Федерации на современном этапе и правоприменительной практики в настоящее время имеется ряд важных проблем, требующих своего решения, а также перспективных задач⁸.

Осуществление рациональной миграционной политики.

Как отмечают исследователи, «уже давно политики ведут споры по поводу эффективности формирования государств по принципу миграции (как США, страны Южной Америки, Австралия, Канада и Новая Зеландия) или в связи с волной миграции в последние несколько десятилетий превращения в прошлом мононациональных государств (как Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швеция и Голландия) в государства многонациональные⁹. Пока политики и ученые спорят, сам процесс этого превращения идет полным ходом. К примеру, в Германии с 1954 года по наши дни около 31 миллиона германцев и негерманцев переехали из-за границы в Федеративную Республику»¹⁰.

В России имеются свои многовековые традиции сосуществования различных народов и культурной адаптации мигрантов — как внутренних, так и внешних¹¹. Представляется, что этот опыт нуждается в концептуальном осмыслении и его популяризации в качестве положительного образца на международной арене с целью транслирования благоприятного международного имиджа нашей страны.

Поддержание благополучия населения в условиях увеличения потоков миграции.

Следует принимать во внимание сохраняющиеся риски от увеличения потоков мигрантов в страну в условиях глобализации. Например, в литературе подчеркивается, что «угрозу санитарно-эпидемиологической безопасности населения России представляет рост нелегальной миграции, нарушения мигрантами российского законодательства в части обеспечения указанной безопасности¹². Есть многочисленные факторы, способствующие нарушениям. Рост миграционных потоков, риски вспышек инфекционных заболеваний, недостатки контроля повышают актуальность прокурорского надзора за исполнением законов о санитарно-эпидемиологическом благо-

получии населения¹³. Генеральный прокурор РФ требует осуществления действенного надзора за исполнением законов в этой сфере, особенно контролирующими и правоохранительными органами»¹⁴.

В частности, в данной сфере были приняты такие документы, как Приказ Генпрокуратуры России от 1 июля 2015 года № 343 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере миграции» и Приказ Генпрокуратуры России от 7 декабря 2007 года № 195 (ред. от 21.06.2016) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»¹⁵.

При этом, согласно статистике Генпрокуратуры России, всего в России в прошлом году было зарегистрировано 2 058 476 преступлений, что на 101 587 (4,7%) меньше, чем годом ранее. Снижение уровня преступности отмечается во всех федеральных округах, а из регионов оно наиболее значительно в Вологодской области (на 20,3%), Москве (19,4%), Карелии (16,1%), Мурманской области (15,2%) и Адыгее (13,5%). При этом иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории России в 2017 году было совершено 41 047 преступлений — на 6,6% меньше, чем за годом ранее. При этом 36 233 преступления (на 5,9% меньше, чем в 2016 году) совершено гражданами государств—участников СНГ, что составило 88,3% всех преступлений, совершенных негражданами России. Количество же преступлений, совершенных в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, за год уменьшилось на 6,3% и составило 14 679¹⁶.

Необходимость предотвращения нежелательной внешней трудовой миграции из России.

Речь идет о так называемой «утечке умов». Трудно не согласиться с тем, что «трудовая деятельность российских граждан за границей определяет перспективы развития страны, в частности, в связи с так называемой утечкой умов. Отъезд из страны ученых, специалистов и квалифицированных рабочих является одним из деструктивных факторов в развитии и модернизации России. По отдельным оценкам экспертов, около 1 млн российских граждан осуществляют трудовую деятельность в других странах»¹⁷. Этот процесс особенно был развит в 90-х годах прошлого века, когда уче-

ные отмечали, что «на состояние и потенциал наукоградов негативным образом сказывается «утечка умов». Квалифицированные специалисты уходят в коммерцию или уезжают за рубеж. Ряд научных организаций все больше теряет свой потенциал за счет отъезда и ухода лучших, так что только количественное изменение состава не дает полного представления о масштабах потерь. Около половины отъезжающих имеют степень кандидата наук, почти четвертая часть — доктора наук»¹⁸. Однако и сейчас ситуация не исправилась в полной мере, например, отмечается, что «современная российская наука не является эффективной на мировом уровне индустрией получения и применения новых знаний. За последние два десятилетия численность исследователей сократилась более чем в два раза»¹⁹.

Необходимость развития университетской мобильности в контексте миграционной политики.

Вместе с тем, сохранение определенной доли разумного консерватизма в сфере миграционной политики в Российской Федерации и стимулирование сокращения нежелательной миграции не должно сопровождаться излишними ограничениями и «консервацией» миграционных процессов²⁰.

В частности, развитие современной российской науки и высшего образования невозможно без обеспечения университетской мобильности, стимулирования повышения квалификации преподавателей и ученых в рамках зарубежных научных и образовательных поездок, а также привлечения к преподаванию в российских вузах ведущих зарубежных ученых и практиков.

Как отмечают современные исследователи, «Современная тенденция интернационализации конституционного права и конституционализации международного права применительно к университетам третьего тысячелетия проявляется в повышении их роли и ответственности в управлении делами государства, а также в мировом образовательном пространстве в связи с активизацией экспорта образовательных услуг, который приносит высокие интеллектуальные и финансовые дивиденды как университетам, так и самому государству. ...Россия, следуя мировым тенденциям, определяет в качестве стратегии интер-

национализацию российского высшего образования и расширение экспорта российских образовательных услуг»²¹.

Таким образом, в современной России миграционные процессы находятся в русле основных мировых тенденций, а конституционно-правовое регулирование в данной сфере создает достаточный фундамент для качественного правового решения возникающих проблем и достижения стратегических задач, направленных на формирование грамотной миграционной политики на стратегическую перспективу.

¹ 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.

² Хазов Е.Н., Иванцов С.В., Горшенева И.А., Егоров С.А., Ларина Л.А., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Михайлова Е.В., Грачева М.А., Дурнев В.С., Саудаханов М.В. Конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право. Учебно-методическое пособие для кандидатов (соискателей) системы МВД, поступающих в адъюнктуру по научной специальности 12.00.02 — конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Москва, 2017.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.

⁴ 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., Прудников А.С., Саудаханов М.В., Чертова Н.А., Егоров С.А., Миронов А.Л., Булавин С.П., Алексеев И.А., Варсеев В.В., Кальгина А.А. и др. Конституционное право России. Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Москва, 2018 (9-е издание, переработанное и дополненное).

⁵ Хазов Е.Н. Конституционные гарантии прав и свобод человека и гражданина в России: теоретические основы и проблемы реализации. Монография / Москва, 2017.

⁶ Хазов Е.Н., Егоров С.А., Ларина Л.А., Прудников А.С., Нурадинов Ш.М., Воробьев В.Ф., Зинченко Е.Ю., Харламов С.О., Кинчен Л.В., Акимов С.А., Грачева М.А., Дурнев В.С., Забавка В.И., Саудаханов М.В. Конституционное право России. учебно-методическое пособие для курсантов системы МВД, обучающихся по направлению правоохранительная деятельность и правовое обеспечение национальной безопасности / Москва, 2017.

⁷ Андрейцо С.Ю., Хазов Е.Н. Современные тенденции реализации миграционной политики в России // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 18-23.

⁸ Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13.06.2012 года) // www.kremlin.ru.

⁹ Лимонов А.М., Хазов Е.Н. Основные направления деятельности органов местного самоуправления по реализации миграционной политики в ряде европейских государств и современной России. Вестник Московского университета МВД России. 2016. № 1. С. 41-44.

¹⁰ Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ: монография / В.Ю. Артемов, И.С. Власов, Н.А. Голованова и др.; отв. ред. И.С. Власов, Н.А. Голованова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2012.

¹¹ 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.

¹² Эриашвили Н.Д., Хазов Е.Н., Чихладзе Л.Т., Кикоть-Глуходедова Т.В., Галушкин А.А., Бышков П.А., Зеленков М.Ю., Егоров С.А., Саудаханов М.В., Сараджева О.В., Лимонов А.М., Галузо В.Н. Основы национальной безопасности. Учебник / Москва, 2018.

¹³ Зинченко Е.Ю. Административно-правовая деятельность органов внутренних дел по борьбе с правонарушениями корыстной направленности. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Москва, 1993.

¹⁴ Диканова Т.А. Надзор за исполнением законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения в условиях роста миграции // Законность. 2018. № 6. С. 21-24.

¹⁵ «Законность», № 8, 2015. В данном документе, в частности, указывается, что в соответствии с компетенцией, в рамках предоставленных законом полномочий органам прокуратуры следует добиваться: «эффективного противодействия незаконной миграции; обеспечения прав участников миграционных отношений — граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, их защиты от преступных посягательств; предупреждения межнациональных конфликтов; недопущения незаконного привлечения к трудовой деятельности нелегальных мигрантов; предотвращения вовлечения мигрантов в криминальную среду, экстремистскую, террористическую, коррупционную деятельность».

¹⁶ Мигранты стали законопослушнее. Генпрокуратура оценила уровень преступности в 2017 году. Коммерсантъ, 29 января 2018 г. // <https://www.kommersant.ru/doc/3533896>.

¹⁷ Мальшиев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. М.: Юстициформ, 2017.

¹⁸ Татаркин А.И., Суховой А.Ф. Технополисы — зоны экономического роста. Екатеринбург, 1998.

¹⁹ Ушкалов И.Г., Малаха И.А. «Утечка умов» — масштабы, причины, последствия: Монография. М.: Либроком, 2011.

²⁰ 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.

²¹ Старостина И.А. Университетский вопрос в контексте вопросов миграционной политики: конституционно-правовые решения // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 12. С. 37-40. При этом, как отмечает автор, «в современной России география государств, из которых приезжают иностранные граждане на обучение, расширилась: это 173 государства, из которых топ-5 стран ближнего зарубежья: Казахстан, Узбекистан, Украина, Туркменистан, Таджикистан и топ-5 стран дальнего зарубежья: Китай, Индия, Вьетнам, Монголия, Ирак».

ON CODIFICATION OF MIGRATION LEGISLATION

О КОДИФИКАЦИИ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Natalya Aleksandrovna VORONINA,

senior research scientist of the Human Rights Department, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, candidate of law
Email: natalia.a.voronina@gmail.com

Наталья Александровна ВОРОНИНА,

старший научный сотрудник сектора прав человека Института государства и права Российской Академии Наук, кандидат юридических наук

Email: natalia.a.voronina@gmail.com

Для цитирования. Воронина Н.А. О кодификации миграционного законодательства. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 99—.

Annotation. The article considers the issues discussed in the scientific community on the formation of migration law, presents the scientifically based arguments in support of different approaches to the issue of the place of migration law in the common law system. Analysis of the modern Russian legislation in the field of migration is given and it leads to conclusion that its codification is extremely necessary. The article proposes the author's concept of a systematization model of the migration legislation and development of Migration code of the Russian Federation.

Key words: migration legislation, migration laws, migration law, migration policy, codification, code of migration laws

Аннотация. В статье рассматриваются дискутируемые в научной среде вопросы становления миграционного права, приводятся научно обоснованные аргументы в поддержку различных подходов к вопросу о месте миграционного права в общей системе права. Дается анализ современного российского законодательства в сфере миграции, подводящий к выводу о необходимости его кодификации. В статье предлагается авторская концепция модели систематизации миграционного законодательства и разработки Миграционного кодекса РФ.

Ключевые слова: миграционное законодательство, миграционное право, миграционная политика, кодификация, миграционный кодекс

В настоящее время активно продолжается начавшийся в 1990-х годах процесс формирования правовой базы регулирования общественных отношений в сфере миграции. Однако несмотря на наличие самостоятельного предмета регулирования — правоотношений в области миграции населения — большинство российских правоведов до сих пор не рассматривают миграционное право в качестве самостоятельной отрасли, относя его к подотрасли или институту административного права¹.

Однако было бы неверно однозначно относить миграционное право к подотрасли административного права. Значительный объем в миграционном праве норм конституционного, гражданского, трудового, финансового и других отраслей права дает основания рассматривать его в качестве формирующейся

самостоятельной комплексной отрасли российского права. В поддержку этого тезиса говорит и тот факт, что миграционное право обладает самостоятельными предметом регулирования, специфическими, присущими только ему принципами и институтами; кроме того, в настоящее время идет процесс формирования собственных механизмов и методов правового регулирования.

Анализ миграционного законодательства показывает, что в нем применяется не только императивный метод регулирования общественных отношений, но имеются и диспозитивные элементы, различные способы информационного воздействия, учет личных (в том числе имущественных, трудовых, профессиональных) интересов. По мнению академика РАН Т.Я. Хабриевой, эти стороны механизма

миграционно-правового регулирования будут развиваться и содействовать формированию особой отрасли миграционного права².

Ряд норм, касающихся миграционных правоотношений, содержится в самых разнообразных отраслях законодательства. Если принять всю совокупность миграционных норм за условную «миграционную систему РФ», то ее можно разложить на входящие в нее подсистемы, а именно: управления (регулируется административным правом), прав человека (регулируется международным, конституционным правом), информатизации (регулируется информационным правом) и обеспечения (регулируется гражданским, таможенным, трудовым, муниципальным, жилищным, финансовым и иным правом).

Как отмечает Т.Я. Хабриева, миграционное право — формирующийся институт... Институты и субинституты других отраслей права, будучи восприняты миграционным законодательством, хотя и остаются прежними по своей сущности, наполняются специфическими чертами. Будучи включенными в миграционное право, нормы и институты вступают в особые связи и отношения со специальными нормами и институтами миграционного права, отчасти изменяя свой характер по содержанию, и в данном качестве, становясь нормами институтами миграционного права³.

Действующее российское законодательство в сфере миграции во многом несет на себе отпечаток 1990-х годов: страдает фрагментарностью, несогласованностью, противоречивостью, отсутствием системности, пробелами, наличием большого числа подзаконных актов⁴.

На сегодняшний день российское миграционное законодательство не является кодифицированной отраслью, хотя необходимость кодификации отмечалась еще в сентябре 2000 года на «Круглом столе» на тему «Миграционное законодательство Российской Федерации и проблемы прав человека», организованном Институтом международного права и экономики, Международной правозащитной ассамблеей и Российским обществом Красного Креста. В рамках ФМС России в 2005 г. была создана специальная рабочая группа по подготовке предложений по концепции проекта Миграционного кодекса РФ, однако, не было выработано единого подхода к этой проблеме. Весной 2008 г. этот вопрос вновь обсуждался

на международной конференции, организованной Международной организацией по миграции (МОМ) и Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) при поддержке Федеральной миграционной службы.

В 2013 году по инициативе Государственной Думы вновь зашла речь о разработке Миграционного кодекса, призванного регламентировать миграционные процессы в России. Для его создания предполагалось сформировать рабочую группу из представителей различных ведомств и комитетов Государственной Думы. Но создать полноценный документ так и не удалось.

В России долгое время не существовало Концепции государственной миграционной политики, что приводило к тому, что у органов государственной власти отсутствовала целостная система взглядов на содержание и основные направления реализации стратегического курса Российской Федерации в сфере миграции.

Миграционная политика и принимаемые нормативные правовые акты отличались крайностями. Это была либо полная либерализация внешней миграции и взятие на себя непомерных обязательств перед мигрантами (этим «грешили» первые редакции законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах»), либо чрезмерное ужесточение позиции государства по отношению к мигрантам и, вследствие этого, нарушения прав человека.

Нередко принимались сиюминутные, непоследовательные нормативные акты, «ухитряющиеся» быть в целом — запаздывающими, а в частности — поспешно принятыми. (Пример — ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О внесении изменений в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» от 6 января 2007 г. № 2 ФЗ).

Нестабильность правовых установок государства в сфере миграции снижала гарантии правового регулирования для находящихся в стране мигрантов, порождала неуверенность в их прочности для потенциальных мигрантов, отрицательно сказывалась на деятельности органов государственной власти в сфере миграции и в целом на миграционной привлекательности России.

Утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012 г. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на

период до 2025 года определила содержание и основные направления реализации стратегического курса Российской Федерации в сфере миграции, цели, задачи и принципы государственной миграционной политики, отметила необходимость совершенствования миграционного законодательства.

За последние годы было принято множество поправок к федеральным законам «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», «Кодексу об административных правонарушениях» и др. В один только федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» было внесено около сотни поправок (соответствующими федеральными законами).

Однако действующее миграционное законодательство все еще не в полной мере отвечает потребностям социально-экономического и демографического развития страны, обеспечения национальной безопасности РФ на современном этапе и интересам российского общества в целом. Неоправданно усложнен ряд миграционных процедур, в частности, получения вида на жительство, предоставления статуса беженца. Законодательство не ориентировано на привлечение иностранных работников на долгосрочной основе; не содержит мер, направленных на их адаптацию и интеграцию. За исключением Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, отсутствуют правовые механизмы обеспечения постоянной иммиграции.

В настоящее время большинство исследователей отмечают необходимость систематизации и коррекции миграционного законодательства. Кроме того, отсутствие единого подхода к проблеме формирования миграционного права в качестве структурного образования в системе права, не исключает необходимости дальнейшего поиска оптимальной модели. Как считают сторонники такого подхода, способствовать этому должна кодификация всего нормативного массива, обеспечивающего регулирование миграционных отношений и создание в Российской Федерации Миграционного кодекса РФ⁵.

В то же время ряд авторов возражает против введения сегодня миграционного кодекса, считая это преждевременным и слишком ам-

бициозной задачей. Нельзя не согласиться, что сделать это усилиями какого-либо одного ведомства достаточно сложно. Для этого потребуется мобилизация усилий специалистов различных областей, обладающих необходимыми знаниями и квалификацией, в сотрудничестве с представителями экспертного сообщества, гражданского общества, деловых кругов.

По своей сути кодификация является формой систематизации законодательства путем объединения нормативных актов в единый, логически связанный нормативный правовой акт в определенной сфере правового регулирования общественных отношений — отрасли, подотрасли, институте права. Кодификация служит целям устранения пробелов и противоречий в правовом регулировании, оптимизации законодательства и направлена на совершенствование и облегчение правоприменительной деятельности. При этом, кодификация представляет собой достаточно сложный и трудоемкий способ систематизации и правотворчества.

Чисто механически скомпоновать все миграционные законы в один кодекс (насчитывающий сотни страниц) означало бы внести еще большую запутанность и противоречивость в миграционное регулирование.

Отмечая необходимость систематизации миграционного законодательства, исследователи в то же время возражают против создания на данном этапе единого миграционного закона (кодекса), который охватывал бы все аспекты и виды внешней и внутренней миграции, академической/ учебной мобильности и пр., все категории мигрантов и включал бы нормы всех остальных отраслей права, имеющих отношение к вопросам миграции.

Представляется, что в настоящее время следует говорить о создании формально рамочного закона «Об основах государственного регулирования в сфере миграции» (по существу похожего на миграционный кодекс), для которого отдельные миграционные законы были бы отраслевыми «расширениями». Данный федеральный закон включал бы общие положения миграционного законодательства, закреплял основные понятия, цели, задачи, основные принципы государственного регулирования в этой области, виды миграции; разграничивал полномочия между Федерацией и ее субъектами, и муниципальными образованиями; упорядочил правовую терминологию.

гию, зафиксировал основные институты и сферы миграционного законодательства, дифференцировал правовые миграционные режимы и пр., и, как таковой, явился бы общей частью кодифицированного акта.

В качестве отраслевых расширителей — особенной части миграционного кодекса — стали бы выступать отраслевые федеральные законы РФ, среди них:

- О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию;
- О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации;
- О государственной границе Российской Федерации;
- О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации;
- Об убежище в Российской Федерации (отсутствует в настоящее время);
- О гражданстве Российской Федерации;
- О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- Об иммиграционном контроле в Российской Федерации (отсутствует в настоящее время);
- О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации (отсутствует в настоящее время);
- О соотечественниках, проживающих за рубежом;
- О государственно-частном партнерстве в сфере миграции (отсутствует в настоящее время) и другие.

В дальнейшем — по мере необходимости и с учетом накапливаемого практического опыта — следует осуществлять дальнейшую последовательную (возможно, разностороннюю) кодификацию норм отраслевых федеральных законов в сфере миграции. Удалять противоречия, повторы, исправлять ошибки, заменять не оправдавшие себя нормы новыми, заполнять правовой вакуум по отдельным миграционным проблемам, разрабатывать новые законодательные нормы.

Кодификация законодательства РФ в сфере миграции позволит упорядочить и систематизировать основные категории и институты миграционного законодательства; привести правовой понятийный аппарат и терминологию,

касающуюся базовых и родовых понятий («трудящийся мигрант», «мигрант», «беженец», «нелегальная миграция» и др.) в соответствие с международными документами.

Нуждается в дальнейшей научной проработке и регламентации группировка институтов миграционного законодательства в соответствующие разделы. Наименее разработанными в этом отношении представляются миграционные процедуры (административно-правовые процедуры и режимы), отличающиеся высокой степенью специализации составляющих их норм, а также большим разнообразием регулируемых общественных отношений.

Исследователи отмечают также необходимость принятия специального федерального закона, в целом регулирующего трудовую миграцию в Российской Федерации, который бы включал, в том числе и вопросы выезда трудовых мигрантов, трудоустройства и трудовой деятельности россиян за рубежом, раскрывал особенности регулирования труда иностранных работников, их права и обязанности, учитывал положительную практику других стран, как доноров, так и реципиентов рабочей силы, и опирался на соответствующие международные нормы.

В условиях, когда идет процесс упрочения единого экономического пространства и развития Евразийского экономического союза (ЕАЭС), требуется проведение научных исследований по вопросам унификации/ гармонизации миграционного законодательства государств — участников.

Несомненно, что кодификация законодательства в сфере миграции будет способствовать не только формированию и развитию такой отрасли, как миграционное право, но и обеспечению национальной безопасности в миграционной сфере, прав и свобод всех участников миграционных процессов.

¹ Жеребцов А.Н. Авторская концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации // Миграционное право. 2011. № 1. С. 15-19.

² Хабриева Т.Я. Миграционное право России: теория и практика. М., 2008. С. 5-6.

³ Хабриева Т.Я. Там же. С. 8-10.

⁴ Воронина Н.А. Международное право и миграционное законодательство стран СНГ (историко-правовой анализ): Монография / Институт государства и права РАН. М.: Издательский дом ГУУ, 2015. С. 203.

⁵ Никифорова Е.А., Цинделиани И.А. Миграционное право России: учебник для бакалавров / под ред. И.А. Цинделиани. Москва: Проспект, 2018. С. 29.

**IMPROVEMENT OF LEGISLATION
IN THE SPHERE OF EXTERNAL LABOR MIGRATION**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ**

Pavel Olegovich DUTOV,

Competitor for the scientific degree of the chair of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: po.dutov@mail.ru

Павел Олегович ДУТОВ,

соискатель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: po.dutov@mail.ru

Научный руководитель: Анатолий Семенович ПРУДНИКОВ, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

Для цитирования. Дутов П.О. Совершенствование законодательства в сфере внешней трудовой миграции. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 103—107.

Annotation. The article analyzes the data on the migration situation caused by the influx of labor migrants into the Russian Federation and the demographic projection for the population up to the year 2036. The factors contributing to the influx of labor migrants into the Russian Federation have been studied, as well as the practice of implementing regulatory legal acts in the field of external labor migration. Following the conducted analysis, proposals are made for further development of the regulatory legal framework in the field of external labor migration.

Key words: external labor migration, labor activity, foreign citizen, migration processes, law enforcement monitoring, improvement of legislation

Аннотация. В статье проанализированы данные о миграционной ситуации, связанной с въездом трудовых мигрантов в Российскую Федерацию, а также демографический прогноз населения до 2036 года. Изучены факторы, способствующие притоку в Российскую Федерацию трудовых мигрантов, а также практика реализации нормативных правовых актов в сфере внешней трудовой миграции. На основе проведенного анализа предложены пути дальнейшего совершенствования нормативной правовой базы в сфере внешней трудовой миграции.

Ключевые слова: внешняя трудовая миграция, трудовая деятельность, иностранный гражданин, миграционные процессы, мониторинг правоприменения, совершенствование законодательства

За последние четверть века характер миграционных потоков в Российской Федерации существенно преобразился. Если в 90-х годах прошлого столетия в качестве основного миграционного потока выступала вынужденная миграция, то в современных социально-экономических реалиях на первое место выходит миграция экономическая.

При этом в соответствии со средним вариантом демографического прогноза, разработанного Росстатом¹, численность населения Российской Федерации к началу 2036 года сократится по

сравнению с 2018 годом на 1 млн человек и составит 145,9 млн. человек (2018 г. — 146,9 млн человек, -0,7%).

Кроме того, к 2036 году на 3,2 млн человек по сравнению с 2018 годом уменьшится население в трудоспособном возрасте и составит 79,0 млн человек (2018 г. — 82,3 млн человек, -3,9%). При этом демографическая нагрузка за счет лиц младших и старших возрастов на 1 000 лиц трудоспособного возраста возрастет, составив 846 человек (+7,8% к показателям 2018 года, 785 человек).

Сокращение численности населения будет происходить за счет естественной убыли, практически не компенсируемой миграционным приростом, который составит в среднем 281,9 тыс. человек в год.

С учетом вышеуказанных неблагоприятных демографических процессов на сегодняшний день эффективное функционирование национальной экономики без привлечения трудовых мигрантов невозможно.

Ежегодно свыше 4 млн. иностранных граждан приезжают к нам с целью осуществления трудовой деятельности.

Только в 2017 году почти половина иностранных граждан прибыли в Российскую Федерацию с целью работы (45% или 4,8 млн человек, поставленных на миграционный учет по месту пребывания в обозначенный период, указали работу в качестве цели въезда). В 2016 году таких иностранных граждан было 4,2 млн. человек, в 2015 г. — 4,5 млн, за 6 мес. 2018 г. — 2,6 млн.

Отсутствие рабочих мест, избыток трудовых ресурсов, высокий уровень безработицы, низкий уровень заработной платы, распространение бедности являются факторами, способствующими переезду человека в государство, гражданином которого он не является, в целях поиска работы.

Так, например, по прогнозам Азиатского банка развития трудоспособное население Республики Таджикистан продолжит рост до 2030 года. При этом достаточного количества рабочих мест Республика не создает. В период с 1991 до 2016 годы численность населения трудоспособного возраста ежегодно увеличилась на 3,0%, а занятость — только на 0,7%. За чертой бедности в Таджикистане находятся 30% населения².

Безусловно, эти факторы способствуют массовому выезду в Россию в целях трудовой деятельности граждан Таджикистана, которые традиционно занимают вторую строчку по количественной составляющей среди трудовых мигрантов, уступая лишь гражданам Узбекистана.

В соответствии с Концепцией государственной миграционной политики на период до

2025 г. одним из направлений государственной миграционной политики является совершенствование системы привлечения временных трудовых мигрантов, а приоритетными задачами — разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, а также создание условий и механизмов для привлечения востребованных экономикой высококвалифицированных и квалифицированных специалистов.

В целях реализации заложенных в Концепции ориентиров за последние годы принято значительное количество законодательных и иных нормативных правовых актов, направленных на реформирование и развитие институциональной структуры трудовой деятельности иностранных граждан.

Имеющаяся нормативная правовая база в части регулирования внешней трудовой миграции включает в себя более 550 нормативных правовых актов.

На сегодняшний день действующее законодательство предусматривает порядка 30 механизмов привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности в Российской Федерации.

Одной из задач, стоящих перед подразделениями по вопросам миграции МВД России, является мониторинг применения нормативной правовой базы в сфере внешней трудовой миграции.

В ходе выполнения обозначенной задачи выявляются проблемные вопросы, связанные как с практической реализацией должностными лицами подразделений по вопросам миграции МВД России положений действующего законодательства, так и вопросы, требующие совершенствования нормативных правовых актов.

В этой связи, в настоящее время осуществляется подготовка 3 проектов приказов МВД России, которыми вносятся изменения в ранее изданные в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психо-

тропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»³ приказы МВД России.

Это проекты, предусматривающие корректировку Административных регламентов МВД России по предоставлению государственных услуг по выдаче иностранным гражданам патентов⁴, а также по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников и разрешений на работу⁵.

Кроме того, перерабатывается проект приказ, предусматривающий изменения в приказ МВД России от 10 января 2018 г. № 11⁶, в части совершенствования форм и порядка уведомления об осуществлении иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации.

Вместе с тем, существует необходимость корректировки не только действующих нормативных правовых актов МВД России, но и федерального законодательства в сфере внешней трудовой миграции.

Так, в рамках исключения из полномочий МВД России несвойственных органам внутренних дел функций подготовлены проекты федеральных законов, направленные на исключение деятельности по трудоустройству российских граждан за пределами Российской Федерации из лицензируемых видов деятельности.

С 2015 года взамен квотного механизма привлечения иностранных граждан из государств постсоветского пространства введена патентная система. Это позволило значительно упростить порядок их трудоустройства.

Доступный и понятный механизм предоставляет возможность иностранным гражданам самостоятельно получить патент и трудоустроиться у работодателя, заключив с ним соответствующий договор.

Личное обращение иностранного гражданина за оформлением патента предоставило подразделениям по вопросам миграции МВД России возможность своевременно осуществлять проверочные мероприятия и получать информацию в отношении таких трудящихся-мигрантов.

С введением новой патентной системы субъекты Российской Федерации получили широкий круг полномочий по регулированию трудовой деятельности иностранных граждан.

Так, пункт 2 статьи 18.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁷ определяет, что потребность в привлечении иностранных работников по отдельным видам экономической деятельности и их количество устанавливаются прогнозом социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на соответствующий период и учитываются при подготовке высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации предложений о приостановлении на определенный период выдачи патентов на территории субъекта Российской Федерации.

Однако единый и понятный алгоритм подготовки субъектами Российской Федерации прогноза до настоящего времени отсутствует.

В этой связи необходимо на федеральном уровне разработать для субъектов Российской Федерации методический инструментарий по определению потребности в привлечении иностранных работников, в том числе по отдельным видам экономической деятельности, и их количества для последующего включения в прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на определенный период.

Необходимо отметить, что введение патентной системы также позволило исключить случаи использования преференциального института высококвалифицированных специалистов в целях легализации на территории России низкоквалифицированной рабочей силы из стран СНГ.

Доля граждан СНГ в общем количестве оформленных разрешений на работу ВКС в 2017 году составила 7%. Преимущественно это граждане Украины.

Вместе с тем, те риски, которые были преодолены в отношении «безвизовиков», сохраняются в отношении граждан из дальнего зарубежья.

Система квотирования не отражает реальной потребности национального рынка труда, а служит лишь преградой для законного привлечения иностранных граждан.

За последние 3 года устанавливаемая ежегодно квота исчерпывалась не более чем на 40-60% (квота в 2015 г. была исчерпана на 43,1%, в 2016 г. — на 52,4%, в 2017 г. — на 61,8%), а за 8 месяцев 2018 году только на 27,5 %.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что квоты изначально формируются на основании завышенных заявок работодателей.

Одновременно с этим, законодательством не предусмотрены четкие основания отказа в предоставлении квоты как на уровне квотных комиссией субъектов, так и на уровне федерации.

Как следствие, у работодателей отсутствует возможность заблаговременного планирования своей хозяйственной деятельности.

В целях минимизации финансовых затрат и рисков работодатели прибегают к «льготному» порядку привлечения иностранных работников в качестве высококвалифицированных специалистов⁸.

Институт ВКС был введен с целью привлечения в Российскую Федерацию иностранных трудовых мигрантов, имеющих опыт работы, навыки, достижения в конкретных областях деятельности, с учетом перспективных потребностей национального рынка труда, а также модернизации российской экономики и ее дальнейшего развития.

Действующим законодательством предоставлены широкие преференции, как для ВКС, так и для привлекающих их работодателей, заказчиков работ (услуг). В целом преференции можно разделить на три группы: преференции в части трудовой деятельности, преференции в части пребывания (проживания), а также преференции в части уплаты налогов и иных обязательных платежей⁹.

Вместе с тем, упрощенный порядок трудоустройства, въезда и пребывания, а также единственное требование, предъявляемое к таким специалистам — уровень заработной платы, который трудно поддается внешнему контролю, способствует легализации на территории Российской Федерации неквалифицированной рабочей силы.

При этом работодатель самостоятельно осуществляет оценку компетентности и уровня

квалификации иностранных граждан, привлекаемых в качестве ВКС.

Однако отдача на откуп организациям права осуществлять оценку компетентности и уровня квалификации иностранных граждан на практике приводит к многочисленным фактам злоупотребления возможностью привлекать ВКС со стороны работодателей.

В этой связи, необходимо совершенствование законодательства в части усиления контроля за ВКС и их работодателями, а также уточнения отдельных положений Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»¹⁰, в том числе, оснований для аннулирования разрешений на работу ВКС, не обладающих высокой квалификацией, а также расширения оснований для вынесения решений о запрете работодателям привлекать ВКС.

Существенной проблемой для трудовых мигрантов, прибывающих из визовых стран, является предоставление медицинских документов об отсутствии особо опасных заболеваний.

В настоящее время пройти медицинское освидетельствование в целях представления в территориальный орган МВД России полного комплекта документов, необходимых для оформления разрешения на работу, иностранный гражданин может исключительно на территории Российской Федерации, первоначально въехав с целью, отличной от трудовой деятельности.

С целью исключения двойного въезда таких иностранных граждан необходимо законодательно закрепить положение, предусматривающее обязанность иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию на основании визы, представить в территориальный орган МВД России медицинские документы и сертификат об отсутствии ВИЧ-инфекции, в течение тридцати календарных дней со дня выдачи ему разрешения на работу.

Также необходимо остановиться на такой проблеме как привлечение к трудовой деятельности осужденных иностранных граждан.

В соответствии со ст. 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации¹¹

осужденные обязаны трудиться в местах, определяемых администрацией исправительных учреждений.

Пунктом 3 статьи 10 УИК РФ закреплено, что осужденные иностранные граждане пользуются правами и несут обязанности, которые установлены международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о правовом положении иностранных граждан, с изъятиями и ограничениями, предусмотренными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации.

Какие-либо ограничения и особенности привлечения к труду осужденных иностранных граждан и отбывающих наказание в исправительных учреждениях в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹² не установлены.

Трудовые отношения лиц, отбывающих наказание, в том числе иностранных граждан с администрацией исправительных учреждений, носят специфический характер, который заключается в том, что привлечение к труду осуществляется не по их волеизъявлению, а в соответствии с требованиями уголовно-исполнительного законодательства.

В то же время уголовно-исполнительное законодательство не содержит каких-либо особенностей привлечения к труду иностранных граждан, отбывающих наказание.

В заключение следует отметить, что совершенствование правовых аспектов внешней трудовой миграции будет способствовать созданию благоприятных условий для пребывания в России иностранных граждан, привлечения трудовых ресурсов в Российскую Федерацию, а также сокращению количества незаконных трудовых мигрантов.

³ Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собрание законодательства Российской Федерации, 11.04.2016, № 15, ст. 2071.

⁴ Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности на территории Российской Федерации утвержденный приказом МВД России от 20 октября 2017 г. № 800 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 21.11.2017.

⁵ Административный регламент МВД России по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, утвержденный приказом МВД России от 1 ноября 2017 г. № 827 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 24.01.2018.

⁶ Приказ МВД России от 10.01.2018 № 11 «О формах и порядке уведомления Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа об осуществлении иностранными гражданами (лицами без гражданства) трудовой деятельности на территории Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 09.04.2018.

⁷ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

⁸ Далее — «ВКС».

⁹ *Дутов П.О.* Правовое регулирование трудовой деятельности на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы административного права и процесса. 2017. № 4. С. 21-24.

¹⁰ Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

¹¹ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации, 13.01.1997, № 2, ст. 198. Далее — «УИК РФ».

¹² Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

¹ Демографический ежегодник России. 2017: Стат. сб./ Росстат. М., 2017.

² Asian Development Outlook 2018: How technology affects jobs / URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/411666/ado2018.pdf> (дата обращения: 15.05.2018).

**PUBLIC AUTHORITIES AND THEIR ACTIVITIES
TO ENSURE MIGRATION POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ
МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Vladimir Ivanovich ZABAVKA,

senior lecturer of the Department of constitutional and municipal law Kikot Moscow University of the MIA of Russia, candidate of law

Email: office@unity-dana.ru

Владимир Иванович ЗАБАВКА,

старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Забавка В.И. Органы государственной власти и их деятельность по обеспечению миграционной политики в Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 108—110.

Annotation. The article analyzes the activities authorities, local authorities to the state migration policy in the Russian Federation.

Key words: the state, constitution, law, public authority, local government, migration policy

Аннотация. В статье анализируется деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления по обеспечению государственной миграционной политики в Российской Федерации

Ключевые слова: государство, конституция, закон, орган государственной власти, орган местного самоуправления, миграционная политика

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.

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 форме 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 соотечественников из-за рубежа;

- реализация законодательства в области вынужденной миграции (беженцы, ищущие убежище, вынужденные переселенцы, внутренние перемещенные лица);
- миграционный учет иностранцев, регистрационный учет и документирование граждан РФ;
- распространение и использование информационных технологий и другие направления деятельности.

Миграционная политика России разрабатывается и осуществляется на разных уровнях: федеральном, региональном и местном. Причем на каждом из этих уровней есть свои инструменты формирования политики.

На федеральном уровне:

- формируется законодательная база миграционной политики;
- выделяются общие приоритеты и общие направления ее осуществления;
- распределяются «задания» для регионов с выделением общих подходов и особенностей;
- рассчитывается финансовое обеспечение;
- определяется организационный потенциал реализации;
- устанавливаются кадровые ресурсы ее проведения.

На региональном уровне:

- формируется нормативная правовая база осуществления миграционной политики;
- определяются цели региональной миграционной политики с выделением направлений миграции, ее качества, общих требований;
- разрабатываются меры по приему иммигрантов, меры выявления нелегальной миграции и механизмы их выдворения;
- выделяются финансовые и материальные ресурсы для осуществления миграционной политики;
- ведется мониторинг осуществления принятых решений.

На местном уровне:

- разрабатывается порядок практического исполнения федерального законодательства и нормативных актов субъектов Российской Федерации;
- определяются поселения для приема иммигрантов (поиск нелегальных мигрантов);

- определяются организации и служащие, которые обязаны вести с мигрантами практическую работу;
- распределяются финансы, и осуществляется контроль за их расходованием;
- осуществляется работа с местным населением для создания необходимой общественной атмосферы вокруг мигрантов.

Органы государственного управления сферой миграции, по существу, являются органами исполнительной власти. Управление по отдельным вопросам регулирования миграционной деятельности осуществляется всеми ветвями власти. При этом, аппарат государственного управления, создает единую основу, устойчивость и порядок в функционировании ветвей власти, способствуя пониманию регулируемой миграционной деятельности каждой из ветвей государственной власти, которая разделена на законодательную, исполнительную и судебную (ст.10 Конституции РФ).

В соответствии со ст.11 Конституции Российской Федерации государственную власть в РФ осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ, суды Российской Федерации.

Президент РФ в соответствии с Конституцией обладает широким кругом полномочий, вытекающих из его статуса как главы государства и обеспечивающих ему возможность выполнять закрепленные за ним функции, определяют основные направления внутренней и внешней политики государства.

Так, в соответствии с п. «а» ст. 89 Конституции Российской Федерации, Президент РФ решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища.

Полномочия Президента РФ по вопросам гражданства закреплены в ФЗ от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Порядок предоставления политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства в Российской Федерации и их правовой статус регулируется Указом Президента РФ от 21.07.1997 г. № 746 «Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища».

13 июня 2012 года Президентом РФ утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Президент РФ осуществляет и другие полномочия, связанные с реализацией государственной миграционной политики, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в указанной сфере деятельности и издает по данным вопросам указы и распоряжения.

Законодательная власть в интересах миграционной системы отражает превентивное управляющее воздействие посредством разработки и принятия законов, упреждающих деятельность органов исполнительной власти.

В соответствии с ч. 1 ст. 110 Конституции Российской Федерации исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают соблюдение прав и законных интересов граждан, общественных объединений, занимающихся проблемами мигрантов, оказывают им поддержку.

Место, роль и значение исполнительной власти проявляется в организации практической реализации федерального и регионального законодательства, а также в инициировании нормативных правовых актов применительно к особенностям реально происходящих в стране и за ее пределами миграционных процессов. Тем самым исполнительная власть приобретает исполнительно-распорядительный характер и достигает своих целей наделением компетентных органов необходимыми юридически властными полномочиями.

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 Федеральная миграционная служба России упразднена, а ее функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации с образованием в его структуре Главного управления по вопросам миграции (ГУВМ). Приказом МВД России от 15 апреля 2016 года № 192 утверждено Положение о Главном управлении по вопросам миграции МВД РФ, в котором определены основные задачи, функции и полномочия, организация и обеспечение деятельности Главного управления.

ГУВМ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей

компетенции функции Министерства внутренних дел РФ по выработке и реализации государственной миграционной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

МВД России в обеспечении и реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями, с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями, каждый из которых осуществляет в пределах своих полномочий решение вопросов в указанной сфере деятельности.

Предназначение судебной власти в интересах миграционной системы заключается в реализации функций судопроизводства, а также контроля законности в деятельности субъектов административно-правовых отношений (органов исполнительной власти, руководящего состава и персонала сферы миграции).

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 соблюдении международных обязательств Российской Федерации.

Совершенствование государственной миграционной политики, тесная увязка ее с задачами социально-экономического развития страны, пристальное и каждодневное внимание к проблемам миграции — эти вопросы были определены Президентом РФ как чрезвычайно важные.

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 государственные органы, органы местного самоуправления.

LEGAL PRINCIPLES OF REGULATION
OF LABOR MIGRATION

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

Oksana Nikolaevna KUZMINA,
cadet of the Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: office@unity-dana.ru

Оксана Николаевна КУЗЬМИНА,
курсант Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: office@unity-dana.ru

Научный руководитель: Сергей Олегович ХАРЛАМОВ, начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Для цитирования. Кузьмина О.Н. Правовые основы регулирования трудовой миграции. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 111—114.

Annotation. This article is devoted to the legal framework for regulating labor migration in the Russian Federation. The relations between foreign citizens, on the one hand, and public authorities, local governments, officials of these bodies, on the other hand, arising from the presence (residence) of foreign citizens in the Russian Federation and their implementation in the Russian Federation, are revealed entrepreneurial and other activities.

Аннотация. Данная статья посвящена правовым основам регулирования трудовой миграции на территории Российской Федерации. Раскрываются взаимоотношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности

Key words: migration, legal regime, foreign citizens and stateless persons, Russian Federation

Ключевые слова: миграция, правовой режим, иностранные граждане и лица без гражданства, Российская Федерация

В настоящее время Российская Федерация является открытой страной для въезда мировых миграционных потоков¹.

Для полного раскрытия данной темы необходимо понять, что представляет собой термин «миграция». Итак, по толковому словарю лексикографа С.И. Ожегова термин «миграция» предполагает — «переселение, перемещение»².

Так, внешняя трудовая миграция в сложной структуре миграции является самостоятельным миграционным потоком. В Постановлении Правительства РФ от 10.11.1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы», внешняя трудовая миграция определяется как добровольное

перемещение на законном основании людей, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, за границу, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих вне пределов Российской Федерации, на ее территорию с целью осуществления ими оплачиваемой трудовой деятельности.

Необходимо выделить три критерия, по которым следует раскрывать правовые основы регулирования трудовой миграции, опираясь на Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 21.06.2002).

1. Статус иностранного гражданина.

2. Условия участия иностранного гражданина в трудовых отношениях.

3. Особенности регулирования рынка труда иностранных работников.

Данный закон по своей сути является одним из основных нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере миграции.

Он определяет правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности. Закон также затрагивает вопрос о юридической ответственности иностранных граждан³.

Согласно Федеральному закону «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 19.02.2018) регулируется визовый режим.

В данном законе порядку въезда в Российскую Федерацию, выезда с ее территории и транзита иностранных граждан и лиц без гражданства посвящены четвертая, пятая и шестая главы.

В соответствии с законом визы классифицированы следующим образом: дипломатическая, служебная, обыкновенная частная, обыкновенная деловая, обыкновенная туристическая, обыкновенная учебная, обыкновенная рабочая, обыкновенная гуманитарная, обыкновенная виза на въезд в Российскую Федерацию в целях получения убежища, транзитная, виза временно проживающего лица. Также, указаны виды виз: однократные, двукратные и многократные.

Положения главы седьмой указанного Закона, устанавливая ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение его положений. Тем не менее, при анализе Закона можно сделать вывод о том,

что его нормы в части установления ответственности являются отсылочными.

Иностранцы граждане и лица без гражданства имеют право въезда на территорию Российской Федерации при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации.

В свою очередь, Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015) определяет обязанности иностранных граждан при осуществлении миграционного учета, порядок, основания, постановления на миграционный учет и снятия с него.

Следует отметить, что существуют подзаконные акты, административные регламенты по предоставлению государственных услуг (Приказ МВД России от 31.12.2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.04.2018 № 50635).

В течение последних 10-15 лет Российская Федерация ведет активную деятельность на международной арене, направленную на оптимизацию и урегулирование вопросов, связанных с активизацией миграционных процессов в современном мире.

Международное сотрудничество играет важную роль в упорядочивании системы трудовой миграции, имеющей транснациональный характер. Международная Конвенция ООН «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей», принятая Резолюцией № 45/158 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 года (вступила в силу в 2003 году, и в настоящее время ратифицирована 30 государствами), устанавливает, что термин «трудящийся-мигрант» означает лицо, которое будет заниматься или занималось

оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является (ст. 2).

Международно-правовые акты, действующие в сфере трудовой миграции, закрепляют основные принципы обеспечения и защиты прав трудящихся мигрантов.

Права, предоставленные трудящимся-мигрантам, в основном, являются фундаментальными гражданскими и политическими правами, но данной категории лиц могут предоставляться и некоторые экономические, социальные и культурные права (например, право на срочную медицинскую помощь, право на образование для детей трудящихся-мигрантов). В ряде случаев Конвенция ООН 1990 года расширяет уже закреплявшиеся ранее права, в их числе: право трудящихся-мигрантов действовать против своих предпринимателей, а также против государства и заявлять о неправомерной конфискации паспортов и иных удостоверяющих личность документов как об уголовном преступлении⁴.

Выделяются следующие виды соглашений.

1. Многосторонние соглашения (соглашение между РФ и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз, Соглашение о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов и членов их семей стран СНГ и другие).

2. Двусторонние соглашения.

3. Конвенция МОТ и т.п.

Миграционное отношение как объект правового регулирования и осуществления иных управленческих действий предполагает наличие системы органов, обеспечивающих направляющее воздействие на данную группу общественных отношений. Органы власти не только осуществляют нормативно-правовое регулирование этих отношений, но и реализуют значительный объем исполнительно-распорядительных полномочий, связанных с контролем и надзором над процессами перемещения людей, над предоставлением им различных государственных услуг⁵.

К числу федеральных органов исполнительной власти, в компетенцию которых входит регулирование процессов внешней трудовой миграции, относятся: Министерство иностран-

ных дел, Министерство внутренних дел, Главное управление по вопросам миграции МВД России, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная пограничная служба РФ, Министерство регионального развития РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Федеральная служба по труду и занятости РФ⁶.

Непосредственно Главным управлением по вопросам миграции МВД России осуществляется подготовка на основе проводимого анализа прогнозов изменения миграционной обстановки, проектов стратегических решений по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления, с информированием заинтересованных органов государственной власти о тенденциях развития миграционной ситуации.

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года утверждена Президентом России 13 июня 2012 года. Цели государственной миграционной политики — обеспечение национальной безопасности, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения России, стабилизация и увеличение численности постоянного населения России, содействие обеспечению потребности российской экономики в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Основные направления государственной миграционной политики:

1. создание для соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства;

2. разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой;

3. содействие развитию внутренней миграции граждан России;

4. содействие образовательной (учебной) миграции в Российскую Федерацию и поддержка академической мобильности;

5. выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;

6. содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

7. противодействие незаконной миграции.

Данная Концепция реализуется в три этапа: первый этап — 2012–2015 годы, второй этап — 2016–2020 годы, третий этап — 2021–2025 годы⁷.

Особую значимость данная тема приобретает в связи с проведением в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года в июне 2018 года, был принят Федеральный закон № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральным законом урегулированы правоотношения, возникающие в связи с подготовкой и проведением в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года, а также определены правовой статус и полномочия организационного комитета «Россия-2018» и региональных организационных комитетов⁸.

В данном нормативно-правовом акте, а именно, в главах III и IV особое внимание уделяется особенностям въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в связи с осуществлением мероприятий, а также особенностям осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации в связи с осуществлением мероприятий.

Подводя итог вышесказанному, стоит отметить, что сегодня процедура регулирования внешней трудовой миграции на территории Российской Федерации является многоэтапной и весьма сложной.

¹ *Ионцев В.А.* Международная миграция населения: теория и история изучения. М.: Диалог-МГУ, 1999, С. 321.

² <https://glosum.ru/Значение-слова-Миграция>.

³ http://studbooks.net/1082015/pravo/mezhdunarodnye_akty_natsionalnoe_zakonodatelstvo_sfere_regulirovaniya_migratsionnyh_otnosheniy.

⁴ Там же.

⁵ *Хабриева Т.Е.* Миграционное право России: теория и практика. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2008, 41 с.

⁶ Официальный сайт ГУВМ МВД России // https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm.

⁷ Официальный сайт Правительства России // <http://government.ru/info/20224/>

⁸ <http://kremlin.ru/acts/news/18282>.

**PRACTICE OF LAW ENFORCEMENT OF LEGISLATION
OF THE RUSSIAN FEDERATION REGULATING THE ISSUES
OF ENTRANCE AND EXITING AND OTHER MOVEMENTS
OF FOREIGN CITIZENS AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP WITHIN
THE RUSSIAN FEDERATION**

**ПРАКТИКА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОПРОСЫ
ВЪЕЗДА И ВЫЕЗДА И ИНЫХ ПЕРЕМЕЩЕНИЙ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В ПРЕДЕЛАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Alina Sergeevna MERDESHOVA,
cadet of the Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: office@unity-dana.ru

Алина Сергеевна МЕРДЕШОВА,
курсант Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: office@unity-dana.ru

Научный руководитель: Сергей Олегович ХАРЛАМОВ, начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Для цитирования. Мердешова А.С. Практика правоприменения законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы въезда и выезда и иных перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 115—117.

Annotation. The article is devoted to the peculiarities of residence and movement of foreign citizens and stateless persons on the territory of the Russian Federation. In addition, the regulatory framework governing the sphere of migration relations is indicated, as well as the main objectives of establishing a legal regime, the rights and obligations of which this category of persons has during their stay in the territory of the Russian Federation.

Key words: migration, legal regime, foreign citizens and stateless persons, Russian Federation

Аннотация. В статье дается разъяснение особенностей закрепления статуса иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Помимо этого статья содержит нормативно-правовую базу, регламентирующую вопросы въезда и выезда и иных перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах Российской Федерации, а также права и обязанности распространяющиеся на данную группу лиц.

Ключевые слова: мигрант, миграция, виза, Государственная граница, виза, визовый режим, правовое регулирование, иностранные граждане и лица без гражданства, Российская Федерация

Относительно принадлежности лица к конкретному государству, человек может выступать в одном из трех правовых состояний: отечественного гражданства, иностранного гражданства и лица без гражданства. В связи с интенсивными международными отношениями Российской Федерации с иностранными государствами наблюдается массовое увеличение числа иностранных граждан пребывающих на территории Российского государства. Правоотношения с участием иностранных мигран-

тов по большей части связаны с их трудовой деятельностью на территории Российской Федерации, также остро стоит вопрос пребывания нелегальных мигрантов на территории государства.

Нормативно-правовую основу законодательства, регулирующего вопросы выезда / въезда и иных перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах Российской Федерации, составляют законодательные акты, основанные на Конституции

Российской Федерации, включая в себя федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации и указы Президента Российской Федерации. В дополнение к этому, данные вопросы урегулируются международными договорами Российской Федерации.

Если говорить о практике правоприменения рассматриваемого законодательства, то настоящее законодательство, как например, ст. 24 Федерального. Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (последняя редакция)¹, сообщает о праве иностранных граждан на въезд и выезд из Российской Федерации при наличии визы по действительным документам, удостоверяющим их личность, признаваемыми Российской Федерацией в качестве таковых.

Виза представляет собой документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина или лица без гражданства, разрешающий или же дающий право человеку на пересечение территориальных границ того или иного государства.

В нашем случае, это документ, гарантирующий разрешение иностранным гражданам, а также лицам без гражданства, на въезд и транзитный проезд через территорию Российской Федерации.

Исходя из положения и статей Конституции Российской Федерации, а также Закона Российской Федерации «О государственной границе Российской Федерации» государственная граница представляет собой линию и вертикальную поверхность, проходящую по этой линии, которая определяет собой пределы государственной территории. Она включает в себя водное пространство, сушу, недра и воздушное пространство².

Имеются несколько оснований для выдачи иностранному гражданину визы, а именно:

1) приглашение на въезд в Российскую Федерацию, оформленное в соответствии с федеральным законодательством и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, выдается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;

2) в связи с принятым федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, дипломатическим представительством, консульским учреждением Российской Федерации, либо представительством федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, находящимся в пределах приграничной территории, в том числе в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации, по ходатайству находящегося за пределами Российской Федерации иностранного гражданина, поданному в связи с необходимостью въезда в Российской Федерации для экстренного лечения либо вследствие тяжелой болезни или смерти близкого родственника;

3) решение федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, о выдаче иностранному гражданину визы, направленное в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации;

4) выдача визы производится на основе решения руководителя дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации о выдаче иностранному гражданину визы, принимаемое в исключительных случаях по заявлению в письменной форме иностранного гражданина;

5) по решению территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, о выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание в Российской Федерации;

6) виза выдается при наличии договора на оказание услуг по туристическому обслуживанию и подтверждение о приеме иностранного туриста организацией, осуществляющей туристическую деятельность;

7) Еще одним условием выдачи визы является решение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориального органа о признании иностранного гражданина или лица без гражданства беженцем по заявлению, поданному иностранным гражданином

или лицом без гражданства в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации³.

Основанием для выдачи иностранному гражданину визы либо для въезда в Россию в порядке, не требующем получения визы, является приглашение на въезд в Российскую Федерацию, которое выдается МИД России, МВД России или его территориальным органом. Основанием для выдачи приглашений могут являться ходатайства органов государственной власти, дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств в Российской Федерации, юридических лиц, граждан Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан⁴.

Иностранец, въехавший в Российскую Федерацию, обязан зарегистрироваться по месту своего пребывания в течение 3 рабочих дней со дня прибытия. На временно проживающих и постоянно проживающих иностранных граждан Российской Федерации возложена обязанность ежегодной перерегистрации в указанных органах.

Миграционный контроль, представленный в комплексе мероприятий по контролю за въездом, выездом, транзитом и пребыванием иностранных граждан на территории РФ, осуществляемый в целях регулирования въезда иностранцев на территорию РФ, обеспечения законных прав мигрантов и соблюдения интересов Российской Федерации, а также осуществления мер по пресечению неконтролируемого потока мигрантов на территорию государства путем определения правового положения и соответствия целей въезда иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих или намеревающихся прибыть в Россию, в том числе на постоянное пребывание, в поисках убежища, для занятия трудовой деятельностью, следующих транзитом через территорию РФ в третьи страны.

Иностранец, въехавший с нарушением установленных правил или не имеющий документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской

Федерации, или утративший такие документы и не обратившийся в территориальный орган внутренних дел, или уклоняющийся от выезда по истечении срока пребывания (проживания), а также нарушивший правила транзитного проезда через российскую территорию, является незаконно находящимся на территории Российской Федерации и несет ответственность. В отношении иностранного гражданина, незаконно находящегося на территории Российской Федерации, или лица, которому не разрешен въезд, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина, законно находящегося в России, создает угрозу обороноспособности или безопасности государства, общественному порядку или 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 в России. Иностранец, в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязан выехать из Российской Федерации или будет депортирован.

¹ Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (последняя редакция). Интернет источник: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/.

² Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 1 октября 1998 года № 1142 «О реализации отдельных норм Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изменениями и дополнениями). Интернет источник: система ГАРАНТ <http://base.garant.ru/179473/#ixzz4eEbHh1ub>.

⁴ Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ (редакция от 19.05.2010 года (с изменениями, вступающими в силу с 1 июля 2010 года) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Интернет источник: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/.

**MIGRATION CONTROL AND ACCOUNT
OF FOREIGN CITIZENS
AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP**

**МИГРАЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ И УЧЕТ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**

Svetlana Olegovna SHEKHOVTSOVA,
cadet of the Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: office@unity-dana.ru

Светлана Олеговна ШЕХОВЦОВА,
курсант Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: office@unity-dana.ru

Научный руководитель: Сергей Олегович ХАРЛАМОВ, начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Для цитирования. Шеховцова С.О. Миграционный контроль и учет иностранных граждан и лиц без гражданства. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 118—120.

Annotation. The article is devoted to the implementation of migration control and registration of foreign citizens and stateless persons on the territory of the Russian Federation. In addition, the regulatory framework regulating migration registration and control of foreign citizens and stateless persons is indicated, as well as the essence of migration control and the procedure for filing migration registration of foreign citizens and stateless persons are indicated.

Key words: migration control, migration card, preventive measures, migration registration, migration registration authority, Russian Federation

Аннотация. Статья посвящена осуществлению миграционного контроля и учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Помимо этого, указана нормативная база, регламентирующая миграционный учет и контроль иностранных граждан и лиц без гражданства, а также обозначаются сущность миграционного контроля и порядок постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства.

Ключевые слова: миграционный контроль, миграционная карта, меры пресечения, миграционный учет, орган миграционного учета, Российская Федерация

В настоящее время миграционный контроль и учет регулируется Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ и Постановлением Правительства РФ от 06.08.2015 г. № 813 (ред. от 13.10.2017 г.) «Об утверждении Положения о государственной системе миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность».

Известно, что одним из последствий всеобщей глобализации можно назвать незаконную миграцию, которая является одним из оснований в расшатывании стабильности стран, их экономики и безопасности жителей.

В связи с этим была создана целая система, которая позволяет следить за потоками граждан, пересекающих те или иные границы и пребывающих в пределах определенного государства¹. Данный инструмент получил название миграционный контроль, без которого теперь нельзя въехать ни в одну из цивилизованных стран.

Процедура контроля является частью программы, которая направлена на соблюдение порядка пересечения российской границы иностранными лицами, сроков и целенаправленности их пребывания в стране и своевременности выезда из нее. Данная процедура позволяет, в первую очередь, отследить, кто въезжает в страну, когда и с какой целью.

Задача миграционного контроля состоит в том, чтобы процесс выезда из государства был своевременным. То есть, можно сказать, что на сотрудников контроля возлагается обязанность вносить в специальную базу всех тех, кто пересек российскую границу, также указывать, с какой целью они это сделали и проследить, чтобы они вовремя выехали обратно².

Миграционный контроль — это процедура, которую должны пройти все иностранные граждане, независимо от того, каким способом они пересекают российскую границу и на каком виде транспорта³.

Этот процесс осуществляется с помощью миграционной карты, которую должно заполнить каждое лицо, въезжающее в страну. Этот бланк представляет собой документ, который говорит о законном пересечении границы, а также содержит всю основную информацию об иностранном лице.

Миграционный контроль существует для того, чтобы установить незаконных мигрантов и выявить нарушителей миграционных предписаний. Для таких граждан законодательство РФ устанавливает меры пресечения, а именно: штрафы, которые зависят от длительности просроченного периода, и запрет на дальнейший въезд, минимальный срок которого может составить три года⁴.

Миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации представляет собой одну из форм государственного регулирования миграционных процессов. Он направлен на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации 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 миграции⁵.

Миграционный учет включает в себя:

- регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений, предусмотренных Федеральным законом от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном

учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (это, например, сведения о выезде из Российской Федерации и въезде в Российскую Федерацию иностранцев и апатридов);

- обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов;
- ведение государственной информационной системы миграционного учета.

Согласно ч. 1 ст. 4 ФЗ от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 19.07.2017) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»:

Миграционный учет осуществляется в целях⁶:

1) создания необходимых условий для реализации гражданами Российской Федерации и иностранными гражданами своих прав и свобод, а также для исполнения ими возложенных на них обязанностей;

2) выработки и реализации государственной политики в сфере миграции;

3) формирования полной, достоверной, оперативной и актуальной информации о перемещениях иностранных граждан, необходимой для прогнозирования последствий указанных перемещений, а также для ведения государственного статистического наблюдения в сфере миграции;

4) планирования развития территорий Российской Федерации;

5) управления в кризисных ситуациях;

6) защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации и иностранных граждан, находящихся в Российской Федерации, а также в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и общественной безопасности путем противодействия незаконной миграции и иным противоправным проявлениям;

7) систематизации сведений об иностранных гражданах, находящихся в Российской Федерации (в том числе их персональных данных), и о перемещениях иностранных граждан;

8) решения других социально-экономических и общественно-политических задач.

Пункт 1 статьи 20 Федерального закона от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» говорит о том, что каждый временно пребывающий или проживающий в Российской Федерации, а также постоянно проживающий иностранный гражданин и лицо без гражданства, т.е. проживающий в Российской Федерации на основании вида на жительство (далее — иностранный гражданин), обязан встать на учет по месту пребывания в течение семи 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 Федерацию⁷.

Пункт 2 статьи 22 Федерального закона от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» говорит о том, что уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания принимается территориальным органом УВМ⁸.

Учету по месту пребывания подлежат: постоянно проживающий на территории Российской Федерации, а также временно проживающий или временно пребывающий в Российской Федерации иностранный гражданин — по истечении семи рабочих дней со дня прибытия в место пребывания⁹.

При наличии уважительных причин, подтвержденных документально, препятствующих принимающей стороне самостоятельно направить уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания в орган миграционного учета, данное уведомление должно быть в установленном порядке представлено в орган миграционного учета непосредственно указанным иностранным гражданином.

Если у гражданина есть право собственности на жилое помещение, находящееся на территории Российской Федерации, он может заявить данное помещение как место своего

пребывания. В этом случае для постановки на учет по месту пребывания иностранный гражданин лично представляет уведомление о своем прибытии в место пребывания в орган миграционного учета либо через многофункциональный центр.

Иностранный гражданин, который постоянно проживает на территории Российской Федерации с письменного согласия принимающей стороны имеет право самостоятельно уведомить о своем прибытии в место пребывания в соответствующий орган миграционного учета непосредственно либо в установленном порядке почтовым отправлением¹⁰.

Постановка на миграционный учет иностранных граждан в Российской Федерации или временная регистрация иностранцев, как большинство ее называют, является обязательной процедурой для каждого иностранного гражданина, пребывающего на территорию России вне зависимости от того, прибыл ли он в визовом или безвизовом порядке.

Это значит, что каждый иностранец, который въехал в Россию, в обязательном порядке должен встать на миграционный учет легального пребывания на территории РФ¹¹.

¹ Онлайн-справочник — ZaganDok.ru URL: <http://zagan-dok.ru/migraciya-v-rf/migracionnyi-uchet/migracionnyj-kontrol.html>

² Онлайн-справочник — ZaganDok.ru URL: <http://zagan-dok.ru/migraciya-v-rf/migracionnyi-uchet/migracionnyj-kontrol.html>

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 28.11.2015, с изм. от 19.07.2017) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 42-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹⁰ Официальный сайт Министерства внутренних дел Российской Федерации © 2018, МВД России URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/emvd/часто-задаваемые-вопросы/миграционный-учет-иностранцев-граждан>.

¹¹ migrantmedia.ru URL: <https://migrantmedia.ru/postanovka-na-migratsionny-uchet-inostrannyh-grazhdan-v-rf-vremennaya-registraciya-inostrancev-v-rossii/>.

**PROBLEMS OF REALIZATION OF THE SOCIAL RIGHTS
OF MIGRANTS IN THE RUSSIAN FEDERATION**

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ
МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Sofia Dmitrievna CHERMENYOVA,
cadet of the Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: office@unity-dana.ru

Софья Дмитриевна ЧЕРМЕНЕВА,
курсант Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: office@unity-dana.ru

Научный руководитель: Юлия Владимировна ПУЗЫРЕВА, доцент кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Для цитирования. Черменева С.Д. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 121—124.

Annotation. The article is devoted to the characterization of the social rights of migrants and their realization in the Russian Federation. The description of the essence of social rights allows to identify problematic issues that arise in practice.

Key words: migrant, migration process, guarantee of rights

Аннотация. Статья посвящена характеристике социальных прав мигрантов и их реализации в Российской Федерации. Описание сущности социальных прав позволяет выявить проблемные вопросы, возникающие на практике.

Ключевые слова: мигрант, миграционный процесс, гарантия прав

На современном этапе миграционные процессы играют одну из главных ролей и в общественно-политической, и в социально-экономической жизни нашей страны. В рамках развития и демографических изменений, связанных с падением рождаемости и повышением смертности населения в развитых странах и демографическим взрывом в развивающихся странах, миграция становится одним из важнейших элементов экономического развития и социального прогресса.

Термин «миграция» (от латинского *migratio* — переселение) подразумевает перемещение людей (мигрантов) через границы тех или иных территорий с переменой места жительства навсегда или на менее продолжительное время. Процесс миграции неотъемлемая часть истории человечества, они были во все эпохи, при всех политических режимах, вызывались самыми разнообразными причи-

нами, принимали разные формы и сопровождали развитие цивилизаций.

Л.Л. Рыбаковский, изучая понятие миграции в узком смысле слова, подчеркивает возможность ее понимания как законченного вида территориального перемещения, завершающегося сменой постоянного места жительства¹. В.М. Баранов выделяет в качестве важного элемента цель миграции — поиск лучших условий жизни и необходимость констатации системы правовых отношений контролируемых государством. По данным, сообщенным министром внутренних дел Владимиром Колокольцевым по состоянию на 8 ноября 2017 г. в России насчитывается около 10 млн. мигрантов. По этому показателю наша страна занимает второе место в мире после США.

Для урегулирования баланса миграционной политики необходимо проведение многоплановых исследований современных условий

международной миграции в нашей стране, в странах СНГ, изучение масштабов, природы, структуры направления миграционных процессов, их влияния на экономику и развитие общества, выработку механизма и выявление экономических и социальных условий.

В законодательстве России существует некоторые пробелы, нормативные правовые акты еще нуждаются в доработке и требуют небольших изменений, касаясь появления эффективных механизмов защиты прав, свобод, интересов, которые будут соответствовать демографическим и социально-экономическим потребностям России. Современная миграционная ситуация в Российской Федерации, являясь следствием сложной социально-экономической обстановки, дает информацию о том, что для достижения социального развития и экономического прогресса требуется твердая оценка всех возможностей государства и внимание всех членов российского общества к достижению в стране прочного правопорядка и законности в области регулирования миграционных процессов.

Согласно Конституции наша страна является демократическим правовым государством. Гарантии прав и свобод иностранных граждан установлены Конституцией РФ, которая в свою очередь основана на признании, соблюдении и защите государством прав и свобод человека, равенстве людей, находящихся под защитой Российской Федерации. «На категориальном уровне, — пишет А.С. Комаров, — «права человека» выступают объективным фактором как признание ценности личности во всех регулируемых правом моралью сферах общественной жизни, где в каждой личности как субъекте права признается прежде всего ценность человека вообще, что становится самостоятельным ведущим началом формирования и функционирования правовой системы современного демократического правового государства»². Но, несмотря на конституционные нормы, права трудовых мигрантов подвергаются ущемлению.

Если обратить наше внимание на определение понятия «трудоустроенный мигрант» в рамках российских нормативных правовых актов,

то можно сказать, что наблюдаются некие коллизии в понятийном аппарате и в законодательстве юридического закрепления данного термина не существует. Термин «трудоустроенный-мигрант» и его признаки содержатся в международных договорах. Делая ссылку на международные правовые акты, делаем вывод, что трудоустроенный мигрант — это физическое лицо, которое занимается законной и оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является. Для нашей страны характерна категория мигрантов, которые приезжают для получения эффективного заработка, скопления определенной денежной суммы и возвращения домой. К таким трудовым мигрантам обычно относят низкопрофильных граждан из стран дальнего и ближнего зарубежья. Выделяют и такую категорию мигрантов, которые рассматривают выезд в другую страну в качестве трудового мигранта, как новый этап в жизни, как смену места жительства на постоянное, но это частные случаи в России.

Гарантии при приеме на работу, установленные российским законодательством, распространяются и на трудовых мигрантов в порядке, предусмотренном законом. Трудовые договоры с иностранными гражданами заключаются в соответствии с общепризнанными нормами трудового права РФ. Но при этом наблюдается такая проблема, что не каждый трудоустроенный мигрант владеет русским языком и знает, какие права, обязанности, гарантии следуют из его контракта. В связи с этим возникает вопрос, на каком языке должен составляться трудовой договор. Ст. 68 Конституции РФ устанавливает, что русский язык является государственным на всей территории нашей страны. Российское законодательство не определяет, на каком языке следует заключать трудовой договор с иностранцем, не владеющим русским языком, но в Соглашении СНГ от 15 апреля 1994 «О сотрудничестве области трудовой миграции и социальной защиты трудоустроенных-мигрантов» содержится положение о том, что трудовые договоры с трудоустроенными-мигрантами должны заключаться на русском языке и языке страны

трудоустройства. Наши работодатели не берут на себя этой обязанности по переводу русскоязычного текста и договора на язык мигранта, в связи с чем работник находится в некоей безвестности, какие права он имеет и какие обязанности должен соблюдать.

При заключении трудового договора с иностранцем работодатель сталкивается с вопросом — на какой срок или период ему следует заключать такой договор. В трудовом законодательстве РФ закреплен перечень ситуаций, когда трудовой договор может быть заключен на определенный срок, но иностранцы в этой норме не упоминаются. Но, учитывая, что осуществление мигрантами своей деятельности носит все-таки временный характер, законодателю следует уделить внимание вопросу заключения ограниченных по времени трудовых договоров с такими мигрантами. В российском законодательстве должен быть рассмотрен вопрос о закреплении санкций за дискриминацию, а сам трудовой договор должен содержать особые требования, касающиеся труда иностранных граждан в Российской Федерации.

Еще одной проблемой, стоящей перед мигрантом является проблема, связанная с жильем. Предприятие, нанявшее мигранта не имеет место для его обустройства и не способно найти возможность, чтобы такое жилье для мигранта, к примеру, снять. И поэтому работодатель вынужден размещать мигрантов в непригодных для жизни условиях. Многие мигранты живут в ужасных санитарно-гигиенических условиях, не подпадающих под понятие, определенное Конституцией РФ, как «достойная жизнь».

Регламентация прав трудящихся-мигрантов в современном Российском законодательстве в отношении социального обеспечения отсутствует. И поэтому необходимо создание правовой базы для беспрепятственной реализации работниками-мигрантами своих трудовых и социальных прав, разработка системы их социальной защиты. В соответствии с п. 3. ст. 62 Конституции РФ, «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут

обязанности наравне с гражданами Российской Федерации». Но в п. 3. ст. 3 Федерального Закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» имеется положение о том, что право на пенсию имеют только иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории РФ. Указанное положение данного закона противоречит Конституции.

К оказанию медицинской помощи мигрантам в мире существуют два подхода. Первый состоит в таком подходе, при котором мигранты используют медицинские услуги без каких либо изменений, наравне с коренным населением. Второй предполагает активное приспособление к системе здравоохранения и принятие мер по уменьшению различий между мигрантами и коренным населением.

Порядок оказания медицинской помощи и права граждан в этой сфере также закреплены в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в РФ» и законе «Об обязательном медицинском страховании граждан в РФ». До 2010 г. временно пребывающие на территории России иностранные граждане имели право на медицинскую помощь по полису, потому что до этого выплаты данной категории лиц осуществлялись путем обложения страховыми взносами.

Теперь право на бесплатное получение медицинской помощи в условиях обязательного медицинского страхования имеют только временно работающие и постоянно проживающие граждане на территории РФ, в то время как на временно пребывающих в стране граждан эти процедуры не распространяются. Но именно эта часть мигрантов и является самой распространенной на территории России, и тогда как решить эту проблему с предоставлением необходимой помощи медицинского характера? Что делать если у временно пребывающих мигрантов отсутствует полис медицинского страхования и нет средств для того, чтобы его получить, и получается, что происходит только две ситуации решения этой проблемы, которые заключаются или, в крайнем случае, летальным исходом мигранта,

на территории страны, или депортации его на родину.

Остро, в современных условиях, стал вопрос, связанный с риском для здоровья общества и населения, угрозой которого могут стать мигранты, так как основными сферами занятости приезжих являются сферы питания, перевозок и бытовых, ремонтных услуг то есть та деятельность, которая напрямую связана с каждодневным контактом с населением. А в связи с тем, что данной части нашего населения не всегда есть возможность отстоять в очереди и пройти обследование для получения медицинской книжки мы можем говорить как о повышении заболеваемости у постоянного населения, так и порождению преступности, в частности, связанной с подделкой документов.

При рассмотрении особенностей реального осуществления норм международного права на практике в России, то возникает ясное понимание того, что мы подошли к тому моменту, когда нам необходимо создание определенного, ясного понятийного аппарата, куда войдет термин «трудовой мигрант» и его законодательное закрепление, и разграничение с понятием «иностранный гражданин». Согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранный гражданин — это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства. Обратим внимание на то, что в международных нормативных правовых актах различного уровня используется понятие «трудящийся мигрант», в то время как в российском законодательстве данное понятие пока не нашло своего применения. Следует

закрепить термин «трудящийся мигрант» в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» Трудящимся мигрантом является физическое лицо, которое временно занимается законной оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является. Тем самым внимание концентрируется на том, что к трудящимся-мигрантам относятся лица, имеющие неурегулированный статус и осуществляющие оплачиваемую трудовую деятельность.

Подводя итог выше сказанному, хотелось бы сказать, что особую роль в успешном урегулировании проблем в сфере миграции играют такие инструменты-способы, с помощью которых государство регулирует не только миграционные потоки в России но и обеспечение достойных условий жизни для мигрантов, пребывающих в нашей стране. Разумеется, над созданием такого инструментария в течение длительного времени работает и Российская Федерация и другие государства, но только с помощью создания четкой законодательной базы, которая будет касаться социальных прав мигрантов на территории России и порядка осуществления миграционной политики на территории нашего государства, которая будет соответствовать как социально-экономическим, так и государственным интересам, Россия сможет стать по-настоящему еще более активным и перспективным государством.

¹ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вып. 5. Стадии миграционного процесса. М., 2011.

² Комаров С.А. Общая теория государства и права. СПб., 2011.

**FEATURES OF ADMINISTRATIVE-LEGAL REGIME
OF MOVEMENT AND RESIDENCE IN THE RUSSIAN FEDERATION
OF FOREIGN CITIZENS AND PERSONS WITHOUT CITIZENSHIP**

**ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА
ПРОЖИВАНИЯ И ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**

Svetlana Sergeevna SAFRONOVA,
cadet of the Kikot Moscow University of the MIA of Russia

Email: office@unity-dana.ru

Светлана Сергеевна САФРОНОВА,
курсант Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

Email: office@unity-dana.ru

Научный руководитель: Сергей Олегович ХАРЛАМОВ, начальник кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Для цитирования. Сафронова С.С. Особенности административно-правового режима проживания и передвижения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 125—127.

Annotation. The article is devoted to the peculiarities of residence and movement of foreign citizens and stateless persons on the territory of the Russian Federation. In addition, the regulatory framework governing the sphere of migration relations is indicated, as well as the main objectives of establishing a legal regime, the rights and obligations of which this category of persons has during their stay in the territory of the Russian Federation.

Key words: migration, legal regime, foreign citizens and stateless persons, Russian Federation

Аннотация. Статья посвящена особенностям проживания и передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. Помимо этого, указана нормативная база, регламентирующая сферу миграционных отношений, а также обозначаются основные цели установления правового режима, права и обязанности которыми обладает данная категория лиц в период нахождения их на территории Российской Федерации.

Ключевые слова: миграция, правовой режим, иностранные граждане и лица без гражданства, Российская Федерация

В настоящее время происходит увеличение потока мигрантов на территории нашей страны. Однако, наряду с законопослушными гражданами, специалистами, учеными, страну посещают и не совсем доброжелательные лица. В связи с этим возрастают угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией. В целях противодействия данному явлению, уменьшения числа правонарушений, урегулирования прядка нахождения иностранных граждан на территории Российской Федерации, государство установило правовые режимы в отношении данной категории лиц. Деятельность

данных режимов основывается на контроле (надзоре) за миграционными потоками в Российской Федерации, которые распространяются на всю территорию Российской Федерации, а именно: сухопутную территорию Российской Федерации, водную территорию Российской Федерации, внутреннее море Российской Федерации, и т.д.¹

В силу того, что вопросы миграции достаточно актуальны на сегодняшний день, существует немало нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу. К основным таким документам относятся:

- Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
- Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ;
- Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ;
- Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ и другие.

Поскольку на территории нашей страны проживают иностранные граждане и лица без гражданства, они также могут быть субъектами административно-правовых отношений. Как иностранные граждане, так и лица без гражданства могут временно пребывать, передвигаться и проживать на территории России, и цель их приезда может быть различной: это могут быть и дипломатические миссии, бизнес, научные и другие интересы. Также, их цель может быть связана с проходящими в мире сложными миграционными процессами. Однако, существуют территории и объекты, для въезда на которые необходимо получить специальное разрешение².

Иностранные граждане в Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации³. Тем не менее, они пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных законодательством⁴.

Российская Федерация, в целях обеспечения национальной безопасности государства, как уже было ранее указано, устанавливает административно-правовой режим проживания и передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства. Назначение данного режима в основном направлено на контроль за пребыванием иностранцев в Российскую Федерацию, перемещением по территории Российской Федерации и за осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Основной целью административно-правового режима проживания и передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства является недопущение данными категориями лиц нанести угрозу интересам Российской Федерации, конституционному строю и каждому гражданину Российской Федерации в отдельности. В связи с этим устанавливается федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, который включает в себя контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников. Данное мероприятие требует особого внимания, поэтому данная задача реализуется не только государственными органами и должностными лицами, а также непосредственно гражданами.

В случае, если нахождение иностранного гражданина или лица без гражданства угрожает безопасности, обороноспособности государства, общественного порядка, если же лицо, ранее пребывающее на территории Российской Федерации подвергалось административному выдворению, имеет непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, а также в случаях, предусмотренных законом, въезд данному лицу на территорию Российской Федерации запрещен.

Иностранный гражданин, прибывший на территорию Российской Федерации обязан зарегистрироваться в течении трех рабочих дней.

Данная регистрация производится по месту его пребывания⁵.

Делая вывод, необходимо отметить, что иностранные граждане и лица без гражданства, находясь на территории Российской Федерации, пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами России, кроме случаев установленных законодательством Российской Федерации и международными договорами. При этом, возлагаемые на них обязанности они должны соблюдать независимо от того проживают они в России постоянно или временно. Все иностранные граждане во время их пребывания на территории России вступают в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти в различных сферах, которые осуществляют непосредственный контроль за их проживанием, передвижением, а также осуществлением ими трудовой деятельности на данной территории, который регулируется российским

законодательством, а также международными договорами.

¹ Морозов Ю.В. Особенности правового регулирования режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2015. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-regulirovaniya-rezhima-prebyvaniya-inostrannyh-grazhdan-i-lits-bez-grazhdanstva-v-rossiyskoy-federatsii>.

² Федеральный закон от 15.08.1996 № 114-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собрание законодательства РФ, 19.08.1996, № 34, ст. 4029.

³ Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 19.07.2018) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 29.07.2002, № 30, ст. 3032.

⁴ Там же.

⁵ Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета, № 156, 20.07.2006.

CONDITION AND PROSPECTS OF LEGAL REGULATION OF BLOCKCHAIN TECHNOLOGY (CRYPTOCURRENCY) IN THE RUSSIAN FEDERATION

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИИ БЛОКЧЕЙН (КРИПТОВАЛЮТЫ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Александр Владимирович ТОКОЛОВ,

Аспирант кафедры Административного и финансового права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России)

Email: office@unity-dana.ru

Aleksandr Vladimirovich Tokolov,

Postgraduate Student, Department of Administrative and Financial Law, All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia)

Email: office@unity-dana.ru

Для цитирования. Токолов А.В. Состояние и перспективы правового регулирования технологии блокчейн (криптовалюты) в Российской Федерации. Международный журнал конституционного и государственного права. 2018/3. С. 128—130.

Annotation. : Legal regulation of any sphere of social relations is connected with the need for state control or intervention in a specific area in order to ensure a balance of rights and freedoms of all legal entities. The active introduction and distribution of the blockchain technologies lead to the improvement of the legal regulation of these relations in many developed countries of the planet

Key words: legal regulation, blockchain, bitcoin, cryptocurrency, tokens

Аннотация. Правовое регулирование любой сферы общественных отношений связан необходимостью государственного контроля или вмешательства в конкретную область с целью обеспечить баланс прав и свобод всех субъектов правоотношений. Активное внедрение и распространение технологии блокчейн приводит к совершенствованию правового регулирования данных отношений во многих развитых государствах планеты.

Ключевые слова: правовое регулирование, блокчейн, биткоин, криптовалюта, токены

Блокчейн на английском языке (blockchain или Block chain) означает непрерывную последовательную цепочку блоков, построенную по определенным правилам, которая содержит информацию. Копии цепочки блоков хранятся независимо на разных компьютерах.

Термин впервые был использован в октябре 2008 года для названия базы данных в системе Биткоин, именно поэтому блокчейн часто называют транзакциями в разных криптовалютах, однако, технология блокчейн цепочек распространяется на все виды связанных информационных блоков. Копия информационной базы, хранящаяся каждым участником системы, постепенно и непрерывно обновляется по мере поступления новых блоков.

Сегодня технология блокчейн проявляет интерес к представителям различных сфер деятельности. Технология блокчейн может

быть использована при создании новой криптовалюты, при обмене документами в корпорации, а также при организации государственных реестров¹.

Таким образом, финансовый сектор готовится к широкому использованию блокчейна. Сбербанк и SWIFT в ходе Международного финансового форума Sibos 2017 в Торонто пришли к соглашению о координации использования технологии блокчейн для проверки информации о платежах в режиме реального времени по межбанковским платежам.

В октябре 2017 года Внешэкономбанк и правительство Новгородской области (Международный форум «Открытые инновации» в Москве) объявили о запуске проекта по контролю за обеспечением лекарственными средствами жителей региона.

Использование технологии блокчейн позволит предотвратить злоупотребления при поставках наркотиков и выявить незаконный оборот дорогостоящих наркотиков. В феврале 2018 года была успешно апробирована технология блокчейн в логистике цепочек поставок «Газпром нефть» и «Газпромнефть-Снабжение», которая подтвердила возможность использования технологии блокчейн в управлении цепочками поставок.

В 2017 году Правительство Москвы предоставило вычислительный сервер для использования Росреестра с целью использования технологии блокчейн для регистрации недвижимости².

В Татарстане специалисты платформы Kiwi провели исследование применимости технологии блокчейн в государственном управлении и предложили использовать технологию блокчейн в системе межведомственного документооборота, в нотариальной конторе, при учете дипломов, при голосовании, в здравоохранении, в Земельном кадастре, при учете цифровых сертификатов и регистрационных действиях (актов гражданского состояния).

Основным преимуществом блокчейна является безопасность, ведь никто не может подделать и заменить информацию, записанную в базе данных, а также анонимность транзакций с криптовалютами.

Производство монет (или токенов) осуществляется различными проектами, работающими с блокчейном (например, теми, которые специализируются на хранении данных)³.

Клиенты могут приобрести токены, оплатить любую услугу проекта и увеличить объем личного хранилища в базе данных (так что покупайте дополнительную память в Dropbox). Если этот проект станет популярным, жетоны подорожают. Выпуская токены, блокчейн-проекты осуществляют их размещение на рынке и люди могут их купить. Это называется (ICO) Initial Coin Offering, то есть первичное размещение монет — токенов.

Для клиентов криптография играет важную роль в функционировании системы, так как биткойнов (монет или купюр) как таковых нет, а есть только записи (много записей), указывающие на их приход-потребление с разных кошельков разным получателям.

Линий с именами и балансами биткойнов не существует. Есть только биткойн адреса и приватные ключи к случайной последовательности цифр и букв. Адрес сообщается, а ключ открывает доступ к переводу биткойнов. Самый простой и дешевый способ — это простой банковский перевод на крупную криптовалютную биржу с целью покупки по более выгодному курсу.

Однако сейчас это практически невозможно сделать, поскольку банки с подозрением относятся к этим операциям, не хотят иметь дело с этими инструментами и часто блокируют транзакции и могут временно блокировать счета для судебных разбирательств в связи с появлением интереса к высоким технологиям.

В соответствии с российским законодательством все операции осуществляются только в рублях.

Учитывая правовой статус криптовалют в России, можно сделать вывод, что в настоящее время они имеют статус нематериальных активов. Криптовалюты в нашей стране не имеют запрета на использование, но свободно распоряжаться монетами невозможно.

При профессиональном майнинге криптовалют, даже при отсутствии полного правового регулирования, достаточно зарегистрироваться в качестве хозяйствующего субъекта и зарегистрировать доход, полученный от покупки, продажи и майнинга криптовалют (биткойнов). Однако операции с криптовалютами не обозначаются как финансовые, так как они не признаются полноценной валютой или финансовым средством

В ближайшее время появятся первые регуляторы, так как законы необходимы для легализации криптовалют в России. Без наличия нормативно-правовой базы решить проблему контроля невозможно. Поскольку данный вид «виртуальных денег» имеет значительные перспективы, контроль за платежами, транзакциями и другими операциями крайне необходим. Без этого, криптовалюты могут стать способом реализации преступных схем.

Министерство финансов, Центральный банк, межведомственная группа при Государственной Думе, специально созданная для разработки законопроектов по криптовалюте, принимают участие в разработке законодательства, связанного с криптовалютой.

Рассмотрен вариант подхода к криптовалютам как к валютным операциям (наиболее выгодным как для бизнес-структур, так и для государства), т.е. их признанию иностранными деньгами. Этой позицией пользуются многие государства, работающие на официальном уровне с криптовалютами.

Для действующего законодательства в РФ необходимо будет изменить валютное законодательство. Еще одна версия закона — признание криптовалюты платежным средством. Это также потребует изменений в законодательстве, так как Россия запрещает использование денежных суррогатов и получение статуса платежного средства без их легализации, биткоин и другие криптовалюты будут признаны вне закона. Поэтому признанный в стране вариант равенства криптовалют и денег также потребует серьезного изучения⁴.

Анализируется вариант признания криптовалют как имущества с передачей ему оборотоспособной ценности без касания иных категорий финансовой отрасли напрямую.

Таким образом, перед принятием законов, связанных с криптовалютой, необходимо внести изменения в действующее законодательство, которое должно установить собственный правовой режим для регулирования ранее неконтролируемой криптовалюты, так как зарубежный опыт и зарубежное законодательство не всегда могут быть полезными. Помимо непосредственной легализации криптовалют, разработанный закон определит статус их майнинга.

Сегодня в России нет единого мнения по вопросу майнинга криптовалют, несмотря на то, что майнинг биткоинов с каждым годом усложняется, а майнинг других криптовалют менее популярен. Предполагается, что в доме будет запрещено минировать склепы, особенно если количество потребляемой электроэнергии превысит выделенный лимит. В то же время скидки на электроэнергию могут предоставляться для майнинг-ферм. Очень важно регулировать законность платежей.

Пользователей интересует вопрос: возможно ли в будущем осуществлять платежи криптовалютами (даже под контролем), потому что, когда они запрещены в РФ, проводить правовое регулирование блокчейна проблематично. Управлять блокчейном практически невозможно, так как эта система децентрализована и состоит из миллиардов компьютеров. Эту функцию можно отключить, только отключив все компьютеры, на которые выполняется вход. Но контроль за входом и выходом криптовалюты можно осуществлять, взяв под контроль обменники и биржи.

Программа «Цифровая экономика Российской Федерации», реализация которой запланирована на 2019 год, предполагает принятие нормативно-правовых актов, которые обеспечат использование технологий децентрализованного ведения реестров и сертификации прав (блокчейн и др.). Однако к 2019 году могут появиться и другие технологии, и правительству нужно будет принять решение о том, что является блокчейн-платформой для их движения (если другие государства, объединенные в единую сеть, не решат за них) и вообще переключиться на блокчейн.

¹ Натаниел Поппер. Цифровое золото: невероятная история биткоина / пер. с англ. М.: И.Д. Вильямс. 2016. 368 с.

² Артем Генкин, Алексей Михеев. Блокчейн. Как это работает и что ждет нас завтра. М.: Альпина Паблишер, 2017.

³ Александр Болдачев <http://forklog.com/mnenie-normativno-pravovoeregulirovanie-ispolzovaniya-blokcheyna-bes-smyslenno/>

⁴ Цветкова Л. А. Перспективы развития технологии блокчейн в России: конкурентные преимущества и барьеры // Экономика науки. 2017. Т. 3. № 4. С. 275-296.