

Краснодарский университет МВД России

А. Н. Жеребцов

**ЦЕЛЕВАЯ КОНЦЕПЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ**

Краснодар
2023

УДК 342.951+351
ББК 67.401.1
Ж593

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

А. И. Каплунов, доктор юридических наук, профессор (Санкт-Петербургский университет МВД России);

О. В. Катаева, кандидат юридических наук, доцент (Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина).

Жеребцов А. Н.

Ж593 Целевая концепция государственной миграционной политики Российской Федерации и административно-правовой механизм ее реализации / А. Н. Жеребцов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2023. – 160 с.

ISBN 978-5-9266-1904-8

В монографии предлагается система стратегических и отраслевых целей государственной миграционной политики Российской Федерации, основанная на актах стратегического планирования в различных отраслях и сферах публичного управления. Формулируются авторские подходы к определению направлений совершенствования и дальнейшего развития административно-правового регулирования достижения целей государственной миграционной политики на уровне Российской Федерации и на уровне субъектов Российской Федерации. Приводятся пути расширения миграционно-правового режимного регулирования миграционных правоотношений и кодификации российского миграционного законодательства.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.951+351
ББК 67.401.1

ISBN 978-5-9266-1904-8

© Краснодарский университет
МВД России, 2023
© Жеребцов А. Н., 2023

Введение

Проблемы территориальной мобильности населения являются достаточно актуальными уже на протяжении многих десятилетий как на международном, так и на национальном государственном уровнях. Особое значение приобретают данные проблемы на фоне современных мировых гуманитарных катаклизмов, европейского миграционного кризиса, угрожающего единству европейской интеграции. В ходе проводимых исследований проблем миграции населения различными социальными науками уделялось и уделяется достаточно много внимания различным аспектам территориального перемещения населения, что позволило накопить обширный научный багаж знаний об общих закономерностях возникновения, развития и осуществления территориальной мобильности людей, его влиянии на политику, экономику и социальную и демографическую среду государств. Все это весьма значимо для формирования и развития правового регулирования миграционных процессов как на международном, так и на национальном уровнях, ложится в основу стратегического планирования программного управления территориальной мобильностью общества на национальном и даже межгосударственном (интеграционном) уровнях.

Эффективное стратегическое планирование и программное государственное управление невозможно без определения «дерева целей» данного вида деятельности и формирования на основе данных целей административно-правового механизма их достижения.

Решение данных проблем государственной миграционной политики и ее региональных аспектов обосновывает актуальность данного научного исследования в направлении совершенствования административно-правового механизма реализации данного вида государственно-политической деятельности и программного публичного управления в рассматриваемой социальной сфере.

Сформированная по поручению Президента РФ концепция реформирования российского миграционного законодательства, отраженная в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622¹, Плане мероприятий по реализации положений данной концепции, утвержденных Правительством РФ, Перечне поручений Президента РФ по реализации положений концепции, требует новых подходов и решений для целей стабилизации миграционной ситуации в стране на фоне европейского миграционного кризиса и предупреждения миграционных угроз национальной безопасности Российской Федерации, которые предложены в рамках формулируемой авторами целевой концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. Авторами исследования предложены пути совершенствования существующих и становления новых административно-правовых механизмов миграционного режимного регулирования миграционных правоотношений, совершенствования и развития мер административного принуждения и профилактики незаконной миграции, адаптации и интеграции мигрантов в экономическую и социальную среду российского общества. Системное решение данных проблем, по мнению авторов, возможно посредством комплексного целевого подхода к регулированию миграционных правоотношений в Российской Федерации в рамках сформированной системы основных миграционных потоков внутренней (социально-экономической), внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной миграции населения. Данное правовое регулирование территориальной мобильности населения возможно лишь посредством разработки и принятия единого кодифицированного законодательного акта Миграционного кодекса Российской Федерации.

¹ Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

Глава 1. Система целей государственной миграционной политики Российской Федерации

§ 1.1. Эволюция развития системы целей государственной миграционной политики Российской Федерации

За последние 29 лет, с момента принятия первого акта стратегического планирования в сфере миграции населения – Республиканской долговременной программы «Миграция», утвержденной постановлением Правительства РФ от 18 мая 1992 г. № 327, и до настоящего времени, ознаменованного действием Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622, цели миграционной политики страны подверглись серьезным трансформациям, которые объективно обусловлены развитием социально-экономических, демографических и миграционных отношений как в России, так и в мире в целом. Кроме этого, сформулированные в настоящее время цели государственной миграционной политики России в некоторых аспектах диссонируют с иными актами стратегического планирования в различных социальных сферах, что порождает комплекс проблем реализации государственной социально-экономической политики, противоречия и несогласованность в работе различных звеньев механизма государства, и прежде всего в деятельности единой централизованной системы исполнительной власти. Данная несогласованность порождает в числе прочего проблемы дальнейшего совершенствования механизма административно-правового регулирования реализации государственной политики в сфере территориальной мобильности граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Проблема целеполагания в социальном управлении, и в особенности в управлении публичном, принадлежит, как отмечал Г.В. Атаманчук¹, к числу самых актуальных и весьма значимых для управленческой теории и практики деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти и иных субъектов,

¹ См.: Атаманчук В.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 112–115.

наделенных исполнительно-распорядительными полномочиями. Если взять недалекое прошлое, то глобальное общегосударственное целеполагание формировалось в директивных документах съездов партии и доводилось до общества через публикацию материалов этих съездов. Для СССР эти документы были основными документами стратегического планирования, на основании которых Госплан СССР строил «дерево целей» государственного управления. В настоящее время формирование целей государственно-управленческой деятельности государства и общества осуществляется в актах стратегического планирования, к основным видам которых в соответствии с ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в редакции от 18 июля 2019 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹ относятся: а) ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации; б) стратегия социально-экономического развития Российской Федерации; в) стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; г) стратегия научно-технологического развития Российской Федерации.

В сфере миграции традиционно принимаются акты стратегического планирования (программы и концепции), которые формируют цели деятельности всей системы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области государственного управления миграционными процессами. Начиная с момента провозглашения суверенитета Российской Федерации в независимой России был принят целый ряд документов: Республиканская долговременная программа «Миграция» от 18 мая 1992 г.²; Федеральная миграционная программа, утвержденная Указом Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 (с изменениями от 13 июня 1996 г.)³; Федеральная миграционная программа, утвержденная постановлением Правительства РФ от 3 августа 1996 г.

¹ Собрание законодательства РФ, 2014. № 26, ч. 1. Ст. 3378.

² Документ официально опубликован не был. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 3002.

№ 935¹; Федеральная миграционная программа на 1998–2000 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414²; Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р³; Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Президентом РФ 13 июня 2012 г.⁴; Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утвержденная Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622⁵.

При всем при этом следует отметить, что в настоящее время до конца не сформировался подход к теоретическому обоснованию целей государственной политики в сфере миграции населения. Цель государственно-политической деятельности следует рассматривать как сформированное целеполагание, заключающееся:

в образовании адекватной развитому обществу социальной его структуры и форсировании мер по развитию человеческого капитала⁶;

основании на объективно определенных потребностях общественного развития, формирующих общественную мотивацию деятельности по достижении определенного целеполагания;

прямой связанности с необходимостью обеспечения надлежащего качества государственного управления (надлежащего, хорошего, эффективного, разумного, электронного, открытого⁷), укрепления законности и правопорядка в данной сфере, а также

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4177.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.

³ Собрание законодательства РФ. 2003. № 10. Ст. 923.

⁴ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 19.04.2020).

⁵ Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

⁶ См.: Васильев В.П. Государственное управление: социальные цели реформирования // Управление социальными изменениями в нестабильных условиях: Всерос. науч. конф., 24 мая 2016 г. / под общ. ред. В.П. Васильева. М.: МАКС Пресс, 2016. С. 32.

⁷ См.: Аврутин Ю.Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 90–94; Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 245–262; Черкасов К.В., Захаревич Д.А. Некоторые вопросы формирования открытого государственного администрирования в современной России // Административное право и процесс. 2016. № 7. С. 5–9.

повышения ответственности сотрудников органов публичной власти за улучшение уровня жизни граждан Российской Федерации¹;

формировании системы государственного управления общественными процессами (организационно-правовой аспект целеполагания);

определении системы решаемых задач и реализуемых функций при осуществлении государственного или иного публичного управления, иначе говоря, формирования содержания процесса (циклов) государственного управления²;

характеристике процесса публичного управления, а также в связи с выделением в нем, помимо субъекта и объекта публичного управления, еще и методов государственно-управленческого воздействия на общественные отношения³;

формировании особого блока отношений, оформленных в качестве правового режима (отношения в сфере государственного стратегического планирования⁴);

адекватности объема правовой компетенции государства и его органов, формировании необходимых ресурсов публичного управления⁵;

нормативно-правовом обеспечении целеполагания, т. е. придания цели нормативного содержания⁶;

многоаспектности целеполагания, где выделяется основная цель и цели, производные от основной, т. е. формирований «дерева целей» публичного управления⁷;

¹ См.: Писаревский Е.Л. Качество государственного управления: проблемы целеполагания // Административное право и процесс. 2013. № 10. С. 3.

² См.: Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8. С. 18–28.

³ См.: Андрюхина Э.П., Ахрем И.В., Бакурова Н.Н. и др. Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учеб. для магистров / под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017. С. 79.

⁴ См.: Там же.

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Кучинская А.В., Галиновская Е.А. Правовые особенности формирования государственной политики в области управления земельными ресурсами // Журнал российского права. 2020. № 2. С. 132.

⁷ См.: Атаманчук В.В. Теория государственное управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 117; Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 10–15.

территориальной и отраслевой дифференциации предвосхищения желаемого результата публично-управленческой деятельности¹.

Приведенная система признаков, характеризующих процессы целеполагания при осуществлении государственно-политической управленческой деятельности, дает возможность формировать научно-обоснованную концепцию целеполагания в различных экономических, социальных и политических сферах деятельности общества и государства, его отдельных институтов и социальных общностей (групп). По нашему мнению, приведенная система характеристик целей государственной политики в сфере публичного управления является методологической основой любого вида публично-управленческого целеполагания. Без учета приведенных характеристик невозможно формирование, по нашему мнению, научно обоснованной концепции целеполагания в различных сферах общественной жизни, в том числе и в сфере территориальной мобильности населения. Для полноценного анализа целей государственной миграционной политики уместно подвергнуть анализу эволюцию целей управленческой деятельности государства в сфере миграции населения (территориальной мобильности населения) на различных этапах развития современной российской государственности.

К числу первых актов, определяющих цели государственной политики по управлению территориальной мобильностью населения, следует отнести Республиканскую долговременную программу «Миграция» от 18 мая 1992 г. Л.Л. Рыбаковский так охарактеризовал демографическую ситуацию в стране в указанное время: «В последнее десятилетие XX и первое десятилетие XXI вв. (1991–2010 гг.) в результате наступившей депопуляции миграция стала выступать фактором компенсации естественной убыли населения. Заметим, что 1991 г. – это последний год, когда был хотя и небольшой, но все же естественный прирост населения, который вместе с миграционным сальдо завершил продолжавшуюся в течение 55 послевоенных лет восходящую демографическую динамику. В 1992 г., несмотря на естественную убыль, численность

¹ См.: Зубарев С.М. К вопросу о взаимосвязи предмета и системы отечественного административного права // Административное право и процесс. 2017. № 9. С. 8–12.

населения за счет миграции увеличилась, правда на мизерную величину (0,1 млн человек). Все последующие годы оно сокращалось, так как миграционное сальдо было недостаточным, чтобы полностью компенсировать естественную убыль»¹. При всем при этом приведенная программа определяла следующие цели и приоритеты государственной миграционной политики страны.

1. *Защита прав и интересов граждан России, проживающих как на ее территории, так и за ее пределами.* Данная цель основывалась на общепризнанном суверенном праве государства, заключающемся в защите прав и свобод своих граждан, находящихся на территории государства, от негативных факторов внешней миграции из-за рубежа, а также защите прав и свобод граждан Российской Федерации, оказавшихся за границей. Данная цель, сформированная в начале 90-х гг. XX в., в различной степени модернизации сохранила свое значение и для последующих актов стратегического планирования, определяющих цели государственной миграционной политики страны.

2. *Управление миграционными процессами в России, регулирование въезда (выезда) мигрантов в Россию, оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам* – данная цель впервые провозгласила необходимость государственно-властного воздействия субъектов, осуществляющих государственно-политическую и управленческую деятельность, на процессы территориальной мобильности людей. Причем это управленческое воздействие, в соответствии с Республиканской долговременной программой «Миграция» от 18 мая 1992 г., должно было осуществляться по следующим направлениям, определяемым как виды миграционных потоков, которые выделялись по содержанию и характеру территориальной мобильности людей: внешней и вынужденной миграции населения. Между тем в программе не акцентировано внимание на необходимости управленческого воздействия на такие миграционные потоки, как поток внутренней (социально-экономической), поток внешней трудовой (которая не выделялась в самостоятельный поток из внешней миграции) и поток незаконной миграции населения. В рамках реализации данной цели в период функционирования

¹ Рыбаковский Л.Л. Миграционная политика в контексте национальных интересов России // Уровень жизни населения регионов России. 2011. № 12. С. 35.

Республиканской долговременной программы «Миграция» от 18 мая 1992 г. формировалась система органов государственной власти, наделенных полномочиями в сфере управления миграционными процессами. Так, по утверждению А.Н. Сандугея, «после распада Союза ССР в 1991 г. при Министерстве труда и занятости населения РСФСР создается Комитет по делам миграции населения¹. Спустя полгода, 16 июня 1992 г., на базе Комитета по делам миграции населения при Министерстве труда и занятости населения Российской Федерации образуется Федеральная миграционная служба России^{2»3}. Наделялись полномочиями в сфере миграции населения и другие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и даже органы местного самоуправления⁴. Сформировав данную цель в 1992 г., государство начало формировать организационно-правовую систему управления миграционными процессами, которая до конца так и не была сформирована в рамках приведенной миграционной программы.

3. *Содействие социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации путем создания законных и гуманных условий приема и размещения.* Приведенная цель заключалась в формировании идеи «гуманной миграционной политики государства», основанной на общепризнанных принципах и нормах действующего в то время международного права, и, прежде всего, была направлена на реализацию третьей стадии миграционного процесса «приживаемости мигрантов по новому месту пребывания (жительства)»⁵. Приведенная цель приобретала

¹ Вопросы Министерства труда и занятости населения РСФСР: постановление Правительства РСФСР от 28 дек. 1991 г. № 80 (в ред. от 20 февр. 1992). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Федеральной миграционной службе России: указ Президента РФ от 14 июня 1992 г. № 626 (в ред. от 9 авг. 2000 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 25. Ст. 1422.

³ Сандугей А.Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 26.

⁴ См.: Горбань А.Е. Компетенция миграционных органов в субъектах Российской Федерации. Краснодар, 2005.

⁵ См.: Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: стадии миграционного процесса // Миграция в России, 2001. № 5. С. 11–12.

особую актуальность в связи с присоединением Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев от 28 июля 1951 г.¹, которая вступила в силу для Российской Федерации с 1 февраля 1993 г. При этом обращает на себя внимание формулировка приведенной цели. Целеполагание ориентировало систему органов государственной власти и органов местного самоуправления на осуществление социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов, что предполагало создание региональных программ приема и размещения вынужденных мигрантов (беженцев и, прежде всего, во множестве появившихся вынужденных переселенцев). В целом следует признать, что приведенная цель хотя и не была по экономическим причинам реализована в полном объеме, но между тем определенные меры по защите данной группы «обездоленных» мигрантов были предприняты.

4. *Осуществление международного сотрудничества в области миграции населения.* Данная цель актуализировала потребность интеграции Российской Федерации в систему международных институтов в сфере миграции, и прежде всего функционирующих в рамках ООН (Управление Верховного комиссара по делам беженцев, Международная организация миграции, Международная организация труда и др.) и других международных региональных организаций.

Дальнейшим шагом, направленным на совершенствование целеполагания государственной миграционной политики, стало принятие Указа Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668, утвердившего Федеральную миграционную программу², постановления Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 935 «Об уточнении Федеральной миграционной программы»³ и постановления Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы»⁴. Приведенные три нор-

¹ О присоединении Российской Федерации к Конвенции о статусе беженца и Протоколу, касающемуся статуса беженца: постановление Верховного Совета РФ от 13 ноября 1992 г. № 3876-1. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² Собрание законодательства РФ. 1994. № 18. Ст. 2065.

³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4177.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.

мативных правовых акта сформулировали идентичные цели государственной миграционной политики, которые сводились к следующим положениям.

Регулирование миграционных потоков. В рамках указанных программных документов миграционный поток понимался как совокупность территориальных перемещений населения, совершающихся в определенное время в рамках той или иной территориальной системы. В пределах приведенной цели регулирование должно осуществляться в отношении вынужденной, внешней, внешней трудовой, незаконной и внутренней (социально-экономической) миграции.

Преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции. Данная цель обосновывала актуальность деятельности государства в сфере незаконной миграции населения. Проблема незаконной миграции является весьма актуальной, так как данный поток оказывает существенное влияние на социально-экономическое и криминогенное состояние общественных отношений в стране. При этом значимость данного миграционного потока заключается в отсутствии определенных данных о количественном составе данного вида мигрантов. Так, по мнению отдельных ученых, показатели незаконной миграции варьируются от 1,5 до 15 млн человек¹, другие считают, что численность незаконных мигрантов в России составляет около 3,6 млн человек². Официальные источники исходят из того обстоятельства, что количество незаконных мигрантов варьируется от 8 до 10 млн человек³. Все это свидетельствует о значительности данного миграционного потока для миграционной ситуации в Российской Федерации как ранее (при условии открытости границ между республиками бывшего СССР), так и сейчас. Профилактика, предупреждение и пресечение незаконной миграции населения являются важной целью миграционной политики любого государства. Между

¹ См.: Вакуленко Е.С., Цимайло В.В. Учет нелегальной миграции населения: методы и оценки // Миграция в России, 2000–2012: хрестоматия: в 3 т. / сост.: Н.В. Мкртчян, Е.В. Тюрюканова; гл. ред. И.С. Иванов. Т. 1. Миграционные процессы и актуальные вопросы миграции. М., 2013. Ч. 1. С. 317–318.

² См.: В России находится 3,6 млн незаконных мигрантов. URL: <http://www.itar-tass.com> (дата обращения: 16.04.2020).

³ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год. // Рос. газ. 2019. 11 июля.

тем анализ положений рассматриваемых программ позволяет признать, что данные акты стратегического планирования предусматривали организацию и осуществление лишь иммиграционного контроля. Решение вопросов преодоления негативных последствий незаконной миграции уместно начинать с формирования административно-правовой основы профилактики, предупреждения и пресечения незаконной миграции, которая в рамках рассматриваемых программ реализована не была. Изложенное позволяет признать, что наиболее правильно данную цель государственной миграционной политики следовало бы сформулировать следующим образом: *формирование и реализация административно-правовых и организационных мер, направленных профилактику, предупреждение и пресечение незаконной миграции населения.*

Обеспечение беспрепятственной реализации прав и свобод мигрантов. Данная цель заключается в необходимости, прежде всего, формирования правового статуса всех видов мигрантов. Актуальность данной цели определяется потребностью не только в формировании правового статуса мигрантов, но и в обеспечении его реализации, тем более что постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 935 «Об уточнении Федеральной миграционной программы»¹ и постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 «О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы»² приводят обширную систему субъектов миграции – мигрантов. Давая характеристику приведенной цели государственной миграционной политики страны, которая реализовывалась с 1994 по 2001 г., следует констатировать, что она в полной мере достигнута не была, так как в этот период не были приняты основные законодательные акты в сфере миграции населения, за исключением Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»³ и отдельных подзаконных нормативных правовых актов. Следует также отметить, что в рассматриваемый период в полной мере организационно обеспечена беспрепятственная реализация прав и свобод мигрантов не была. Это было обусловлено

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 35. Ст. 4177.

² Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5406.

³ Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

дуализмом управления миграционными процессами, который характеризовался закреплением полномочий в сфере внутренней, внешней и незаконной миграции за МВД России и в сфере внешней трудовой и вынужденной миграции за Федеральной миграционной службой¹. Нельзя не отметить также, что в 2000 г. функции ФМС России были переданы во вновь созданное Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики РФ, которое просуществовало чуть более года и было упразднено². Вся приведенная организационно-правовая «чехарда» не могла не повлиять на эффективность реализации рассматриваемой цели государственной миграционной политики России.

Осуществление гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории Российской Федерации. Данная цель вообще вряд ли может расцениваться как цель государственной миграционной политики, так как носит морально-этический и нравственный аспект. При всем при том совершенно непонятно, почему государственная миграционная политика целой страны должна акцентировать внимание на гуманном отношении лишь к лицам, ищущим убежище на территории страны. Получается, что гуманного отношения не требуют лица, обратившиеся с ходатайством о признании беженцем, вынужденным переселенцем, признанные таковыми и иные виды вынужденных мигрантов. В связи с этим отмеченная цель государственной миграционной политики страны скорее должна была быть сформулированной как цель адаптации и интеграции мигрантов в социальную и национально-этническую среду российского общества, но данная цель в миграционной политики России появилась позже.

В целом следует констатировать следующее.

Во-первых, до начала 2000-х гг. государственная миграционная политика страны отражалась в государственных программах, которые выступали актами стратегического планирования в сфере миграции населения в России.

¹ Об утверждении Положения о Федеральной миграционной службе России: постановление Правительства РФ от 1 марта 1993 г. № 173 (в ред. от 6 нояб. 1998 г.) // САПП РФ. 1993. № 10. Ст. 836.

² См.: Сандугей А.Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 26.

Во-вторых, цели формулировались бессистемно, не охватывая всех необходимых направлений государственно-политической деятельности по управлению миграционными процессами. Отдельные цели выглядели весьма усеченно, не отражая потребности управленческого воздействия на миграционные процессы, а порой носили в своем содержании не государственно-управленческий, а морально-нравственный характер.

В-третьих, реальное достижение приведенных в рассмотренных нами актах целей государственной миграционной политики было затруднительно по многим экономическим, социальным, организационным и правовым причинам.

В последующем цели государственной миграционной политики формулировались уже не в государственных программах, а концепциях государственного регулирования или концепции государственной миграционной политики.

Новым этапом стратегического планирования в сфере миграции стало принятие Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р. Данный документ принципиально по-новому подошел к определению целей государственной миграционной политики России, которые получили определенное развитие в последующих актах стратегического планирования. Приведенный документ закреплял следующие цели (мы подчеркиваем: не государственной миграционной политики России, а *регулирования миграционных процессов* в Российской Федерации).

1. *Формирование устойчивого социально-экономического и демографического развития страны.* Данная цель фактически констатировала то обстоятельство, что государственная миграционная политика России является составной частью государственной социально-экономической и демографической политики, выступая неотъемлемой частью приведенных видов государственных политик. Это подтверждают следующие обстоятельства: во-первых, акты стратегического планирования в социально-экономической и демографической сферах содержат разделы, посвященные вопросам миграции населения; во-вторых, признается, что государственная миграционная политика является неотъемле-

мой частью государственной политики в социально-экономической и демографической сферах; в-третьих, констатируется тот факт, что государственная миграционная политика страны в конечном счете выступает дополнительным государственно-политическим и управленческим, в том числе правовым, инструментом (средством) реализации указанных видов государственной политики.

Рассматриваемый целевой ориентир впервые в Российской Федерации определил необходимость управления миграцией населения в качестве дополнительного инструмента более широких сфер государственно-управленческой деятельности государства. При этом каждый из потоков решает в рамках государственной миграционной политики собственные задачи социально-экономического и демографического устойчивого развития государства.

2. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации. Представленная цель является другой новой и значимой целью государственной миграционной политики России. Выступая составной частью государственной политики в сфере обеспечения национальной безопасности, государственная миграционная политика должна строиться таким образом, чтобы обеспечить реализацию национальных интересов Российской Федерации посредством реализации стратегических национальных приоритетов в сфере государственной и общественной безопасности, повышения качества жизни российских граждан и обеспечения устойчивого экономического роста. Это означает, что государственная миграционная политика органически связана со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683¹, а сформулированная цель является одной из значимых и вполне обоснованных целей государственной миграционной политики страны.

3. Удовлетворение потребностей растущей российской экономики в трудовых ресурсах. Приведенная цель, как и пятая цель рассматриваемой Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р., установлена в целях повышения эффективности государственного управления внешней трудовой миграцией населения. В рассматриваемый период

¹ Собрание законодательства РФ. 2016. № 1, ч. 2. Ст. 212.

данная цель имела приоритетное значение, так как в то время господствовала либерально-экономическая идея расширения привлечения в экономику дешевой иностранной рабочей силы в ущерб российскому национальному рынку труда. Между тем остро стояла задача выведения иностранных работников из тени, существовала насущная задача легализации большого числа скрытых внешних трудовых мигрантов, что требовало существенного реформирования административных процедур получения разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы, получения разрешения иностранными работниками на осуществление трудовой деятельности в России.

Следует признать, приведенная цель в рамках рассматриваемой концепции системно решена не была. Принятый Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹ содержал единственную ст. 13, посвященную внешней трудовой миграции населения. Однако правовое регулирование данного миграционного потока продолжало регламентироваться на уровне подзаконных нормативных правовых актов, например постановления Правительства РФ от 30 декабря 2002 г. № 941 «О порядке выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на работу»² и др. При всем при том нам представляется, что приведенная цель государственной миграционной политики России была излишней и реализовывалась в рамках первой цели, отмеченной в рассматриваемой концепции.

4. *Рациональное размещение населения на территории страны.* Представленная цель Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации направлена на формирование системы задач, которые должны быть решены в рамках внутрипереселенческой политики страны. При этом за почти 30-летний период существования современной России каких-либо серьезных мер по реализации переселенческой политики страны не осуществлялось. Не было предпринято никаких мер по переселению в малонаселенные районы страны населения в рамках рассматриваемой Концепции, которая реализовывалась почти 16 лет,

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

² Собрание законодательства РФ. 2003. № 1. Ст. 134.

за исключением, пожалуй, лишь мнимой попытки предоставления «дальневосточного гектара»¹ и переселения соотечественников, проживающих за рубежом². Все это в конечном счете свидетельствует, что определенная в Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации цель рационального размещения населения на территории страны практически не реализовывалась.

5. Использование интеллектуального и трудового потенциала мигрантов. Представленная цель получила активную реализацию посредством совершенствования законодательного регулирования потока внешней трудовой миграции и внесения изменений в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 1 марта 2020 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³ в части привлечения и использования в Российской Федерации высококвалифицированных работников. Приведенная цель формулировалась весьма широко и не сводилась только к использованию труда высококвалифицированных иностранных работников. В ней продолжала прослеживаться одна и та же либеральная идея – привлечение большего количества дешевой иностранной рабочей силы на российский рынок труда, беспощадная их эксплуатация без каких-либо социальных гарантий в ущерб работникам – российским гражданам. Эта тенденция продолжается сохраняться и до настоящего времени с различной степенью интенсивности. В связи с этим нам представляется необходимым отметить, что рассматриваемая цель, сформулированная

¹ См.: Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ (в ред. от 18 июля 2019 г.) // Собр. законодательства РФ. 2016. № 18. Ст. 2495.

² См.: О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента РФ от 14 сент. 2012 г. № 1289 (в ред. от 15 марта 2018 г.) // Собр. законодательства РФ. 2012. № 38. Ст. 5074; О порядке согласования проекта программы субъекта Российской Федерации по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом: постановление Правительства РФ от 18 сент. 2013 г. № 818 (в ред. от 5 сент. 2018 г.) // Собр. законодательства РФ. 2013. № 38. Ст. 4830 и др.

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

как самостоятельная, является бесполезной или реально скрывающей вредоносный свой характер для российской государственной миграционной политики. Представляется, что приведенная цель должна иметь иное целеполагающее значение и смысловое содержание.

Следует в заключение анализа целей Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации признать следующее.

Во-первых, как видно из приведенных целей государственная миграционная политика в начале XXI в. переориентировалась на социально-экономические приоритеты ее осуществления, что в целом характеризовало ее как либеральную государственную миграционную политику.

Во-вторых, само название документа «Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации» вызывает больше проблем, чем то, чего хотели добиться этим документом. При этом из сформированных в данном документе целей можно выделить три основные: социально-экономическую, обеспечение национальной безопасности и осуществление переселенческой политики. Остальные цели стратегическими целями признаны быть не могут.

В-третьих, анализ положений данного документа в части задач, решаемых в рамках данной Концепции, свидетельствует об отсутствии их корреляции с предложенными целями, что уже свидетельствует о невозможности ее исполнения в соответствии с определенными направлениями целеполагания.

Следующим этапом формирования системы целеполагания в сфере миграции населения стала Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденная Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622¹. В данном документе в качестве целей государственной миграционной политики России выделяется следующее.

1. *Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, защищенности и комфортности для проживания населения Российской Федерации.* В рамках данной цели на первое место выходит проблема обеспечения национальной безопасности

¹ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 19.04.2020).

государства. Это обусловлено, прежде всего, теми процессами, которые имели место в Европе в связи с наплывом незаконных и неконтролируемых мигрантов в страны Европейского союза (ЕС). Эти угрозы связаны с возможностью проникновения на территорию страны террористических и экстремистских элементов, ростом числа преступлений, совершаемых иностранными гражданами, высокой степенью административной деликтности иностранных граждан и лиц без гражданства, особенно в экономической сфере, сфере налогообложения и т. п. Все это требовало и требует в настоящее время активных действий государственной власти всех уровней и местного самоуправления решения проблем незаконной миграции населения.

2. *Стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации.* Приведенная цель характеризует миграцию населения и государственную миграционную политику как неотделимую часть демографических процессов и государственной политики в сфере демографии. Так, за первый квартал 2018 г. миграционный прирост населения в Российской Федерации составил 46 738 человек. За тот же период 2019 г. он уже составил 73 765 человек¹. В первом квартале 2019 г., по сравнению с аналогичным периодом 2018 г., в России отмечалось снижение числа родившихся (в 82 субъектах Российской Федерации) и числа умерших (в 69 субъектах). В целом по стране в первом квартале 2019 г. число умерших превысило число родившихся в 1,3 раза (в январе 2018 г. – в 1,2 раза), в 39 субъектах Российской Федерации – в 1,5–2,2 раза². Приведенные статистические данные позволяют признать, что именно миграционный прирост населения восполняет естественную убыль населения в Российской Федерации. В настоящее время следует констатировать, что приведенная цель государственной миграционной политики достигается лишь как цель компенсации естественной убыли населения Российской Федерации и стабилизации численности ее населения.

3. *Содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе.* Следует признать, что данная цель

¹ Рязанцев С.В., Письменная Е.Е. Внешняя миграционная политика России: социально-правовой аспект // Миграционное право. 2018. № 2. С. 23–26.

² URL: http://www.gks.ru/bgd/free/b19_00/IssWWW.exe/Stg/dk04/8-0.doc (дата обращения: 12.06.2019).

переходила из одного акта стратегического планирования в последующий и фактически являлась одной из ключевых целей государственной миграционной политики России начиная с начала 90-х гг. XX в.

Подводя итог анализу целей, определенных в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, следует отметить следующее.

Во-первых, представленная система целей более лаконично и последовательно формулировала цель государственной миграционной политики страны, отражала реальные потребности государства в рассматриваемой социальной сфере. Одновременно она страдала и недостатками, свойственными иным актам стратегического планирования, принятым в Российской Федерации ранее.

Во-вторых, следует признать, что сформулированные в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. цели формировали два стратегических направления целеполагания: социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности государства.

Современным документом стратегического планирования в сфере государственного управления миграцией населения в Российской Федерации является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622¹. Данный документ определил следующие цели государственно-управленческой деятельности в области миграции населения.

1. *Создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны.* Представленная цель весьма многогранна, так как она предполагает формирование некоей миграционной ситуации, которая могла бы обеспечить решение задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития. Создание соответствующей миграционной ситуации, отвечающей потребностям достижения рассматриваемой цели, предопределяется в п. 22 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы в качестве основного направления миграционной

¹ Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

политики России. Между тем анализ Концепции предусматривает и противоречивые с данной целью положения. Например, в п. 15 Концепции отмечается, что «...обеспечивая соблюдение разумного баланса государственных, общественных и частных интересов, важно сохранять открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые не связывают с ней свое будущее или будущее своих детей и не намерены полностью интегрироваться в российское общество, но рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей, соблюдают требования законодательства Российской Федерации, бережно относятся к ее окружающей среде и природным ресурсам, материальным и культурным ценностям, уважают многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни российского населения». Анализ положений Концепции позволяет выделить и другие весьма противоречивые положения, которые сформулированы вразрез с представленной целью государственной миграционной политики.

2. *Повышение качества жизни населения России.* Представляется, что представленная цель является весьма сомнительной. Каким образом авторы Концепции хотят посредством управления миграцией населения повысить качество жизни населения России? Никак не вытекает возможность достижения данной цели и тексте Концепции. Достижение приведенной цели не обозначается и в основных направлениях миграционной политики России, определенных в пп. 22–27 Концепции. Можно с определенной натяжкой отнести к основному направлению по достижению рассматриваемой цели направление по созданию условий для снижения диспропорции в размещении населения и решения задач пространственного развития Российской Федерации. В связи с этим следует констатировать, что предложенная цель государственной миграционной политики вряд ли может быть определена как самостоятельная в рамках рассматриваемой Концепции. Данная цель, по нашему мнению, должна достигаться в соответствии с концепцией (стратегией) государственной социально-экономической политики страны, составной частью которой является миграционная политика.

3. *Обеспечение безопасности государства.* Данная цель является дополняющей государственную политику в сфере обеспечения государственной безопасности, сформулированную в Указе Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»¹. Она достигается посредством формирования эффективной управленческой деятельности в рамках всех миграционных потоков, и в особенности потока незаконной миграции, который в большей степени угрожает безопасности, стабильности и суверенитету Российского государства. Данную цель уместно отнести к стратегическим целям деятельности всего механизма современного государства, реализующего предоставленные отдельным звеньям данного механизма полномочия в сфере миграции населения.

4. *Защита российского национального рынка труда.* Данная цель вполне решаемая, частично посредством эффективно реализуемой миграционной политики, и прежде всего в сфере внешней трудовой миграции населения. Очевидно, что достижение цели защиты национального рынка труда возможно, лишь осознавая его современное состояние и тенденции, происходящие на этом рынке в течение ближайших лет.

В экономической науке высказываются мнения о том, что естественное движение населения свидетельствует о депопуляции населения страны, снижение числа работающих граждан Российской Федерации и, как следствие, возможности роста экономики обосновываются необходимостью привлечения иностранной рабочей силы на российский рынок труда². Другие ученые-экономисты считают необходимым восполнение дефицита рабочей силы за счет осуществления активной политики занятости населения. При всем при том следует констатировать, что представленная цель государственной миграционной политики имеет определенные потребности в их достижении. Защита национального рынка труда необходима в контексте предупреждения и пресечения незаконной миграции иностранной рабочей силы. При этом требуется стимулирование привлечения квалифицированной рабочей силы

¹ Собрание законодательства РФ. 2016. № 1, ч. 2. Ст. 212.

² См.: Пономарева Г.Т., Осташева А.Ю. Демографическое развитие РФ и его влияние на рынок труда // Человек. Общество. Инклюзия. 2015. № 1(21). С. 80–91.

в отрасли экономики и иные социально-культурные сферы, где потребность в них объективно необходима. Приведенная цель целесообразна и в контексте реализации иных целей государственной миграционной политики России, например цели социально-экономического, пространственного и демографического развития страны и защиты российского национального рынка труда.

5. *Поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе.* Данная цель государственной миграционной политики неразрывно связана с целью обеспечения национальной безопасности, так как предупреждение правонарушений националистической и экстремистской направленности является одной из ключевых задач обеспечения национальной безопасности российского многонационального государства. Значимость данной цели весьма велика, что подтверждается статистическими данными. Так, например, за три месяца 2020 г. в Российской Федерации зарегистрировано 210 преступлений экстремистской направленности, что составило рост 40,9% по сравнению с аналогичным периодом 2019 г.¹ За весь 2019 г. было зарегистрировано 585 преступлений данного вида². Однако следует признать, что данная цель может и должна быть реализована в рамках более глобальной стратегической цели обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

6. *Защита и сохранение русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России.* Анализ положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, однако, никак не свидетельствует, что для достижения приведенной цели в указанном документе предусмотрены соответствующие принципы и задачи, за исключением задачи совершенствования правовых, организационных и иных механизмов, регулирующих и обеспечивающих: добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, а также иных лиц, которые способны успешно интегрироваться в российское общество; въезд в Российскую Федерацию и пребывание на ее территории иностранных граждан, желающих развивать

¹ См.: Состояние преступности в России (за январь – март 2020 г.). М.: ГИАЦ. 2020. С. 8.

² См.: Там же.

экономические, деловые, профессиональные, научные, культурные и иные связи, изучать язык, историю и культуру России, способных благодаря своей трудовой деятельности, знаниям и компетенциям содействовать экономическому, социальному и культурному развитию страны.

Между тем отдельные аспекты основных направлений реализации государственной миграционной политики в определенной степени направлены на обеспечение достижения цели защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России. К таким основным направлениям следует отнести: а) совершенствование механизмов реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом; б) формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации; в) принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, включая оформление документов, удостоверяющих личность, лицам без гражданства, не имеющим таких документов; г) повышение доступности образовательных услуг для иностранных граждан, включая совершенствование правил въезда в Российскую Федерацию и пребывания на ее территории иностранных граждан, в целях обучения в российских образовательных организациях; д) совершенствование механизмов отбора талантливой иностранной молодежи для поступления в российские образовательные организации в пределах выделяемых квот.

Сравнительный анализ приведенных целей государственной миграционной политики, отраженных в актах стратегического планирования, позволяет отметить следующие общие закономерности, дающие возможность сделать впоследствии определенные выводы, направленные на дальнейшее совершенствование административно-правового регулирования миграционных правоотношений.

Во-первых, каждая из принятых ранее миграционных программ (концепций) предопределяла шаги, направленные на совершенствование административно-правового регулирования и организации государственного управления миграцией населения в России, причем наблюдался отказ от применения термина «государственное управление миграцией» и его замена – «государственное регулирование миграции».

Во-вторых, начиная с 1994 г. актуализировалась такая цель политики, как преодоление негативных последствий стихийно развивающихся процессов миграции населения, т. е. акцентировалось внимание на предупреждении и пресечении незаконной миграции населения.

В-третьих, начиная с 2003 г. цели миграционной политики начинают трансформироваться в сторону совершенствования социально-экономической сферы функционирования российского общества, обеспечения государственной безопасности и межнационального согласия, сохранения историко-культурного наследия народов России.

В-четвертых, «красной строкой» через все государственные миграционные программы проходит цель создания условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов и обеспечения гуманного отношения к лицам, ищущим убежища на территории России. При этом данная цель подверглась незначительной трансформации в сторону необходимости повышения качества жизни населения страны, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе и защиты и сохранения русской культуры, языка и историко-культурного наследия народов России.

§ 1.2. Научные взгляды на проблему целей государственной миграционной политики России

Изучение вопроса целей государственной миграционной политики в современной отечественной науке позволяет признать, что проблемы ее целей изучались преимущественно представителями экономической, социологической и демографической наук. Юристы данную проблему стали активно исследовать лишь в начале XXI в.

Первыми исследователями проблем целеполагания в сфере миграции в начале XXI в. стали М.В. Немытина¹, С.А. Прудникова², И.Ю. Сизов³, А.Н. Торохов⁴, Н.Н. Тоцкий⁵, М.Л. Тюркин⁶ и автор данной публикации⁷. При этом приведенные авторы преимущественно обращали внимание на юридическое оформление экономических потребностей целеполагания в рассматриваемой сфере государственно-политической деятельности. Очевидно, что это и есть основная задача юридической науки. Между тем нельзя не признать, что экономический, социологический и демографический аспекты также не являются единственными для формирования целостной системы целеполагания в сфере миграции населения. В рассматриваемый период практически отсутствовала целевая оценка миграционных процессов с точки зрения их право-

¹ См.: Немытина М.В. Регулирование миграционных процессов в России: соотношение политики и права // Миграция в России. Проблемы правового обеспечения: сб. науч. статей / под ред. М.В. Немытиной. Саратов, 2001.

² См.: Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации / под ред. А.С. Прудникова, М.Л. Тюркина. М.: ЮНИТИ, 2006.

³ См.: Сизов И.Ю. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

⁴ См.: Торохов А.Н. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

⁵ См.: Тоцкий Н.Н. государственно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

⁶ См.: Тюркин М.Л. Миграционная система Российской Федерации: концептуальные организационно-правовые основы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

⁷ См.: Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: КубаньКино, 2007; Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционных отношений и генезис консервативной правовой миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: КубаньКино, 2007. С. 98–126.

охранительной составляющей. Оценивая содержание миграционной политики, Л.Л. Рыбаковский в структуре миграционной политики страны признавал уместным выделять как минимум три основных элемента: цель, концепцию, средства и меры, необходимые для достижения цели¹.

Экономисты и социологи (демографы) признавали в рассматриваемый период, что на «...настоящем этапе эволюции России в качестве федеративного, многонационального государства важно, чтобы миграционная политика носила территориально дифференцированный характер, что, с одной стороны, вытекает из сущности миграции как межтерриториального явления, а с другой стороны, связано со значительным региональным разнообразием миграционных проблем»². Это обуславливало, по мнению С.В. Рязанцева, потребность в формировании многообразных целей миграционной политики страны и направлений их достижения³. Основной концептуальный подход, сформировавшийся в начале XXI в. в рамках экономической, социологической и демографической науки по вопросу целей государственной миграционной политики, заключался в том, что «...она призвана обеспечить рациональное размещение населения с точки зрения эффективного развития экономики и систем расселения, улучшение качественного состава населения, равномерное развитие территорий, сглаживание социально-экономических различий в условиях жизни»⁴. Детализация приведенной цели отдельными социологами видится в ее конкретизации, заключающейся в необходимости привлечения мигрантов на постоянное и временное место жительства; создании постоянного населения территории; обеспечении трудовыми ресурсами экономических объектов и регионов; стабилизации численности населения тех или иных территорий; повышении миграционной

¹ Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М.: Наука, 1987.

² Сухорадо Ю.А. Основные направления повышения эффективности миграционной политики в России и ее полиэтнических регионах // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 9. С. 174.

³ См.: Рязанцев С.В. Современный демографический портрет Северного Кавказа. Ставрополь, 2003

⁴ См.: Воробьева О.Д. Миграция населения: миграционная политика // Миграция в России: приложение. М., 2001. Вып. 6. С. 8.

активности коренных жителей; сдерживании притока мигрантов¹. В конечном счете цели были благие, но в итоге все это трансформировалось в привлечение на территорию Российской Федерации «дешевой, маргинализированной и бесправной» рабочей силы из стран СНГ, при этом отдельные авторы отмечали, что поток такой рабочей силы начинает иссякать, что будет пагубным для экономики страны, так как идет процесс старения российского населения.

Так, например, отдельные авторы отмечают последствия отказа от внешних трудовых мигрантов: «...в таких условиях экономический спад представляется неизбежным, что повлечет за собой падение уровня жизни населения – снижение доходов и зарплаты, замораживание, а возможно, и снижение пенсий, сокращение социальных программ. Для возмещения убыли трудоспособного населения придется прибегнуть и к таким непопулярным мерам, как резкое повышение пенсионного возраста, удлинение рабочего дня, относительное сокращение очного образования. Государство вынуждено будет сокращать как человеческие, так и экономические возможности поддержки институтов, обеспечивающих безопасность страны, – армии и милиции, всей системы государственного управления»². Далее приведенные авторы отмечают, что решать проблемы дефицита рабочей силы возможно посредством замещающего притока иностранной рабочей силы, что позволит обеспечить дальнейший экономический рост в государстве и, как следствие, повышение уровня жизни населения, увеличения пенсий и иных социальных выплат, более широкие возможности социального обеспечения, сохранение системы образования, поддержание в стабильном состоянии армии и милиции³. С подобного рода целевым подходом к формированию и в особенности реализации современной государственной миграционной политики вряд ли

¹ См.: Сухорадо Ю.А. Основные направления повышения эффективности миграционной политики в России и ее полиэтнических регионах // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 9. С. 174.

² Неклюдова Н.П., Мельникова А.С. Разработка механизмов исследования и управления миграционными процессами // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 1. С. 145.

³ См.: Неклюдова Н.П., Мельникова А.С. Разработка механизмов исследования и управления миграционными процессами // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 1. С. 145.

можно согласиться в полной мере. В связи с этим уместно признать наличие и иных подходов к формированию целей рассматриваемого вида государственно-политической деятельности. Так, например, Ю.А. Сухорадо признает, что роль государственной миграционной политики не должна сводиться лишь к планированию движения населения и управления им¹. Данное утверждение является вполне обоснованным, тем более что данное мнение автора подтверждается отмеченными и приведенными нами выше целями государственной миграционной политики.

В целом следует констатировать, что в современных научных исследованиях, проводимых экономистами, социологами и демографами, цели государственной миграционной политики Российской Федерации заключаются в развитии и расширении трудовых ресурсов страны, которое должно влечь рост экономики и благосостояния населения, а также восполнение убыли населения государства и его рационального размещения на территории Российской Федерации. Следует признать, что в данном подходе сформирован лишь социально-экономический аспект миграционной политики, который не может быть единственным.

В юридической науке XXI в. не сформировалось концептуального подхода в определении целей государственной миграционной политики России. При этом весьма распространенным является подход в правовом обеспечении сформированной социально-экономической концепции ее целей². Например, В.Д. Самойлов таким образом формулирует целевые установки миграционной политики страны: обеспечение рационального размещения населения страны в интересах эффективного развития экономики, улучшения жизненного уровня людей, их качественного состава, равномерного развития регионов в условиях рыночных отношений³.

¹ См.: Сухорадо Ю.А. Основные направления повышения эффективности миграционной политики в России и ее полиэтнических регионах // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2010. № 9. С. 170–178.

² См.: Шкилев А.Н. Миграция: уголовно-правовой и криминологический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 76; Сизов И.Ю. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12.

³ См.: Самойлов В.Д. Государственно-правовые основы миграционной системы Российской Федерации: учеб.-метод. пособие. М., 2007. С. 105.

Достаточно абстрактную цель миграционной политики определял А.Н. Торохов, который ее сформулировал как «достижение прочного правопорядка и законности в области регулирования миграционных процессов»¹.

Довольно узкий подход к формированию цели государственной миграционной политики, но лежащий в рамках социально-экономической концепции целеполагания, предлагает Е.Ю. Стаханова, которая пишет: «В современных условиях элементами эффективной политики России в сфере миграции должны быть: надлежащее законодательное регулирование миграционных потоков; ограничение притока мигрантов из государств, с которыми у России недружественные отношения; постепенный переход на селективный отбор, основанный на принципе приоритета в приеме мигрантов из стран бывшего Советского Союза; осуществление строгого учета потребности России в необеспеченной национальными кадрами квалифицированной рабочей силе; возможности предоставления необходимой работы и постоянного места жительства мигрантам; создание условий для воссоединения семьи; ведение борьбы против нелегальной миграции»². Как видно из представленных положений, в рамках данных целей преимущественно выделяется экономико-демографический аспект миграции и лишь в конце предлагается бороться с незаконной миграцией. Представляется, что такой подход является ошибочным.

В связи с этим следует констатировать, что в юридической науке в начале XXI в. господствовала социально-экономическая концепция целей государственной миграционной политики, а правовые исследования были направлены на правовое обеспечение реализации этой цели.

В начале первого десятилетия XXI в. стал формироваться более широкий подход к интерпретации целей государственной миграционной политики страны. Так, например, Т.Н. Балашова отмечала, что «основной целью развития миграционного законодательства на данном этапе является обеспечение демографического развития, выравнивание диспропорций территориального расселения,

¹ Торохов А.Н. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 41.

² Стаханова Е.Ю. Миграционная политика России – объект конституционно-правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 17.

удовлетворение потребностей регионов в трудовых ресурсах, обеспечение безопасности страны и ее населения от международного терроризма и внутренних угроз, связанных с незаконной миграцией»¹. Следует отметить, что приведенная цель, кроме социально-экономического аспекта цели, выделяет еще и правоохранный аспект целеполагания в сфере миграции. Это является вполне обоснованным. Авторы, исследующие правовые вопросы миграции населения, весьма обоснованно отмечают, что имеет место «...диалектическая связь миграционной деятельности государства с экономической, правоохранительной, функцией социальной защиты, охраны международного правопорядка и функцией международной интеграции»². В.В. Касарев, исследуя миграционную функцию государства, отмечает, что осуществление данной функции государства носит обеспечительный характер по отношению к таким внутренним функциям страны, как экономическая, правоохранительная и функция социальной защиты населения³. Это дает возможность говорить о многоаспектности целевых установок государственной миграционной политики Российской Федерации, которые не могут быть сведены лишь к социально-экономическим установкам, которые, безусловно, являются одними из ключевых. Данные обстоятельства подтверждаются и иными актами стратегического планирования в Российской Федерации, взаимосвязь которых нами будет рассмотрена в следующем параграфе настоящего исследования.

Подводя итог, следует отметить следующие базовые положения.

1. Эволюция учения о целях государственной миграционной политики в современной России начиналась с разработки данной проблематики учеными экономического, социологического и демографического цикла. При этом в конце XX в. юридическая наука была лишь направлена на правовое обеспечение достижения этих целей.

¹ См.: Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011. С. 11.

² Касарев В.В. Правовые формы реализации миграционной функции современного Российского государства (вопросы общей теории и юридической техники): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2019. С. 14.

³ См.: Там же.

2. В начале XXI в. юристы активно взялись за разработку проблем целей современной российской миграционной политики, сформулировав при этом концепт многоаспектности ее содержания и нормативно-правового обеспечения. Данный подход позволяет по-иному взглянуть на цели данного вида государственно-политической деятельности.

3. Государственная миграционная политика Российской Федерации, выступая вспомогательным видом государственно-политической деятельности, направлена на обеспечение иных видов государственных политик, что позволяет говорить о необходимости формирования полицелевых установок рассматриваемого вида государственной политики в сфере экономики, социальной демографии, трудовых и социальной защиты населения, правоохранительной, территориально-поселенческой, международно-интеграционной. Государственная миграционная политика Российской Федерации, как ранее отмечалось, диалектически связана с приведенными социальными сферами функционирования общества.

§ 1.3. Концепция системы целей государственной миграционной политики современной России

Характеризуя сущность административного права как юридическую форму объективизации правоприменительной и организационной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти, В.А. Юсупов отмечает, что данная отрасль права «...как бытие располагает, устанавливает такую систему взаимоотношений между элементами субстанции, которая подчиняет все элементы *единой цели – обеспечить удовлетворение организационной потребности*»¹. Удовлетворяя организационные потребности общества по осуществлению одного из ключевых видов социального управления государственным управлением, административное право не только определяет цели деятельности субъектов государственного управления и ставит перед ними задачи, но и устанавливает ценностные ориентиры, в рамках которых субъекты

¹ Юсупов В.А. Административное право. Т. 1. Философия и общая теория административного права. М., 2012. С. 21.

государственного управления должны осуществлять деятельность. Эти ценностные ориентиры имеют три формы их бытия: «1) общественные целевые ценности и идеалы; 2) предметно-воплощенные ценности; 3) личностные (или экзистенциальные)»¹. Именно указанные выше три формы бытия ценностей должны облекаться в юридическую форму посредством отрасли административного права, что позволяет формировать общецелевые ориентиры деятельности органов исполнительной власти по созданию возможностей для благоприятного развития общества и государства, национальной и международной экономики, способствует решению социальных проблем, сохранению и развитию культурных ценностей, обеспечению безопасности, реализации прав и свобод человека и гражданина². Данные цели являются основными и стратегическими целями деятельности органов исполнительной власти, которые находят детализацию в «дереве целей» деятельности субъектов государственного управления и, прежде всего, субъектов управляющих³.

Именно три формы бытия ценностей определяют целеполагание государственного управления в многообразных сферах, отраслях и областях функционирования общества и государства. Общественные целевые ценности и идеалы должны обуславливать стратегические цели деятельности общества и государства на десятилетия и более. Эти цели должны лежать в основе любого вида государственной политики, определять виды целей в предметно-воплощенных ценностных сферах, отраслях и областях государственно-управленческой деятельности. Третья форма бытия ценностей формирует цели государственно-управленческой деятельности конкретных управляющих субъектов. Все указанные формы бытия ценностей определяют три уровня стратегического целеполагания: государственный, отраслевой (сферы, отрасли и области управленческой деятельности) и субъектный. Все эти уровни целеполагания должны облекаться в юридическую форму, тем самым формируя так называемое «дерево целей» государственного управления.

¹ Юсупов В.А. Указ. соч. С. 179.

² См.: Там же.

³ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. С. 111–116.

Г.В. Атаманчук, исследуя вопросы «дерева целей», дает обширную классификацию целей деятельности органов исполнительной власти по осуществлению государственного управления¹. Все представленные подходы к классификации целей деятельности органов исполнительной власти и формированию таким образом «дерева целей» являются вполне уместными и достаточно аргументированными. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что в основе системы целей деятельности исполнительной власти лежат *общие, отраслевые и индивидуальные* цели, основанные на ценностных детерминантах, которые носят общественный, прагматический и личностный характер. Это в полной мере соответствует представленной концепции форм бытия ценностей государственного управления. Между тем необходимо отметить, что представленные общие, отраслевые и индивидуальные цели деятельности органов исполнительной власти правового и демократического государства являются целями стратегического планирования деятельности указанных государственных органов. Данные виды целей заключаются, во-первых, в организации и обеспечении деятельности институтов государства и общества; во-вторых, в развитии национальной и международной экономики, сохранении и развитии культурных ценностей в различных сферах, отраслях и областях деятельности; в-третьих, в обеспечении экономической и социальной деятельности, безопасности и общественного порядка, реализации прав и свобод человека и гражданина.

Для претворения в жизнь приведенной системы стратегических общих, отраслевых и индивидуальных целей деятельности органов исполнительной власти необходимо достижение частных, промежуточных, близких и непосредственных целей их функционирования.

Представленные положения свидетельствуют, что в процессе повседневной управленческой деятельности федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации стремятся к достижению индивидуальных целей каждого отдельного органа исполнительной власти, определенных промежуточных целей, ближайших целей и целей, непосредственно определенных за конкретным органом, его структурным

¹ См.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 115.

подразделением и государственными служащими. В конечном счете частные, ближайшие, промежуточные и непосредственные цели деятельности органов исполнительной власти сводятся, во-первых, в организации исполнения федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации; во-вторых, в реализации предписаний федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации в процессе повседневного государственного управления; в-третьих, в осуществлении систематического контроля и надзора за исполнением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации; в-четвертых, в осуществлении мер по охране и защите существующего правопорядка посредством предупреждения, пресечения и устранения нарушений федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Таким образом, три формы бытия ценностей государственного управления формируют три вида стратегических целей:

общие цели деятельности всего механизма государственной власти;

отраслевые цели, формирующие целеполагание в сферах, отраслях и областях государственно-управленческой деятельности;

индивидуальные цели деятельности управляющего субъекта, т. е. конкретного органа исполнительной власти.

Представленные теоретические аспекты целей государственно-управленческой деятельности вполне уместно использовать в рамках целеполагания в сфере миграции населения в Российской Федерации. При этом в рамках данной социальной сферы жизнедеятельности общества и государства должны формироваться отраслевые и индивидуальные стратегические цели государственно-управленческой деятельности. Общие цели должны основываться на политических установках, формулируемых в посланиях Президента РФ Федеральному собранию РФ. Этот вид стратегической цели носит политико-правовой характер (подп. «а» п. 1 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в редакции от 18 июля 2019 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹).

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. 1. Ст. 3378.

Как ранее было отмечено, цели государственной миграционной политики России должны формироваться и достигаться в социально-экономической, демографической сфере, в сфере национальной и общественной безопасности, противодействия терроризму и экстремизму, пространственного развития, где проблемам миграции населения уделяется достаточно много внимания. Эти положения позволяют выделить три основных направления формирования стратегического отраслевого целеполагания в сфере миграции населения в Российской Федерации:

1) социально-экономические, включая социально-демографические, отраслевые стратегические цели государственного управления миграцией населения в Российской Федерации;

2) отраслевые стратегические цели государственного управления миграцией населения в Российской Федерации в сфере национальной безопасности;

3) отраслевые стратегические цели государственного управления миграцией населения в сфере пространственного развития Российской Федерации.

Изложенное позволяет сформировать следующие стратегические отраслевые целеустановки по трем основным направлениям формирования стратегического отраслевого целеполагания в сфере миграции населения в Российской Федерации, затрагивающие все виды миграционных потоков.

1. В социально-экономической (включая социально-демографическую) сфере стратегическими отраслевыми целями государственной миграционной политики должны стать:

а) защита прав и свобод внутренних, внешних, вынужденных и незаконных мигрантов, формирования механизма реализации их правового статуса;

б) поощрение внешней трудовой иммиграции квалифицированных и высококвалифицированных иностранных работников в соответствии с потребностями экономики страны и отдельных ее отраслей;

в) формирование эффективных административно-правовых и информационно-коммуникативных механизмов привлечения иностранной рабочей силы на территорию Российской Федерации исключительно для регионов и отраслей экономики, где имеет место дефицит рабочей силы;

г) унификация и гармонизация административно-правового регулирования свободы движения трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза в рамках союза;

д) защита прав внешних трудовых эмигрантов (граждан Российской Федерации), выезжающих для осуществления трудовой деятельности за границу;

е) поощрение потока внешней иммиграции на постоянное жительство и временное проживание иностранцев в Российскую Федерацию, в частности поощрение образовательной иммиграции посредством последующего предоставления иностранным студентам гражданства Российской Федерации и формирования единых и упрощенных процедур реализации этими мигрантами их правового статуса;

ж) поощрение и оказание реальной помощи по переселению соотечественников, проживающих за рубежом, упрощению процедур осуществления их переселения;

з) адаптация и интеграция внешних трудовых и вынужденных мигрантов по новому месту пребывания и проживания в Российской Федерации.

2. В сфере обеспечения национальной безопасности стратегическими отраслевыми целями государственной миграционной политики должны стать:

а) предупреждение и пресечение незаконной миграции, криминальных и коррупционных механизмов в процессе реализации государственной миграционной политики страны;

б) совершенствование системы мер по противодействию организации незаконной миграции населения и незаконному осуществлению трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации, повышение уровня обеспечения миграционной безопасности, в том числе за счет более широкого внедрения современных информационных технологий в процедуры предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля за незаконной миграцией населения;

в) формирование единой информационно-коммуникационной системы миграционной информации и ее использование для предупреждения и пресечения незаконной миграции населения;

г) расширение и совершенствование мер административно-правового режимного регулирования в сфере незаконной миграции населения.

3. В сфере пространственного развития стратегическими отраслевыми целями государственной миграционной политики должны стать:

а) формирование экономической привлекательности для мигрантов демографически депрессивных регионов Российской Федерации;

б) привлечение и расселение мигрантов в регионах, имеющих устойчивую тенденцию к снижению численности населения;

в) формирование и реализация программ добровольного переселения граждан Российской Федерации в регионы Сибири и Дальнего Востока.

Реализация указанных целей государственной миграционной политики Российской Федерации возможна не только посредством экономических и организационных методов управления миграционными процессами, но и с использованием правовых, прежде всего административно-правовых и организационно-правовых, методов, которые должны использоваться системно во взаимосвязи и взаимодействии с такими видами государственных политик, как социально-экономическая, демографическая, региональная, политикой обеспечения национальной и общественной безопасности государства, противодействия терроризму и экстремизму.

Глава 2. Административно-правовое обеспечение достижения целей государственной миграционной политики Российской Федерации

§ 2.1. Административно-режимный механизм достижения целей государственной миграционной политики Российской Федерации

Достижение предложенных нами целей государственной миграционной политики России, к числу которых мы относим социально-экономические, включая социально-демографические, отраслевые стратегические цели государственного управления миграцией населения в России; отраслевые стратегические цели государственного управления миграцией населения в Российской Федерации в сфере национальной безопасности; отраслевые стратегические цели государственного управления миграцией населения в сфере пространственного развития Российской Федерации, возможно посредством, во-первых, стратегического планирования в сфере миграции, в рамках которого формируется нормативно-правовая основа государственной миграционной политики страны, которая должна создаваться на базе ее научно обоснованных целей, во-вторых, конструирования административно-правового механизма достижения целей данной государственно-политической деятельности. Здесь следует подчеркнуть, что реализация концепции государственной миграционной политики должна производиться с использованием далеко не только административно-правового механизма, но и иных методов и средств: экономических, политических, информационных и организационных. Между тем предметом настоящего исследования выступает административно-правовое регулирование достижения указанных целей.

В соответствии с пп. «в» и «е» ст. 71 Конституции РФ формирование государственной миграционной политики России относится к полномочиям федеральных органов государственной власти, в то время как ее реализация в соответствии с пп. «б» и «м» ст. 72 Конституции РФ относится к предметам совместного ведения. В соответствии с пп. 3 и 4 ст. 4 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в редакции от 31 июля 2020 г.) «О стратегическом

планировании в Российской Федерации»¹ к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере стратегического планирования относятся определение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности страны, а также способов и источников ресурсного обеспечения их достижения, а также формирование комплекса мероприятий, направленных на достижение приоритетов социально-экономической политики и целей социально-экономического развития страны, решение задач обеспечения национальной безопасности России. В ст. 11 указанного Федерального закона определены виды документов стратегического планирования, которые могут приниматься в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Поскольку миграция населения как объект публичного управления выступает межотраслевой (координационной) сферой управления, постольку в соответствии с положениями ст. 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в редакции от 31 июля 2020 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» документом стратегического планирования, разрабатываемого в рамках целеполагания в сфере миграции на федеральном уровне, должен стать документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу (п. 2 ч. 3 ст. 11). Данная норма выделяет три вида актов стратегического планирования данного вида: 1) отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации; 2) стратегия пространственного развития Российской Федерации; 3) стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Следовательно, документом стратегического планирования государственной миграционной политики Российской Федерации, исходя из предложенных нами целей данной политики, может быть любой из данных видов документов. При этом отраслевой документ стратегического планирования должен быть основным документом. Таковым документом может быть концепция, программа, основные направления и т. п. Название данного документа не имеет принципиального значения. Поскольку в настоящее время в сфере миграции принимаются концепции,

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 26, ч. 1. Ст. 3378.

можно согласиться с данным названием документа стратегического планирования. Стратегии пространственного развития Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития макрорегионов могут быть актами, развивающими положения основного документа стратегического планирования в сфере миграции – Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

Вторым направлением достижения целей государственной миграционной политики России выступает потребность формирования административно-правового механизма. Именно административно-правовой механизм достижения целей данной политики является главенствующим. Это связано, *во-первых*, с тем, что миграционно-правовые отношения, которые возникают, изменяются, реализуются и прекращаются в рамках реализации концепции государственной миграционной политики России, являются отношениями по своей юридической природе административно-правовыми. Это обстоятельство требует различения миграционно-правовых отношений (миграционных правоотношений) от иных отношений, возникающих в процессе формирования и реализации концепции государственной миграционной политики¹.

Во-вторых, в рамках системы современного российского административного права вполне сформировалась подотрасль миграционного права России, что нами доказано в целом ряде публикаций².

¹ См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / под общ. ред. А.Н. Жеребцова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. С. 13–74; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: науч.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2019. С. 10–91; Жеребцов А.Н., Захарова В.А., Натхо Р.М. Проблема юридического определения понятия «миграция населения» в российском законодательстве, науке и практике // Современное право, 2019. № 11. С. 47–51; и др.

² См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / под общ. ред. А.Н. Жеребцова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. С. 13–74; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: науч.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2019. С. 10–91; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право в системе административного права Российской Федерации: место и значение // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2020. № 4. С. 81–90; Жеребцов А.Н. Развитие структуры системы административного права России в условиях экономической интеграции // Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения»): сб. науч. тр. IV Междунар. науч.-практ. конф., 21 дек. 2020 г. / под ред. В.И. Ковшевацкого. М.: Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2020. С. 109–112; Жеребцов А.Н., Захарова В.А., Натхо Р.М. Проблема юридического определения понятия «миграция населения» в российском законодательстве, науке и практике // Современное право 2019. № 11. С. 47–51; и др.

Формирование данной подотрасли обусловлено не только вполне сформировавшимся специфическим предметом правового регулирования миграционных правоотношений, использования подотраслью административно-правового императивного по типу и обязывающего по способу правового регулирования метода правового регулирования, но и в объективно назревшей потребностью осуществления кодификации миграционного законодательства Российской Федерации.

Формирование административно-правового механизма достижения целей государственной миграционной политики Российской Федерации возможно, по нашему мнению, посредством режимного административно-правового регулирования миграционных правоотношений, которое, по справедливому определению А.А. Долгополова, понимается «как деятельность законодательных и иных правотворческих органов по выработке системы правовых норм различных отраслей права, объединяющей в себе необходимые правовые средства, использующей разные методы правового регулирования, образуемой для урегулирования сложных многосубъектных, многоуровневых отношений, для достижения гарантированного правового результата, имеющей ярко выраженную императивную направленность, а также структуру административно-правового режима, устанавливающей правовые статусы субъектов и объектов правоотношений, режимные правила их поведения или функционирования, а также гарантии реализации правовых статусов субъектов и объектов правоотношений и режимных правил»¹. Здесь единственно следует уточнить, что объект правоотношения вряд ли может обладать правовым статусом и в этом смысле применяемый термин «объект» означает не что иное как управляемого субъекта (объекта управления) правоотношений, подпадающих под режимное регулирование.

Кроме этого, нам представляется, что режимное административно-правовое регулирование является очень близким по сущности и содержанию к административно-правовому регулированию и его механизму. Режимное административно-правовое регулирование осуществляется в соответствии со стадиями механизма

¹ Долгополов А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М.: ВНИИ МВД России, 2013. С. 35.

административно-правового регулирования: правотворчества, информационного и ценностного воздействия права на субъектов административных правоотношений, реализации норм административного права и административно-правового принуждения. При этом особенностью режимного административно-правового регулирования выступает формирование в рамках данного механизма регулирования нормативных и институциональных административно-правовых режимов.

При исследовании проблемы административно-правовых режимов и миграционно-правовых режимов нами была отмечена целевая природа этих режимов, в них цель является необходимым элементом содержания режима¹. При характеристике цели как элемента содержания административно-правового режима нами было отмечено, что цель административно-правового режима предопределяется комплексом обстоятельств. Во-первых, она характеризуется важностью управленческой сферы воздействия на общественные отношения. Во-вторых, цель определяется видом объекта административно-правового режима. В-третьих, цели управления могут быть разделены на перспективные и ближайшие, в связи с этим реализация ближайших целей осуществляется в том числе посредством административно-правовых режимов, в которых находят выражение ближайшие цели государственного управления². В связи с этим реализация основных целей государственной миграционной политики должна осуществляться путем реализации ближайших целей миграционно-правовых режимов, сформированных для достижения указанных основных целей.

Нами ранее миграционно-правовой режим (выступающий видом административно-правового режима) определялся через характеристику следующих элементов содержания: 1) цель миграционно-правового режима; 2) нормативная основа миграционно-правового режима; 3) система правил поведения субъектов миграционно-правового режима; 4) стадии управленческого процесса;

¹ См.: Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: понятие и виды // Современное право. 2008. № 1. С. 79–81; Жеребцов А.Н. Содержание миграционно-правовых режимов реализации правовой миграционной политики Российской Федерации // Современное право. 2008. № 3. С. 36–43; Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009. С. 29–30.

² См.: Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009. С. 29–30.

5) круг субъектов миграционно-правового режима; 6) объект миграционно-правового режима, на который осуществляется публичное управленческое воздействие¹. Соглашаясь в целом с предложенным подходом, его следует уточнить.

Во-первых, представляется, что такой элемент содержания миграционно-правового режима, как стадии управленческого процесса, является излишним, так как, в сущности, реализация нормативных требований правового режима происходит в рамках правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере миграции, где и осуществляются все стадии процесса публичного управления территориальной мобильностью населения.

Во-вторых, необходимым элементом содержания миграционно-правового режима должны стать административно-правовые процедуры, в рамках которых осуществляются миграционно-правовые режимы. В данном случае под административными процедурами мы понимаем *«юридическую форму правоприменительной деятельности органов публичного управления (позитивную управленческую и охранительную (юрисдикционную) по реализации предоставленной им компетенции, субъективных прав и юридических обязанностей управляемых субъектов с целью обеспечения (гарантирования) частных и публичных интересов участников административно-правовых отношений»*². Представленные дополнения к ранее предложенным элементам содержания миграционно-правового режима позволят уточнить сущностное содержание данного явления, расширят правоприменительное его значение.

Для полного представления содержания миграционно-правового режима проведем анализ его элементов.

1. *Цель миграционно-правового режима.* Ранее нами отмечалось, что цель миграционно-правового режима представляет собой элемент содержания правовых режимов, увязывающий их с основными и ближайшими целями государственной миграционной политики России. В связи с этим для обеспечения достижения трех основных целей государственной миграционной политики России

¹ См.: Жеребцов А.Н. Указ. соч. С. 29–36.

² Жеребцов А.Н., Чабан Е.А. Административные процедуры: понятие, сущность, проблемы осуществления и нормативно-правового регулирования. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2017. С. 17.

необходимо формирование системы миграционно-правовых режимов, которая направлена на достижение ближайших целей данного вида политической деятельности. Основные и ближайшие цели государственной миграционной политики России определяют классификацию видов миграционно-правовых режимов, в рамках которых данная политика может быть реализована, выступают административно-правовыми средствами ее осуществления.

2. *Нормативная основа миграционно-правового режима.* Нормативные правовые акты, регламентирующие миграционно-правовые режимы: общего характера (например, Конституция РФ); акты, посвященные отдельным видам миграционных-правовых режимов (например, Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»¹); правовые акты, частично регламентирующие отдельные виды миграционно-правовых режимов (например, Закон РФ от 15 мая 1991 г. № 1244-1 (с изменениями и дополнениями) «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»²).

Необходимо отметить, что существуют случаи, когда миграционно-правовой режим регламентируется законом, который предусматривает основы режима, а его детализация происходит в подзаконных нормативных правовых актах (например, Закон РФ от 25 июня 1993 г. (с изменениями и дополнениями) «О праве граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства на территории Российской Федерации»³ и постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 (с изменениями и дополнениями) «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию»⁴).

В отдельных ситуациях миграционно-правовой режим регламентируется преимущественно подзаконными нормативными правовыми актами. Так, административно-правовой режим лицензирования деятельности по трудоустройству российских граждан

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1991. № 21. Ст. 699.

³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.

за границей регламентируется ст. 18 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. №1032-1 (в редакции от 8 декабря 2020 г.) «О занятости населения в Российской Федерации»¹ и постановлением Правительства РФ от 8 октября 2012 г. № 1022 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации»². Вместе с тем необходимо признать, что миграционно-правовые режимы должны регламентироваться исключительно нормами федеральных законов, с закреплением всех элементов их содержания. Подзаконные нормативные правовые акты должны быть направлены на регламентацию механизма реализации миграционно-правового режима, в частности, закреплять нормы процедурного характера. Сложность нормативного конструирования содержания миграционно-правовых режимов заключается в разрозненности правовых актов, отсутствии его кодификации, обширности подзаконной регламентации приобретения, изменения, реализации и прекращения административно-правового статуса мигранта. Преодоление данной сложности правотворческого и правоприменительного характера лежит в плоскости дальнейших перспектив правового регулирования государственной миграционной политики Российской Федерации.

3. *Система правил поведения субъектов миграционно-правового режима.* Представленный элемент содержания миграционно-правового режима достаточно широк по своему значению в системе рассматриваемого режима. Миграционно-правовой режим характеризуется системой правил деятельности субъектов режима по воздействию на объект управления для достижения цели миграционно-правового режима. В своем содержании правила миграционно-правового режима основываются на правовых средствах, их закрепляющих, способах и типах, находящихся в них выражение для упорядочения действия субъектов в определенной режимной сфере. В современной теоретической науке неоднозначно определяется понятие правовых средств. Отдельные авторы под ними понимают всю систему средств воздействия права на общественные

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 17. Ст. 1915.

² Собрание законодательства РФ. 2012. № 42. Ст. 5713.

отношения¹. Другие считают, что правовые средства находят выражение в норме права и представляют собой способы, методы и типы правового регулирования общественных отношений². По своей сути правовые средства являются инструментами, с помощью которых право воздействует на общественные отношения. Последний подход представляется весьма важным, поскольку дает возможность судить о воздействии права в регулировании многообразных миграционных отношений. Выраженные в правовых средствах способы правового воздействия формируют тип правового управленческого воздействия на объект миграционно-правового режима. Так, запрет и позитивное обязывание формируют запретительный тип административно-правового режима. Дозволения, правомочия и позитивные обязывания создают разрешительный или регистрационные типы миграционно-правовых режимов и т. п. Подобный подход к определению правил миграционно-правового режима позволяет решить следующие задачи: а) конкретизировать формируемую в рамках административно-правового режима систему правил управленческого воздействия на объект режима; б) определить подлежащую применению систему способов и типов управленческого воздействия на миграционные процессы; в) формировать виды миграционно-правовых режимов, необходимых для эффективного государственного управления в сфере миграции населения в Российской Федерации.

4. *Круг субъектов миграционно-правового режима.* Этот элемент содержания миграционно-правового режима является одним из центральных. Субъекты миграционно-правового режима можно разделить на две группы. Первая группа – это субъекты, реализующие миграционно-правовой режим; вторая группа субъектов – это субъекты, которые являются субъектами миграционно-правовых отношений, т. е. мигранты, а в отдельных установленных миграционным законодательством случаях – иные юридические

¹ См.: Теория государства и права: учеб. 3-е изд. / отв. ред. В.Д. Перевалова. М.: Норма, 2004. С. 145–154; Комаров С.А. Общая теория государства и права: учеб. 7-е изд. СПб.; М., 1998. С. 413; Малько А.В. Политическая и правовая жизнь России. М., 2000. С. 88.

² См.: Теория государства и права: учеб. / под ред. Р.А. Ромашова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 389.

и физические лица, участвующие в миграционно-правовом отношении (например, приглашающая мигранта сторона, работодатель и т. п.). Первая группа субъектов наделяется определенной управленческой компетенцией, которая позволяет эффективно воздействовать на объект миграционно-правового режима для достижения его цели. Вторая группа субъектов является особой группой. Они по своей природе являются субъектами управленческих миграционно-правовых отношений (регулятивных и охранительных). Одновременно их нельзя признать непосредственно объектами управленческого воздействия в сфере миграции. Управляющий субъект, используя свою компетенцию и имеющийся набор административно-принудительных мер, воздействует на подчиненного субъекта административно-правовых отношений и посредством этого влияет на достижение желаемых действий мигранта и иных физических и юридических лиц, участников миграционно-правовых отношений, что и выступает объектом управления первого уровня, через который осуществляется влияние на объекты материального и духовного мира (объект второго уровня). Для миграционно-правового режима характерен конкретно определенный объект второго уровня, только при наличии такого объекта возможно формирование рассматриваемых видов миграционно-правовых режимов. Приведенные положения создают предпосылки для выделения следующего элемента содержания административно-правового режима, а именно объекта миграционно-правового режима.

5. *Объект миграционно-правового режима*, на который осуществляется публичное управленческое воздействие. Данный элемент содержания миграционно-правового режима является одним из наиболее дискуссионных в отечественной административно-правовой науке. В настоящее время актуальные проблемы управляемых объектов в сфере миграции в общетеоретическом и прикладном смыслах исследовали такие ученые, как Г.В. Атаманчук¹,

¹ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997.

Б.Н. Габричидзе¹, Ю.А. Дмитриев², А.Н. Жеребцов³, Т.И. Заславская⁴, Л.Л. Попов⁵, Л.Л. Рыбаковский⁶, А.Н. Сандугей⁷, Ю.А. Тихомиров⁸, Р. Зайотти⁹, М. Латука¹⁰, Ж. Совири¹¹ и др.

Рассматривая вопросы сущности управляемых объектов, Г.В. Атаманчук признает в качестве таковых «...общественные отношения, виды деятельности и социальные роли, которые непосредственно связаны с воспроизводством материальных и духовных продуктов и социальных условий жизнедеятельности людей...»¹². Ключевым вектором управленческого воздействия, по мнению Л.Л. Попова и других, всегда выступает совместная деятельность людей, их поведение, действие и многообразные поступки¹³.

¹ См.: Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации: учеб. для вузов: в 3 ч. М., 2003.

² См.: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: учеб. для юрид. вузов. М.: Эксмо, 2008.

³ См.: Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

⁴ См.: Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. 1978. № 1.

⁵ См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М.: Норма: ИНФРА-М. 2011.

⁶ См.: Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. 1978. № 1.

⁷ См.: Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. 2016. № 12.

⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юстицинформ, 1998.

⁹ См.: Zaiotti R. Externalizing Migration management: Europe, Nort Amerrica and The Spread of "Remote Control" Practices. London: Taylor & Francis, 2016.

¹⁰ См.: Latukha M., Soyiri J., Shagalkina M., Rysakova L. From Expatriation to Global Migration: The Role of Talent Management Practices in Talent Migration to Ghana // Journal of Global Mobility: The Home of Expatriate Management Research. 2019. № 6/н.

¹¹ См.: Labour migration. Management issues and migrant workers rights' protection in Russia: Scientific Series: International Migration of Population: Russia and the Contemporary World / ed. by V. Iontsev. M.: TEIS, 2005. Vol. 14. 171 p.

¹² См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература. 1997. С. 77–78.

¹³ См.: Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Административное право России: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Л.Л. Попов. М.: Проспект, 2010. С. 19.

В настоящее время можно признать, что в российской административно-правовой доктрине сформировалась позиция, в соответствии с которой любое проявление управленческой деятельности публичной власти заключается в самостоятельном виде публичной деятельности, различающейся масштабностью каждого его проявления (общество, отрасль хозяйства или культуры, субъект федеративного государства, район, город, трудовой коллектив и т. п.)¹. При этом к числу объектов публичного управления авторы приведенного труда относили: *области государственного управления*, т. е. сгруппированные на базе единства основного назначения (профиля) отрасли государственного управления (например, управление народным хозяйством); *сферы государственного управления*, т. е. комплексы организационных отношений, связанных с осуществлением межотраслевых функций специального характера (например, планирование, ценообразование); *отрасли государственного управления*, т. е. системы различного рода звеньев и отношений, объединяемых общностью профиля объектов и их конкретного назначения (например, управление промышленностью, сельским хозяйством, здравоохранением и т. д.); *комплексы* внутриотраслевого и межотраслевого характера (например, объединения, фирмы); *трудовые коллективы* – производственные, хозяйственные, культурные и другие (например, социалистическое государственное производственное предприятие, социально-культурное учреждение); *отдельные личности* (ее действия, поведение).

Таким образом, объекты исполнительной деятельности могут быть как коллективными, так и индивидуальными². Такой подход к определению сущности и видового многообразия государственно-управляемых объектов был ранее и остается до настоящего времени доктринальным в отечественной административно-правовой науке. Практически такой же подход к определению управляемого объекта публичного управления сформировался и в науке государственного и муниципального управления.

¹ См.: Советское административное право. Государственное управление и административное право / редкол.: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М.: Юридическая литература, 1978. С. 29.

² См.: Там же. С. 30–31.

Так, например, как в российской, так и науке государственного управления стран Содружества Независимых Государств объект управления заключается в волевом его характере, выражающемся в действиях, поступках, поведении человека. Управляющий субъект целенаправленно воздействует на волю и сознание управляемого лица, добиваясь упорядочения общественных отношений¹.

В зарубежной литературе много внимания уделяется проблемам управления миграционными процессами как на международном, в том числе и на уровне интеграционных объединений, так и на национальном уровне. При этом авторы преимущественно акцентируют внимание на инструментальном подходе к характеристике управления миграцией. Так, европейские авторы обращают внимание на меры предупреждения незаконной миграции и управление интеграцией мигрантов в национальный социум европейских стран². Вместе с тем следует отметить, что в европейских исследованиях проблем миграции, а также в подходах, формируемых в рамках ООН, происходит процесс смещения тех объектов управления в сфере миграции, на которые необходимо осуществлять государственно-властное воздействие: экономическая, трудовая, высококвалифицированная, учебная, вынужденная и другая миграция³.

Хотя приведенные положения остаются в настоящее время ключевыми в рассмотрении сущности объекта публичного управления в сфере миграции, под влиянием фундаментальных трансформаций экономических и иных социальных отношений в современном мире появляются новые общественные процессы, нуждающиеся в публично-управленческом воздействии. Они должны

¹ См.: Кочкина Е.Ю. Содержание и сущность государственного управления // Экономика. Менеджмент. Инновации. 2017. № 5(11). С. 43–44; Рзаев А.Г. Государственное управление: понятие и системность // Гилея: научный вестник. 2014. № 88. С. 294.

² См.: Hans Dietrich von Loeffelholz. Managing Highly-Skilled Labor Migration in Germany: Law and Practice // Labor Migration and Migrant Integration Policy in Germany and Russia / ed. by M.S. Rozanova. St. Petersburg: Civic Center “STRATEGY”, 2016. P. 59–69; R. Süßmuth. The Future of Migration and Integration Policy in Germany. URL: <https://www.migrationpolicy.org/pubs/TCM-GermanPolicy.pdf> (дата обращения: 14.03.2021).

³ См.: Cannata G. Migration: planning the future // Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов: сб. статей / отв. ред. А.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2019; Sette T. The New Reality of Migration // Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов: сб. статей / отв. ред. А.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2019.

быть подвержены корректировке, позволяющей отражать реальность управляемого объекта в целом и объекта управления в сфере миграции в частности.

Необходимо отметить, что большинство приведенных выше авторов акцентирует внимание на управляющее воздействие государства на общественные отношения, но через достижение определенного поведения человека, который является участником этих отношений, т. е. происходит навязывание воли и формирования сознания субъекта, в результате которого управляющий субъект добивается определенного поведения в рамках общественного отношения. В связи с этим объектом управленческого воздействия является не только воля лица, но и сформированное определенное, осознанное и необходимое или в конечном счете запрещенное активное или пассивное поведение субъекта.

Таким образом, объектом управленческого воздействия выступает человек, его различные общности (коллективы). Это в полной мере относится к процессам территориальной мобильности людей, которая развивается посредством прохождения стадий территориальной мобильности людей: стадии принятия решения о миграции; стадии собственно территориального перемещения; стадии приживаемости мигранта на новом месте. Управленческое воздействие на мигранта возможно на каждой из приведенных стадий миграционной мобильности людей, но не всегда публично-управленческое воздействие уместно на всех приведенных стадиях. Это обстоятельство требует определения тех обстоятельств, которые должны предопределять характер, степень и потребность такого воздействия на мигранта.

Как выше отмечалось публичное (социальное) управление представляет собой воздействие на совместную деятельность людей, т. е. в публичном управлении происходит государственно-властное (публично-властное) воздействие на поведение людей, его различных общностей. При этом поведение человека имеет различные уровни: телодвижение, действие (бездействие), операция, деятельность, индивидуальное (массовое) поведение, образ жизни. Причем публично-властное управленческое воздействие на управляемый объект осуществляется на всех уровнях его поведения, формируя в конечном счете образ жизни как отдельного индивида, так и его коллективов. Происходит это воздействие в

рамках правовых, организационно-правовых и организационных отношений, возникающих между управляющим субъектом и управляемым объектом (в рамках правоотношения это властный и подвластный субъекты).

Публично-властное управленческое воздействие, как отмечается в административно-правовой науке, науке государственного управления и кибернетике, осуществляется путем прямых и обратных связей между субъектом и объектом публичного управления. Справедливость данного утверждения очевидна, однако следует отметить, что эти прямые и обратные социальные связи могут заключаться в генетических, причинно-следственных, функциональных, поssidентных, хронологических, пространственных и корреляционных социальных связях, что предопределяется задачами и функциями публичного управления, его социальными целями и применяемыми методами властного воздействия. Эти социальные связи в рамках публичного управления не являются вездесущими, они ограничены указанными видами социальных связей, возникающими в областях, сферах, отраслях, комплексах и коллективах, которые нуждаются в публичном властном воздействии. При этом отдельные лица (граждане государства, иностранные граждане и лица без гражданства), их поведение выступают центральным объектом властного публично-управленческого воздействия. Суть данного поведения мигранта как управляемого объекта заключается в приобретении, изменении, реализации или прекращения его правового статуса.

Применительно к публичному управлению территориальной мобильностью населения следует признать, что любое государство (межгосударственное объединение) такое управление в той или иной степени осуществляет путем публично-властного воздействия на определенные виды приведенных выше социальных связей для достижения целей, сформированных в государственной миграционной политике. Управляя территориальной мобильностью населения, уполномоченные в сфере миграции органы государственной власти (органы межгосударственного объединения) посредством правоприменительной административной деятельности реализуют законодательно установленные правила территориального перемещения людей, запреты, ограничения, наделение правами, стимулирование, поощрение, принуждение, привлечение

в юридической ответственности и т. п., воздействуют тем самым на конкретного субъекта, осуществляющего, осуществившего или желающего осуществить территориальную мобильность, добиваясь тем самым массового порядка в том или ином виде миграционной мобильности. Это позволяет формировать определенные массовые территориальные перемещения людей в единую групповую общность, определяемую нами как *миграционный поток*, который закреплён в системе однородных правовых предписаний и обособлен от миграционного процесса по признаку причины, правовым основаниям, видам субъектов, участвующих в территориальном перемещении в пределах административных границ или за их пределы, представляет собой совокупность территориальных перемещений людей по стадиям территориальной мобильности¹. Именно для органов публичной власти миграционные потоки приобретают весьма значимое социальное явление, требующее публично-управленческого воздействия, они также выступают основой для формирования концепции государственной (межгосударственной) миграционной политики.

Таким образом, публичное управленческое воздействие на миграцию осуществляется через основной объект, которым является определенный вид мигранта, а через него на миграционный поток, который формируется в результате публичной потребности воздействия на территориальное перемещение групп людей, выраженной в государственной (межгосударственной) миграционной политике. При этом актуализируется проблема определения места объекта управления территориальной мобильностью населения в системе объектов государственного управления (область – сфера – отрасль – комплексы – коллективы – отдельная личность).

Нам представляется, что миграционный поток, выступая комплексом организационных отношений, подвергается управленческому воздействию в ходе реализации межотраслевых функций публичного управления специального характера. В науке считается признанным, что сущность межотраслевого публичного

¹ См.: Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 22.

управления сводится к координации отраслевыми системами, которое осуществляется органами управления, занимающими надведомственное положение, т. е. как бы находящимися над соответствующими отраслями управления и отраслевыми объектами в реализации социальных, межотраслевых программ и задач публичного управления.

Данное положение позволило А.Н. Сандугею утверждать, основываясь на положении о МВД России, что данное министерство не осуществляет функции межотраслевого управления¹. Следовательно, оно не должно осуществлять публичное управление миграционными потоками. С таким подходом вряд ли можно согласиться по следующим причинам. В соответствии с пп. 3 и 4 ч. 1 ст. 29 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» федеральный министр участвует в выработке и реализации в рамках полномочий Правительства РФ государственной политики Российской Федерации и осуществляет руководство деятельностью федеральных органов исполнительной власти, координирует и контролирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, находящихся в ведении федеральных министерств; согласно подп. «а» п. 3 Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности; в соответствии с подп. 30 п. 11 Положения о МВД России министерство координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции. Эти положения в полной мере свидетельствуют о наличии у любого министерства, в том числе и у МВД России, функций межотраслевого публичного управления, в том числе в сфере миграции. При этом следует отметить, что в СССР министерства функциями межотраслевого

¹ См.: Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 31.

управления не обладали, для этого в системе Правительства СССР создавались союзные и республиканские Государственные комитеты.

В связи с этим следует признать, что публичное управление миграционными потоками выступает межотраслевой сферой публичного управления, которую может осуществлять в Российской Федерации, например, именно федеральное министерство как орган отраслевого и межотраслевого государственного управления, выступая единственным в системе федеральных органов исполнительной власти России органом, наделяемым подобной функцией управления.

В науке высказывается мнение, что «...объектом управляющего воздействия выступает не миграция сама по себе, а та региональная система, в рамках которой совершается этот процесс»¹. Другие исследователи, рассматривая проблемы управления внешней трудовой миграцией, считают, что управлению подлежат территориальное распределение, перераспределение и размещение трудовых ресурсов в рамках рынка труда с учетом их качества и структуры, создание социально-бытовой инфраструктуры (жилой фонд, учреждения здравоохранения, просвещения и культуры, общественного питания и т. д.), региональные особенности природно-географической среды обитания человека и степень их преобразования, населения и даже интернациональность сложившихся межрайонных миграционных связей².

В теории государственного и муниципального управления под региональной системой понимается государственная территориальная единица, отличающаяся едиными социально-экономическими показателями, пространственной близостью и взаимодействием с другими частями государственной территории, обладающими органами публичного управления и общими программами развития этой территории. Региональная система объединяет

¹ См.: Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 32.

² См.: Заславская Т.И., Рыбаковский Л.Л. Процессы миграции и их регулирование в социалистическом обществе // Социологические исследования. 1978. № 1. С. 62.

в себе эколого-географическую, социальную, экономическую и политико-правовую подсистемы.

Сложившийся в науке подход в части определения понятия и содержания региональной системы позволяет признать, что управление данным объектом осуществляется посредством использования обширной системы методов воздействия на региональное развитие: экономических, политических, правовых и организационных. При этом все это управляющее воздействие на региональную систему в конечном счете осуществляется посредством управления социальной подсистемой, т. е. деянием (действием или бездействием) людей, их социальных общностей, а в последствии через их поведение на окружающую эколого-географическую, экономическую и политико-правовую подсистемы. Это позволяет добиться, в частности, желаемых результатов в сфере воздействия на территориальное движение населения. Однако эти управленческие процессы не являются процессами государственного управления миграцией населения, а выступают в качестве социального управления территориальным развитием, что влечет к созданию миграционной привлекательности территории как для внутренних, так и для внешних мигрантов, включая соотечественников, проживающих за рубежом. В связи с этим воздействие на миграционные процессы происходит через многообразную систему методов управленческого воздействия, выбор которых обусловлен характером социальных связей, возникающих между мигрантами и органами государственного управления миграцией, предопределяемых видом миграционного потока.

Добиться желаемых результатов в сфере публичного управления миграцией населения государство (межгосударственное объединение) может посредством воздействия не только непосредственно на мигранта и миграционный поток, но и на иные объекты управления: сфера миграции, труда и занятости, здравоохранения и т. п.; социально-экономическая и социально-культурная область государственного управления. В этом, в сущности, и заключается межотраслевой (координационный) характер государственного управления миграцией населения.

Другим спорным утверждением является положение, в соответствии с которым в большинстве случаев прямое воздействие на миграционную мобильность населения невозможно¹. Высказывается мнение, согласно которому воздействие на миграцию может быть исключительно косвенным². Нам представляется, что как раз в большинстве случаев публично-властное воздействие на мигранта и, как следствие, на миграционный поток осуществляется посредством прямого властного воздействия, выражающегося в предоставлении определенного административно-правового статуса мигранта (правонаделении), запрете, ограничении, применении мер ответственности и иных мер административного принуждения, и в меньшей степени – косвенного (поощрение, стимулирование, экономическая мотивация и т. п.). При этом межотраслевая (координационная) функция публичного управления миграционными процессами обуславливает комплексное применение всей имеющейся в арсенале органов публичного управления сферы миграции населения методов властного воздействия, предопределяемых характером социальных связей (отношений), возникающих в процессе территориальной мобильности человека и его общностей.

Обобщая изложенное, следует отметить, что объектом миграционно-правового режима может выступать поведение мигрантов и образуемые ими миграционные потоки: внутренней (социально-экономической), внешней, внешней трудовой, вынужденной и незаконной миграции населения. Совокупность видов миграционных потоков образует объект межотраслевой (координационной) сферы публичного управления миграцией населения. Такое управление этим объектом необходимо осуществлять с учетом многообразных социальных связей между управляющим субъектом и объектом публичного управления (мигрантом, миграционным потоком, сферой миграции), в результате которого используются методы

¹ См.: Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции // Административное право и процесс. 2016. № 12. С. 32.

² См.: Моисеенко В.М. Управление развитием народонаселения в СССР. М., 1977. С. 201.

как прямого властного, так и косвенного воздействия на территориальную мобильность населения.

Таким образом, по нашему мнению, объектом миграционно-правового режима может быть поведение определенного вида мигранта, иного физического или юридического лица, участвующего в миграционно-правовых отношениях, и миграционный поток. Межотраслевая (координационная) сфера выступает общим объектом режимного миграционно-правового управленческого воздействия на территориальную мобильность людей.

6. *Административные процедуры осуществления миграционно-правового режима.* В рамках осуществления миграционно-правового режима управления миграцией населения применяются различные административные позитивно-управленческие, юрисдикционные и судебно-административные процедуры, которые в своей совокупности образуют отдельные виды административных управленческих (позитивно-управленческих), юрисдикционных и административно-судебных производств. Совокупность административных процедур, образующих административное производство, представлена элементами административного процесса, который понимается доктринально в широком смысле как складывающаяся из следующих видов административная деятельность: управленческого процесса, административно-юрисдикционного процесса и административно-судебного процесса. Это означает, что административная процедура, не входящая в состав административного производства, не является элементом административного процесса.

На данное обстоятельство обоснованно указывал и В.Д. Сорокин¹. В связи с этим все иные формы государственно-управленческой деятельности, осуществляемые в рамках управленческих процедур, административно-процессуальной деятельностью не являются. Следовательно, административные процедуры, направленные на достижение единой юридической цели, решающие единые и взаимосвязанные юридические задачи и направленные

¹ См.: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 118.

на осуществление государственных (публичных) функций и предоставление государственных (публичных) услуг, образуют административно-процессуальные управленческие производства.

Нельзя также не отметить мысль, высказанную В.Д. Сорокиным, который весьма справедливо отмечал, что процесс представляет собой не любую властную деятельность органа исполнительной власти, а исключительно юридическую как по содержанию, так и по своей цели и результатам. Смысл процесса заключается в достижении предусмотренного законом юридического результата, заложенного в соответствующей материальной норме и оформленного в виде соответствующего юридического акта¹.

Осуществление миграционно-правового режима происходит посредством установленных административно-процессуальных управленческих процедур, которые и выступают элементом содержания миграционно-правового режима. При этом, по справедливому мнению украинских процессуалистов, ключевыми в структуре административного процесса являются позитивные административно-процедурные производства по принятию управленческого решения по индивидуально конкретному административному делу, а охранительные (юрисдикционные) производства выступают дополнительным средством нормализации функционирования публичного управления². В случае нарушения установленных в режиме миграционных правил или в случае возникновения административно-правового спора между субъектами миграционно-правового режима появляется необходимость применения иных видов административных процедур (и образуемых ими производств) — юрисдикционного и административно-судебного. Эти административные процедуры (производства) являются факультативными (дополнительными) процессуальными средствами обеспечения нормального функционирования миграционно-правового режима.

¹ См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Юридический центр Пресс, 2008. С. 179.

² См.: Бондурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: учеб. Харьков: НУВД, 2001. С. 14.

В связи с этим возникает вопрос: какие виды административно-процессуальных управленческих производств являются элементами содержания миграционно-правовых режимов? Ответ на него достаточно непрост. В настоящее время не сформировалось единого подхода к классификации административно-управленческих (позитивно-управленческих) производств¹, что, по нашему мнению, обусловлено отсутствием единого критерия классификации и многообразием административных процедур деятельности органов исполнительной власти Российской Федерации. Не уделяя внимание проблеме классификации видов административно-процедурных управленческих производств, все же остановимся на тех их видах, которые реализуются в процессе осуществления миграционно-правовых режимов.

В процессе территориальной мобильности мигранты вступают в различные миграционно-правовые отношения, в результате которых они приобретают, изменяют, реализуют и прекращают свой административно-правовой статус. В этих отношениях могут участвовать и иные субъекты, не приобретающие, изменяющие, реализующие и прекращающие административно-правовой статус мигранта, но способствующие этому процессу (например, приглашающая сторона, работодатель, юридическое лицо, привлекающее трудовых мигрантов и т. п.). В любом случае данные субъекты реализуют предоставленное им право (свободу) и в связи с этим

¹ См.: Сандалов Л.В. Административные производства в деятельности государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России: дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004; Беркутова О.С. Административные процедурные производства в сфере исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Ефремов М.О. Административные процедуры как форма реализации компетенции органов публичной власти во взаимодействии с частными лицами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (региональный аспект). Тюмень, 2005; Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007; Бондурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: учеб. Харьков: НУВД, 2001. С. 14; Административно-процессуальное право: учеб. / под ред. А.И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России; Р-КОПИ, 2017. С. 16–21; Кайнов В.И., Сафаров Р.А., Терентьев Р.В. Административно-процессуальное право России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2021. С. 15–16; Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020; и др.

одним из ключевых видов административно-процедурных производств выступают *правонаделительные (правопредоставительные) производства*.

Достаточно распространенными являются ситуации, когда для приобретения, изменения, реализации и прекращения административно-правового статуса мигрант должен быть подвергнут регистрации (например, регистрации по месту пребывания и по месту жительства, миграционному учету и т. п.). В связи с этим данные действия могут быть осуществлены в рамках *регистрационных производств*. Также следует признать, что осуществление миграционно-правовых режимов может происходить в рамках *лицензионных административных производств, производств по реализации контрольно-надзорных функций, предоставления государственных услуг* и т. д. Это свидетельствует о том, что в сфере миграции населения активно используются общие виды управленческих производств позитивного государственного управления. Между тем в процессе осуществления деятельности органов полиции по предупреждению и пресечению незаконной миграции и иных правоохранительных органов, наделенных полномочиями в указанной сфере деятельности, могут применяться и административно-юрисдикционные производства по привлечению к административной ответственности, применению мер административного принуждения, производство по жалобе мигранта, а в отдельных случаях – исполнительное производство.

В рамках данных производств выделяются как общие производства, применяемые к гражданам (юридическим лицам), в том числе и к мигрантам, так и специальные административно-юрисдикционные производства, применяемые исключительно к мигрантам. В частности, к ним относятся производство по депортации иностранного гражданина (лица без гражданства), производство по реадмиссии, по признанию иностранного гражданина (лица без гражданства) нежелательным лицом и иные виды специальных производств, применяемых, например, пограничными органами ФСБ России. К числу специальных административно-судебных производств следует отнести производство по помещению иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальное учреждение или о продлении срока пребыва-

ния иностранного гражданина, подлежащего депортации или реадмиссии, в специальном учреждении, регламентируемого нормами ст. 266–269 КАС РФ.

Следует отметить, что в рамках осуществления административно-правовых режимов государственного (публичного) управления миграционными процессами широко используется весь арсенал имеющихся административных производств, что формирует вполне обоснованную юридическую форму осуществления рассматриваемых нами видов административно-правовых режимов.

На основе сформулированной нами в первой части работы целевой концепции государственной миграционной политики Российской Федерации следует, по нашему мнению, осуществить классификацию *видов миграционно-правовых режимов*, которые нуждаются в формировании для достижения целевых установок государственного стратегического планирования в рассматриваемой сфере.

В соответствии с концепцией трех основных (стратегических) целей государственной миграционной политики следует выделить три основные группы миграционно-правовых режимов:

- 1) экономико-демографическая группа миграционно-правовых режимов;
- 2) миграционно-правовые режимы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- 3) миграционно-правовые режимы пространственного развития Российской Федерации.

Адекватно ближайшим целям государственной миграционной политики каждая из приведенных групп миграционно-правовых режимов объединяет в себе виды режимов, направленных на достижение ближайших (отраслевых) целей. Следует признать, что основная масса миграционно-правовых режимов объединена в первую их группу, группу так называемых экономико-демографических миграционно-правовых режимов. Между тем группы миграционно-правовых режимов обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и пространственного развития Российской Федерации являются не менее актуальными и значимыми для современного российского общества и государства. Дальнейшее рассмотрение этих видов миграционно-правовых режимов следует осуществить в отдельных частях настоящей работы.

§ 2.2. Административно-правовые режимы достижения социально-экономических целей (включая социально-демографические) государственной миграционной политики Российской Федерации

В качестве отраслевых, непосредственно реализуемых в повседневной деятельности по осуществлению положений концепции государственной миграционной политики страны нами были выделены следующие цели:

а) защита прав и свобод внутренних, внешних, вынужденных и незаконных мигрантов, формирования механизма реализации их правового статуса;

б) поощрение внешней трудовой иммиграции квалифицированных и высококвалифицированных иностранных работников в соответствии с потребностями экономики страны и отдельных ее отраслей;

в) формирование эффективных административно-правовых и информационно-коммуникативных механизмов привлечения иностранной рабочей силы на территорию Российской Федерации исключительно для регионов и отраслей экономики, где имеет место дефицит рабочей силы;

г) унификация и гармонизация административно-правового регулирования свободы движения трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза в рамках союза;

д) защита прав внешних трудовых эмигрантов (граждан Российской Федерации), выезжающих для осуществления трудовой деятельности за границу;

е) поощрение потока внешней иммиграции на постоянное жительство и временное проживание иностранцев в Российскую Федерацию, в том числе образовательную иммиграцию с последующим предоставлением иностранным студентам гражданства Российской Федерации и единых и упрощенных процедур реализации этими мигрантами их правового статуса;

ж) поощрение и оказание реальной помощи по переселению соотечественников, проживающих за рубежом, упрощению процедур осуществления их переселения;

з) адаптация и интеграция внешних трудовых и вынужденных мигрантов по новому месту пребывания и проживания в Российской Федерации.

В целях защиты прав и свобод внутренних, внешних (включая трудовых), вынужденных и незаконных мигрантов, а также формирования механизма реализации их правового статуса необходимо создать миграционно-правовые режимы приобретения правового статуса мигранта на территории Российской Федерации. К числу таковых следует отнести миграционно-правовой режим приобретения правового статуса временно пребывающего (краткосрочного пребывания), временно проживающего (долгосрочного пребывания) и постоянно проживающего (постоянного проживания) в Российской Федерации иностранного гражданина (лица без гражданства), правового статуса временного проживающего (долгосрочного пребывания) иностранного гражданина (лица без гражданства) в целях получения образования, образующих миграционный поток внешней иммиграции.

Кроме этого, в сфере внешней миграции выделяется миграционно-правовой режим приобретения гражданином Российской Федерации правового статуса эмигранта (миграционно-правовой режим выезда граждан Российской Федерации за границу). Миграционно-правовые режимы приобретения правового статуса трудящегося мигранта, въехавшего в Российскую Федерацию в визовом порядке, правового статуса высококвалифицированного трудящегося мигранта (въехавшего как в визовом, так и безвизовом порядке), правового статуса трудящегося мигранта, въехавшего в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, образуют поток внешней трудовой миграции.

В целях управления потоком вынужденной миграции для достижения поставленной выше цели необходимо формирование административно-правовых режимов: приобретения правового статуса вынужденного переселенца; приобретения правового статуса беженца; приобретения правового статуса лица, ищущего временное убежище в Российской Федерации; приобретения правового статуса лица, ищущего политическое убежище в Российской Федерации. В рамках проводимой реформы российского миграционного законодательства (представляющей собой малую

кодификацию российского миграционного законодательства), которая осуществляется согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы и Перечня поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденного 6 марта 2020 г. Президентом РФ, ГУВМ МВД России разработало проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» и проект федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации», в которых предлагается сформировать единый миграционно-правовой режим убежища, под которым понимается специальный правовой режим пребывания (проживания) на территории Российской Федерации, предоставляемый иностранным гражданам и лицам без гражданства в виде статуса беженца, временного убежища, политического убежища или временной защиты (ст. 6 проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»).

Как видно из приведенных положений, миграционно-правовой режим убежища складывается из четырех видов правовых режимов: миграционно-правовой режим приобретения административно-правового статуса беженца; миграционно-правовой режим временного убежища; миграционно-правовой режим политического убежища; миграционно-правовой режим временной защиты. Все эти режимы являются миграционно-правовыми режимами вынужденной иммиграции на территорию Российской Федерации. Между тем данный проект не предусматривает такого вида миграционно-правового режима внутренней вынужденной миграции внутри Российской Федерации граждан России – миграционно-правовой режим приобретения административно-правового статуса вынужденного переселенца. Вероятно, данный правовой режим будет регламентироваться отдельным федеральным законом, как это происходит в настоящее время.

Представленная концепция единого миграционно-правового режима убежища имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Причем отрицательные стороны данного правового режима и правового института заключаются в тех правовых приемах

и способах, которые нашли свое отражение в представленном проекте федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации».

В целом следует признать, что формирование единого миграционно-правового режима убежища является вполне обоснованным подходом, так как по своей природе данные подвиды миграционно-правовых режимов, связанные между собой, регламентируют правоотношения в сфере вынужденной иммиграции иностранных граждан на территорию Российской Федерации. Это одно из ключевых положительных аспектов реформы данного миграционно-правового института миграционного права России.

Между тем данный подход идет вразрез с объективной потребностью системной кодификации миграционного законодательства. В анализируемом проекте федерального закона «О предоставлении убежища на территории Российской Федерации» фактически осуществляется законодательная регламентация миграционно-правовых режимов предоставления и реализации правового статуса беженца и предоставления временного убежища. Что касается таких миграционно-правовых режимов, как режим политического убежища и временной защиты, то он продолжает регламентироваться подзаконными нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ и частично законодательными актами субъектов Российской Федерации в области временной защиты массового прибытия в Российскую Федерацию вынужденных мигрантов.

Возникает риторический вопрос: а существует ли объективная потребность в такой реформе, что она дает? Из представленной концепции видно, что авторы данного проекта лишь предлагают осуществлять законодательную регламентацию временного убежища, которая осуществляется в настоящее время постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2001 г. № 274 (в редакции от 19 ноября 2020 г.) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации»¹ и постановлением Правительства РФ от 22 июля 2014 г. № 690 (в редакции от 8 августа 2017 г.) «О предоставлении временного убежища гражданам Украины на

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 16. Ст. 1603.

территории Российской Федерации в упрощенном порядке»¹. Кроме этого, лица, получившие правовой статус временного убежища, фактически приравниваются к правовому статусу беженца, за отдельными особенностями к числу которых относятся основания приобретения данного статуса и срок его предоставления. В связи с этим представляется, что принимать новый федеральный закон нецелесообразно.

Актуальной остается проблема защиты прав и свобод незаконных мигрантов, особенно в части формирования законодательных основ их административно-правового статуса. Это актуально в контексте определения их правового статуса при содержании в специальном учреждении для иностранных граждан (лиц без гражданства), подлежащих депортации, реадмиссии или административному выдворению. Обеспечение реализации и защиты прав и свобод незаконных мигрантов, содержащихся в специальном учреждении, должно осуществляться в рамках специального миграционно-правового режима содержания иностранных граждан (лиц без гражданства) в специальном учреждении для лиц, подлежащих депортации, реадмиссии и административному выдворению.

Формируя режимные правила, законодатель в ст. 35.1–35.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 24 февраля 2021 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² определил законодательные основы данного режима, в том числе в ст. 35.2 основы их административно-правового статуса. Здесь следует отметить, что хотя ст. 35.2 приведенного закона и называется «Права и обязанности содержащихся в специальных учреждениях иностранных граждан», однако практически не содержит никаких прав, да и обязанности сформулированы весьма косвенно. Приведенная норма закона закрепляет в большей мере запреты, ограничения и меры административного принуждения, которые могут быть в период их содержания в специальном учреждении применены. Между тем основная часть правового регулирования данного режима осуществляется на подзаконном уровне, включая права и обязанности данных

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 30, ч. 2. Ст. 4326.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

незаконных мигрантов¹. Такой подход к формированию миграционно-правового режима содержания иностранных граждан (лиц без гражданства) в специальном учреждении для лиц, подлежащих депортации, реадмиссии и административному выдворению, по нашему мнению, не может быть признан обоснованным, направленным на формирование и обеспечение реализации административно-правового статуса незаконного мигранта и достижения определенной нами отраслевой цели концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

В рамках проводимой реформы, указанной нами выше, в ст. 136 проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» предусматриваются законодательные основы административно-правового статуса лиц, содержащихся в специальных учреждениях, а также полномочий должностных лиц этих специальных учреждений. Анализ данной нормы позволяет выделить следующие права и обязанности, которые сформулированы весьма специфично, как возможности предоставления им определенных благ:

а) право иностранного гражданина, содержащегося в специальном учреждении, по истечении трех месяцев пребывания в нем вправе обратиться в суд с заявлением о проверке законности и обоснованности дальнейшего содержания в специальном учреждении при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности исполнения решений, на основании которых они содержатся в специальном учреждении (складывается впечатление, что в иных случаях иностранный гражданин правом обжалования законности и обоснованности содержания в специальном учреждении не обладает, однако это не так);

¹ В настоящее время содержание иностранных граждан (лиц без гражданства) в специальном учреждении регламентируется постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 1306 (в ред. от 17 июня 2016 г.) «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» // Собр. законодательства РФ. 2014. № 2, ч. 1. Ст. 130.

б) право иностранного гражданина, содержащегося в специальных учреждениях, на оказание медицинской помощи;

в) право на получение уведомления о возможности применения к иностранному гражданину технических средств контроля и надзора;

г) право пользоваться телефонами сотовой связи в порядке, установленном в специальном учреждении и в случае, если такой телефон не оборудован средствами аудио-, видео-, фотофиксации, а также в нем отсутствует доступ к информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

д) право пользования личным кабинетом на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) и телефонной связью в соответствии с условиями и порядком содержания (пребывания) иностранных граждан в специальных учреждениях.

Иностранный гражданин, содержащийся в специальном учреждении, обязан:

а) пройти личный досмотр, досмотр находящихся при нем вещей и предметов;

б) соблюдать установленный руководителем специального учреждения распорядок дня.

Как видно из приведенных положений, данные права и обязанности иностранного гражданина, содержащегося в специальном учреждении, вряд ли могут формировать законодательные основы административно-правового статуса незаконного мигранта. Законодательное обеспечение правового статуса незаконных мигрантов остается по-прежнему одним из проблемных вопросов защиты прав и свобод мигрантов, не свидетельствует о демократической природе административно-правового института незаконной миграции в Российской Федерации.

Нам представляется, что для достижения рассматриваемой отраслевой цели государственной миграционной политики по защите прав и свобод незаконных мигрантов в рамках миграционного законодательства России необходимо сформировать законодательные основы их административно-правового статуса не только в отношении содержащихся в специальном учреждении, предназначенном для лиц, подлежащих депортации, реадмиссии и административному выдворению, но и для иных категорий незаконных мигрантов на территории Российской Федерации. В связи

с этим уместно закрепить за незаконным мигрантом следующую систему прав, свобод и обязанностей, которые уместно предусмотреть в миграционном законодательстве вне зависимости от того, содержится ли незаконный мигрант в специальном учреждении или нет. Прежде всего, следует отметить, что незаконные мигранты обладают правами и свободами, а также несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, установленных российским миграционным законодательством и иными федеральными законами.

Кроме этого, в миграционном законодательстве следует предусмотреть следующие права незаконного мигранта:

- а) право незаконного мигранта знать, в чем выразилось нарушение миграционного законодательства Российской Федерации;
- б) право незаконного мигранта на гуманное и уважительное отношение, включая обеспечение минимальными гарантиями социальной защиты и обеспечения при их содержании в специальном учреждении;
- в) право на коммуникацию, включая доступ телекоммуникационной сети Интернет;
- г) право обжалования законности и обоснованности признания лица незаконным мигрантом, применения мер административного принуждения, включая содержание в специальном учреждении;
- д) право на информирование дипломатического представительства или консульского учреждения государства гражданства незаконного мигранта о факте помещения его в специальное учреждение.

К числу обязанностей незаконного мигранта следует отнести:

- а) соблюдение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе миграционного законодательства Российской Федерации;
- б) обязанность подчиняться законным требованиям уполномоченных должностных лиц федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере миграции, в том числе должностных лиц специального учреждения для содержания лиц, подлежащих депортации, реадмиссии и выдворению;

в) соблюдение правил внутреннего распорядка специального учреждения для содержания лиц, подлежащих депортации, реадмиссии и выдворению;

г) обязанность покинуть территорию Российской Федерации по основаниям и в порядке, установленном российским миграционным законодательством.

Следует признать, что приведенная система миграционно-правовых режимов относится к виду *правонаделительных*, согласно которым мигрант приобретает административно-правовой статус, включая гарантии его реализации как необходимый элемент данного статусного состояния. В связи с этим достижение цели *защиты прав и свобод внешних (включая трудовых), вынужденных и незаконных мигрантов, а также формирования механизма реализации их правового статуса* вполне решается в рамках данных административно-правовых режимов.

В настоящее время остается открытым вопрос об учете потока внутренней (социально-экономической) миграции в качестве одного из потоков, входящих в систему миграционных процессов, подлежащих правовому регулированию. Данный миграционный поток приобретает особое значение в рамках третьей стратегической цели концепции миграционной политики Российской Федерации – пространственного развития Российской Федерации. При этом реализация цели *защиты прав и свобод внутренних мигрантов, а также формирования механизма реализации их правового статуса* остается малоисследованной в отечественной административно-правовой науке. На первый взгляд может показаться, что для гражданина Российской Федерации, осуществляющего внутреннюю (социально-экономическую) территориальную мобильность, данная цель не является актуальной, так как она, в сущности, решается всей системой российского законодательства.

В настоящее время в рамках российского миграционного законодательства сформировано три вида миграционно-правовых режимов: паспортный миграционно-правовой режим; миграционно-правовой режим регистрации граждан по месту пребывания на территории Российской Федерации; миграционный режим регистрации граждан по месту жительства на территории Российской Федерации. В процессе реализации данных режимов происходит достаточно часто нарушение прав и свобод внутренних

(социально-экономических) мигрантов, выражающееся в пробельности и коллизионности правового регулирования отдельных положений миграционных режимов внутренней миграции. В основе данного миграционно-правового режима лежит Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (в редакции от 8 декабря 2020 г.) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»¹, который двадцать раз подлежал корректировке и совершенствованию за последние 27 лет. В результате этих процессов миграционно-правовые режимы регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства на территории Российской Федерации были существенно усовершенствованы.

Паспортный миграционно-правовой режим хотя и относится нами к внутренней (социально-экономической) миграции, однако следует его признать многофункциональным правовым режимом: 1) *идентификационная функция* – заключается в индивидуализации с помощью документа личности и основных сведений о нем; 2) *справочно-адресная функция* – проявляется в учете граждан по месту их жительства и пребывания для целей их социально-экономического учета, розыска и т. п.; 3) *регистрационная функция* – связана с текущим оперативным учетом граждан на территории Российской Федерации, установлением определенных правил проживания на территории Российской Федерации и ее субъектов; 4) *контрольная функция* – характеризуется необходимостью государственного контроля за социально-экономическими и иными видами перемещений населения по территории Российской Федерации и за ее пределы; 5) *регулятивная функция* – проявляется в государственном управленческом воздействии на внутреннюю (социально-экономическую) миграцию в Российской Федерации; 6) *функция реализации прав и обязанностей граждан* – связана с соблюдением норм паспортной системы, что позволяет в полной мере реализовывать субъективные права и юридические обязанности гражданину во всех сферах человеческой деятельности (например, обязанность военной службы); 7) *статистическая функция* –

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

отвечает за реализацию единой государственной учетной (статистической) политики, необходимой для управления экономическими и социальными процессами в стране¹.

Следует отметить, что паспортный миграционный режим направлен на достижение *защиты прав и свобод не только внутренних мигрантов*, но и субъектов иных видов миграционно-правовых режимов. Это обусловлено тем, что полноценная реализация прав и свобод внешних, внешних трудовых, вынужденных и незаконных мигрантов, а также обеспечение защиты их прав, минимизация административно-принудительных мер воздействия на них возможны лишь при наличии у них документа, удостоверяющего его личность и признаваемого в Российской Федерации в качестве такового (ст. 6 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»²).

В основе данного миграционно-правового режима в настоящее время лежит Указ Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»³, в преамбуле которого отмечается, что в целях создания необходимых условий для обеспечения конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации впредь до принятия соответствующего федерального закона об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, вводится паспорт гражданина Российской Федерации как документ, удостоверяющий его личность. Данный Указ Президента РФ получил дальнейшее развитие в комплексе подзаконных нормативных правовых актов Правительства РФ, а также МВД России и МИД России.

В настоящее время на стадии обсуждения находится проект указа Президента РФ «О паспорте гражданина Российской Федерации, содержащем электронный носитель информации»⁴, который предполагает введение с 1 декабря 2021 г. в г. Москве

¹ См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право Российской Федерации: учеб. / под общ. ред. А.Н. Жеребцова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2021. С. 152.

² Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

³ Собрание законодательства РФ. 1997. № 11. Ст. 1301.

⁴ URL: <https://regulation.gov.ru/p/114294> (дата обращения: 03.05.2021).

и с 1 июля 2023 г. в остальных регионах России паспорта, содержащего электронный носитель информации, который является паспортом гражданина Российской Федерации, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации, содержащим электронный носитель информации и электронный документ (информацию), формируемые с использованием специальной программы для электронных вычислительных машин, устанавливаемой на индивидуальные мобильные устройства, и сопутствующей информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, используемый в качестве основного документа, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. Данный документ является новым шагом в развитии паспортного режима в Российской Федерации, в рамках которого будет впоследствии формироваться цифровой профиль человека (гражданина Российской Федерации, иностранного гражданина и лица без гражданства). Такой подход предполагается применить и к иным видам мигрантов. Так, в соответствии со ст. 20 и 21 проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», например, предполагается введение единого документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина на территории Российской Федерации, с электронным носителем информации (ID-карта).

Имея важное социально-экономическое, социально-демографическое значение и обеспечивая государственную и общественную безопасность, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, паспортный миграционный режим остается до настоящего времени нерегламентированным федеральным законодательством, что является крайне неудовлетворительным. Необходимость законодательного регулирования паспортного миграционного режима справедливо обосновывалась в Указе Президента РФ от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации»¹. Это обстоятельство еще раз подтверждает потребность проведения кодификации миграционного законодательства Российской

¹ Собрание законодательства РФ, 1997. № 11. Ст. 1301.

Федерации, где данному миграционному режиму была бы посвящена отдельная глава закона.

В целом приведенные виды миграционно-правовых режимов уже давно сформированы в действующем российском миграционном законодательстве и реализуются на первой и второй стадиях миграционного процесса, а именно: на стадии зарождения потребности в территориальной мобильности и стадии непосредственного территориального перемещения.

В целях реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622, Перечня поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 гг.¹ и распоряжения Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р (в редакции от 3 ноября 2020 г.) «О плане мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»² ГУВМ МВД России ведутся активные законопроектные работы, направленные на реформирование действующего российского миграционного законодательства, преимущественно в части административно-правовой регламентации миграции иностранных граждан и лиц без гражданства. В связи с этим, по нашему мнению, следует уделить внимание отдельным наиболее значимым направлениям реформирования действующего миграционного законодательства России, которое преследует рассматриваемую цель государственной миграционной политики.

1. Предлагается сформировать как самостоятельный вид образовательный миграционный поток и, как следствие, миграционно-правовой режим образовательной миграции (ст. 34 проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»³). Соответственно, в рамках концепции проекта закона для реализации рассматриваемой нами цели государственной миграционной политики России будет формироваться

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 09.03.2020).

² Собрание законодательства РФ. 2019. № 9. Ст. 869.

³ URL: <https://news.rambler.ru/community/45916772-mvd-razrabatyvaet-zakonoproekt-ob-usloviyah-prebyvaniya-inostrantsev-v-rossii> (дата обращения: 05.04.2021).

данный вид миграционно-правового режима приобретения правового статуса образовательного мигранта с установлением системы миграционных правил его реализации и административных процедур приобретения данного миграционно-правовой статуса. Потребность формирования такого нормативного комплекса в системе миграционного законодательства России аргументированно обосновывается в современной отечественной юридической науке¹.

2. В предлагаемом проекте более отчетливо формируется система запретов и ограничений на приобретение административно-правового статуса внешнего иммигранта в Российской Федерации. Предложенный подход является значимой мерой, направленной на достижение защиты прав и свобод субъектов миграционно-правовых отношений. Снятие формальных и порой необоснованных ограничений на краткосрочное и долгосрочное пребывание иностранных граждан на территории Российской Федерации позволит достичь не только рассматриваемую цель государственной миграционной политики, но и иные цели в рамках сформированной нами системы «дерева целей» государственной миграционной политики России.

3. Предлагается сформировать предложенный в Перечне поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 гг. институт соглашения о лояльности внешних иммигрантов. Данный институт, по нашему мнению, имеет комплексную целевую природу, выступает особым видом административного договора, возлагающим на иностранного гражданина (лица без гражданства) отдельные ограничения. В частности, иностранный гражданин соглашением о лояльности подтверждает свою информированность о правилах (требованиях) въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, пребывания (проживания) в Российской Федерации и привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации, об установленных миграционным законодательством ограничениях и запретах, о последствиях их несоблюдения, а также выражает согласие на их соблюдение путем подписания соглашения о лояльности. Предлагаемая нормативная конструкция института соглашения о лояльности, закрепленная в ст. 28 проекта

¹ См.: Чупрова А.А., Ильиных В.С. О некоторых вопросах образовательной миграции как приоритетного направления развития миграционного законодательства РФ // Очерки новейшей камералистики. 2020. № 2. С. 43–47.

федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», совершенно неясно определяет круг мигрантов, к числу которых данное соглашение может быть применено. Нам представляется, что данное соглашение должно подписываться иностранными гражданами (лицами без гражданства), въезжающими в Российскую Федерацию, на основании визы для краткосрочного и долгосрочного пребывания, а при въезде в Российскую Федерацию в безвизовом порядке – только при въезде для долгосрочного пребывания.

4. По-прежнему остается острым и до конца не решенным вопрос урегулирования правового статуса лиц без гражданства, длительное время находящихся на территории Российской Федерации и зачастую не имеющих документа, удостоверяющего личность, на что обращают внимание уполномоченные по правам человека в Российской Федерации¹ и субъектах Российской Федерации². Как отмечает уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, данная проблема была решена в феврале 2021 г. Государственной думой, которая приняла Федеральный закон от 24 февраля 2021 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства»³, предусматривающий введение временного документа, удостоверяющего личность лица без гражданства на территории Российской Федерации, который будет выдаваться на основании заключения об установлении личности лица без гражданства.

Указанный Федеральный закон вводит в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ст. 5.2, предусматривающую в ч. 1 возможность выдачи временного удостоверения личности лица без гражданства в Российской Федерации в случае отсутствия у такого лица документов,

¹ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020> (дата обращения: 08.05.2021).

² См.: Доклад Уполномоченного по права человека в Краснодарском крае за 2019 год. С. 47–53.

³ URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.02.2021).

удостоверяющих личность лица без гражданства и признаваемых Российской Федерацией в этом качестве, и в случае отсутствия государства, в которое лицо без гражданства может выехать из Российской Федерации. Однако такой документ выдается при наличии у лица без гражданства вида на жительство или другого документа, подтверждающего право на временное или постоянное проживание на территории иностранного государства, либо в связи с исполнением принятого в отношении его решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации, о депортации или реадмиссии.

Как видно из приведенных нормативных положений, временное удостоверение личности лица без гражданства в Российской Федерации выдается весьма ограниченному кругу мигрантов. Остается открытым вопрос о документировании лиц, которые длительное время проживают на территории Российской Федерации и не имеют документов, удостоверяющих их личности, т. е. так называемые лица с неопределенным правовым статусом.

Нам представляется, что решение данных проблем возможно посредством формирования в рамках российского миграционного законодательства института миграционной амнистии, который нами был предложен еще в 2009 г.¹ О необходимости данного института говорят и современные исследователи правового регулирования миграционных процессов². Так, К.В. Казарян считает, что институт миграционной амнистии является видом административной амнистии и понимается как «...совокупность согласованных государственной властью правовых средств, обеспечивающих

¹ См.: Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009; Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград.: ВИЭСП, 2009.

² Сандугей А.Н. О перспективной модели правового обеспечения миграционных амнистий в Российской Федерации // Миграционное право. 2020. № 4. С. 22–24; Степенко В.Е., Пацевич В.С. Миграционная амнистия в механизме правового регулирования общественных отношений с участием иностранных граждан // Миграционное право. 2020. № 4. С. 25–29; Потапенкова И.В. Сущность миграционной амнистии как правового явления // Миграционное право. 2019. № 4. С. 6–10; Шурухнова Д.Н. Миграционная амнистия в системе мер миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. 2019. № 4. С. 3–6; Казарян К.В. Миграционная амнистия как вид административной амнистии // Миграционное право. 2018. № 3. С. 37–39; и др.

определение и реструктуризацию правового статуса некоторых категорий мигрантов, преимущественно из стран СНГ, которые к моменту начала ее проведения нелегально пребывали или работали на территории Российской Федерации, без каких бы то ни было санкций к таким мигрантам и их работодателям за нарушение миграционного политико-правового режима»¹. Данный подход весьма спорен, так как рассматривает его как вид административно-юрисдикционного института, освобождающего незаконного мигранта от административной ответственности по гл. 18 КоАП РФ. Совершенно неуместно упоминание в данном определении и термина «миграционный политико-правовой режим».

Д.Н. Шурухнова считает, что миграционную амнистию можно рассматривать в различных аспектах: «...как форму освобождения от административной ответственности за правонарушения в миграционной сфере; как форму легализации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны; как правовой инструмент, предоставляющий отдельным категориям лиц возможность приобретения в упрощенном порядке гражданства государства»². Вряд ли уместно освобождение от административной ответственности мигрантов рассматривать как форму миграционной амнистии. В данном случае это есть не что иное, как административная амнистия, которая и предусмотрена ст. п. 4 ст. 24.5 КоАП РФ.

Едва ли можно признать миграционной амнистией и предоставление отдельным категориям лиц возможности приобретения в упрощенном порядке гражданства государства, потому что, во-первых, институт гражданства является конституционно-правовым институтом, имеющим связи с миграционным правом, но не являющимся миграционно-правовым; во-вторых, упрощенное предоставление гражданства отдельным категориям лиц в качестве исключительного случая и так реализуется Президентом РФ и осуществляется не в связи с нарушением миграционного законодательства.

¹ Казарян К.В. Миграционная амнистия как вид административной амнистии // Миграционное право. 2018. № 3. С. 38.

² Шурухнова Д.Н. Миграционная амнистия в системе мер миграционной политики Российской Федерации // Миграционное право. 2019. № 4. С. 4.

Нам представляется, что миграционная амнистия как форма легализации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны является единственной обоснованной формой применения данного правового инструмента в Российской Федерации. А.Н. Сандугей, считает, что «...миграционные амнистии направлены не на восстановление, а на предоставление легального статуса нарушителям иммиграционного режима, длительное время, на протяжении нескольких лет находящимся в государстве въезда. В нашем случае при принятии соответствующих положительных решений в отношении нарушителей миграционного законодательства речь должна идти не об определении конкретной ретроградной даты их въезда в страну, а о факторах и условиях, под воздействием которых отдельные категории лиц оказались в нестандартных условиях с точки зрения соблюдения ими миграционного законодательства Российской Федерации. В этом случае вводимые процедуры амнистии будут иметь восстанавливающий характер...»¹. При этом автор считает, что необходима разработка административных процедур миграционной амнистии, которая должна основываться на коллегиальном экспертном решении в рамках работы Правительственной комиссии по миграционной политике².

В.Е. Степенко и В.С. Пацевич выделяют следующие особенности миграционной амнистии: «1) это вид управленческой деятельности государства; 2) направленность на борьбу с нелегальной миграцией; 3) ее правовым основанием могут являться либо изменения, внесенные в российские законодательные акты, улучшающие правовое положение иностранных граждан, либо принятие нормативного правового акта, регулирующего правоотношения в сфере миграции на обозначенный в нем срок, либо издание акта амнистии; 4) является видом административной амнистии, поскольку распространяется на мигрантов, нарушивших нормы миграционного законодательства и подлежащих в связи с этим административной ответственности; 5) должна применяться в отношении определенной категории иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших миграционное законодательство,

¹ Сандугей А.Н. О перспективной модели правового обеспечения миграционных амнистий в Российской Федерации // Миграционное право. 2020. № 4. С. 23.

² См.: Там же. С. 23.

но не представляющих в силу своих личных качеств существенной опасности для государства; 6) ее правовым последствием является придание законности пребыванию и (или) проживанию иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации и дальнейшая правосубъектность таких лиц на определенный законодательством период»¹. В целом данные особенности вполне обоснованы, за исключением, пожалуй, того обстоятельства, что миграционная амнистия является видом административной амнистии, поскольку распространяется на мигрантов, нарушивших нормы миграционного законодательства и подлежащих в связи с этим административной ответственности. Если следовать такому принципу, то можно будет выделять виды административной амнистии по главам раздела второго КоАП РФ, что не является, по нашему мнению, обоснованным.

На наш взгляд, *миграционная амнистия представляет собой вид административного управленческого решения, принимаемого Президентом РФ или Правительством РФ, и преследует цель предоставления легального административного (миграционно-правового) статуса лицу, нарушившему требования российского миграционного законодательства и находящемуся на территории Российской Федерации в неопределенном административном (миграционно-правовом) статусе в период длительного нахождения в Российской Федерации.* Во-первых, именно предоставление легального правового статуса мигранту освобождает его от административной ответственности, что является следствием миграционной амнистии. Во-вторых, миграционная амнистия должна стать институтом Общей части миграционного права как подотрасли административного права России. В-третьих, возможность ее осуществления должна регламентироваться федеральным законом. В-четвертых, неопределенный административный (миграционно-правовой) статус лица означает, что данное лицо не имеет законных оснований для пребывания (проживания) на территории Российской Федерации, но фактически длительное время пребывает (проживает) на территории Российской Федерации, т. е. более

¹ Степенко В.Е., Пацевич В.С. Миграционная амнистия в механизме правового регулирования общественных отношений с участием иностранных граждан // Миграционное право. 2020. № 4. С. 29.

трех лет. В-пятых, группа незаконных мигрантов имеют иные исключительные обстоятельства, которые являются основаниями для применения в отношении них миграционной амнистии. При этом миграционная амнистия может быть применена как в отношении определенного вида незаконных мигрантов, так и в отношении отдельного мигранта. В первом случае миграционная амнистия вводится актом Президента РФ или Правительства РФ, во втором – принимается решением коллегиального органа, например, как предлагает А.Н. Сандугей, Правительственной комиссии по миграционной политике.

В сфере внешней трудовой миграции иностранной рабочей силы нами выделяется отраслевая цель государственной миграционной политики России, заключающаяся в *поощрении внешней трудовой иммиграции квалифицированных и высококвалифицированных иностранных работников в соответствии с потребностями экономики страны и отдельных ее отраслей*. Нам представляется, что дифференциация внешних трудовых иммигрантов на квалифицированных и высококвалифицированных является неуместной. Следует говорить о квалифицированных внешних трудовых мигрантах (иммигрантах) или квалифицированных трудящихся-мигрантах. Достижение приведенной цели государственной миграционной политики России возможно, по нашему мнению, посредством законодательного решения следующих управленческих задач.

1. Законодательное определение квалифицированного трудящегося-мигранта. В настоящее время в ст. 13.2 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» высококвалифицированный специалист определяется как иностранный гражданин, который имеет опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности, во-первых, и, во-вторых, условия привлечения которого к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение им определенного законом размера вознаграждения. Представляется, что такой подход к определению квалифицированного специалиста является не вполне обоснованным, так как не предопределяет характер квалификации специалиста, его уровень и иные показатели потребности российской экономики в специалисте соответствующего уровня. Под приведенные в ст. 13.2 Федеральный закон

«О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» критерии высококвалифицированного специалиста можно подвести любое лицо, которое пожелает работодатель. Это, соответственно, позволит получить статус трудящегося-мигранта в упрощенном порядке лицу, который таковым по своей сути не является.

Нам представляется, что определение квалификации иностранного работника (трудящегося-мигранта) возможно в порядке, определенном Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»¹. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 1 приведенного закона, его предметом правового регулирования выступают отношения, возникающие при проведении независимой оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности. В рамках данного федерального закона вполне можно проводить оценку квалификации иностранного специалиста, привлекаемого для осуществления трудовой деятельности в Российской Федерации. В связи с этим в действующее миграционное законодательство нецелесообразно формулирует определение понятия «квалифицированный иностранный трудящийся мигрант» (внешний трудовой мигрант (иммигрант), а критерии отнесения внешнего трудового мигранта к числу квалифицированного специалиста должны устанавливаться Министерством труда и социальной защиты РФ (Минтрудом России). При этом инициацию определения квалификации внешнего трудового мигранта должен осуществлять работодатель, привлекающий специалиста для осуществления трудовой деятельности на территорию Российской Федерации.

2. Упрощение миграционных процедур привлечения квалифицированных специалистов для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. В частности, необходимо исключить необходимость дактилоскопической регистрации и фотографирования, медицинского осмотра. Следует предусмотреть предоставление права на долгосрочное пребывание квалифицированного трудящегося-мигранта на территории Рос-

¹ Собрание законодательства РФ. 2016. № 27, ч. 1. Ст. 4171.

сийской Федерации на весь срок осуществления им трудовой деятельности, упрощенного приобретения права на постоянное проживание в Российской Федерации. Эти упрощенные процедуры должны быть также применимы к членам семьи квалифицированного трудящегося-мигранта.

3. Квалифицированный специалист, который при осуществлении трудовой деятельности внедряет или применяет новые технологии в производственный процесс деятельности, может претендовать на иные льготы со стороны государства, например налоговые.

Значимой отраслевой целью государственной миграционной политики России выступает *формирование эффективных административно-правовых и информационно-коммуникативных механизмов привлечения иностранной рабочей силы на территорию Российской Федерации исключительно для регионов и отраслей экономики, где имеет место дефицит рабочей силы*. Приведенная отраслевая цель государственной миграционной политики в рамках концепции «малой кодификации» миграционного законодательства предполагает осуществлять посредством создания, эксплуатации и модернизации информационной инфраструктуры государственного управления в сфере миграции, которая должна осуществляться на основе следующих принципов:

- 1) создания среды достоверной информации;
- 2) достаточности и своевременности внесения сведений, формируемых в государственной информационной системе;
- 3) применения единых технических и технологических решений;
- 4) взаимодействия государственной информационной системы и иных информационных систем;
- 5) создания расширенных инструментов управления данными, политикой или стандартами для обеспечения надлежащего внесения, использования, контроля и анализа данных;
- 6) обеспечения конфиденциальности персональных данных, содержащихся в государственной информационной системе;
- 7) обеспечения безопасности Российской Федерации при создании, эксплуатации и модернизации государственной информационной системы и защиты содержащейся в ней информации.

Представленная система принципов создания, эксплуатации и модернизации информационной инфраструктуры государственного управления в сфере миграции, по нашему мнению, не отражает в полной мере назначения данной инфраструктуры. Государственный информационный ресурс в сфере миграции должен создаваться, эксплуатироваться и модернизироваться на следующих основополагающих началах: *во-первых*, на формировании единой государственной информационной системы управления в сфере миграции населения, содержащей всю необходимую информацию о состоянии территориальной мобильности населения; *во-вторых*, перспективной возможности дальнейшего развития государственной информационной системы управления в сфере миграции населения и формирования цифрового профиля мигранта; *в-третьих*, максимальной вовлеченности мигрантов в информационно-коммуникационные системы, применяемые в целях управления миграционными процессами в Российской Федерации.

В рамках приведенной отраслевой цели создание и эксплуатация государственной информационной системы управления в сфере миграции населения является значимым, но вместе с тем инструментальным средством решения задач управления данным миграционными потоками. В контексте приведенной цели решающее значение приобретает использование данных информационно-коммуникационных технологий в процессе управления потоком внешней трудовой иммиграции, а именно привлечения иностранной рабочей силы на территорию Российской Федерации исключительно для регионов и отраслей экономики, где имеет место дефицит рабочей силы. Это означает, что использование информационно-коммуникационных технологий в процессе управления потоком внешней трудовой иммиграции должно упростить административные процедуры привлечения иностранной рабочей силы на территории субъектов Российской Федерации и отрасли экономической деятельности, где имеет место дефицит рабочей силы. И хотя в ст. 98 проекта Федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» предусмотрено создание электронного реестра работодателей, привлекающих иностранных работников, который представляет собой информацион-

ный ресурс, содержащий систематизированные сведения о работодателях и заказчиках работ (услуг), привлекающих к трудовой деятельности иностранных работников, и реестра иностранных работников, содержащего систематизированные сведения об иностранных рабочих, имеющих намерение осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации, разработчики приведенного проекта исходят из необходимости минимизации требований к иностранным гражданам, желающим осуществлять трудовую деятельность на территории Российской Федерации. В ст. 103 проекта предусматриваются следующие требования: 1) иностранный гражданин должен состоять в реестре иностранных рабочих и иметь действующую учетную запись в реестре иностранных рабочих; 2) в отношении иностранного гражданина должен быть уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Иностранный гражданин, включенный в реестр иностранных рабочих, имеет право осуществлять трудовую деятельность у любого работодателя или заказчика работ (услуг), включенного в электронный реестр работодателей, привлекающих иностранных рабочих.

Данный весьма либеральный подход к привлечению иностранных рабочих для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации является весьма положительным, основанным на принципе свободного рынка, спроса и предложения рабочей силы. Между тем такой подход не позволяет решать проблемы дефицита рабочей силы в тех регионах и отраслях экономической деятельности, где в ней нуждаются.

При этом в гл. 20 (ст. 109–112) проекта предлагается административно-правовой механизм государственного регулирования допуска иностранных граждан на российский рынок труда, который так же не решает данные проблемы. В частности, предложенный административно-правовой механизм предусматривает следующее.

1. Достижение цели обеспечения национальной безопасности, поддержание оптимального баланса трудовых ресурсов, содействие в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской

Федерации, а также решение иных задач внутренней и внешней политики государства.

2. Правительству РФ предоставляется право применять следующие меры административного регулирования допуска иностранных работников к российскому рынку труда:

1) устанавливать запреты на работу иностранных граждан по профессиям и видам деятельности, в том числе на отдельных объектах, определяемые по соображениям безопасности, принципу взаимности и гражданской принадлежности иностранных граждан;

2) вводить ограничения по социально-экономическим причинам для воздействия на спрос и предложение рабочей силы: устанавливать запрет на привлечение иностранных работников; устанавливать ограничение количества привлекаемых иностранных работников (определение допустимых долей) в отдельных сферах деятельности; вводить на территории субъекта Российской Федерации комиссионный порядок рассмотрения вопроса о привлечении иностранных граждан к трудовой деятельности.

3. Применение данных мер возможно с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений и законодательно определенным основаниям.

4. Практическое игнорирование мнения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам допуска иностранных работников на рынок труда субъекта Российской Федерации.

5. Среди федеральных органов исполнительной власти реальными полномочиями по государственному регулированию допуска иностранных граждан на рынок труда Российской Федерации обладает МВД России, которому предполагается в проекте предоставить право приостановить на определенный период включение иностранных граждан в реестр иностранных работников на территории отдельного субъекта Российской Федерации на основании мотивированных предложений федеральных органов исполнительной власти или высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Как видно из приведенных полномочий органов исполнительной власти, все они направлены на ограничение допуска иностранных

граждан на рынок труда Российской Федерации. Безусловно, данные полномочия важны, особенно в целях достижения приоритета допуска на рынок труда граждан Российской Федерации, но они не позволяют преодолеть дефицит рабочей силы в тех регионах и отраслях экономической деятельности, где в ней нуждаются. Это обстоятельство требует формирования комплекса экономических и административно-правовых мер преодоления дефицита рабочей силы в отдельных регионах и отраслях экономической деятельности.

Для достижения рассматриваемой нами отраслевой цели необходимо формировать административно-правовой режим наибольшего благоприятствования для трудящихся-мигрантов, который мог бы вводиться в отдельных субъектах Российской Федерации. В рамках данного миграционного режима уместно предусмотреть следующие миграционные правила, направленные на создание благоприятных условий для трудящихся-мигрантов на региональном уровне.

1. Наделение правом высших органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации принимать решение о проведении целевого набора трудящихся-мигрантов для осуществления трудовой деятельности на территории субъекта Российской Федерации или в отдельной отрасли экономической деятельности в регионе. При этом, осуществляя организованный набор иностранных работников, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны обеспечить их социальными гарантиями в рамках и объеме действующего российского законодательства и взятых Российской Федерацией обязательств по международным соглашениям. Целевой набор иностранных работников должен проводиться уполномоченным высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации учреждением и иметь срочный характер. В рамках данного срока иностранному работнику и членам его семьи должно быть предоставлено право долгосрочного пребывания (временного проживания) на территории Российской Федерации.

2. Предоставление права на привлечение и использование иностранной рабочей силы управляющим компаниям, которые осуществляют функции по управлению территорией опережающего социально-экономического развития в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (в редакции

от 23 ноября 2020 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»¹. При этом указанная управляющая компания для реализации функций, определенных за ней ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (в редакции от 23 ноября 2020 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», может быть наделена полномочиями по организованному привлечению иностранных работников на территорию опережающего социально-экономического развития, для чего ч. 1 ст. 8 указанного Федерального закона уместно дополнить приведенным полномочием. Кроме этого, соглашением об осуществлении деятельности резидента территории опережающего социально-экономического развития, заключаемым в порядке ст. 14 указанного Федерального закона, можно было бы предусмотреть передачу управляющей компанией резиденту полномочий по организованному привлечению иностранных работников на территорию опережающего социально-экономического развития.

3. Требуют законодательной конкретизации положения п. 3 ст. 32 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (в редакции от 23 ноября 2020 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» в части развития человеческого капитала и содействия обеспечению трудовыми ресурсами резидентов территории опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока, а также отдельных субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

Развитие человеческого капитала – емкое и многогранное явление, которое на доктринальном уровне признано как фактор развития экономики, общества и семьи, включающий образованную часть трудовых ресурсов, знания, инструментарий интеллектуального и управленческого труда, среду обитания и трудовой деятельности, обеспечивающие эффективное и рациональное функционирование человеческого капитала как производительного фактора развития². Развитие человеческого капитала, по нашему мнению,

¹ Собрание законодательства РФ. 2015. № 1, ч. 1. Ст. 26.

² См.: Теории человеческого капитала, человеческий капитал в экономике: общий и специальный. URL: <https://uspeshnick.ru/teorii-chelovecheskogo-kapitala-chelovecheskij-kapital-v-ekonomike-obshhij-i-spetsialnyj> (дата обращения: 21.05.2021).

будет более эффективным при условии использования продуманной политики привлечения иностранных работников на территорию Российской Федерации. Миграционный фактор в развитии человеческого капитала приобретает особое значение, на наш взгляд, в рамках формирования территорий опережающего социально-экономического развития, которые чаще всего являются депрессивными. В связи с этим следует в гл. 5 приведенного Федерального закона предусмотреть нормы, определяющие особенности административно-правового регулирования привлечения и использования труда иностранных работников (трудящихся-мигрантов) на территории опережающего социально-экономического развития.

В перспективе возможно формирование и других административно-правовых механизмов привлечения и использования иностранных работников в отдельных регионах страны или вида экономической деятельности. При этом бремя решения этих задач должно лечь преимущественно на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Весьма значимой отраслевой целью государственного управления миграционными процессами в сфере внешней трудовой миграции выступает унификация и гармонизация административно-правового регулирования свободы движения трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза в рамках данного интеграционного объединения государств. Перспективы достижения данной отраслевой цели подробно исследованы нами в отдельном монографическом исследовании «Проблемы унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в области трудовой миграции населения»¹. Остановимся лишь на тех научных и практических предложениях, которые были нами сделаны в ходе исследования.

Рынок труда государств – участников Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) различен, что обусловлено уровнем экономического развития стран данного интеграционного объединения. Состояние экономических отношений в странах ЕАЭС позволяет по направлению движения иностранной рабочей силы

¹ См.: Жеребцов А.Н., Натхо Р.М. Проблемы унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в области трудовой миграции населения. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2021.

дифференцировать государства – участники ЕАЭС на страны-реципиенты трудовых мигрантов (Российская Федерация, Республика Беларусь и Республика Казахстан) и страны-доноры трудовых мигрантов (Республика Армения и Кыргызская Республика). В странах-реципиентах реализуется миграционная политика, направленная на привлечение квалифицированной рабочей силы и борьбу с незаконными внешними трудовыми мигрантами. Одновременно в странах-донорах внешних трудовых мигрантов принимаются меры по решению собственных проблем в экономике и на рынке труда за счет экспорта своей рабочей силы.

Для реализации единых подходов к осуществлению государственного управления внешней трудовой миграцией в рамках ЕАЭС, определенных в разделе XXVI Договора о Евразийском экономическом союзе, подписанного в г. Астане 29 мая 2014 г.¹, необходимо формировать и реализовывать Концепцию интеграции и гармонизации правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС. В своем содержании данная Концепция должна отражать государственную правовую политику государств – членов ЕАЭС в области интеграции, гармонизации и унификации международных соглашений ЕАЭС и законодательства государств – участников ЕАЭС в сфере административно-правового регулирования внешней трудовой миграции. Содержание концепции и содержание национальной государственной правовой политики в указанной сфере управленческой деятельности совпадают и складываются из объекта управленческого воздействия, принципов, целей, приоритетов, функций, задач, правовых средств реализации, субъектов, ее реализующих, предполагаемых последствий осуществления. В процессе реализации Концепции интеграции и гармонизации правового регулирования внешней трудовой миграции ЕАЭС формируется в современном национальном административном праве государств – членов ЕАЭС интеграционный институт внешней трудовой миграции, являющийся структурным элементом подотрасли миграционного права. Данный интеграционный институт возникает как отражение объективного процесса достижения целей интеграции, определенных в ст. 4 Договора о ЕАЭС.

¹ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии URL: <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения: 05.06.2014).

Правовая интеграция административно-правового регулирования общественных отношений в сфере внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС осуществляется в форме (процессе) *правовой гармонизации и правовой унификации*. При этом *правовая гармонизация* осуществляется в форме: согласованной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся этих государств-членов; наделения Евразийской экономической комиссии полномочиями в сфере трудовой миграции и полномочиями по принятию решений, имеющих нормативно-правовой характер и обязательных для государств – членов ЕАЭС; разработки модельного закона в рамках ЕАЭС, осуществляющего административно-правовое регулирование внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС. В свою очередь, *правовая унификация* административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС осуществляется в форме (процессе): рецепции (полной или частичной), т. е. переноса норм международных соглашений (договоров), заключенных в рамках ЕАЭС, в нормативные правовые акты государств – членов ЕАЭС; общей и специальной отсылки к норме международного договора, содержащейся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС; имплементации, заключающейся в закреплении в национальных нормативных правовых актах в сфере миграции механизмов исполнения, взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств.

Содержание Концепции интеграции и гармонизации правового регулирования внешней трудовой миграции в рамках ЕАЭС должно быть выражено в Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции и включать:

а) цель – создание единого рынка трудовых ресурсов в интересах повышения жизненного уровня населения посредством повышения квалификации трудящихся государств – членов ЕАЭС;

б) принципы: уважения и защиты экономических, социальных и культурных прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семьи на территории государств – членов ЕАЭС (принцип национального режима прав трудящихся); сотрудничества по

согласованию политики государств – членов ЕАЭС в сфере регулирования трудовой миграции; содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в рамках ЕВЭС; недопустимости ограничений движения рабочей силы, направленных на защиту национального рынка труда государств – членов ЕАЭС; правовой интеграции в форме гармонизации и унификации правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС; соблюдения законодательства государства трудоустройства, уважения культуры и традиций его народов;

в) приоритет миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции: формирование административно-правового механизма реализации свободы движения рабочей силы между государствами – членами ЕАЭС посредством правовой интеграции данного правового регулирования в формах правовой гармонизации и правовой унификации;

г) функции Стратегии: целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование, организация, правотворчество, регулирование, координация и контроль (надзор);

д) основные задачи Стратегии: формирование единых правовых основ административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС; обеспечение единых подходов к формированию согласованной политики в сфере внешней трудовой миграции иностранных работников из государств, не участвующих в ЕАЭС, т. е. внешней трудовой миграции из третьих стран в государства – члены ЕАЭС; установление единообразного интеграционного административно-правового статуса трудящегося государства – члена ЕАЭС; осуществление правовой интеграции в формах правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС; гармонизация и унификация административно-правового регулирования деятельности служб занятости государств – членов ЕАЭС; формирование гармонизированной и унифицированной нормативно-правовой базы для предупреждения и пресечения незаконной миграции иностранной рабочей силы из третьих стран;

е) последствия реализации Стратегии: формирование интеграционного института внешней трудовой миграции трудящихся

государств – членов ЕАЭС в миграционном праве государств – членов ЕАЭС; создание единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС для основания единого рынка рабочей силы в рамках ЕАЭС; формирование единых интеграционных нормативно-правовых основ регулирования социальной защиты трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей; осуществление правовой гармонизации и правовой унификации национального законодательства государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции трудящихся (а также членов их семей), их социальной защиты в области труда, здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения и т. п.

Правовыми средствами обеспечения осуществления Стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции выступают экономические методы управления внешней трудовой миграцией населения, методы прямого властного (административно-властного) воздействия на миграционные отношения и методы гарантирования административно-правового статуса трудовых мигрантов посредством правовой интеграции, правовой гармонизации и правовой унификации административно-правового регулирования свободы движения рабочей силы в рамках ЕАЭС.

К числу субъектов, которые должны реализовывать Стратегию миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции, следует отнести:

а) органы, создающие правовые основы государственного управления в сфере миграции (глава государства, законодательные (представительные) органы государственной власти);

б) органы, реализующие управленческое воздействие в указанной сфере (правительство, министерства, на которые возложены функции, задачи и полномочия в сфере миграции населения);

в) иные органы, призванные оказывать вспомогательные функции в сфере миграции (иные органы исполнительной власти государств – членов ЕАЭС).

Объектами стратегии миграционной политики государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции являются миграционные потоки внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, внешней трудовой миграции из третьих

стран и незаконной миграции (внешней трудовой как ее составной части). При этом правовая интеграция, гармонизация и унификация административно-правового регулирования должны осуществляться в рамках всех приведенных видов миграционных потоков.

Правовая унификация административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС должна осуществляться в следующих формах:

а) рецепции (полной или частичной), т. е. переноса норм международных соглашений (договоров), заключенных в рамках ЕАЭС, в нормативные правовые акты государств – членов ЕАЭС;

б) общей и специальной отсылки к норме международного договора, содержащейся в миграционном законодательстве государств – членов ЕАЭС; имплементации, заключающейся в закреплении в национальных нормативных правовых актах в сфере внешней трудовой миграции механизмов исполнения, взятых государствами – членами ЕАЭС международно-правовых обязательств.

В целях унификации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС предлагается конструкция унифицированного миграционно-правового режима внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС, который требуется сформировать в национальном законодательстве государств – членов ЕАЭС в сфере внешней трудовой миграции. Этот миграционно-правовой режим должен нормативно отражать элементы, присущие любому миграционно-правовому режиму и указанные нами ранее. По своей видовой характеристике миграционно-правовой режим внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС является правопредоставительным режимом.

Правовая унификация в форме отсылки и имплементации административно-правового регулирования внешней трудовой миграции трудящихся государств – членов ЕАЭС должна осуществляться при реализации прав трудящихся государств – членов ЕАЭС и членов их семей в сфере пенсионного обеспечения, социального обеспечения (социального страхования), образования, медицинского обеспечения и др., а также в сфере налогообложения доходов трудящихся государств – членов ЕАЭС. При этом следует отметить, что эффективная реализация приведенных прав трудящихся может осуществляться

посредством не только унификации, но и применения указанных форм гармонизации.

Одной из отраслевых целей государственной миграционной политики Российской Федерации выступает *защита прав внешних трудовых эмигрантов (граждан Российской Федерации), выезжающих для осуществления трудовой деятельности за границу*. Для ее достижения в российском миграционном законодательстве сформирован миграционно-правовой режим привлечения и использования граждан Российской Федерации для работы за границей (режим внешней трудовой эмиграции).

В настоящее время законодательной основой правового регулирования данного миграционно-правового режима является ст. 18 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. №1032-1 (в редакции 30 апреля 2021 г.) «О занятости населения в Российской Федерации»¹. Данный миграционно-правовой режим формируется в целях реализации конституционного права на свободный труд (ст. 37 Конституции РФ), одновременно преследуя цель защиты прав и свобод граждан Российской Федерации при осуществлении ими трудовой деятельности за границей. В связи с этим реализация права на привлечение граждан Российской Федерации для работы за границей законодатель наделяет исключительно юридических лиц, которые могут осуществлять эту деятельность в порядке, определенном постановлением Правительства РФ от 8 октября 2012 № 1022 г. (в редакции от 24 ноября 2020 г.) «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации»². Это значит, что данная деятельность юридического лица возможна лишь на основе лицензии, что по смыслу постановления Правительства РФ должно обеспечить защиту прав и свобод граждан Российской Федерации при предоставлении им следующих услуг:

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

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. №17. Ст. 1915.

² Собрание законодательства РФ. 2012. № 42. Ст. 5713.

б) по трудоустройству за границей граждан Российской Федерации для работы на судах, плавающих под флагом иностранного государства.

Являясь неотъемлемой частью потока внешней трудовой миграции, субъекты внешней трудовой эмиграции нуждаются в правовых и организационных мерах по защите их прав и свобод при осуществлении трудовой деятельности за пределами территории Российской Федерации¹. Е.А. Малышев, например, предлагает осуществлять обязательный дипломатический или консульский учет граждан Российской Федерации, осуществляющих трудовую деятельность за границей; справедливы и иные его предложения, направленные на защиту прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществляющих трудовую деятельность за границей².

Однако наиболее важным, по нашему мнению, является его утверждение о том, что «реализация российской миграционной политики направлена главным образом на регулирование трудовой иммиграции в Россию, а проблема эмиграционного оттока – трудовой эмиграции из России не рассматривается в принципе»³. Поток внешней трудовой эмиграции граждан Российской Федерации является по своей сущности негативным потоком в целом для демографической и миграционной политики России, так как в рамках данного потока осуществляется преимущественно отток из страны квалифицированной рабочей силы, прежде всего ученых.

Ко всему прочему вряд ли возможно осуществление государственного управления данным миграционным потоком посредством административно-правовых методов. Здесь должны господствовать экономические инструменты сокращения данного мигра-

¹ См.: Очерedyко В.П., Малышев Е.А. Новые подходы к пониманию внешней трудовой миграции: необходимость и значимость // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 3. С. 109–120; Очерedyко В.П., Малышев Е.А. Внешняя трудовая миграция в современной России: необходимость пересмотра концептуальных основ // Российское правосудие. 2021. № 5. С. 13–21.

² См.: Малышев Е.А. Современные проблемы административно-правового регулирования привлечения российских граждан для работы за границей // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. статей по материалам Междунар. науч.-практ. конф. СПб.: СПбУ МВД Российской Федерации, 2020. С. 72.

³ Там же. С. 68.

ционного потока, что в общем-то с переменным успехом осуществляет нынешняя российская власть. Данный поток лишь еще раз подчеркивает социально-экономическую и демографическую целевую направленность решения проблем интеллектуальной эмиграции и ее многофакторность¹.

Проведенный анализ современных исследований проблем интеллектуальной эмиграции из Российской Федерации позволяет признать, что ее причины далеко не только экономические, как длительное время считалось в научных исследованиях. Определенная доля таких эмигрантов выезжают из России по социально-политическим причинам, а иногда даже по экономическим и социально-политическим в своей совокупности². При этом следует констатировать, что при исследовании проблем интеллектуальной эмиграции преимущественно акцентируется внимание на причинах, последствиях, каналах эмиграции, ее влиянии на экономические и социальные процессы в стране-доноре. Вместе с тем мало кто делает более или менее серьезные предложения по сокращению данного миграционного потока³.

В связи с этим следует обратить внимание на позицию Т.П. Титовой, которая предлагает для сокращения интеллектуальной миграции решать следующий комплекс задач: создание механизмов противодействия утечке умов; стимулирование научной карьеры; повышение привлекательности научных исследований для молодежи; повышение практической ориентации научных исследований; консолидация исследователей разных стран с целью формирования международной научно-исследовательской сети

¹ См.: Факторы интеллектуальной эмиграции // Вологодские чтения. 2007. № 62-1. С. 40–43.

² См.: Флоринская Ю.Ф., Карачурина Л.Б. Новая волна интеллектуальной эмиграции из России: мотивы, каналы и механизмы // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2018. № 6. С. 188–189.

³ См., например: Маланьина А.А., Пивоварова А.Д. Интеллектуальная эмиграция как угроза экономической безопасности страны // Ключевые элементы развития человеческого потенциала, экономики и обеспечения экономической безопасности: сб. статей участников Междунар. науч.-практ. конф. V Уральского вернисажа науки и бизнеса / под общ. ред. Е.П. Велихова. Челябинск, 2018. С. 174–178; и др.

для решения наиболее актуальных научных проблем международного масштаба¹. Все это правильно, но может быть реализовано путем осуществления комплекса экономических и организационных мероприятий и в меньшей степени посредством правового и в особенности административно-правового регулирования данного вида миграционного потока.

Одной из насущных отраслевых целей государственной миграционной политики современной России является *поощрение потока внешней иммиграции на постоянное жительство и временное проживание иностранцев в Российскую Федерацию, в том числе образовательной иммиграции с последующим предоставлением иностранным студентам гражданства Российской Федерации, и формирование единых и упрощенных процедур реализации этими мигрантами их правового статуса*. Данная цель лежит в плоскости решения задач восполнения убыли населения Российской Федерации, для решения которых миграционная политика страны является дополнительной к политике демографической, политике «народосбережения» и «народоприращения».

По данным Уполномоченного по правам человека, в России в настоящее время наметился устойчивый рост числа лиц, получающих гражданство Российской Федерации (табл. 1)².

Таблица 1

Число лиц, получивших гражданство Российской Федерации

Год	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Количество лиц, получивших гражданство РФ (тыс.)	209,8	265,3	257,8	269,4	497,8	656,3

¹ См.: Титова Т.П. Интеллектуальная миграция в контексте национальной безопасности: подходы к регулированию в Республике Беларусь // Социологический альманах. 2014. № 5. С. 374.

² См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020> (дата обращения: 08.05.2021).

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отмечает, что идет поэтапный процесс либерализации законодательства о гражданстве, что в конечном счете приводит к росту числа лиц, получающих российское гражданство. В частности, было отменено требование подтверждать свой отказ от имеющегося гражданства в органах своей страны при вступлении в гражданство России¹; для граждан Беларуси и Украины, свободно владеющих русским языком, введен упрощенный порядок признания их носителями русского языка²; до трех месяцев сокращен срок рассмотрения заявлений о приеме в гражданство России в упрощенном порядке (ранее было шесть месяцев)³. Все это выступает в качестве положительных тенденций по достижению рассмотренной нами отраслевой цели государственной миграционной и демографической политики России. В связи с этим необходимо отметить, что признаваемый в качестве конституционно-правового институт гражданства приобретает миграционно-правовое значение, становится комплексным правовым институтом конституционного и административного права, позволяющим достигать цели государственной миграционной политики, реализовывать функции миграционного права как подотрасли российского административного права.

Сложнее обстоит дело с достижением цели поощрения потока временно проживающих иностранцев, формирования нормативных основ образовательной иммиграции в Российскую Федерацию с последующим предоставлением иностранным студентам гражданства Российской Федерации и, как следствие, упрощенных процедур реализации этими мигрантами их административно-правового статуса.

¹ О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства: федер. закон от 24 апр. 2020 г. № 134-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 17. Ст. 2712.

² О внесении изменений в статью 331 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: федер. закон от 18 марта 2020 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1650.

³ О внесении изменений в статьи 35 и 415 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации»: федер. закон от 18 марта 2020 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2020. № 12. Ст. 1655.

В настоящее время административно-правовой режим временного проживания в Российской Федерации иностранцев страдает отдельными проблемами, порождающими факты незаконной миграции и злоупотребления правовым статусом иностранцами. Для достижения приведенной нами отраслевой цели государственной миграционной политики, по нашему мнению, необходимо нормативно обеспечить решение следующих задач совершенствования миграционно-правового режима временного проживания (долгосрочного пребывания) иностранцев:

1) формирование системы общих условий, при наличии которых иностранец может въехать на территорию Российской Федерации (дактилоскопическая регистрация, фотографирование, регистрация в аккаунте в государственной информационной системе миграции, медицинский осмотр (освидетельствование), сдача экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации для иностранных граждан и лиц без гражданства¹, наличие ID-карты мигранта, подписание соглашения о лояльности);

2) нормативное закрепление системы целей, в рамках которых предоставляется миграционно-правовой режим временного проживания (долгосрочного пребывания) иностранцев;

3) определение видов мигрантов, которые могут быть субъектами данного миграционно-правового режима;

4) нормативное закрепление простой, понятной и прозрачной административной процедуры реализации данного режима, учитывая необходимость установления конкретного перечня оснований для отказа в его реализации; при этом упрощение административных процедур должно осуществляться в том числе за счет расширения информационных технологий реализации миграционно-правового режима временного проживания (долгосрочного пребывания) в Российской Федерации.

Достижение отраслевой цели развития образовательной иммиграции в Российскую Федерацию требует формирования мигра-

¹ Об утверждении Положения о проведении экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31 мая 2021 г. № 824. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.05.2021).

ционно-правового режима образовательной иммиграции в Российскую Федерацию. При этом следует констатировать, что в рамках внешней миграции населения объективно формируется такой вид миграционного потока, как образовательная миграция, о чем весьма активно говорится в современной, преимущественно не юридической отечественной науке¹. Между тем практически все исследователи склоняются к необходимости правового регулирования данного миграционного потока для достижения национальных целей и решения стратегических задач развития Российской Федерации, определенных в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в редакции от 21 июля 2020 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»²: увеличение не менее чем в два раза количества иностранных граждан, обучающихся в образовательных организациях высшего образования и научных организациях, а также реализация комплекса мер по трудоустройству лучших из них в Российской Федерации.

Для формирования административно-правовых основ законодательного регулирования миграционно-правового режима образовательной миграции уместно предусмотреть следующие положения:

1) закрепить административно-правовые особенности въезда в Российскую Федерацию иностранцев в целях получения образования в образовательных организациях высшего образования

¹ См.: Шитова Н.Б. Понятие «образовательная миграция»: отражение государственно-правового взгляда в актах стратегического планирования // Журнал юридических исследований. 2019. Т. 4. № 4. С. 7–13; Борзуков С.А., Туркулец И.А., Мальцева В.А. Образовательная миграция в России: сущность и региональные особенности // Современные проблемы образования и права: сб. материалов Всерос. молодежной науч.-практ. конф., посвященной 80-летию ДВГУПС / под общ. ред. С.Е. Туркулец и Е.В. Листопадовой. Хабаровск; Южно-Сахалинск: ДВГУПС, 2017. С. 12–15; Малютин М.А. Правовые основы образовательной миграции в рамках ЕАЭС // Информатизация и виртуализация экономической и социальной жизни: материалы IV межвуз. студенческой науч.-практ. конф. с междунар. участием. Иркутск: Иркутский национальный исследовательский технический университет. 2018. С. 262–267; Демина А.В. Актуальность изучения образовательных миграций // Молодой ученый. 2018. № 16(202). С. 267–268. URL: <https://moluch.ru/archive/202/49544> (дата обращения: 07.06.2021); Кочеткова Н.Д. Проблемы административно-правового регулирования образовательной миграции в Российскую Федерацию // Научный вестник Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. 2020. № 1(82). С. 98–104; и др.

² Собрание законодательства РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

и научных организациях в рамках административно-правового режима временного проживания (долгосрочного пребывания), в частности: условия получения разрешения на временное проживание (долгосрочное пребывание) и основания его продления въезжающим в визовом и безвизовом порядке; наличие ходатайства о предоставлении иностранному гражданину разрешения на временное проживание (долгосрочное пребывание) от образовательной (научной) организации, где предполагается прохождение обучения иностранцем по очной, очно-заочной и заочной форме обучения; основания для прекращения действия разрешения на временное проживание (долгосрочное пребывание) данных видов мигрантов;

2) возможность осуществления иностранцем трудовой деятельности в Российской Федерации без каких-либо дополнительных разрешений (патентов); после получения образования предоставление вида на жительство в Российской Федерации; получение гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке;

3) предусмотреть в законодательстве об образовании нормы, обязывающие образовательные (научные) организации формировать локальные акты, определяющие особенности работы образовательной (научной) организации с обучающимися иностранцами; устанавливать формы работы образовательной (научной) организации с обучающимися иностранцами; предусмотреть комплекс мероприятий по адаптации и интеграции иностранца в образовательную среду образовательной (научной) организации, а также международное сотрудничество образовательных (научных) организаций по вопросам образовательной миграции¹.

В целом следует признать, что поток образовательной миграции и его обеспечение посредством миграционно-правового режимного его регулирования позволит эффективно, по нашему мнению, достигать анализируемые нами цели государственной миграционной политики России как составной части демографической политики государства.

Важной отраслевой целью рассматриваемой стратегической цели государственной миграционной политики России является

¹ См.: Кочеткова Н.Д. Проблемы административно-правового регулирования образовательной миграции в Российскую Федерацию // Научный вестник Орловского юридического института МВД России им. В.В. Лукьянова. 2020. № 1(82). С. 101–102.

поощрение и оказание реальной помощи по переселению соотечественников, проживающих за рубежом, упрощению процедур осуществления их переселения. Данная цель является весьма актуальной в рамках российской демографической и миграционной политики для возмещения естественной убыли населения России. Ее значение отмечалось в неоднократных выступлениях Президента РФ, поднималась данная проблема и в рамках заседаний Совета безопасности РФ.

По данным МВД России на 1 января 2021 г., за IV квартал 2020 г. от соотечественников принято 12,2 тыс. заявлений об участии в Государственной программе (на 30,8 тыс. человек вместе с членами семьи, что на 23% меньше числа потенциальных переселенцев в IV квартале 2019 г.), в их числе 46,4% заявлений (5,7 тыс. на 17,5 тыс. человек, что на 22% меньше числа потенциальных переселенцев в IV квартале 2019 г.) – в уполномоченных органах за рубежом; 53,6% заявлений (6,5 тыс. на 13,3 тыс. человек, что в 1,3 раза меньше числа потенциальных переселенцев в IV квартале 2019 г.) – в территориальных органах МВД России¹. По данным МВД России в течение 2020 г. было выдано 32,7 тыс. свидетельств участников Государственной программы, охвативших 76,9 тыс. человек². По данным Росстата, за восемь лет (с 2008 по 2016 г.) реализации Государственной программы ее участниками стали 575 501 человек³, что составляет 0,39% от общей численности населения России.

Следует отметить, что в настоящее время реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, не решает в достаточной мере демографическую проблему численности населения в Российской Федерации. В науке признается, что демографическая ситуация в России

¹ Мониторинг реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территорию вселения субъектов Российской Федерации. URL: file:///C:/Users/Vlad/Downloads/monitoring_Gosprogrammi_«Sootechestvenniki»_2020_god_IV_kvartal.pdf (дата обращения: 10.06.2021).

² Там же.

³ URL: <https://back2russia.net/index.php?/topic/2722-statistika-gos-programmy> (дата обращения: 10.06.2021).

характеризуется процессом депопуляции населения, что выступает базовым структурным фактором сокращения демографического потенциала страны. При этом демографический прогноз Росстата на период до 2035 г. свидетельствует об устойчивом отрицательном естественном приросте населения России, который необходимо компенсировать за счет миграции населения, в том числе переселением соотечественников, проживающих за рубежом¹.

Как пишет Е.С. Красинец: «В ближайшие годы и в более отдаленной перспективе под мощным воздействием ожидаемой естественной убыли населения человеческий потенциал Российской Федерации будет характеризоваться устойчивой тенденцией к снижению. По среднему варианту прогнозных оценок Росстата, в предстоящие пятнадцать лет численность населения России не достигнет стабилизации и к началу 2036 г. окажется ниже уровня 2021 г. на 3,7 млн человек, или на 2,5%»². Аналогичные опасения высказывают и другие ученые³.

В конечном счете решение приведенных демографических проблем России должно осуществляться в рамках достижения рассматриваемых нами стратегической и отраслевых целей государственной миграционной политики страны. В этом смысле, как отмечается в науке, фундаментальной задачей демографического развития страны в ближайший десятилетний период, наряду с реализацией мероприятий в сфере повышения рождаемости и снижения смертности, является усиление мер государственной политики, направленных на совершенствование правовых, организационных и экономических механизмов для стимулирования процессов возвращения, адаптации и интеграции этнически и культурно близких россиянам соотечественников, что предполагает активное использование сохранившегося остаточного миграционного потенциала части русскоговорящего населения на постсоветском

¹ См.: Красинец Е.С. Миграционная составляющая демографической динамики в развитии человеческого капитала современной России // Миграционное право. 2021. № 1. С. 11–14.

² Там же. С. 11.

³ См.: Хабриева Т.Я. Миграционное право в условиях мирового финансово-экономического кризиса // Lex Russica (Русский закон). 2010. Т. 69. № 2. С. 255; Рыбаковский О.Л. Воспроизводство населения России: задачи, тенденции, факторы и возможные результаты к 2024 г. // Народонаселение. 2020. Т. 23. № 1. С. 53–66.

пространстве¹. Однако следует констатировать, что административно-правовое регулирование добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию в настоящее время осуществляется весьма обширным, сложным и запутанным федеральным и региональным законодательством, что, по нашему мнению, не позволяет эффективно достигать поставленную отраслевую цель государственной миграционной политики России. Обширное нормативно-правовое регулирование переселения соотечественников, проживающих за рубежом, как показывают статистические данные, не решает своей основной задачи – привлечение населения на территорию страны.

Анализ нормативно-правового регулирования переселения соотечественников, проживающих за рубежом, позволяет выделить следующие проблемные, по нашему мнению, вопросы.

1. Понятие соотечественника по смыслу ст. 1 Федерального закона от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (в редакции от 23 июля 2013 г.) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»² и в соответствии с п. 6 Указа Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (в редакции от 24 марта 2021 г.) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»³ имеет различное содержание. Причем последняя дефиниция является более конкретной, имеющей критерии отнесения лица к числу соотечественника, т. е. Указ Президента РФ уточняет положения Федерального закона.

2. В перечне задач, определенных в п. 8 Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 (в редакции от 24 марта 2021 г.) «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию

¹ Красинец Е.С. Миграционная составляющая демографической динамики в развитии человеческого капитала современной России // Миграционное право. 2021. № 1. С. 12.

² Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

³ Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

соотечественников, проживающих за рубежом»¹, не предусматривается необходимость адаптации и интеграции соотечественников в территориальную организацию и социальную среду региона, а ведь это, на наш взгляд, имеет весьма решающее значение для осуществления процесса переселения соотечественников на территорию Российской Федерации.

3. Весьма всесторонне осуществляется правовое регулирование специального статуса участника Государственной программы переселения, сформулирована система гарантий реализации данного статуса, определен круг субъектов, участвующих в реализации данной программы. Между тем все это не позволяет привлечь обширное число соотечественников на территорию Российской Федерации. Так, за 5 месяцев 2021 г. в УВМ ГУ МВД России по Краснодарскому краю поступило 39 заявлений на 135 человек об участии в Госпрограмме. За 5 месяцев 2021 г. из Министерства труда и социального развития Краснодарского края получены заключения по 37 заявлениям, из них: 17 положительных решений, из них 17 положительных заключений по заявлениям, поступившим из-за рубежа; 20 отрицательных заключений, из них 18 отрицательных заключений по заявлениям, поступившим из-за рубежа. Уровень отказа на участие иностранных граждан в Государственной программе переселения соотечественников, проживающих за рубежом, довольно высокий. В связи с этим, может быть, настало время расширить критерии допуска иностранных граждан для их участия в Государственной программе переселения.

В социально-экономической (включая социально-демографическую) сфере завершающей отраслевой целью стратегической цели государственной миграционной политики выступает адаптация и интеграция внешних трудовых и вынужденных мигрантов по новому месту пребывания и проживания в Российской Федерации. Проблемы административно-правового обеспечения осуществления адаптации и интеграции мигрантов в настоящее время нуждаются в серьезном научном исследовании. Для достижения приведенной отраслевой цели необходимо решить комплекс принципиальных вопросов как общетеоретического, так и прикладного

¹ Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2820.

административно-правового характера. Как нам видится, это следует провести в отдельном параграфе настоящей работы.

Таким образом, для достижения в социально-экономической (включая социально-демографическую) сфере стратегической цели государственной миграционной политики Российской Федерации существует объективная потребность дальнейшего совершенствования и развития миграционно-правовых режимов территориальной мобильности населения. В данном вопросе предпринята попытка предложить пути такого совершенствования и развития в рамках предлагаемой целевой концепции государственной миграционной политики Российской Федерации.

§ 2.3. Административно-правовые режимы обеспечения миграционной безопасности как стратегической цели государственной миграционной политики Российской Федерации

Достижение стратегической цели *государственной миграционной политики по обеспечению национальной безопасности Российской Федерации* должно осуществляться посредством достижения следующих видов отраслевых целей:

а) предупреждения и пресечения незаконной миграции, криминальных и коррупционных механизмов в процессе реализации государственной миграционной политики страны;

б) совершенствования системы мер по противодействию организации незаконной миграции населения и незаконному осуществлению трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации, повышения уровня обеспечения миграционной безопасности, в том числе за счет более широкого внедрения современных информационных технологий в процедуры предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля за незаконной миграцией населения;

в) расширения и совершенствования мер административно-правового режимного регулирования в сфере незаконной миграции населения.

Одной из ключевых отраслевых целей государственной миграционной политики России выступает *предупреждение и пресечение незаконной миграции, криминальных и коррупционных механизмов в процессе реализации государственной миграционной политики страны*. Достижение приведенной цели возможно посредством, во-первых, формирования обоснованной системы мер профилактики (предупреждения) незаконной миграции и форм их опосредования в рамках административно-режимного регулирования указанной деятельности; во-вторых, развития системы мер административного принуждения, направленных на пресечение незаконной миграции и криминальных форм ее проявления; в-третьих, формирования антикоррупционных механизмов реализации государственной миграционной политики.

В рамках первого направления следует отметить, что борьба с незаконной миграцией населения – актуальная задача российской правоохранительной системы. При этом следует учитывать, что ликвидация данного негативного явления посредством применения мер административного принуждения – сложное, многоэтапное и дорогостоящее дело, в осуществлении которого задействованы обширные силы и средства правоохранительных и иных органов исполнительной власти. В данном аспекте особое место занимают вопросы профилактики незаконной миграции, формирования социальных, правовых, организационных, информационных и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению незаконных мигрантов, а также на оказание воспитательного воздействия на них в целях недопущения нарушения миграционного законодательства или иного антиобщественного поведения (ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹).

Изучение западно-европейских источников позволяет отметить сложившуюся научную тенденцию, заключающуюся в необходимости расширения нормативно-правовой регламентации профилактических мер предупреждения незаконной миграции, в осо-

¹ Собрание законодательства РФ. 2016. № 26, ч. 1. Ст. 3851.

бенности на границе государства, по сравнению с мерами государственно-принудительного характера, которые традиционно противоречат европейским ценностям защиты прав и свобод человека¹.

Рассматривая вопросы профилактики незаконной миграции как системы социальных, правовых, организационных, информационных и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих нарушению миграционного законодательства, следует отметить, что поток незаконной миграции следует воспринимать как совокупность мигрантов, находящихся на территории Российской Федерации незаконно, т. е. с нарушением установленного миграционным законодательством порядка, в том числе с использованием поддельных (подложных) документов либо на основании сообщенных о себе ложных сведений, либо нарушивших правила транзитного проезда через территорию Российской Федерации, либо находящихся в Российской Федерации без разрешения на пребывание (проживание) в Российской Федерации или с нарушением сроков пребывания (проживания) в Российской Федерации (ст. 6 проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»²).

К сожалению, действующий Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»³ не содержит понятия «незаконный мигрант». Между тем в ст. 2 указанного Федерального закона дается определение понятия «законно находящийся в Российской Федерации иностранный гражданин», под которым понимается лицо, имеющее действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

¹ Cannata G. Migration: planning the future // Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов: сб. статей / отв. ред. А.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2019; Dietrich von Loeffelholz H. Managing Highly-Skilled Labor Migration in Germany: Law and Practice // Labor Migration and Migrant Integration Policy in Germany and Russia / ed. by M.S. Rozanova. St. Petersburg: Civic Center, "STRATEGY"; Scythia-print, 2016.

² URL: <https://мвд.рф/news/item/20635681> (дата обращения: 18.04.2021).

³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

Основываясь на правилах логического толкования норм права, незаконным мигрантом, исходя из действующего законодательства, является лицо, выступающее антиподом, законно находящемуся иностранному гражданину, т. е. незаконным мигрантом выступает лицо, не имеющее действительного вида на жительство, либо разрешения на временное проживание, либо визы и (или) миграционной карты, либо иных предусмотренных федеральным законом или международным договором Российской Федерации документов, подтверждающих его право на законное пребывание (проживание) в Российской Федерации. В связи с этим остаются открытыми следующие вопросы: во-первых, может ли признаваться незаконным мигрантом гражданин Российской Федерации; во-вторых, применение каких мер профилактики необходимо для предотвращения возникновения незаконных мигрантов и как следствие потока незаконной миграции?

Представляется, что данные вопросы не являются риторическими, так как от их разрешения зависит формирование системы мер профилактики незаконной миграции или, как они определяются в гл. 23 проекта федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и прибытия (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», мер административного воздействия профилактического характера.

Первый из поставленных нами вопросов лежит в плоскости содержания понятий «миграция населения», «миграционный процесс». В современной науке и законодательстве данные вопросы решаются неоднозначно. Социологи и демографы считают миграцией территориальную мобильность населения безотносительно к его гражданской принадлежности. В юридической науке при анализе правового содержания категорий «миграция населения», «миграционные процессы» акцентируется внимание на гражданской принадлежности лица: является ли он гражданином страны, иностранным гражданином или лицом без гражданства.

В юридической науке сложилось два подхода к пониманию миграции населения – широкий и узкий. В соответствии с широким подходом миграцией признается любое территориальное пе-

ремещение людей, в результате которого они приобретают, прекращают, изменяют и реализуют свой правовой статус мигранта¹, или «совокупность общественных отношений, урегулированных административно-правовыми нормами, связанных с пересечением гражданами как внешних, так и внутренних границ административно-территориальных образований независимо от воздействующих факторов с целью обретения ими нового административно-правового статуса»².

В узком смысле «миграция представляет собой передвижение населения через государственные границы, которое обусловлено сменой места жительства и требует внутригосударственного и межгосударственного регулирования»³. Чаще всего узкую интерпретацию миграции населения дают криминологи, исследующие проблемы незаконной миграции⁴. Узкий подход к пониманию миграции населения находит воплощение и в действующем российском миграционном законодательстве, а также в актах стратегического планирования в сфере миграции⁵.

Следует признать, что широкий подход к пониманию миграции населения получил в настоящее время наиболее широкое научное признание, но при этом реально, к сожалению, не реализуется в законодательстве. Примером этого может служить разработанный ГУВМ МВД России проект федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства». Представляется, что широкий подход к пониманию миграции

¹ См.: Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных правоотношений в Российской Федерации: комплексный анализ теории и практики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009. С. 12; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / под общ. ред. А.Н. Жеребцова. М.: Юрайт, 2019. С. 20; Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право: учеб. пособие. М.: Проспект, 2021. С. 13–19.

² Прудникова Т.А., Акимова С.А. Миграционные процессы в современной России // Вестник экономической безопасности. 2017. № 2. С. 151.

³ Цит. по: Иксанов И.С. Понятие и сущность миграции // Российская юстиция. 2020. № 10. С. 7.

⁴ См.: Жубрин Р.В. Незаконная миграция как общественно опасное явление // Миграционное право. 2017. № 1. С. 28–31; Никитченко И.В. Миграционная безопасность России (криминологический аспект). М.: Изд. дом Шумиловой И.И., 2013. С. 329; и др.

⁵ См.: Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: утв. Указом Президента РФ от 31 окт. 2018 г. № 622 // Собр. законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

уместно учитывать при формировании системы мер административного воздействия профилактического характера, применяемых в сфере миграции населения.

Второй вопрос, подлежащий разрешению, заключается в проблеме формирования системы мер профилактики незаконной миграции. В связи с этим следует признать существование общих и специальных мер профилактики незаконной миграции. К первой группе относятся меры, предусмотренные ст. 17 Федерального закона от 23 июня 2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹. Здесь следует обратить внимание, что меры профилактики правонарушений в указанной норме определяются как формы такой профилактики. Формулируя в ст. 2 понятие «профилактика правонарушений», законодатель определяет его как совокупность мер социального, правового, организационного, информационного и иного характера, т. е. как неких мероприятий, действий субъектов профилактики, которые по смыслу законодателя осуществляются в определенных формах (ст. 17 федерального закона). В связи с этим нам представляется, что меры профилактики и формы профилактики соотносятся между собой как содержание и форма внешнего выражения профилактической деятельности субъекта профилактики.

Все меры (формы) профилактики незаконной миграции, по нашему мнению, следует объединить в две группы – общие и специальные. К числу общих мер (форм) профилактики следует отнести те, которые направлены на профилактику любого вида незаконной миграции граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства. К числу специальных – применяемые для профилактики незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства. Хотя следует отметить, что в науке высказываются и иные подходы к классификации мер (форм) профилактики незаконной миграции, например социальные, организационно-правовые и информационные². Л.Л. Сакулина выделяет эти группы, основываясь на понятии профилактики правонарушений, данном в п. 2 ст. 2 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ

¹ Собрание законодательства РФ. 2016. № 26, ч. 1. Ст. 3851.

² См.: Сакулина Л.Л. Административно-правовые меры предупреждения незаконной миграции в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 2. С. 82.

«Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Используя достижения науки криминологии, отдельные авторы выделяют общий, специальный и индивидуальный меры профилактики¹. Представляется, что и такие подходы являются вполне обоснованными.

Все же мы будем исходить из нашего представления на систему мер (форм) профилактики незаконной миграции.

К числу общих мер (форм) профилактики незаконной миграции в настоящее время, в соответствии со ст. 17 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», можно отнести: 1) правовое просвещение и правовое информирование; 2) профилактическая беседа; 3) внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения; 4) социальная адаптация; 5) социальная реабилитация. При этом отдельные меры (формы) профилактики незаконной миграции касаются исключительно внутренних (социально-экономических) мигрантов и не могут быть применены в отношении внешней незаконной миграции. Например, по смыслу ст. 24 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» социальная адаптация представляет собой комплекс мероприятий, направленных на оказание лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, содействия в реализации их конституционных прав и свобод, а также помощи в трудовом и бытовом устройстве. Вместе с тем по своему характеру меры социальной адаптации могут быть применены преимущественно в отношении граждан Российской Федерации.

Для профилактики внешней незаконной миграции должны быть сформированы специальные меры (формы) профилактического воздействия. К сожалению, в действующем российском миграционном законодательстве в настоящее время нет упоминания о необходимости профилактики незаконной миграции. Обусловлено это, по нашему мнению, отсутствием системного административно-правового регулирования миграционных процессов

¹ См.: Ларионов И.А. О некоторых мерах предупреждения организации незаконной миграции // Вестник Томского государственного университета. 2013. № 366. С. 99.

в Российской Федерации. Вся история развития российского миграционного законодательства свидетельствует, что проблемы административно-правового регулирования миграционных процессов решались точечно в целях преодоления возникших острых проблем в рамках того или иного вида миграционного потока. Это обстоятельство породило неурегулированность весьма значимых направлений государственной миграционной политики страны.

В настоящее время в проекте федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» проблеме профилактики незаконной миграции посвящена гл. 23 (ст. 117–120), в которой выделяются следующие меры (формы) профилактики незаконной миграции:

- 1) информирование иностранного гражданина (лица без гражданства) о юридически значимых событиях;
- 2) соглашение о лояльности;
- 3) режим контролируемого пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства).

Очевидно, что приведенных мер (форм) профилактики незаконной миграции недостаточно для реализации системных мероприятий по предотвращению данного негативного явления. Анализ действующего миграционного законодательства, научных мнений на данную проблему позволяет предложить и иные меры (формы) профилактического воздействия с целью предупреждения незаконной миграции в Российской Федерации как граждан Российской Федерации, так и иностранцев. В частности, выделяются следующие виды мер (форм) профилактики незаконной миграции.

1. *Применение предусмотренных административным законодательством Российской Федерации мер административного принуждения к незаконным мигрантам*¹. Безусловно, меры адми-

¹ См.: Ульянов М.В. Противодействие незаконной миграции в системе специальных мер профилактики экстремизма // Мониторинг правоприменения. 2018. № 1(26). С. 31–35; Сакулина Л.Л. Административно-правовые меры предупреждения незаконной миграции в Российской Федерации // Международный журнал конституционного и государственного права. 2020. № 2. С. 82–84; Катаева О.В. Современные проблемы предупреждения и пресечения незаконной миграции в Российской Федерации // Научный портал МВД России. 2018. № 3(43). С. 92–96; и др.

нистративного принуждения, и в особенности меры административной ответственности, за нарушение миграционного законодательства должны преследовать и преследуют цели общей и частной профилактики (предупреждения) новых административных правонарушений в сфере миграции населения (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ). В эту группу мер профилактики также следует отнести меры административного предупреждения и административного пресечения нарушения миграционного законодательства.

2. *Усиление пограничного контроля с привлечением современных технологий сканирования документов, биометрической идентификации личности (дактилоскопическая информация, сканирование сетчатки глаз, создание интегральных информационных баз данных учета въезда-выезда иностранных граждан и др.)*¹. Данная мера профилактики в большей мере выступает организационно-технической, а не административно-правовой, что между тем не снимает с нее важное профилактическое значение для предотвращения незаконной миграции населения.

3. *Повышение степеней защиты документов, выдаваемых мигрантам внутри страны, с целью защиты от подделки или подлога*². Эта мера, как и предыдущая, выступает в качестве организационно-технической меры профилактики незаконной миграции, является эффективным инструментом профилактического воздействия на незаконную миграцию.

4. *Требование о регистрации мигранта в Едином портале государственных и муниципальных услуг и использование им государственного мобильного приложения для иностранных граждан.* Данная мера профилактики незаконной миграции, по нашему мнению, имеет большие перспективы развития и потребности административно-правовой регламентации, формирования в конечном счете миграционно-правового режима информационного учета мигрантов (иностранных граждан и лиц без гражданства) и цифрового профиля мигранта на единой межведомственной информационной платформе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере миграции.

¹ См.: Коваленко В.В. Противодействие незаконной миграции как мера профилактики преступности и виктимности мигрантов в России и зарубежных странах // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2020. № 1. С. 81.

² См.: Там же. С. 82.

5. *Сбор и фиксация в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации должностными лицами пограничного органа ФСБ России сведений об иностранном гражданине.* Данная мера профилактики незаконной миграции в настоящее время реализуется на практике, но нуждается в дальнейшем организационно-правовом развитии, которое, по нашему мнению, заключается в необходимости формирования единой межведомственной информационной платформы формирования цифрового профиля мигранта.

6. *Дактилоскопическая регистрация и фотографирование иностранных граждан и лиц без гражданства.* В отношении отдельных категорий мигрантов (например, иностранным гражданам и лицам без гражданства, претендующим на получение вида на жительство или разрешения на осуществление трудовой деятельности) подобная мера профилактики применяется с 1 января 2013 г.¹ В настоящее время в Государственной думе РФ в первом чтении принят проект федерального закона №1104310-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и Федеральный закон “О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации” в части регулирования временного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации»², который распространяет необходимость обязательной дактилоскопической регистрации и фотографирования на иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в том числе указанных граждан, прибывших для осуществления трудовой деятельности. Представляется, что дактилоскопическая регистрация и фотографирование иностранных граждан (лиц без гражданства) с принятием приведенного проекта будет охватывать практически все виды внешних, внешних трудовых и вынужденных мигрантов.

7. *Идентификация иностранного гражданина в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации.* Данная профилактическая мера в настоящее время реализуется в соответствии с предоставленными полномочиями пограничным

¹ См.: Жеребцов А.Н., Облезова А.О., Семенова А.В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1104310-7> (дата обращения: 27.06.2021).

органам ст. 30 Закона РФ от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 (в редакции от 11 июня 2021 г.) «О Государственной границе Российской Федерации»¹ и является неотъемлемой мерой при прохождении мигрантом пограничного контроля².

8. *Приглашение на въезд иностранного гражданина и ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц.* Приглашение на въезд иностранного гражданина осуществляется в порядке, определенном ст. 16, 17 и 18 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 24 февраля 2021 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и подзаконными актами МВД России³ и МИД России⁴. Закрепление в ч. 6 ст. 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (в редакции от 24 февраля 2021 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» обязанности приглашающей стороны принимать меры по обеспечению своевременного выезда приглашенного иностранного гражданина за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока его пребывания в Российской Федерации фактически выступает мерой профилактики незаконной миграции. При этом формирование и ведение реестра недобросовестных приглашающих лиц в рамках единой межведомственной информационной платформы миграции населения будет способствовать повышению качества профилактики незаконной миграции и предупреждения злоупотребления принимающей стороной при исполнении установленных законом юридических обязанностей.

¹ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594.

² Внесена в указанный закон Федеральным законом от 30 дек. 2006 г. № 266-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» // Собр. законодательства РФ. 2007. № 1, ч. 1. Ст. 29.

³ Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства: приказ МВД России от 29 сент. 2020 г. № 677. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 02.12.2020).

⁴ Об утверждении Положения о порядке оформления Министерством иностранных дел Российской Федерации приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также принятия решений о выдаче виз иностранным гражданам и лицам без гражданства: приказ МИД России от 17 июля 2012 г. № 12077 (в ред. от 7 нояб. 2018 г.) // Рос. газ. 2012. 5 окт.

Таким образом, следует отметить, что в поток незаконной миграции следует включать не только внешних мигрантов, нарушивших требования российского миграционного законодательства, но и внутренних (социально-экономических) мигрантов. Это обстоятельство позволяет нам выделить общие и специальные меры (формы) профилактики незаконной миграции населения, в число которых необходимо включить как уже закрепленные меры профилактики, так и новые, направленные на повышение уровня профилактики незаконной миграции. Законодательное обеспечение системы мер профилактики незаконной миграции должно быть обеспечено посредством формирования отдельной главы кодифицированного законодательного акта, осуществляющего административно-правовое регулирование всех видов миграционных потоков в Российской Федерации.

Другим направлением достижения рассматриваемой отраслевой цели государственной миграционной политики России является развитие системы мер административного принуждения, направленных на пресечение незаконной миграции и криминальных форм ее проявления. Эволюция формирования системы специальных мер административного принуждения, применяемых исключительно к незаконным мигрантам, в отечественной административно-правовой науке исследована достаточно всесторонне. При этом в научных исследованиях признается, что в настоящее время вполне сформировалась удовлетворительная административно-правовая регламентация мер принуждения, применяемых к незаконным мигрантам¹. Вместе с тем дальнейшее развитие административно-правовых механизмов реализации метода принуждения в процессе государственного управления миграцией населе-

¹ См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / отв. ред. А.Н. Жеребцов. М.: Юрайт, 2019. С. 75–99; Малышев Е.А. Внешняя трудовая миграция в Российской Федерации: теория, история, административно-правовые методы государственного управления. Калининград: Калининградский филиал СПбУ МВД России, 2015; Малышев Е.А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика. М.: Юстицинформ, 2017; Гапон Ю.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014; Зубова Е.Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017; Огиенко А.С. Административно-правовое принуждение в сфере миграции. М.: КДУ МГУ им. М.В. Ломоносова, 2019; и др.

ния является весьма актуальной задачей воплощения в жизнь положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622¹. Так, в частности, в Перечне поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы² предлагается сформировать административно-правовую основу и осуществить дальнейшее совершенствование следующих мер административного принуждения, применяемых к мигрантам:

1) расширение использования биометрических персональных данных и технологий работы с ними для проведения верификации и идентификации личности иностранных граждан: при пропуске через государственную границу Российской Федерации; при предоставлении иностранным гражданам государственных услуг на территории Российской Федерации, а также за пределами Российской Федерации; при проведении контрольно-надзорных мероприятий;

2) введение особого миграционного статуса «контролируемое пребывание», предусматривающего возложение на иностранного гражданина дополнительных обязанностей (регулярная личная явка, ограничение перемещений, применение дополнительных средств контроля и др.), предоставление особых прав (например, на услуги переводчика, услуги связи и др.), применение особых процедур и полномочий государственными органами (данный миграционный статус будут приобретать иностранные граждане, оказавшиеся в нестандартных с точки зрения обычных миграционных процедур ситуациях, потенциально нежелательные, представляющие угрозу для Российской Федерации, но находящиеся на территории Российской Федерации по тем или иным причинам, например, лица, в отношении которых начата процедура признания их нахождения в Российской Федерации нежелательным; в отношении которых при прохождении пограничного контроля были выявлены препятствия для пропуска на территорию Российской Федерации; подлежащие высылке, включая тех, кто не может быть

¹ Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

² URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 09.03.2020).

выслан с территории Российской Федерации; отбывающие наказание в местах лишения свободы; которым ограничен выезд из Российской Федерации; имеющие запреты на въезд, но которым въезд в Российскую Федерацию временно разрешен по особым обстоятельствам (например, для дачи показаний по уголовному делу);

3) совершенствование порядка высылки иностранных граждан из Российской Федерации, в настоящее время осуществляющейся в форме депортации, административного выдворения и процедуры реадмиссии (необходимы унификация правил, устранение пробелов правового регулирования и выработка единого алгоритма действий по организации высылки за пределы Российской Федерации иностранных граждан, нахождение которых в стране нежелательно, включая порядок принятия решения, определения головного государственного органа, порядок взаимодействия с иными государственными органами при осуществлении высылки; особенности содержания в специальных учреждениях, применения механизмов реадмиссии; особенности исполнения решений о высылке в отношении лиц, страдающих опасными заболеваниями, инвалидов, беременных женщин и иных опасных или уязвимых категорий лиц; порядок действий в отношении детей высылаемого лица, обстоятельств, препятствующих высылке, категорий лиц, к которым высылка не применяется, а также лиц, высылка которых объективно невозможна, и др.);

4) корректировка института запрета на въезд в Российскую Федерацию (соответствующий институт должен применяться более избирательно, прежде всего, в отношении лиц, пребывание которых реально угрожает охраняемым законом интересам; кроме того, следует предусмотреть возможность установления запрета не только для конкретного иностранного гражданина, но и в отношении категорий иностранных граждан (например, при возникновении эпидемий в иностранном государстве);

5) совершенствование института установления личности иностранного гражданина и лица без гражданства (требуется более детальная регламентация процедур и способов установления личности иностранного гражданина, включая идентификацию по биометрическим параметрам, а также выдачу документа, удостоверяющего личность, как для пребывания на территории Российской Федерации, так и для выезда из Российской Федерации);

6) совершенствование механизмов контроля и обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности в миграционной сфере, обеспечение прохождения медицинского освидетельствования на предмет наличия опасных заболеваний всеми длительно пребывающими на территории Российской Федерации иностранными гражданами в организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения, создание механизмов контроля состояния здоровья до въезда на территорию Российской Федерации, выработка эффективных алгоритмов действий в отношении лиц, у которых выявлены опасные заболевания (включая меры принудительной изоляции), а также определение порядка взаимодействия медицинских учреждений и уполномоченных государственных органов;

7) совершенствование механизма установления временного ограничения права на выезд из Российской Федерации иностранного гражданина в целях предотвращения уклонения от исполнения обязательств перед Российской Федерацией (например, в отношении подозреваемых и обвиняемых по уголовным делам);

8) расширение возможностей государственных органов по осуществлению так называемого миграционного розыска иностранных граждан, предусматривающего законные основания и полномочия по определению места нахождения иностранных граждан, нарушивших миграционное законодательство, уклоняющихся от выезда из Российской Федерации и т. п., а также конкретные меры и порядок их осуществления, в том числе с использованием возможностей, предоставляемых информационными технологиями (биометрическая идентификация, направление уведомлений в личные кабинеты и на персональные мобильные устройства, геолокация и др.).

Как видно из приведенных предложений, сформулированных в Перечне поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹, меры административного принуждения, применяемые к мигрантам, нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании. Нам представляется уместным

¹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 09.03.2020).

в рамках настоящего исследования обратить внимание на отдельные из предложенных, которые являются новыми для современного российского миграционного законодательства.

В Перечне поручений Президента РФ предлагается введение особого миграционного статуса «контролируемое пребывание». Данный подход представляется не вполне обоснованным. По нашему мнению, необходимо говорить о формировании миграционного режима контролируемого пребывания, в рамках которого мигрант приобретает особый миграционно-правовой статус контролируемого пребывания. Целью миграционного режима контролируемого пребывания выступает предупреждение дальнейшего нарушения миграционного законодательства и обеспечение исполнения иных мер административного принуждения, применяемых к мигрантам. В связи с этим контролируемое пребывание можно расценивать как вид миграционно-правового режима обеспечения безопасности Российской Федерации в миграционно-правовой сфере и вид предупредительной меры административного принуждения, применяемой к мигрантам.

Правовыми основаниями данного миграционного режима, по нашему мнению, должны стать нормы кодифицированного миграционно-правового закона, необходимость разработки и принятия которого мы ранее неоднократно отмечали¹. В рамках данного миграционного режима должен быть сформирован специальный миграционно-правовой статус следующей категории мигрантов: в отношении которых начата процедура признания их нахождения в Российской Федерации нежелательным; в отношении которых при прохождении пограничного контроля были выявлены препятствия для пропуска на территорию Российской Федерации; подлежащие депортации, административному выдворению или реадмиссии, включая тех, кто не может быть выслан с территории Российской Федерации; отбывающие и отбывшие наказание в местах лишения свободы; которым ограничен выезд из Российской Федерации; которым запрещен въезд в Российскую Федерацию, но по

¹ См.: Жеребцов А.Н. Кодификация миграционного законодательства как правовая основа формирования миграционной политики Российской Федерации // Российская юстиция. 2008. № 2. С. 13–18.

особым обстоятельствам въезд в Российскую Федерацию временно разрешен (например, для дачи показаний по уголовному делу, по семейным обстоятельствам и т. п.); которые подали ходатайство о признании беженцем и получили свидетельство о рассмотрении ходатайства по существу; которым подано заявление о предоставлении временного убежища и получено свидетельство о предоставлении временного убежища. Здесь необходимо подчеркнуть, что приобретение мигрантом указанных выше особых миграционно-правовых статусов является правовым основанием применения к нему данного миграционного режима.

Содержание рассматриваемого миграционного режима складывается из миграционных правил и административных процедур его осуществления. В рамках данного режима должностное лицо территориального миграционного органа и мигрант должны наделяться субъективными правами и юридическими обязанностями (например, регулярная личная явка в территориальный миграционный орган, ограничение перемещений по территории Российской Федерации, применение дополнительных средств контроля и др.), выделяют также особые права (например, право на услуги переводчика, услуги связи, информирования дипломатического или консульского учреждения государства гражданства мигранта, оказание консультативной помощи по вопросам миграционного законодательства и его исполнения и др.). Миграционный режим контролируемого пребывания должен вводиться в отношении указанных категорий мигрантов по решению руководителя подразделения территориального миграционного органа и должен заключаться во внесении сведений о введении данного миграционного режима в цифровой профиль мигранта, т. е. внесении информации в межведомственную информационную платформу формирования цифрового профиля мигранта в Российской Федерации. Более детальная регламентация применения данного миграционного режима должна устанавливаться в административном регламенте по осуществлению данной функции миграционного органа.

Другой весьма значимой мерой административного принуждения, предлагаемой для введения в Перечне поручений Президента РФ, является *миграционный розыск незаконных мигрантов*. Представляется необходимым миграционный розыск признать как меру административного пресечения незаконной миграции,

так как она направлена на пресечение нахождения незаконных мигрантов на территории Российской Федерации. Целью данной меры административного пресечения должна выступать необходимость пресечения нахождения мигранта на территории Российской Федерации незаконно. Основаниями для применения данной меры административного пресечения должны, по нашему мнению, стать: а) установление через межведомственную информационную платформу формирования цифрового профиля мигранта данных, свидетельствующих об утрате оснований для законного нахождения мигранта на территории Российской Федерации; б) установление иным способом факта незаконного нахождения мигранта на территории Российской Федерации, место фактического нахождения которого неизвестно. Применение данной меры административного пресечения должно осуществляться не только должностными лицами миграционных органов, но и иными должностными лицами полиции, осуществляющими основные направления деятельности полиции, определенные в ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в редакции от 5 апреля 2021 г.) «О полиции»¹. Нормативно-правовое закрепление рассматриваемой меры административного пресечения должно осуществляться в едином целостном федеральном (кодифицированном) законе о миграции в Российской Федерации.

Эффективным инструментом противодействия незаконной миграции выступает формирование единой информационной платформы и миграционного профиля мигранта. В рамках Перечня поручений Президента РФ по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622, а также п. 50 Плана мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р², предусматривается формирование такой информационной платформы. При этом создание единой информацион-

¹ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

² Собрание законодательства РФ. 2019. № 9. Ст. 869.

ной платформы должно основываться на возможностях существующих государственных информационных ресурсов: государственной системы миграционного и регистрационного учета, а также изготовления, оформления и контроля обращения документов, удостоверяющих личность (система «МИР»); информационно-аналитической системы общероссийской базы вакансий «Работа в России»; единой биометрической системы; инфраструктуры электронного правительства; национального проекта «Цифровая экономика» и др. Кроме этого, Перечень поручений Президента РФ предусматривает необходимым проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ по развитию и модернизации единой информационной платформы, обеспечение сохранности и возможность использования уже накопленных данных, согласования указанной работы с деятельностью по созданию *цифрового профиля гражданина Российской Федерации*.

Представляется, что при формировании единой информационной платформы в сфере миграции и цифрового профиля мигранта необходимо в качестве ее задачи определить осуществление мониторинга миграционных процессов по видам миграционных потоков. Это позволит эффективно реализовывать одну из весьма значимых функций государственного управления миграционными потоками, которая претворяется в жизнь на стадиях любого цикла управления миграцией населения.

К числу отраслевых целей следует отнести *совершенствование системы мер по противодействию организации незаконной миграции населения и незаконному осуществлению трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации, повышение уровня обеспечения миграционной безопасности, в том числе за счет более широкого внедрения современных информационных технологий в процедуры предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля за незаконной миграцией населения*. Достижение данной отраслевой цели деятельности в сфере миграции населения возможно с учетом уголовно-правовых, административно-правовых и организационных мер противодействия организации незаконной миграции населения и незакон-

ному осуществлению трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации. Следует отметить, что в настоящее время проблемами противодействия организованной незаконной миграции весьма активно занимаются ученые-криминологи¹. В рамках настоящего исследования нас интересует административно-правовой аспект противодействия организации незаконной миграции населения и незаконному осуществлению трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории страны.

В приведенном контексте для достижения рассматриваемой отраслевой цели государственной миграционной политики Российской Федерации административно-правовыми средствами уместно выделить следующие направления административно-правового регулирования:

- 1) совершенствование административно-правового регулирования федерального государственного миграционного надзора в Российской Федерации;
- 2) формирование системы административно-правовых мер противодействия незаконной миграции;
- 3) формирование и использование современных информационных технологий в процедурах предоставления государственных услуг в сфере миграции.

Проблемы миграционной безопасности в настоящее время весьма активно исследуются как специалистами криминологами, так и учеными-административистами. При этом в большинстве своем авторы исходят из таких интерпретаций категории «миграционная безопасность»: «...государственно-правовой институт, включающий комплекс механизмов и структур по обеспечению и защите основ легальной миграции, прав и свобод человека, устой-

¹ Каменева А.Н. Актуальные проблемы квалификации и направления противодействия преступлениям, совершаемым в сфере миграции // Миграционное право. 2021. № 1. С. 25–27; Медкова В.А. Уголовно-правовые меры противодействия незаконной миграции // Дневник науки. 2021. № 1(49). С. 60; Урда М.Н. Вопросы конструирования санкций миграционных преступлений // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 2(66). С. 126–135; и др.

чивого миграционного порядка»¹; «...совокупность условий и факторов, обеспечивающих безопасное перемещение людей через государственные границы в целях их временного или постоянного проживания на территориях принимающих государств – в строгом соответствии с международным и национальными законодательствами, а также осуществление государственного контроля и управления миграционными процессами с точки зрения обеспечения национальных интересов принимающих государств»².

Можно привести и иные, достаточно сходные интерпретации категории «миграционная безопасность». Между тем мы вряд ли можем согласиться в полной мере с данными подходами. Во-первых, сами авторы отмечают, что отсутствует единый подход к пониманию миграции населения (ранее мы отмечали существование широкого и узкого подходов к пониманию данной категории), одновременно интерпретируют рассматриваемое понятие исходя из узкой трактовки миграции населения, с чем мы согласиться не можем. Во-вторых, вряд ли уместно определять миграционную безопасность как совокупность условий и факторов безопасного перемещения. Скорее, ее следует понимать как государственно-правовой институт или как специальный вид государственно-управленческой (административной) деятельности. В-третьих, никак нельзя согласиться с такой целью миграционной безопасности, как обеспечение и защита основ легальной миграции, прав и свобод человека, устойчивого миграционного порядка (миграционного правопорядка). Скорее, целевое предназначение миграционной безопасности заключается в предупреждении, пресечении и предотвращении угроз национальной безопасности государства в сфере миграции.

¹ Степанов А.В. Безопасность, национальная безопасность, миграционная безопасность, национальная миграционная политика: анализ определений, соотношение категорий // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2014. № 2(26). С. 75–78; см. также: Степанов А.В. Миграционная безопасность Российской Федерации на современном этапе: содержание, проблемы, предложения // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 16.

² См.: Никитенко И.В. Миграционная безопасность в контексте противодействия торговле людьми и рабству: криминологический аспект. URL: http://juristlib.ru/book_5002.html (дата обращения: 13.07.2021); Никитенко И.В. Биометрические технологии в обеспечении миграционной безопасности государства // Актуальные проблемы борьбы с транснациональной преступностью и терроризмом: сб. науч. трудов по материалам Междунар. конф., 20–22 июня 2006 г. Харбин, 2006. С. 8.

Кроме этого, нам представляется неуместным вводить в научный оборот категорию «миграционный правопорядок»¹. Правопорядок должен быть единым и не дифференцироваться по сферам, как, впрочем, и законность. Правопорядок рассматривается как система общественных отношений, урегулированных нормами правовой системы, и как состояние, качество реализации правовых предписаний в повседневной деятельности общества. В этом смысле правопорядок как общетеоретическая категория вряд ли может быть дифференцирована по сферам общественных отношений. В связи с этим неуместно говорить о миграционном правопорядке, следует использовать категорию «правопорядок в сфере миграции, осуществления миграционных правоотношений».

Наиболее эффективным правовым средством обеспечения правопорядка в сфере миграции населения, противодействия организации незаконной миграции в рамках всех видов позитивных миграционных потоков выступает федеральный государственный миграционный надзор.

Рассматривая современное состояние правового режима данного правового средства, приходится констатировать, что в настоящее время отсутствует единый подход к законодательной регламентации содержания функции федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, что вызывает серьезные проблемы правоприменительной практики.

В соответствии со ст. 29.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»² федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции включает:

а) федеральный государственный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации (ст. 30);

б) федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников (ст. 32).

¹ См.: Степанов А.В. Национальная безопасность, миграционная безопасность, миграционный правопорядок: теоретико-правовой анализ. Пермь: Пермский институт ФСИН России; Владимир: ВЮИ ФСИН России, 2015; Степанов А.В. Правопорядок: понятие, анализ точек зрения, миграционный правопорядок как один из видов правопорядка // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 4(33). С. 186–191; и др.

² Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

Кроме этого, в подп. 11 ч. 5 ст. 5 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (в редакции от 11 июня 2021 г.) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»¹ предусмотрено, что положения, касающиеся организации и осуществления государственного контроля (надзора) в соответствии с положениями приведенного закона, не применяются к федеральному государственному контролю (надзору) в сфере миграции. Данная функция государственного управления в сфере миграции регламентируется Положением об осуществлении федерального контроля (надзора) в сфере миграции².

Кроме указанных законодательных актов функция федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции предусматривается в п. 33 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»³, реализуется органами полиции и заключается в контроле за соблюдением российскими гражданами и должностными лицами порядка регистрационного учета, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства паспортно-визовых правил и процедуры миграционного учета в Российской Федерации. В ст. 18.11 КоАП РФ выделяется вид иммиграционного контроля, за уклонение от которого предусматривается ответственность в соответствии с указанной статьей. Иммиграционный контроль в рамках пограничного контроля регламентируется и иными нормативными правовыми актами⁴.

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 31, ч. 1. Ст. 5007.

² Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции: постановление Правительства РФ от 13 нояб. 2012 г. № 1162 (в ред. от 27 дек. 2017 г.) // Собр. законодательства РФ, 2012. № 47. Ст. 6511.

³ Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁴ См., например: ст. 22 Закона РФ от 1 апр. 1993 г. № 4730-1 (с изм. и доп.) «О Государственной границе Российской Федерации» // Рос. газ. 1993. 4 мая; Об утверждении Правил осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных через государственную границу Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 20 нояб. 2008 г. № 872 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5620; Об утверждении Правил учета в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, въезжающих на территорию Российской Федерации (в том числе лиц, ищущих убежище), следующих транзитом через территорию Российской Федерации, и взаимодействия органов пограничного контроля и органов иммиграционного контроля при его осуществлении: постановление Правительства РФ от 16 февр. 2008 г. № 77 // Собр. законодательства РФ. 2008. № 8. Ст. 735; О миграционной карте: постановление Правительства РФ от 16 авг. 2004 г. № 413 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3553.

При этом следует отметить, что осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции происходит по различным направлениям, различными субъектами, объектами миграционного контроля (надзора) являются различные миграционные потоки и вообще содержание данного контроля нормативно определяется по-разному. Это обстоятельство позволяет говорить о необходимости формирования единого законодательного подхода к определению содержания федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, который, на наш взгляд, уместно определять как *федеральный государственный миграционный надзор*.

На основании вышеизложенного мы считаем, что формирование единой концепции федерального государственного миграционного надзора должно основываться на следующих принципиальных основаниях.

1. Закрепление единого наименования данного вида федерального государственного контроля (надзора) – «*федеральный государственный миграционный надзор*». Представляется, что данное наименование деятельности по реализации функции государственного управления в сфере миграции наиболее адекватно отражает сущность рассматриваемого вида управленческой деятельности уполномоченных органов и должностных лиц органов исполнительной власти. *Федеральный государственный миграционный надзор* в связи с этим следует определить как специальную функцию и вид государственно-управленческой деятельности, выражающейся в проверке соблюдения миграционного законодательства поднадзорным объектом с последующим (при необходимости) инициированием процедуры применения мер государственного и, прежде всего, административного принуждения за его нарушение осуществляемой уполномоченным органом исполнительной власти в отношении поднадзорных субъектов миграционных отношений, независимо от их ведомственной подчиненности и формы собственности, не находящихся в отношениях подчиненности к надзирающему лицу¹.

¹ См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционная безопасность Российской Федерации: проблемы административно-правового обеспечения // Общество и право. 2018. № 3. С. 106–107.

2. Объектами федерального государственного миграционного надзора должны стать субъекты миграционно-правовых отношений, возникающих в сфере внутренней, внешней, внешней трудовой и вынужденной миграции населения. Данный подход, безусловно, позволит формировать единую систему надзирающих субъектов и наделить их соответствующей компетенцией по реализации рассматриваемой управленческой функции и административно-юрисдикционной компетенции.

3. В сфере внутренней миграции федеральный государственный миграционный надзор должен осуществляться за соблюдением российскими гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах страны, правил паспортного режима; в сфере внешней миграции – за выездом (эмиграцией), въездом (иммиграцией), транзитным следованием через территорию Российской Федерации, порядком временного или постоянного проживания, временного пребывания иностранных граждан в России; в сфере внешней трудовой миграции – за привлечением и использованием труда иностранных работников, трудоустройства российских граждан за границей; в сфере вынужденной миграции – за обоснованностью предоставления правового статуса и признания лица беженцем, вынужденным переселенцем, получения политического или временного убежища на территории России.

4. Законодательное обеспечение федерального государственного миграционного надзора в объеме, предложенном в рамках данной концепции, не может быть реализовано лишь в нормах Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», так как содержание надзора в рассматриваемой сфере общественных отношений выходит за рамки правоотношений, регулируемых приведенным правовым актом. Это обстоятельство «реанимирует» и является дополнительным доводом, по нашему мнению, в пользу необходимости разработки «Миграционного кодекса Российской Федерации».

В рамках предложенной концепции федерального государственного миграционного надзора следует определиться с видом надзирающего субъекта, нормативно-правовым закреплением федерального государственного миграционного надзора и процедур его осуществления.

Субъектом федерального государственного миграционного надзора в соответствии с п. 8 Положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД России, утвержденного приказом МВД России от 13 декабря 2019 г. № 940¹ является Главное управление по вопросам миграции МВД России (далее – ГУВМ МВД России), его территориальные подразделения и уполномоченные государственные служащие, которые являются головным подразделением по осуществлению функций федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российской Федерации и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации. Из приведенных положений следует, что ГУВМ МВД России осуществляет функцию федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции лишь в сферах, определенных в ст. 29.2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», а также в сфере внешней трудовой миграции. Реализация указанной функции ГУВМ МВД России в сфере внутренней, вынужденной и частично во внешней миграции населения не реализуется, что противоречит положениям п. 33 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

В заключение следует признать, что законодательной основой регулирования данного вида государственного надзора следует сделать Миграционный кодекс Российской Федерации, который будет определять особенности осуществления данного вида федерального государственного надзора.

Другой отраслевой целью государственной миграционной политики Российской Федерации выступает *расширение и совершенствование мер административно-правового режимного регулирования в сфере незаконной миграции населения*. Рассматривая административно-правовые средства достижения стратегической цели обеспечения национальной безопасности в сфере миграции населения, мы предложили пути совершенствования и дальнейшего развития системы мер обеспечения данной безопасности.

¹ URL: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvvm/положение-о-гувм (дата обращения: 22.08.2021).

При этом данные меры административно-правового обеспечения национальной безопасности в миграционной сфере (миграционной безопасности) могут быть эффективными, на наш взгляд, лишь посредством их административно-режимного правового регулирования. Режимное административно-правовое регулирование мер обеспечения миграционной безопасности позволит, по нашему мнению, решить следующие проблемы:

1) системно, основываясь на разработанной концепции содержания административно-правового режима, урегулировать административно-правовые средства обеспечения миграционной безопасности;

2) сформировать самостоятельные миграционно-правовые субинституты, содержащиеся нормах Миграционного кодекса РФ, которые обеспечат полноценное беспробельное регулирование отношений в сфере миграционной безопасности.

§ 2.4. Административно-правовые режимы государственного управления миграцией населения в сфере пространственного развития Российской Федерации

Третьей стратегической целью государственной миграционной политики выступает *пространственное развитие Российской Федерации*, которое достигается посредством достижения следующих отраслевых целей государственной миграционной политики страны:

а) формирование экономической привлекательности для мигрантов демографически депрессивных регионов Российской Федерации;

б) привлечение и расселение мигрантов в регионах, имеющих устойчивую тенденцию к снижению численности населения;

в) формирование и реализация программ добровольного переселения граждан Российской Федерации в регионы Сибири и Дальнего Востока.

В основе реализации данной стратегической цели лежит документ стратегического планирования – Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13 февраля

2019 г. № 207-р (в редакции от 31 августа 2019 г.)¹. Содержание данного документа весьма многоаспектно. В нем ключевое место занимают экономическое и инфраструктурные аспекты пространственного развития. В контексте нашего исследования представляет интерес пространственное развитие в демографическом и миграционном аспекте. Изучение Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года позволяет отметить, что этот документ определяет основные проблемы пространственного развития Российской Федерации в демографическом и миграционном аспекте (табл. 2).

Таблица 2

Проблемы пространственного развития Российской Федерации в демографическом и миграционном аспекте

№ п/п	Проблемы пространственного развития Российской Федерации	Отраслевые цели, в рамках достижения которых данные проблемы подлежат разрешению
1	Возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население в большинстве субъектов Российской Федерации, угроза ухудшения демографической ситуации вследствие снижения рождаемости и уменьшения миграционного притока населения из стран ближнего зарубежья	Привлечение и расселение мигрантов в регионах, имеющих устойчивую тенденцию к снижению численности населения
2	Существенное отставание межрегиональной и внутрирегиональной миграционной подвижности населения от средних значений, характерных для развитых стран, что приводит к возникновению проблем на региональных и внутрирегиональных рынках труда	Привлечение и расселение мигрантов в регионах, имеющих устойчивую тенденцию к снижению численности населения
3	Значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня части субъектов Российской Федерации, имеющих геостратегическое значение, в том числе ряда субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока, из которых продолжается значительный миграционный отток населения	Формирование и реализация программ добровольного переселения граждан Российской Федерации в регионы Сибири и Дальнего Востока

¹ Собрание законодательства РФ. 2019. № 7, ч. 2. Ст. 702.

Как видно из приведенной таблицы, решение приведенных проблем пространственного развития должно осуществляться в рамках отраслевых целей привлечения и расселения мигрантов в регионах, имеющих устойчивую тенденцию к снижению численности населения, и формирования и реализации программ добровольного переселения граждан Российской Федерации в регионы Сибири и Дальнего Востока. Безусловно, экономическая составляющая пространственного развития России является главенствующей по отношению к иным факторам реализации данной деятельности¹. Достижение цели пространственного развития территорий Российской Федерации является комплексной и многоаспектной проблемой, где экономический и инфраструктурный аспекты являются решающими. Между тем нас интересуют административно-правовые аспекты достижения стратегической и отраслевых целей пространственного развития территории Российской Федерации.

Отраслевая цель *формирования экономической привлекательности для мигрантов демографически депрессивных регионов Российской Федерации* является одной из сложных отраслевых целей. Понятие «депрессивный регион» исследуется экономической наукой и определяется следующим образом: «1. Подорвана воспроизводственная, т. е. ресурсно-инвестиционная база (речь идет о кадрах, материальной базе, дефиците денежных средств и т. д.)... 2. Деформирован состав видов экономической деятельности, т. е. нарушена нормальная структура экономики, для нее характерны многообразные искажения. 3. Существенным признаком является инфраструктурная недостаточность и отсталость... 4. Четко выражены черты нерациональности в размещении производительных сил, обострены противоречия в соотношении “центр – периферия”... 5. Нарушены аллокационные процессы в плане как отраслей народного хозяйства, так и частей экономического пространства. Аллокационные потоки по своему содержанию многообразны:

¹ См.: Попова Н.Ф. Основные проблемы и приоритеты пространственного развития РФ // Административное право и процесс. 2020. № 5. С. 27–31; Андриченко Л.В., Баранчикова М.М., Беликова К.М. и др. Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗиСП, 2018; Гришанова А.Г. Миграционная политика и стратегия пространственного развития России (вопросы терминологии) // Миграционное право. 2020. № 3. С. 35–40.

капитал, рабочая сила, материальные ресурсы... 6. Подорванность инновационных возможностей территорий, что означает замедление или отсутствие позитивных изменений в таких процессах, как новое строительство, реконструкция и техническое перевооружение действующего производства и др.»¹. При этом большинство исследователей данного понятия признают одним из факторов, свидетельствующем о депрессивности региона, миграционный отток населения и низкая привлекательность региона². В этом контексте можно говорить о миграционной депрессивности региона, что, по нашему мнению, означает устоявшийся отток населения региона в течение пяти последних лет.

По официальным данным Росстата России, определяющим общий прирост постоянного населения регионов Российской Федерации, выделяется 42 миграционно-депрессивных региона, где в течение пяти, а в некоторых регионах и более лет имеет место отток постоянного населения³. Формирование экономической привлекательности невозможно без развития экономики региона. В свою очередь, развитие экономики невозможно без развития человеческого потенциала, рынка труда и численности населения региона.

Решение приведенных проблем административно-правовыми средствами весьма ограничено, но все же, на наш взгляд, возможно и, как следует, необходимо. Достижение рассматриваемой отраслевой цели может быть осуществлено посредством более широкого применения метода убеждения в государственном управлении миграцией населения, и не только внешней и внешней трудовой иммиграцией, но и внутренней (социально-экономической) миграцией населения. Формируя акт стратегического планирования, государство определяет вид создаваемой в Российской Федерации миграционной политики и миграционной системы, которые

¹ Бабаев Б.Д. Вступительное слово (к вопросу о понятии депрессивного региона) // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Экономика. 2014. № 2(22). С. 28–29.

² См.: Дулова Е.Н. Депрессивный регион: понятие и механизм управления // Микроэкономика. 2011. № 4. С. 90–95; Гребенкина С.А. Депрессивные регионы: понятие и механизм оценки устойчивого развития // ЦИТИСЭ. 2019. № 4 (21). С. 108–119; Нешатаев А.В. Выявление депрессивных территорий Пермского края на основе статистических показателей муниципальных образований // Siberian Socium. 2020. Т. 4. № 3(13). С. 67–81; и др.

³ Росстат России: общий прирост постоянного населения. URL: <https://showdata.gks.ru/report/278934> (дата обращения: 24.08.2021).

и предопределяют вид применяемых государством методов государственного управления миграцией.

Современная социологическая наука выделяет различные виды миграционных систем и опосредующие их виды миграционных политик государств¹. Ранее мы обосновывали необходимость реализации в России консервативной модели миграционной политики². Данную идею мы готовы отстаивать и в настоящее время. Думается, что для достижения стратегической цели пространственного развития российской консервативной миграционной политики уместно нормативно формировать *административно-правовые экономические методы управления миграцией населения*, заключающиеся в создании условий привлечения высококвалифицированных специалистов, определении сфер и отраслей экономики, куда необходимо привлечение рабочей силы, инвестиционной и туристической привлекательности страны. К числу таковых следует отнести методы экономического стимулирования, обеспечения социальных гарантий для переселенцев, поощрения переселенцев, предоставления их различного вида социально-экономических льгот и преимуществ³.

Отраслевая цель *привлечения и расселения мигрантов в регионах, имеющих устойчивую тенденцию к снижению численности населения*⁴, может быть реализована посредством введения

¹ См.: Юдина Т.Н. Социология миграции: учеб. пособие. М.: Академический Проект, 2006. С. 117–149.

² См.: Жеребцов А.Н. Консервативный подход к реализации миграционной политики РФ // Современная социально-экономическая трансформация России: ориентиры и итоги в контексте глобализации и регионализации: материалы Междунар. науч. конф. / под ред. О.В. Иншакова, Г.Б. Клейнера, П.В. Акинина и др. Краснодар.: КГАУ, 2006. Ч. 1. С. 467–479; Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар, 2007. С. 82–111.

³ См.: Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Методы государственного управления миграцией населения: проблемы понятия и системы // Вестник Краснодарского университета МВД России, 2019. № 1. С. 60–64.

⁴ По данным Росстата России, к миграционно-депрессивным регионам следует отнести: Архангельскую, Астраханскую, Амурскую, Волгоградскую, Владимирскую, Ивановскую, Иркутскую, Кемеровскую, Кировскую, Костромскую, Курганскую, Новгородскую, Нижегородскую, Оренбургскую, Орловскую, Пензенскую, Псковскую, Ростовскую, Рязанскую, Самарскую, Саратовскую, Смоленскую, Магаданскую, Мурманскую, Тамбовскую, Тверскую, Ульяновскую, Ярославскую области; республики Карелия, Калмыкия, Коми, Карачаево-Черкесская, Марий-Эл, Мордовскую, Чувашскую; Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Приморский, Хабаровский край; Еврейскую автономную область.

в миграционное законодательство понятия «миграционно-депрессивный регион» и осуществить правовое регулирование привлечения на их территории как внутренних, так и внешних мигрантов.

В частности, в рамках административно-правового регулирования миграционно-правового режима миграционно-депрессивного региона может быть предусмотрена возможность для органов исполнительной власти этого субъекта Российской Федерации или исполнительно-распорядительных органов отдельных муниципальных образований осуществления организованного набора трудовых внутренних и внешних иммигрантов. При этом приведенное право может быть реализовано в рамках осуществления крупных экономических или структурных проектов. В связи с этим для достижения рассматриваемой отраслевой цели государственной миграционной политики уместно, например, формирование территорий опережающего социально-экономического развития в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (в редакции от 11 июня 2021 г.) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»¹, в ст. 32 которого, регулирующей цели создания и условия функционирования институтов развития Дальнего Востока, предусматривается необходимость развития человеческого капитала и содействия обеспечению трудовыми ресурсами резидентов территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР). Очевидно, что необходимость развития человеческого капитала и содействия обеспечению трудовыми ресурсами резидентов ТОСЭР актуальна и для других регионов, где данные территории могут быть созданы.

В связи с этим нам представляется необходимым формирование специального (льготного) режима привлечения и использования на указанных территориях иностранной рабочей силы, и прежде всего квалифицированной². Как справедливо отмечает К.А. Куликова, «одной из основных особенностей правового ре-

¹ Собрание законодательства РФ. 2015. № 1, ч. 1. Ст. 26.

² См.: Куликова К.А. О роли внешней трудовой миграции в экономическом развитии России // Миграционные процессы в современном мире: политические, юридические и правоохранные аспекты: сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 2020. С. 149–154.

жима ТОСЭР является возможность резидентов в упрощенном порядке привлекать к трудовой деятельности иностранных граждан. Сегодня практически ни одно современное строительство или крупное производство не может обойтись без мигрантов, преимущественно граждан государств – участников СНГ, а также высококвалифицированных специалистов. Прежде всего, это связано с тем, что резидентам ТОСЭР, в том числе на Дальнем Востоке, не удастся решать кадровые проблемы за счет местных трудовых ресурсов, так как многие виды деятельности требуют специальной подготовки, знаний и опыта, которыми не обладает население региона»¹. Приведенный автор вполне обоснованно признает необходимым совершенствование административно-правового регулирования деятельности ТОЭСР и, в частности, предусмотреть следующие положения: «...отражать в разрешении на работу, которое выдается иностранным гражданам, информацию о том, на какой именно ТОСЭР они имеют право осуществлять трудовую деятельность; обязать работодателей (резидентов) уведомлять Минвостокразвития России в лице управляющей компании ТОСЭР о заключении трудовых правоотношений с иностранным гражданином любого правового статуса; уточнить порядок осуществления государственного контроля за деятельностью резидентов ТОСЭР, связанной с соблюдением иностранными гражданами миграционных правил, как физических лиц»². По нашему мнению, данные особенности привлечения иностранной рабочей силы должны быть отражены в российском миграционном законодательстве в ходе его реформирования.

Другим направлением развития административно-правового регулирования, направленного на достижение цели привлечения и расселения мигрантов в регионах, имеющих устойчивую тенденцию к снижению численности населения, может стать нормативное формирование миграционно-правового режима привлечения на постоянное жительство иностранных граждан и лиц без гражданства, совершенствования правового регулирования привлечения соотечественников, проживающих за рубежом. Так, в рамках

¹ Куликова К.А. Внешняя трудовая миграция на территории опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока: правовое регулирование, проблемы и пути решения // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2020. № 2(48). С. 86.

² Там же. С. 87.

предлагаемой концепции «малой кодификации», выраженной в проекте федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства»¹, в ст. 59 предлагаются следующие условия предоставления мигранту права на постоянное проживание:

1) мигрант должен достичь возраста 18 лет и обладать дееспособностью, а также обратиться с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание;

2) пребывает на территории Российской Федерации непрерывно не менее одного года на основании права на долгосрочное пребывание;

3) подтвердил владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации;

4) подтвердил отсутствие у него заболевания наркоманией и инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, а также отсутствие у него заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции);

5) получил положительное решение межведомственной комиссии по вопросам постоянного проживания иностранных граждан о возможности подачи иностранным гражданином заявления о предоставлении права на постоянное проживание.

При этом по смыслу ст. 61 указанного проекта в упрощенном порядке право на постоянное проживание предоставляется без наличия положительного решения межведомственной комиссии по вопросам постоянного проживания мигрантов. Нам представляется уместным данную упрощенную процедуру распространить и на мигрантов, желающих постоянно проживать на территории миграционно-депрессивного региона.

Наиболее сложным в плане административно-правового регулирования является достижение отраслевой цели *формирования и реализации программ добровольного переселения граждан Российской Федерации в регионы Сибири и Дальнего Востока*. В сущности, данная цель неразрывна с приведенными выше, которые также направлены на восполнение населения в регионах Сибири и Дальнего Востока. Значимость данной цели объясняется низким уровнем плотности населения в указанных регионах (табл. 3).

¹ URL: <https://regulation.gov.ru> (дата обращения: 09.07.2021).

Плотность населения в субъектах Российской Федерации

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Численность постоянного населения (чел.)	Площадь терри- тории субъекта Российской Федерации (тыс. кв. км)	Плотность населения (чел. на кв. км)
1	Республика Алтай	219 524	92,9	2,4
2	Республика Тыва	325 902	168,6	1,9
3	Республика Хакасия	535 215	61,6	8,7
4	Алтайский край	2 324 983	168,6	13,8
5	Красноярский край	2 870 140	2 366,8	1,2
6	Иркутская область	2 394 478	774,8	3,1
7	Кемеровская область	2 666 055	95,7	27,9
8	Новосибирская область	2 795 777	177,8	15,7
9	Омская область	1 935 430	141,1	13,7
10	Томская область	1 078 355	314,4	3,4
11	Республика Бурятия	984 604	351,3	2,8
12	Забайкальский край	1 062 742	431,9	2,5
13	Республика Саха (Якутия)	969 502	3 083,5	0,3
14	Камчатский край	313 868	464,3	0,7
15	Хабаровский край	1 318 557	787,6	1,7
16	Приморский край	1 899 293	164,7	11,5
17	Амурская область	791 619	361,9	2,2
18	Магаданская область	1 318 557	462,5	2,9
19	Сахалинская область	488 947	87,1	5,6
20	Еврейская автономная область	159 109	36,3	4,4
21	Чукотский автономный округ	49 975	721,5	0,06

При средней плотности населения в Российской Федерации в 8,6 человека на 1 кв. км территории страны, 15 из 21 региона Сибирского и Дальневосточного федеральных округов не дотягивают до среднероссийской плотности населения¹. При этом в проводимых социологических исследованиях отмечается, что до 45% опрошенных жителей Сибири и Дальнего Востока высказывают

¹ См.: Росстат России: численность постоянного населения Российской Федерации // URL: <https://showdata.gks.ru/report/278934> (дата обращения: 24.08.2021).

желание поменять место жительства¹. Анализ демографической ситуации в рассматриваемых регионах за 1991–2010 гг. показывает устойчивое снижение численности населения данных регионов². Все эти исследователи в конечном счете признают, что «внешняя миграция при условии эффективного управления со стороны государства методами селективного отбора может стать главным фактором роста численности населения, увеличения трудовых ресурсов и, как следствие, повышения социально-экономического развития всех территорий»³. Все эти обстоятельства свидетельствуют о насущной потребности формирования эффективной государственной политики пространственного развития не только Российской Федерации, но и в особенности регионов Сибири и Дальнего Востока. При этом демографо-миграционные аспекты политики пространственного развития России основываются, прежде всего, на наш взгляд, на внешней трудовой иммиграции и образовательной иммиграции иностранных граждан в регионы Сибири и Дальнего Востока и занимают не последнее место.

Таким образом, следует признать, что достижение стратегической цели государственной миграционной политики в сфере пространственного развития Российской Федерации возможно посредством комплексного экономического, инфраструктурного, правового и организационного решения проблем пространственного развития, что должно находить отражение в актах стратегического планирования Российской Федерации и ее субъектов. В контексте административно-правового обеспечения реализации цели пространственного развития территорий правовые средства весьма ограничены. Между тем их формирование в рамках реформирования российского миграционного законодательства необходимо и имеет определенные перспективы:

1) следует отразить в действующем миграционном законодательстве Российской Федерации понятия «миграционно-депрессивный регион» и сформировать упрощенный и льготный режим

¹ См.: Лукьянец А.С., Максимова А.С., Чухнин В.С., Смирнов А.В. Миграционная компонента в социально-демографическом развитии приграничных территорий Сибири и Дальнего Востока // Научное обозрение. Сер. 2: Гуманитарные науки. 2014. № 4-5. С. 76.

² См.: Рыбаковский Л.Л., Кожевникова Н.И. Восточный вектор демографического развития России // Народонаселение. 2015. № 1. С. 9.

³ Лукьянец А.С., Максимова А.С., Чухнин В.С., Смирнов А.В. Указ. соч. С. 76.

привлечения на территорию данного региона не только мигрантов – граждан Российской Федерации, но и мигрантов – иностранных граждан (лиц без гражданства);

2) в рамках формирования ТОСЭР установить миграционно-правовые режимы привлечения трудовых и образовательных мигрантов на территорию региона или отдельного муниципального образования;

3) предоставить упрощенный порядок получения права на постоянное проживание мигрантов на территории миграционно-депрессивного региона.

Заключение

Формируя механизм программного управления миграционными процессами, органы государственной власти разрабатывают концепцию государственной миграционной политики, отражают ее положения в актах стратегического планирования. При разработке акта стратегического планирования в виде концепции государственной миграционной политики государство должно определиться с теми направлениями целеполагания, которые должны лечь в основу данного вида государственно-политической деятельности, программного государственного управления миграционными процессами в Российской Федерации.

На основе анализа обширного круга федеральных актов стратегического планирования в социально-экономической, демографической, миграционной сферах, сферах национальной и общественной безопасности, пространственного развития авторы смогли сформировать систему целеустановок программного управления миграционными процессами и предложить пути совершенствования и дальнейшего развития административно-правовых средств их достижения. Авторы предлагают систему стратегических и отраслевых целей стратегического отраслевого целеполагания в сфере миграции населения в Российской Федерации, затрагивающих все виды миграционных потоков.

1. В социально-экономической (включая социально-демографическую) сфере стратегическими отраслевыми целями государственной миграционной политики должны стать:

а) защита прав и свобод внутренних, внешних, вынужденных и незаконных мигрантов, формирования механизма реализации их правового статуса;

б) поощрение внешней трудовой иммиграции квалифицированных и высококвалифицированных иностранных работников в соответствии с потребностями экономики страны и отдельных ее отраслей;

в) формирование эффективных административно-правовых и информационно-коммуникативных механизмов привлечения ино-

странной рабочей силы на территорию Российской Федерации исключительно для регионов и отраслей экономики, где имеет место дефицит рабочей силы;

г) унификация и гармонизация административно-правового регулирования свободы движения трудящихся государств – членов Евразийского экономического союза в рамках союза;

д) защита прав внешних трудовых эмигрантов (граждан Российской Федерации), выезжающих для осуществления трудовой деятельности за границу;

е) поощрение потока внешней иммиграции на постоянное жительство и временное проживание иностранцев в Российскую Федерацию, в том числе образовательной иммиграции с последующим предоставлением иностранным студентам гражданства Российской Федерации и формирования единых и упрощенных процедур реализации этими мигрантами их правового статуса;

ж) поощрение и оказание реальной помощи по переселению соотечественников, проживающих за рубежом, упрощению процедур осуществления их переселения;

з) адаптация и интеграция внешних трудовых и вынужденных мигрантов по новому месту пребывания и проживания в Российской Федерации.

2. В сфере обеспечения национальной безопасности стратегическими отраслевыми целями государственной миграционной политики должны стать:

а) предупреждение и пресечение незаконной миграции, криминальных и коррупционных механизмов в процессе реализации государственной миграционной политики страны;

б) совершенствование системы мер по противодействию организации незаконной миграции населения и незаконному осуществлению трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации, повышение уровня обеспечения миграционной безопасности, в том числе за счет более широкого внедрения современных информационных технологий в процедуры предоставления государственных услуг и осуществления государственного контроля за незаконной миграцией населения;

в) формирование единой информационно-коммуникационной системы миграционной информации и ее использование для предупреждения и пресечения незаконной миграции населения;

г) расширение и совершенствование мер административно-правового режимного регулирования в сфере незаконной миграции населения.

3. В сфере пространственного развития стратегическими отраслевыми целями государственной миграционной политики должны стать:

а) формирование экономической привлекательности для мигрантов демографически депрессивных регионов Российской Федерации;

б) привлечение и расселение мигрантов в регионах, имеющих устойчивую тенденцию к снижению численности населения;

в) формирование и реализация программ добровольного переселения граждан Российской Федерации в регионы Сибири и Дальнего Востока.

Для достижения приведенной системы стратегических и отраслевых целей программного управления миграцией населения в Российской Федерации в настоящей работе предлагаются административно-правовые меры, которые нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании, а также высказываются направления формирования новых административно-правовых механизмов реализации целевой концепции государственной миграционной политики России. В частности, предлагается расширение и формирование новых миграционно-правовых режимов управления процессами территориальной мобильности населения в таких сферах, как привлечение иностранной рабочей силы в миграционно-депрессивные регионы страны, формирование цифрового профиля мигранта, контролируемого пребывания мигранта на территории Российской Федерации, привлечение квалифицированных трудовых мигрантов и т. п. Для достижения целей обеспечения национальной безопасности России в сфере миграции предлагаются административно-правовые пути совершенствования и перспективы дальнейшего развития мер административного принуждения, применяемых к незаконным мигрантам. Представляется, что эффективным административно-правовым инструментом пресече-

ния и предотвращения незаконной миграции выступает формирование системы мер профилактики незаконной миграции, чего в настоящее время в миграционном законодательстве Российской Федерации не предусматривается.

При изучении современных проблем пространственного развития в сфере миграции миграционно-депрессивных регионов Российской Федерации авторы, отмечая главенствующую роль экономических инструментов, предлагают использовать отдельные административно-правовые механизмы восполнения населения данных регионов посредством, например, адаптации и интеграции мигрантов в социальную и экономико-географическую среду. При этом данные проблемы не могут быть эффективно решены без формирования и реализации региональных актов стратегического планирования в сфере миграции населения.

Достижение целей государственной миграционной политики России посредством формирования новых и развития имеющихся административно-правовых механизмов в конечном счете авторами видится посредством проведения системной реформы российского миграционного законодательства, итогом которой должен стать единой кодифицированный законодательный акт, регулирующий все аспекты целевой концепции федеральной государственной и региональных миграционных политик Российской Федерации.

Литература

Учебная и научная литература

1. Административно-процессуальное право: учеб. / под ред. А.И. Каплунова. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: СПбУ МВД России; Р-КОПИ, 2017.
2. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения. М.: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2019.
3. Андриченко Л.В., Баранчикова М.М., Беликова К.М. и др. Государственно-правовые основы ускоренного развития Дальнего Востока России / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М.: ИЗиСП, 2018.
4. Долгополов А.А. Теоретические основы режимного административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М.: ВНИИ МВД России, 2013.
5. Жеребцов А.Н. Правовое регулирование миграционной политики Российской Федерации. Краснодар: Кубань кино, 2007.
6. Жеребцов А.Н. Миграционно-правовые режимы: теория и практика административно-правового регулирования. Волгоград: ВИЭСП, 2009.
7. Жеребцов А.Н., Помогалова Ю.В., Смоляров М.В. Комментарий к Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (постатейный). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Жеребцов А.Н., Облезова А.О., Семенова А.В. и др. Комментарий к Федеральному закону от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (постатейный). Там же.
9. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Административная ответственность в Миграционном праве Российской Федерации: материальные и процессуальные аспекты: науч.-практ. пособие. М.: Юстицинформ, 2019.
10. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право России: учеб. / под общ. ред. А.Н. Жеребцова. М.: Юрайт, 2019.
11. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право: учеб. пособие. М.: Проспект, 2021.

12. Жеребцов А.Н., Павлов Н.В., Юшко А.В. Правовые фикции в механизме административно-правового регулирования управленческих отношений / под науч. ред. А.Н. Жеребцова. М.: Юрайт, 2021.
13. Жеребцов А.Н., Натхо Р.М. Проблемы унификации законодательства государств – членов Евразийского экономического союза в области трудовой миграции населения. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2021.
14. Кайнов В.И, Сафаров Р.А., Терентьев Р.В. Административно-процессуальное право России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.; Берлин: Директ-Медиа, 2021.
15. Рязанцев С.В. Современный демографический портрет Северного Кавказа. Ставрополь, 2003.
16. Самойлов В.Д. Государственно-правовые основы миграционной системы Российской Федерации: учеб.-метод. пособие. М., 2007.
17. Советское административное право. Государственное управление и административное право / редкол.: Ю.М. Козлов, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, М.И. Пискотин. М.: Юридическая литература, 1978.
18. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002.
19. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб.: Юридический центр Пресс, 2008.
20. Теория государства и права: учеб. 3-е изд. / отв. ред. В.Д. Перевалова. М.: Норма, 2004.
21. Комаров С.А. Общая теория государства и права: учеб. 7-е изд. СПб.; М., 1998.
22. Теория государства и права: учеб. / под ред. Р.А. Ромашова. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.
23. Тихий Р.С. Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации (региональный аспект). Тюмень, 2005.
24. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. М.: Юстицинформ, 1998.

25. Юдина Т.Н. Социология миграции: к формированию нового научного направления. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и Ко», 2004.

26. Юдина Т.Н. Социология миграции: учеб. пособие. М.: Академический Проект, 2006.

27. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юридическая литература, 1979.

28. Юсупов В.А. Административное право. Том 1. Философия и общая теория административного права. М., 2012.

Статьи из периодических изданий и сборников

1. Аврутин Ю.Е. К вопросу об оптимизации терминологии теории государственного управления и административного права в контексте понимания эффективного, надлежащего, разумного публичного управления // Журнал российского права. 2016. № 7.

2. Аврутин Ю.Е. Преодолимы ли парадоксы парадигм публичного управления в теории государственного управления и в административном праве? // Административное право и процесс. 2016. № 8.

3. Андриченко Л.В., Мещерякова М.А. Информационные регистры как эффективное средство сбора и мониторинга данных о населении // Журнал российского права. 2012. № 8.

4. Васильев В.П. Государственное управление: социальные цели реформирования // Управление социальными изменениями в нестабильных условиях: материалы Всерос. науч. конф., 24 мая 2016 г. / под общ. ред. В.П. Васильева. М.: МАКС Пресс, 2016.

5. Галицкая Н.В. Государственное регулирование демографической безопасности в России // Административное право и процесс. 2020. № 3.

6. Глазкова М.Е., Нанба С.Б. Оценка эффективности действия нормативно-правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. 2011. № 9.

7. Гребенкина С.А. Депрессивные регионы: понятие и механизм оценки устойчивого развития // ЦИТИСЭ. 2019. № 4(21).

8. Гришанова А.Г. Миграционная политика и стратегия пространственного развития России (вопросы терминологии) // Миграционное право. 2020. № 3.

9. Дулова Е.Н. Депрессивный регион: понятие и механизм управления // Микроэкономика. 2011. № 4.

10. Елисеева И.И., Васильева Э.К. Проблемы информационной базы и анализа миграции населения России // Экономика Востока России. 2014. № 1.

11. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Некоторые теоретические аспекты миграционного права в административном праве Российской Федерации // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2017. № 4.

12. Жеребцов А.Н. Понятие и основные элементы механизма формирования и реализации правовой миграционной политики России // Российская юстиция. 2007. № 4.

13. Жеребцов А.Н., Малышев Е.А. Миграционное право в системе административного права Российской Федерации: место и значение // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2020. № 4.

14. Жеребцов А.Н. Развитие структуры системы административного права России в условиях экономической интеграции // Актуальные вопросы применения норм административного права («Кореневские чтения»): материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., 21 дек. 2020 г. М.: Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя, 2020.

15. Жеребцов А.Н., Захарова В.А., Натхо Р.М. Проблема юридического определения понятия «миграция населения» в российском законодательстве, науке и практике // Современное право 2019. № 11.

16. Жеребцов А.Н. Консервативный подход к реализации миграционной политики РФ // Современная социально-экономическая трансформация России: ориентиры и итоги в контексте глобализации и регионализации: материалы Междунар. науч. конф. / под ред. О.В. Иншакова, Г.Б. Клейнера, П.В. Акинина и др. Краснодар: КГАУ, 2006. Ч. 1.

Диссертации и авторефераты диссертаций

1. Балашова Т.Н. Конституционно-правовое регулирование миграции в современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2011.

2. Гапон Ю.П. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые должностными лицами подразделений пограничного контроля пограничных органов: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2014.

3. Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2020.

4. Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

5. Жеребцов А.Н. Концепция административно-правового регулирования миграционных отношений в Российской Федерации (комплексный анализ теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2009.

6. Зюзин В.А. Административные процедуры: теория, практика и проблемы законодательного регулирования в РФ: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

7. Зубова Е.Г. Меры административного принуждения, применяемые на деликтной основе к иностранным гражданам и лицам без гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2017.

8. Сазонова О.А. Административно-правовое регулирование в сфере миграции: проблемы и перспективы совершенствования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2019.

9. Сизов И.Ю. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

10. Торохов А.Н. Конституционно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

11. Тоцкий Н.Н. государственно-правовое регулирование миграционных процессов в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998.

12. Тюркин М.Л. Миграционная система Российской Федерации: концептуальные организационно-правовые основы: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004.

13. Шкилев А.Н. Миграция: уголовно-правовой и криминологический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006.

Зарубежные источники

1. Zaiotti R. Externalizing Migration management: Europe, North America and The Spread of “Remote Control” Practices. London: Taylor & Francis, 2016.
2. Labour migration. Management issues and migrant workers rights’ protection in Russia: Scientific Series: International Migration of Population: Russia and the Contemporary World / ed. by V. Iontsev. M.: TEIS, 2005. Vol. 14. 171 p.
3. Dietrich von Loeffelholz H. Managing Highly-Skilled Labor Migration in Germany: Law and Practice // Labor Migration and Migrant Integration Policy in Germany and Russia / ed. by M.S. Rozanova. St. Petersburg: Civic Center “STRATEGY”; Scythia-print, 2016.
4. Süßmuth R. The Future of Migration and Integration Policy in Germany. URL: <https://www.migrationpolicy.org/pubs/TCM-GermanPolicy.pdf> (дата обращения: 14.03.2021).
5. Cannata G. Migration: planning the future // Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов: сб. статей / отв. ред. А.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2019.
6. Sette T. The New Reality of Migration // Глобальные и региональные аспекты миграционных процессов: сб. статей / отв. ред. А.А. Громыко. М.: ИЕ РАН, 2019.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Система целей государственной миграционной политики Российской Федерации.....	5
§ 1.1. Эволюция развития системы целей государственной миграционной политики Российской Федерации.....	5
§ 1.2. Научные взгляды на проблему целей государственной миграционной политики России.....	28
§ 1.3. Концепция системы целей государственной миграционной политики современной России.....	34
Глава 2. Административно-правовое обеспечение достижения целей государственной миграционной политики Российской Федерации.....	41
§ 2.1. Административно-режимный механизм достижения целей государственной миграционной политики Российской Федерации.....	41
§ 2.2. Административно-правовые режимы достижения социально-экономических целей (включая социально-демографические) государственной миграционной политики Российской Федерации.....	66
§ 2.3. Административно-правовые режимы обеспечения миграционной безопасности как стратегической цели государственной миграционной политики Российской Федерации.....	111
§ 2.4. Административно-правовые режимы государственного управления миграцией населения в сфере пространственного развития Российской Федерации.....	137
Заключение.....	148
Литература.....	152

Научное издание

Жеребцов Алексей Николаевич

**ЦЕЛЕВАЯ КОНЦЕПЦИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ
ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ**

Редактор *В. С. Ревина*

Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1904-8



Подписано в печать 03.04.2023. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 9,7. Тираж 50 экз. Заказ 120.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.