

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ФУНКЦИИ ПО КОНТРОЛЮ (НАДЗОРУ)
ЗА ПРЕБЫВАНИЕМ И ПРОЖИВАНИЕМ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ**

Сборник научных статей
участников межведомственного круглого стола
31 мая 2018 года

Московский университет
МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019

ISBN 978-5-9694-0689-6

Москва
2019

ББК

Рецензенты:

– главный эксперт ГУОООП МВД России, кандидат юридических наук, полковник полиции **Е. Ю. Родионова**;

– заместитель начальника отдела нормативно-правового обеспечения ГУОООП МВД России, подполковник полиции **Д. В. Кошелев**.

Осуществление государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников : сборник научных статей межведомственного круглого стола (31 мая 2018 г.). – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019. – 137 с.

ISBN 978-5-9694-0689-6

Сборник подготовлен под общей редакцией начальника кафедры административной деятельности органов внутренних дел, кандидата юридических наук, доцента В. В. Кардашевского.

В сборник вошли статьи участников межведомственного круглого стола «Осуществление государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников». В работах отражены актуальные вопросы современной миграционной политики в Российской Федерации, ее содержание; осуществления государственной функции по контролю (надзору) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, трудовой деятельностью иностранных работников; роль Министерства внутренних дел Российской Федерации в рассматриваемой сфере; особенности административной деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России. Кроме того, в сборнике рассмотрен зарубежный опыт механизма противодействия незаконной миграции.

ББК

В авторской редакции

**Н а у ч н о е
э л е к т р о н н о е и з д а н и е**

Компьютерная верстка *Ермаковой Л. С.*

Усл. печ. 15,23 л.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12
<http://www.mosu.mvd.ru>, e-mail: support_mosu@mvd.ru

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Волох В. А.</i> Государственная миграционная политика: проблемы развития инфраструктуры организованных форм трудовой миграции	5
<i>Дутов П. О.</i> Деятельность подразделений по вопросам миграции, осуществляющих полномочия в сфере внешней трудовой миграции, по противодействию нелегальной миграции.....	10
<i>Артемов И. В.</i> Особенности работы участковых уполномоченных полиции г. Москвы на стадии предварительной проверки и расследования уголовных дел, возбужденных по ч. 1 ст.ст. 322-1, 322-2 и 322-3 УК РФ	16
<i>Харламов С. О., Егоров С. А.</i> Особенности подготовки сотрудников полиции для работы с этническими сообществами.....	20
<i>Кардашевский В. В., Кардашевская М. В.</i> Проблемные вопросы оптимизации миграционного законодательства на современном этапе	26
<i>Потапенкова И. В.</i> Особенности реализации механизма противодействия незаконной миграции на примере правовой системы Европейского Союза.....	30
<i>Федорова И. В.</i> Правоохранительная деятельность МВД России в сфере миграционной политики	37
<i>Константинов А. В.</i> Актуальные вопросы реализации государственной функции по контролю и надзору за трудовой деятельностью иностранных граждан в Российской Федерации	40
<i>Ишмуратов П. Н., Мердешова А. С.</i> Правовое регулирование въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, а также пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства	45
<i>Коннов В. А.</i> Правовые позиции Европейского суда по правам человека в отношении отдельных аспектов высылки (депортации) мигрантов	50
<i>Пузырева Ю. В.</i> Международно-правовое регулирование миграционных процессов в Европейском Союзе.....	55
<i>Симонова А. Е.</i> Международно-правовое регулирование защиты лиц без гражданства.....	61

<i>Титова М. С.</i> Проблемы привлечения к административной ответственности в сфере миграции	66
<i>Василенко Г. Н.</i> Задачи и функции органов исполнительной власти в сфере миграции	69
<i>Сизов И. Ю.</i> К вопросу о содержании миграционной политики Российской Федерации	81
<i>Жалсанов Б. Ц.</i> Органы исполнительной власти в миграционных правоотношениях	88
<i>Шурухнова Д. Н.</i> Управление миграционными процессами в ЕАЭС.....	91
<i>Зырянов С. М.</i> Цели правового регулирования миграционных отношений	96
<i>Бондарь Е. О.</i> Направления работы по привлечению трудовых ресурсов на Дальний Восток.....	102
<i>Прудникова Т. А.</i> О некоторых проблемах реализации законодательства в сфере добровольного переселения соотечественников, проживающих за рубежом	105
<i>Прудников А. С.</i> Особенности осуществления государственной функции контроля и надзора за осуществлением трудовой деятельности иностранных граждан в Российской Федерации	108

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

<i>Моргунова В. А.</i> Миграционное право в России: характеристика и актуальные проблемы.....	112
<i>Новикова А. М.</i> Государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере внешней миграции	116
<i>Федорова Ю. А.</i> Решение проблем международной миграции и развития в рамках системы ООН и других соответствующих международных организаций.....	121
<i>Черменева С. Д.</i> Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации	127
<i>Шеметов Д. А.</i> Современные тенденции реализации миграционной политики в России.....	133

*ВОЛОХ ВЛАДИМИР АЛЕКСАНДРОВИЧ¹,
профессор кафедры государственного управления
и политических технологий
Института государственного управления и права
Государственного университета управления,
доктор политических наук,
почетный работник ФМС России*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ОРГАНИЗОВАННЫХ ФОРМ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [2] среди основных форм деятельности по привлечению, отбору и использованию иностранной рабочей силы, востребованной российской экономикой, отмечается, в частности, следующая необходимость: создания эффективных механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда; создания дифференцированных программ краткосрочной и долгосрочной трудовой миграции, предусматривающих использование различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности, в том числе программ привлечения в страну высококвалифицированных специалистов, а также квалифицированных работников по профессиям, дефицитным и востребованным на российском рынке труда; программ организованного привлечения иностранных работников; развития инфраструктуры в сфере трудовой миграции на базе сотрудничества государственных, частных и некоммерческих организаций.

В постсоветской России вопросы организованного набора трудовых мигрантов впервые закреплены в межправительственном Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации [4]. Данное межправительственное соглашение ратифицировано федеральным законом [6]. Следует отметить, что в настоящее время идет процесс подготовки подобных межправительственных соглашений с другими государствами.

¹ © Волох В. А., 2019.

Комиссия по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям (далее – Комиссия) [3] в феврале текущего года изучала, в рамках выездного заседания в Ташкенте и Самарканде (Республика Узбекистан), первые результаты деятельности по созданию инфраструктуры реализации оргнабора на территории Узбекистана и отметила, что в короткие сроки с участием российской стороны созданы необходимые условия для начала работы по реализации Соглашения.

Также была отмечена большая и эффективная работа Комитета по труду и занятости Санкт-Петербурга в партнерстве с государственными структурами Республики Узбекистан в сфере труда и занятости по созданию инфраструктуры организованного набора как на территории Узбекистана, так и в Санкт-Петербурге. Этой работой занимается созданное при Комитете по труду и занятости Санкт-Петербурга ГАУ «Центр трудовых ресурсов», деятельность которого направлена на привлечение на региональный рынок труда востребованных специалистов как из числа российских иногородних граждан, так и из числа иностранных граждан, в частности, из Республики Узбекистан. Союз экспертов и консультантов в сфере трудовой миграции «Международный альянс «Трудовая миграция»» (МАТМ) [5] совместно со структурами Санкт-Петербурга в настоящее время проводит работу по распространению этого опыта на другие российские регионы, с привлечением к этой деятельности, прежде всего, департаментов по труду и занятости населения органов исполнительной власти регионов и специализированных структур негосударственного сектора.

Вместе с тем, необходимо отметить, что механизм организованного набора представляет сложный процесс скоординированного взаимодействия государственных и негосударственных структур в странах выезда трудовых мигрантов и в Российской Федерации.

Практическая деятельность участников организованного набора содержит риски невыполнения взаимных обязательств. В целях минимизации таких рисков необходимо осуществить комплекс мер по разработке требований к участникам оргнабора, контролю за их соблюдением, страхованию ответственности участников процесса оргнабора.

С учетом возможных сложностей в развитии оргнабора Комиссия рекомендовала, в частности, в качестве важных задач по развитию организованного набора:

- организацию, во взаимодействии с представителями Роструда, разработки требований и методических рекомендаций участникам оргнабора на российской стороне, изучение возможности страхования ответственности участников процесса оргнабора;

- разработку, с учетом важности реализации эффективных форм содействия трудовой и социокультурной адаптации трудовых мигрантов в Российской Федерации, проекта создания и функционирования региональных координационных советов в составе представителей органов исполнительной власти, операторов процессов организованного набора, объединений работодателей, диаспоральных объединений и других ключевых участников процессов трудовой миграции в регионах Российской Федерации;

- работу, с учетом важной роли объединений работодателей в сопровождении процессов организованного набора, с ведущими объединениями работодателей: ТПП России, ОПОРА России, РСПП и Деловая Россия по изучению возможности более активного их участия в формировании и развитии инфраструктуры организованного набора;

- активное участие в организации работы по использованию профстандартов в развитии форм эффективного отбора соискателей вакансий по запросам работодателей;

- работу по внедрению профессионального стандарта «Специалист по трудовой миграции» в качестве требования к организаторам процессов оргнабора;

- разработку совместно с заинтересованными организациями рекомендации частным агентствам занятости (ЧАЗам) по их участию в процессах организованного набора для основных групп кадровых агентств.

В процессах трудовой миграции принимают участие множество разнообразных участников: работодатели, операторы услуг, кадровые и частные агентства занятости, учебные центры профподготовки, трудовые мигранты, общественные организации содействия трудовым мигрантам и т. д. Правовое регулирование процессов трудовой миграции осуществляется в соответствии с миграционным, трудовым и налоговым законодательством и неоднозначной правоприменительной практикой. Все это создает сложный комплекс механизмов,

процессов и их участников и затрудняет выработку и реализацию единых подходов к управлению трудовой миграцией.

Необходимо особо отметить, что «эффективное управление миграционными процессами в определяющей степени зависит от качества функционирования соответствующих институтов и наличия необходимых инструментов и механизмов» [1], в том числе проведение большой организационной работы, связанной с подготовкой профессиональных кадров в сфере управления трудовой миграцией.

Система подготовки и развития профессиональных кадров в сфере трудовой миграции предполагает решение задач по разработке и утверждению образовательных стандартов и программ, в том числе программ дополнительного профессионального образования (ДПО) по переподготовке и повышению квалификации, обновление и профессионально-общественную аккредитацию программ профессионального образования и обучения (ПОА). Выбор ключевых образовательных учреждений для внедрения программ в образовательную систему (например, ГУУ, МГУ, РАНХиГС, РГСУ и др.) и формирование центров подготовки кадров в сфере миграции на основе программ ДПО, в том числе для центров занятости.

В этих целях предполагается создание системы подготовки и развития профессиональных кадров и системы независимой оценки их квалификации с возможностями адаптации этих систем к различным условиям их внедрения в соответствии с профессиональным стандартом «Специалист по трудовой миграции».

Формирование сообщества сертифицированных специалистов в сфере трудовой миграции в соответствии с профессиональным стандартом «Специалист по трудовой миграции», по нашему мнению, будет способствовать:

- выводу процессов трудовой миграции в правовое поле;
- формированию эффективной инфраструктуры управления процессами трудовой миграции, переводу их в организованные формы;
- повышению соответствия профессионально-квалификационных качеств трудовых мигрантов требованиям российского рынка труда.

Инфраструктура управления организованным набором должна формироваться при участии структурных подразделений региональных управлений по вопросам миграции МВД России, департаментов по труду и занятости, других профильных департаментов региональных администраций, региональных ТПП, других объединений рабо-

тодателей, представителей некоммерческого сектора, связанного с трудовой миграцией региона, бизнес-сообществ, привлеченных и сформированных под выполнение целевых функций оргнабора и действующих на основе частно-государственного партнерства.

Список литературы

1. Волох В. А., Суворова В. А. Проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики // Власть. – 2017. – № 3. – С. 52. URL: <https://doi.org/10.31171/vlast.v25i3.5017>.

2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г.). URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244>.

3. Комиссия по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям. URL: <http://www.migimo.ru/razdel/79>.

4. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/542614408>.

5. Союз экспертов и консультантов в сфере трудовой миграции «Международный альянс «Трудовая миграция». URL: <http://www.ialm.ru>.

6. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 366-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71724788>.

*ДУТОВ ПАВЕЛ ОЛЕГОВИЧ¹,
заместитель начальника Управления
по вопросам внешней трудовой миграции
ГУВМ МВД России*

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОЛНОМОЧИЯ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ, ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

Трудовая миграция, представляющая собой серьезный вызов с точки зрения международной и национальной безопасности, – важнейший компонент глобального развития. По данным ООН, за последние 50 лет число людей, живущих за пределами своей родной страны, увеличилось почти вдвое, составив в 2017 г. свыше 191 млн чел. [2].

Ежегодно более 4 млн иностранных граждан въезжают в Россию в целях осуществления трудовой деятельности.

Отсутствие рабочих мест, избыток трудовых ресурсов, высокий уровень безработицы, низкий уровень заработной платы, распространение бедности являются факторами, способствующими переезду человека в государство, гражданином которого он не является, в целях поиска работы.

Так, например, по прогнозам Азиатского банка развития, трудоспособное население Республики Таджикистан продолжит рост до 2030 г. При этом достаточного количества рабочих мест Республика не создает. В период с 1991 до 2016 гг. численность населения трудоспособного возраста ежегодно увеличилась на 3,0 %, а занятость – только на 0,7 %. За чертой бедности в Таджикистане находятся 30 % населения [5]. Безусловно, эти факторы способствуют массовому выезду в Россию в целях трудовой деятельности граждан Таджикистана, которые традиционно занимают вторую строчку по количественной составляющей среди трудовых мигрантов, уступая лишь гражданам Узбекистана.

Интенсивный миграционный поток, в том числе трудовых мигрантов, в определенной степени влияет на криминогенную ситуацию в России. В 2017 г. на территории России иностранными гражданами совершено 41 тыс. преступлений [3].

¹ © Дутов П. О, 2019.

Необходимо отметить и тот факт, что иностранные граждане, в том числе трудовые мигранты, находясь на территории Российской Федерации в новых условиях непривычной среды, испытывая высокую степень психологического напряжения, отсутствие хороших жилищных условий, низкий уровень жизни и медицинского обслуживания, не только склонны к противоправному поведению, но зачастую и сами часто становятся жертвами преступлений. Количество преступлений, совершенных в отношении иностранных граждан, за период 2017 г. составило 14,6 тыс. [6].

В целях решения проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению возникающих рисков, связанных с притоком, в том числе трудовых мигрантов, в июне 2012 г. была утверждена Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 г. [1].

Одной из целей, поставленных Концепцией, является обеспечение национальной безопасности, максимальная защищенность, комфорт и благополучие населения России, а одним из направлений – противодействие незаконной миграции, под которой понимаются перемещения с нарушением законодательства, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан и осуществления ими трудовой деятельности. Исходя из данного определения, следует, что осуществление иностранным гражданином трудовой деятельности в нарушении российского законодательства также является незаконной миграцией.

Нелегальные трудовые мигранты, стремясь минимизировать свои контакты с государственными структурами принимающего государства, оказываются не в состоянии защитить себя в отношениях с работодателями и посредниками при трудоустройстве и фактически становятся современными рабами.

Мигранты, работающие нелегально, представляют для предпринимателей самую дешевую и бесправную рабочую силу, что является огромным стимулом к найму таких рабочих [4]. Они стараются как можно меньше общаться и с местным населением. В результате возникают национальные анклавные, внутри которых часто встречаются криминальные, в том числе экстремистские, проявления. В ответ следуют проявления ксенофобии среди населения, обостряются межэтнические противоречия внутри государств.

Необходимость противодействия незаконной трудовой миграции обусловлена еще и тем, что это явление связано с такими опасными

проявлениями противоправной деятельности, как терроризм, незаконный оборот оружия и наркотиков.

Таким образом, незаконная миграция является одним из серьезных вызовов сегодняшнего дня, а противодействие этому явлению стало одним из актуальных направлений работы МВД России. Противодействие незаконной миграции, в том числе незаконной внешней трудовой миграции, требует консолидации усилий органов внутренних дел. В данной работе принимают участие и подразделения по вопросам миграции, осуществляющие полномочия в сфере внешней трудовой миграции.

Необходимо выделить два аспекта противодействия незаконной миграции: правовой и организационный.

В части правового аспекта следует отметить, что одной из основных задач Концепции государственной миграционной политики является разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы.

На сегодняшний день законодательством предусмотрено порядка 30 механизмов, позволяющих иностранным гражданам легально осуществлять трудовую деятельность.

При этом такие механизмы постоянно совершенствуются. Так, в 2015 г. взамен квотного механизма привлечения рабочей силы из государств постсоветского пространства введена патентная система. Это позволило значительно упростить порядок трудоустройства иностранных граждан из безвизовых стран. Доступный и понятный механизм предоставляет возможность иностранным гражданам самостоятельно получить патент и трудоустроиться у работодателя, заключив с ним соответствующий договор.

Введение патентной системы также позволило исключить случаи использования преференциального института высококвалифицированных специалистов в целях легализации на территории России низкоквалифицированной рабочей силы из стран СНГ. Доля граждан СНГ в общем количестве оформленных таким специалистам разрешений на работу в 2017 г. составила 7 %.

Помимо совершенствования существующих механизмов трудовой деятельности иностранных граждан появляются новые. Только в 2017 г. появились два новых механизма: привлечение иностранных граждан, участвующих в реализации проекта создания и обеспечения функционирования инновационного научно-технологического цен-

тра; организованный набор и привлечение граждан Узбекистана для осуществления трудовой деятельности в России.

Следует отметить, что существующая нормативная правовая база в сфере внешней трудовой миграции позволяет, с одной стороны, иностранным гражданам, желающим трудиться в России, делать это на законных основаниях, а с другой – работодателям, испытывающим потребность в привлечении иностранных работников, использовать труд иностранного гражданина на легальной основе.

Если говорить об организационном аспекте деятельности подразделений по вопросам миграции, реализующим полномочия в сфере внешней трудовой миграции, по противодействию незаконной миграции, то необходимо отметить следующее.

Указанными подразделениями иностранным гражданам оказываются государственные услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам; выдаче иностранным гражданам патентов. В 2017 г. оказано больше 2 млн государственных услуг в сфере внешней трудовой миграции.

Действенным механизмом контроля за иностранными гражданами, претендующими на получение разрешительных документов, дающих право на осуществление трудовой деятельности, является их дактилоскопическая регистрация и фотографирование. Данная работа способствует увеличению информационного массива, обеспечению общественной и национальной безопасности.

Полученная информация используется для предупреждения, раскрытия и расследования преступлений и административных правонарушений, выявления незаконно находящихся на территории Российской Федерации мигрантов, включая сменивших установочные данные.

При оказании государственных услуг проводятся проверки иностранных граждан по имеющимся учетам, в том числе нахождение их в розыске, а также выявления оснований для отказа в выдаче соответствующих разрешений.

Вместе с тем, качество оказания государственных услуг, их доступность для иностранных граждан являются основными задачами подразделений по вопросам миграции по линии внешней трудовой миграции.

В целях оказания содействия территориальным органам МВД России в оформлении патентов, снижения нагрузки на должностных

лиц подразделений по вопросам миграции предусмотрена возможность определения субъектом уполномоченной организации. Такая организация участвует в осуществлении полномочий по предоставлению государственной услуги по оформлению патентов в части приема заявлений и сопутствующих документов.

На данный момент уполномоченные организации функционируют в 52 субъектах. На базе значительной части уполномоченных организаций созданы так называемые миграционные центры, в которых обслуживание посетителей осуществляется по системе «одного окна» с использованием электронной очереди и окон приема. В миграционных центрах иностранные граждане могут пройти медицинское обследование, тестирование на владение русским языком, воспользоваться услугами бюро переводов, нотариуса и т. д.

Дальнейшее развитие института миграционных центров, их возможностей для комфортного обслуживания посетителей, будет способствовать повышению качества оказания государственных услуг в сфере внешней трудовой миграции, что, в свою очередь, будет способствовать снижению доли нелегальных мигрантов.

Другой, не менее значимой задачей, подразделений по вопросам миграции, реализующим полномочия в сфере внешней трудовой миграции, является контроль за трудовой деятельностью иностранных граждан.

В соответствии с действующим законодательством работодатели обязаны уведомлять территориальный орган МВД России о заключении и прекращении (расторжении) с иностранным гражданином трудового или гражданско-правового договора. В 2017 г. было получено и обработано более 2,7 млн уведомлений.

Иностранные граждане, работающие у юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, в течение двух месяцев со дня выдачи им патента обязаны представить в территориальный орган, выдавший патент, копию трудового или гражданско-правового договора. Копии указанных договоров также обрабатываются подразделениями по вопросам миграции, реализующим полномочия в сфере внешней трудовой миграции.

Кроме того, МВД России или его территориальный орган уполномочены принимать решение о запрете работодателю в течение двух лет привлекать высококвалифицированных специалистов, имеющих существенные преференции в части трудовой деятельности, пребывания (проживания), а также уплаты налогов и иных обязательных

платежей [3], в случае неисполнения работодателем принятых на себя обязательств перед таким специалистом или представления поддельных или подложных документов. Практическая реализация соответствующего контроля за привлечением высококвалифицированных специалистов осуществляется подразделениями по вопросам миграции, реализующим полномочия в сфере внешней трудовой миграции.

Одновременно с этим указанные подразделения осуществляют работу по аннулированию ранее выданных документов на право осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности. Так, в 2017 г. аннулировано 9 тыс. разрешений на работу и 18,7 тыс. патентов.

В заключение следует отметить, что в целом принимаемые подразделениями по вопросам миграции, реализующим полномочия в сфере внешней трудовой миграции, меры по противодействию незаконной миграции способствуют предотвращению нарушений, связанных с привлечением иностранных работников к трудовой деятельности, а также, что немаловажно, соблюдению прав самих трудовых мигрантов со стороны привлекающих их работодателей.

Список литературы

1. Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635>.
2. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / А. С. Прудников, С. О. Харламов, Т. А. Прудникова, П. О. Дутов – М : ЮНИТИ-ДАНА.
3. Дутов П. О. Правовое регулирование трудовой деятельности на территории Российской Федерации // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2017. – № 4. – С. 21–24.
4. Ионцев И. А. Международная миграция: населения: теория и история изучения. – М. : Диалог-МГУ, 1999. (Международная миграция населения: Россия и современный мир. Вып. 3).
5. Asian Development Outlook 2018: How technology affects jobs. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/411666/ado2018.pdf>.
6. Форма федерального статистического наблюдения 4-ЕГС. – 2017 – Раздел 5. – декабрь. URL: <http://crimestat.ru/analytics>.

*АРТЕМОВ ИВАН ВАЛЕНТИНОВИЧ¹,
начальник 1-го отдела
УОДУУПуПДН ГУ МВД России по г. Москве*

**ОСОБЕННОСТИ РАБОТЫ
УЧАСТКОВЫХ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПОЛИЦИИ
Г. МОСКВЫ НА СТАДИИ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ ПРОВЕРКИ
И РАССЛЕДОВАНИЯ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ,
ВОЗБУЖДЕННЫХ ПО Ч. 1 СТ.СТ. 322-1, 322-2 И 322-3 УК РФ**

В целях борьбы с незаконной миграцией, Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2004 г. № 187-ФЗ в Главу 32 УК РФ «Преступления против порядка управления» введена новая статья – 322-1 «Организация незаконной миграции». За прошедшие годы уголовное законодательство в сфере незаконной миграции претерпело значительные изменения. Так, в 2009 г. введена ч. 2 ст. 322-1 УК РФ, предусматривающая уголовную ответственность за организацию незаконной миграции, совершенную в составе организованной группы, и организацию незаконной миграции в целях совершения преступления на территории Российской Федерации. В 2011–2012 гг. внесены изменения в редакцию указанной статьи УК. Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ в УК РФ введены две новые уголовно-правовые нормы: ст. 322-2 УК «Фиктивная регистрация гражданина РФ по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении в РФ и фиктивная регистрация иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации» и ст. 322-3 УК «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении на территории Российской Федерации» [2].

Рассматривая вопрос количества выявленных преступлений в области миграционного законодательства в г. Москве за последние годы, необходимо отметить, что количество выявленных преступлений, предусмотренных ст. 322-1 УК РФ, в связи с введением в декабре 2013 г. ст.ст. 322-2 и 322-3 УК РФ в 2014 г. резко снизилось. Так, в 2013 г. на территории Москвы было зарегистрировано 1164 преступления, предусмотренного ст. 322-1 УК РФ, а в 2014 г. – 646. Вместе с тем, за указан-

¹© Артемов И. В., 2019.

ный период было зарегистрировано 37 преступлений по ст. 322-2 УК РФ и 983 – по ст. 322-3 УК РФ (в 2013 г. эти уголовно-правовые нормы отсутствовали). Таким образом, количество преступлений в сфере миграции не только не сократилось, но и в целом возросло на 43,1 % (+502).

В 2015 г. зарегистрировано 677 преступлений по ст. 322-1 УК РФ, 47 – по ст. 322-2 УК и 891 – по ст. 322-3 УК РФ, что в сумме (1615) меньше на 2,4 % (– 40 показателя предыдущего года (1666)).

В 2016 г. зарегистрировано 754 преступления, предусмотренных ст. 322-1 УК РФ, 84 – по ст. 322-2 УК РФ и 1376 – по ст. 322-3 УК РФ, что в общей сумме (2214) превышает показатель предыдущего 2015 г. (1615) на 37,1 % (+ 599).

В 2017 г. зарегистрировано 318 преступлений, предусмотренных ст. 322-1 УК РФ, 161 – по ст. 322-2 УК РФ и 1501 – по ст. 322-3 УК РФ, что в сумме (1980) меньше на 10,6 % (– 234) показателя предыдущего года.

За 3 месяца 2018 г. зарегистрировано 25 (2017 г. – 114) преступлений, предусмотренных ст. 322-1 УК РФ, 10 (38) – по ст. 322-2 УК РФ и 769 (344) – по ст. 322-3 УК РФ, что в общей сумме (804) больше на 62,1 % (+ 308) показателя прошлого года (496).

Таким образом, в указанные годы при снижении количества выявленных преступлений, предусмотренных ст. 322-1 УК РФ, возросло количество выявленных преступлений, предусмотренных ст. 322-3 УК РФ.

С чем связано снижение результатов работы по выявлению преступлений, предусмотренных ст. 322-1 УК РФ?

На мой взгляд, это связано, прежде всего, с доказыванием объективной стороны, выраженной в организации незаконного въезда в РФ иностранных граждан или лиц без гражданства, и организации незаконного транзитного проезда через территорию Российской Федерации [2]. Это подтверждается статистическими данными. Так, в 2017 г. количество зарегистрированных преступлений, предусмотренных ст. 322-1 УК РФ в Российской Федерации снизилось на 24,3 % и составило 1239 преступлений; в ЦФО – на 35,4 % (до 718 преступлений). За 3 месяца 2018 г. по всей Российской Федерации зарегистрировано 250 преступлений, предусмотренных ст. 322-1 УК РФ, что на 18,6 % меньше, чем за АППГ; по ЦФО зарегистрировано 113 таких преступлений, что на 46,2 % меньше показателя прошлого года. Наряду с этим, количество зарегистрированных в 2017 г. преступлений

по ст. 322-2 УК РФ по Российской Федерации возросло на 97,5 % и составило 6404 преступления, по ЦФО на 122,9 % и составило 1712 преступлений. По ст. 322-3 УК РФ в Российской Федерации зарегистрировано 31 879 преступлений, рост составил 55,5 %; по ЦФО зарегистрировано 12 526 преступлений, рост составил 42,5 %.

В соответствии с Федеральными законами Российской Федерации от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства будет считаться незаконным, если он не может быть им разрешен по законным основаниям (например, в целях обеспечения государственной безопасности, при наличии у лица судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления и т. д.). С транзитом еще сложнее. Транзитный проезд через территорию Российской Федерации может быть незаконным, если он осуществляется без соответствующих виз и действительных для выезда из РФ проездных билетов или подтвержденной гарантии их приобретения в пункте пересадки. С учетом существующего безвизового въезда в РФ граждан большинства государств ближнего зарубежья доказать организацию незаконного въезда в РФ или транзита через его территорию, в любом случае незаконное пересечение государственной границы Российской Федерации, – достаточно проблематично.

Исходя из объективной стороны данного преступления, остается доказывание организации незаконного пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории РФ [4].

Учитывая, что каких-либо разъяснений Пленума Верховного Суда Российской Федерации по преступлениям, предусмотренным ст.ст. 322-1-3 УК РФ нет, а значит, общая позиция по квалификации указанных правонарушений отсутствует, в данном случае нам остается в своей работе руководствоваться позицией межрайонных прокуратур по каждому из составов преступления. Требования прокуратур сотрудники дознания знают. Необходимо их четко сформулировать для сотрудников полиции, прежде всего, участковых уполномоченных полиции, по сбору доказательств на стадии предварительной проверки, и выполнять.

В заключение хотелось бы отметить тот факт, что по состоянию на 1 апреля 2018 г. в производстве дознавателей находились без принятого решения уголовные дела по 5 преступлениям, предусмотренным ч. 1 ст. 322-1 УК РФ (2 – в ВАО, по 1 – в ЗАО, СЗАО и ТиНАО) и 262 преступлениям, предусмотренным ст. 322-3 УК РФ (ЦАО – 18, СВАО м10, ВАО – 17, ЮВАО – 11, ЮАО – 54, ЮЗАО – 34, ЗАО – 20, СЗАО – 19, САО – 59, ЗелАО – 4, ТиНАО – 15, УОД – 1), по которым лица, их совершившие, установлены участковыми уполномоченными полиции. Кроме того, в производстве следователей находятся уголовные дела по 30 уголовным делам, в том числе ч. 1 ст. 322-1 УК РФ – 4, ст. 322-2 УК РФ – 3 и ст. 322-3 УК РФ – 23.

Список литературы

1. Асмандиярова Н. Р. Борьба с незаконной миграцией на региональном уровне: уголовно-правовой и криминологический аспекты (по материалам Республики Башкортостан) : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008.
2. Бирюков С. Ю. Особенности расследования организации незаконной миграции : дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2008.
3. Бриллиантов А. В. Организация незаконной миграции // Российский следователь. – 2005. – № 5. – С.48–50.
4. Козлов В. Ф. К вопросу о способах организации незаконной миграции // Миграционное право. – 2010. – № 2. – С. 18–21.
5. Козлов В. Ф. Особенности субъективных признаков состава преступления, предусмотренного ст. 322.1 Уголовного кодекса Российской Федерации // Миграционное право. – 2010. – № 1. – С. 20–24.

*ХАРЛАМОВ СЕРГЕЙ ОЛЕГОВИЧ¹,
начальник кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент;*

*ЕГОРОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ²,
заместитель начальника кафедры конституционного
и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

ОСОБЕННОСТИ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ ДЛЯ РАБОТЫ С ЭТНИЧЕСКИМИ СООБЩЕСТВАМИ

Тезис «Преступность национальности не имеет» на сегодняшний день имеет широкое распространение как убежище среди сотрудников правоохранительных органов. При этом правовая деятельность в области регулирования межнациональных конфликтов должна основываться на важном направлении защиты прав национальных меньшинств, а также установленных основ федеральной политики и федеральных программ в области национального развития Российской Федерации, в соответствии с пунктами «в» и «е» ст. 71 Конституции Российской Федерации, находящихся в ведении Российской Федерации, а защита прав национальных меньшинств в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации должна находиться в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В настоящее время в подразделениях уголовного розыска ГУ МВД России по г. Москве (далее – ГУ) в составе оперативно-разыскных частей созданы отделения и отделы, направлением деятельности которых является выявление, предотвращение и раскрытие преступлений, совершенных этническими группами и сообществами. Согласно статистическим данным, полученным из служб и подразделений ГУ, за 2015 г. этническими организованными преступными группами совершены, например, такие преступления: 16 краж, 17 угонов автотранспортных средств, 24 разбойных нападения и др. Эти данные свидетельствуют о том, что граждане Российской Федерации, иностранцы объединяются в

¹ © Харламов С. О., 2019.

² © Егоров С. А., 2019.

преступные группы по этническому (национальному) признаку. И, соответственно, оперативная работа служб и подразделений полиции усложняется, так как в свое преступное сообщество данные лица людей из других этнических меньшинств не принимают, а иногда прямо игнорируют (или противодействуют), не говоря уже о титульной нации в государстве. Тем не менее, правоохранительные органы (в первую очередь, органы внутренних дел как наиболее многочисленное и максимально приближенное к населению звено правоохранительной системы) должны в полной мере использовать все возможности, которые им предоставляет законодательство в деле предупреждения распространения идей национализма и экстремизма, а также пресечения межнациональных деструктивных проявлений.

Руководство полицейскими ведомствами особое внимание уделяется профилактической работе среди национальных меньшинств, а также взаимодействию с общественностью и этническими меньшинствами.

Данные обстоятельства свидетельствуют о необходимости усовершенствования подготовки сотрудников полиции для работы с этническими меньшинствами.

Полиция/милиция – это часть общества, профессионально подготовленная и организованная. Однако следует иметь в виду, что в ряде государств, где присутствует большое количество представителей разных этнических меньшинств, в том числе и недавно приехавших в страну, может иметь место незнание сотрудниками правоохранительных ведомств их культуры, национальных особенностей и религиозной специфики, что является основой для невежественного отношения к представителям этих меньшинств, а, следовательно, способствует проявлению проблем с взаимопониманием и взаимодействием. Кроме того, среди некоторых полицейских может проследиваться и профессиональная деформация. Полицейский, постоянно занимающийся расследованием преступлений, совершенных представителями этнических меньшинств, не знающий особенностей их обычаев, нравов и культуры, глубоко не вникающий в понимание причин, приводящих этих людей к совершению правонарушений, легко может прийти к выводу, что вся данная этническая группа склонна к правонарушениям. Положительно повлиять на ситуацию способны эффективно организованная подготовка, переподготовка и повышение квалификации сотрудников полицейских/милицейских ведомств. Однако организовать работу в указанном

направлении деятельности далеко непросто. Это хорошо понимают как на международном, так и на национальном уровнях.

По инициативе Совета Европы проведен анализ образовательных систем многих европейских стран и составлен обзор государственной и полицейской политики подготовки сотрудников полицейских ведомств к работе с представителями этнических меньшинств. В результате выявлено только восемь стран, имеющих специальные программы подготовки полицейских к работе с мигрантами и представителями этнических меньшинств. В Московском университете МВД России имени В.Я. Кикотя на кафедре конституционного и муниципального права в рамках международно-правового факультета и факультета подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка преподается учебная дисциплина «Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов». На основе изучения зарубежных программ подготовки полицейских были разработаны «Практические принципы» для тренингов сотрудников полиции, опубликованные и распространенные Советом Европы. Приведем краткую характеристику указанным принципам, включающим в себя: роль обучения, цели и задачи, содержание и методы подготовки полицейских.

1. Роль обучения. В данном документе сформулированы следующие требования, предъявляемые к подготовке стражей порядка:

- обучение нуждается в целенаправленной организационной поддержке со стороны государства и руководителей правоохранительных ведомств;

- необходима разработка четкой стратегии (концепции) подготовки полицейских для эффективной работы с мигрантами и представителями этнических меньшинств;

- полицейские подразделения при разработке программ подготовки должны консультироваться с общественными неправительственными организациями, занимающимися проблемами национальных меньшинств;

- обучение сотрудников полиции работе с мигрантами и представителями национальных меньшинств должно быть организовано как на уровне первоначальной подготовки полицейских, так и в системе повышения квалификации опытных сотрудников и руководителей полицейских подразделений;

- подготовка должна начинаться «сверху», т. е. с учебных курсов для руководящего состава по стратегическим проблемам;

– привлечение на службу в полицию представителей национальных меньшинств, бесспорно, будет способствовать улучшению отношений между полицией и представителями этих меньшинств.

2. Цели и задачи подготовки полицейских. В руководящих принципах подчеркивается, что конечная цель обучения в данной области должна гарантировать равное отношение со стороны полиции к членам всех этнических групп, что соответствует уставу Совета Европы. Руководящими принципами определены пять основных задач подготовки полицейских:

– совершенствование общих знаний и представлений о межличностных отношениях в обществе;

– развитие коммуникативных способностей, необходимых для успешного сосуществования в мультикультурном сообществе;

– предоставление полицейским новых возможностей (дополнительной гуманитарной подготовки) для более профессионального выполнения ими своих служебных обязанностей;

– повышение доверия к полиции со стороны всех представителей мультикультурного сообщества;

– улучшение знаний сотрудников полиции законов и ведомственных нормативных документов, касающихся эмигрантов и расовой дискриминации.

3. Содержание подготовки. Руководящие принципы обращают внимание на необходимость изменения у полицейских знаний, умений и навыков. Что касается знаний и умений, то в соответствующие учебные программы подготовки полицейских в каждой стране должны быть включены следующие положения:

– история национальных сообществ и анализ современной ситуации в этнических общинах;

– уважение культурных ценностей различных национальных меньшинств;

– роль полиции в обществе;

– концепции профилактики и борьбы с дискриминацией;

– характер (природа) проявления расизма и ненависти к иностранцам;

– разнообразие способов противодействия дискриминации со стороны национальных меньшинств.

В процессе подготовки полицейский должен приобрести следующие навыки:

- эффективно работать в многонациональном сообществе;
- управлять людьми в условиях насилия и конфликта;
- оценивать опасность в ходе конфликта и уметь правильно реагировать;
- вызывать доверие у представителей национальных меньшинств и эффективно расследовать соответствующие преступления и правонарушения;
- отвечать необходимым для работы в мультиэтнических ситуациях стандартам профессиональной деятельности.

4. Методы обучения.

При выборе методов подготовки полицейских руководящие принципы рекомендуют обращать внимание на следующее:

- главное, чтобы методы подготовки соответствовали образовательному уровню, занимаемым должностям и опыту работы полицейских;
- целесообразно использовать не только лекции, но и ролевые игры, дискуссии, упражнения, видеопрезентации и т. п.;
- в ходе занятий желательно проводить среди курсантов исследования (опросы) по проблеме и, опираясь на коллективный опыт группы, помогать каждому учащемуся вырабатывать правильные установки;
- в процессе обучения также необходимо вовлекать представителей общин национальных меньшинств.

Все это в комплексе должно не только вырабатывать (усовершенствовать) у полицейских новые знания, умения и навыки, но, самое главное, изменить у стражей порядка отношение к мигрантам и представителям национальных меньшинств.

Желательно, чтобы подготовка сотрудников правоохранительных ведомств к работе с национальными меньшинствами была упреждающей, а не вынужденной под давлением обстоятельств (межнациональных столкновений, акций протеста и т. п.).

Все вышеизложенное доказывает необходимость обучения в высших учебных заведениях МВД России представителей этнических сообществ, проживающих в разных субъектах Российской Федерации и такой опыт имеется в Омской академии МВД России, Краснодарском университете МВД России. Для сотрудников практических подразделений МВД России с целью эффективности профилактической работы с представителями этнических сообществ, предупреждения

совершения правонарушений, целесообразно разработать справочник для сотрудников различных подразделений полиции, который включал бы в себя:

1. Краткое содержание особенностей религиозных традиций и вероучений.
2. Особенности взаимоотношений в среде этнического сообщества и с представителями других диаспор и социальных групп.
3. Специфику взаимоотношений между мужчиной и женщиной.
4. Отношения к трудовой деятельности.
5. Сведения об общественных организациях, занимающихся вопросами национальности и религии.
6. Языковая принадлежность различных национальностей и народностей.
7. Традиции и обычаи в семейных отношениях.
8. Отношение к смерти.
9. Традиции присвоения имени.
10. Другие необходимые сведения.

Целесообразно включить в состав общественных советов, созданных в практических подразделениях МВД России, представителей различных этнических сообществ, проживающих в данном регионе.

Данные предложения в целом являются дискуссионными и могут быть использованы в той или иной форме в практической деятельности по усмотрению соответствующих руководителей.

*КАРДАШЕВСКИЙ ВЛАДИМИР ВИКТОРОВИЧ¹,
начальник кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент;*

*КАРДАШЕВСКАЯ МАРИНА ВЛАДИМИРОВНА²,
профессор кафедры криминалистики
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук, профессор*

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОПТИМИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Современное миграционное законодательство включает в себя значительное количество нормативных правовых актов, принятых различными субъектами федерального управления. Оно постоянно оптимизируется, однако на современном этапе нельзя однозначно утверждать, что все проблемы, возникающие в сфере миграции, однозначно урегулированы действующим законодательством.

Одной из проблем является отсутствие четкого понимания необходимости (или ее отсутствия) привлечения к ответственности иностранного гражданина (лица без гражданства) в случаях, когда он не проживает по месту его постановки на миграционный учет. В ч. 2 ст. 24 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [1] закреплено правило, в соответствии с которым иностранные граждане (лица без гражданства), не поставленные на миграционный учет по месту пребывания, не подлежат ответственности за нарушение правил миграционного учета, поскольку ответственность за неправильную постановку на миграционный учет несет принимающая сторона. Это положение закона направлено на недопущение необоснованного привлечения иностранных граждан (лиц без гражданства) к административной ответственности за нарушение действующего законодательства о миграционном учете. В то же время, учитывая сочетание нормативно закрепленных обязанностей иностранного гражданина (лица

¹ © Кардашевский В. В., 2019.

² © Кардашевский М. В., 2019.

без гражданства) и принимающей стороны, данное положение закона не позволяет однозначно трактовать наличие правонарушения в действиях иностранного гражданина (лица без гражданства) в случаях, когда принимающая сторона уведомила орган миграционного учета о прибытии его в место пребывания: он был поставлен на миграционный учет, но фактически проживал в другом месте.

Особенно ярко это проявляется при расследовании таких преступлений, как фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в Российской Федерации. Так, в 2017 г. было зарегистрировано 31 879 данных преступлений, а в суд направлено только 29 907¹, т. е. 1972 преступления остались нераскрытыми. Конструкция нормы достаточно проста: в процессе расследования данного состава преступления необходимо доказать, что собственник жилого помещения направил в орган миграционного учета уведомление о прибытии иностранного гражданина (лица без гражданства) по конкретному адресу, заведомо предполагая, что он там проживать не будет. Никаких сложностей в доказывании данного факта не возникает. Однако, как показал опрос дознавателей органов внутренних дел, проводившийся в 2017–2018 гг., некоторые районные суды не принимают уголовные дела к рассмотрению, если не будет установлено местонахождение иностранных граждан, которые должны быть допрошены в качестве свидетелей и в отношении которых должен быть решен вопрос об административном наказании (административном выдворении). При этом суды руководствуются принципом справедливости, поскольку несоответствие между адресом места пребывания и местом фактического проживания иностранного гражданина (лица без гражданства) может быть связано не только с действиями самой принимающей стороны, а также и с поведением приглашенного ею лица, которое не проинформировало ее об изменении адреса, по которому он решил проживать. По мнению судей, непривлечение иностранного гражданина к административной ответственности создает дополнительный потенциал для нарушений закона иностранным гражданином (лицом без гражданства), намеренным избежать контроля уполномоченных органов, и затрудняет своевременное и адекватное воздействие правоохранительных органов на его поведение.

Таким образом, в правоприменительной практике сложилось двойное понимание норм закона, связанного с привлечением иностранных гражд-

¹ Состояние преступности в России за январь–декабрь 2017 г. М., 2018.

дан (лиц без гражданства) к административной ответственности в случае проживания не по адресу постановки на миграционный учет.

Данная проблема была предметом рассмотрения Конституционного Суда России. Так, в Постановлении от 19 июля 2017 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности положений ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н. Д. Вордена и П. Д. Олдхэма» Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

«1. Признать положения ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 1 и 2), 27 (ч. 1), 55 (ч. 3) и 62 (ч. 3), в той мере, в какой – во взаимосвязи с другими положениями данного Федерального закона – они содержат неопределенность как в вопросе о том, допустима ли и в каком случае в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства), временно пребывающего в Российской Федерации, постановка его на учет по месту пребывания по месту нахождения (адресу) принимающей стороны, так и в вопросе о том, каким образом соотносятся обязанности в сфере миграционного учета временно пребывающего в Российской Федерации иностранного гражданина (лица без гражданства) и принимающей стороны в части обеспечения постановки его на учет именно по месту (адресу), по которому он должен быть в соответствии с установленным порядком поставлен на учет по месту пребывания, притом что нарушение установленного порядка может повлечь привлечение иностранного гражданина (лица без гражданства) к юридической ответственности.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, – незамедлительно принять меры по устранению неопределенности нормативного содержания ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [2].

Во исполнение данного постановления 27 июня 2018 г. был принят Федеральный закон № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». В соответствии с данным законом были уточнены понятия «место пребывания иностранного

гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (место пребывания)», «сторона, принимающая иностранного гражданина, или лицо без гражданства в Российской Федерации (принимающая сторона)», а также основания для учета по месту пребывания.

Основной новеллой изменений является расширение перечня мест пребывания, нахождение в которых является основанием для постановки на миграционный учет. К ним теперь отнесены гостиницы или иные организации, оказывающие гостиничные услуги, санатории, дома отдыха, пансионаты, детские оздоровительные лагеря, туристские базы, кемпинги или иные помещения, медицинские организации, оказывающие медицинскую помощь в стационарных условиях, организации социального обслуживания, предоставляющие социальные услуги в стационарной форме, учреждения, исполняющие уголовное или административное наказание, а также организации, в которых иностранный гражданин в установленном порядке осуществляет трудовую или иную не запрещенную законодательством Российской Федерации деятельность [3].

Таким образом, законодатель устранил неопределенность нормативного содержания Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», что позволит правоохранительным органам однообразно применять нормы миграционного законодательства на всей территории Российской Федерации. При расследовании фиктивной постановки на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в РФ, в случаях неустановления местонахождения иностранного гражданина, материал в отношении совершения им административного правонарушения должен быть выделен в отдельное производство.

Список литературы

1. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
2. По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н. Д. Вордена и

П. Д. Олдхэма / Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2017 г. № 22-П // СПС «КонсультантПлюс».

3. О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» / Федеральный закон от 27 июня 2018 г. № 163-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

ПОТАПЕНКОВА ИРИНА ВИКТОРОВНА¹,

заместитель начальника кафедры

административной деятельности ОВД

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Исходя из анализа генезиса этапов формирования компетенции Европейского Союза по правовому регулированию отношений в сфере иммиграции, можно сделать вывод, что предметная принадлежность к правовой системе Европейского Союза указанных правоотношений предопределена процессом экономической интеграции на основе создания общего внутреннего рынка, основанного на продвижении идеи четырех фундаментальных свобод, в том числе свободы передвижения лиц [12].

Создание законодательной базы на уровне Европейского Союза по регулированию сферы миграции до 1997 г. т. е. до принятия Амстердамского договора, осуществлялось в рамках функционирования Европейского экономического сообщества в целом и, в частности, между отдельными государствами – членами Европейского Союза в форме взаимодействия.

После экономического кризиса 70-х годов XX в. наметилось движение в направлении регулирования отдельных аспектов миграционных правоотношений. В 1986 г. в Едином европейском акте зафиксирована цель прогрессивного установления внутреннего рынка (ст. 8а) [13].

¹ © Потапенкова И. В., 2019.

В свою очередь, Маастрихтский договор 1992 г., установивший структуру Европейского Союза, в основу которой вошла система из трех опор, определил общеевропейское сотрудничество по вопросам иммиграции, предусмотрев иммиграцию как особый вопрос, представляющий общий интерес для государств – членов Европейского Союза.

Коммунитаризация миграционной политики на уровне ЕС развивалась совместно с процессом сотрудничества государств – членов Европейского Союза в рамках Шенгенских соглашений [14].

Камнем преткновения в установлении общих правовых стандартов в решении вопросов иммиграции являлась невозможность достижения единого подхода между всеми государствами – членами Европейских сообществ относительно отмены проверок на внутренних границах.

В 1997 г. с принятием Амстердамского договора вопросы иммиграции были отнесены к совместной компетенции ЕС и государств-членов¹. Вопросы общей политики в сфере иммиграции решались путем принятия комплекса мер на основе «метода сообществ». На первоначальном этапе Шенгенские соглашения, достигнутые государствами – членами ЕС, были инкорпорированы в правовую систему ЕС посредством протокола² к принятому договору. Вместе с тем, вопросы правового регулирования отношений в сфере иммиграции были разделены между первой и третьей опорами.

При принятии решений по вопросам отношений в сфере иммиграции и Амстердамским договором 1997 г., а затем и Ницким договором 2001 г., было предусмотрено введение «метода сообществ», однако в процессе действия указанных договоров данный метод введен не был.

Лиссабонским договором 2007 г. структура Европейского Союза, включающая в себя «три опоры», была трансформирована. Пространство свободы, безопасности и правосудия, порядок реализации которой предусмотрен в главе 2 (ст.ст. 77–80) раздела V Договора о функционировании Европейского союза включило в себя вопросы внешних границ, убежища и иммиграции. Решения по отношению к вопросам в сфере рассматриваемых правоотношений принимались квалифицированным большинством голосов, что способствовало поэтапному установлению единой стратегии в данной области.

¹ Вопросы иммиграции, виз, убежища и некоторые другие составили раздел IV Амстердамского договора (ст.ст. 61–63).

² OJ C 321 E/191, 29.12.2006.

С 1999 г. по вопросам миграции институтами ЕС на регулярной основе принимаются документы программного характера, так называемые акты «мягкого права». Положения норм актов «мягкого права» по вопросам свободы, безопасности и правосудия в целом¹, а также в сфере иммиграции в частности легли в основу разработанных и принятых норм вторичного права ЕС. Например, одобренный Советом ЕС в 2008 г. Европейский пакт об иммиграции и убежище [18], который стал результатом активной деятельности по регулированию рассматриваемой сферы отношений, при этом не имел обязательной юридической силы. Основные положения Пакта, в которых отражались такие направления, как защита границ, регулирование потоков легальной миграции, формирование общей системы предоставления убежища, являлись свидетельством перехода ЕС к общей политики в сфере иммиграции, путем реализации основных положений Лиссабонского договора в рассматриваемой области общественных отношений.

Кроме того, в ЕС уделяется внимание и правоотношениям с участием третьих стран. Так, с 2005 г. разрабатываются документы по глобальному подходу в отношении отдельных регионов мира, например, обновленный Глобальный подход к миграции и мобильности 2011 г.²

Свободное передвижение людей является одним из основных принципов Маастрихтского договора, положившего начало создания Европейского Союза. Вместе с тем, если обратиться к результату проводимых исследований по выстраиванию модели функционирования ЕС, можно согласиться с обоснованностью придания вопросам миграции существенного значения.

Европейский Союз, при учете отдельных особенностей, в качестве самостоятельного субъекта осуществляет создание правовых норм, регулирующих порядок въезда граждан третьих стран на территорию ЕС, а также порядок перемещения лиц, имеющих гражданство ЕС по его территории. Правовая модель ЕС по вопросам регулирования пе-

¹Например, в заключениях заседания Европейского совета, состоявшегося 26–27 июня 2014 г., Европейский совет определил стратегические направления развития пространства свободы, безопасности и правосудия на ближайшие годы (2015–2020 гг.), указав, что государства – члены и ЕС должны предпринять согласованные меры в отношении ведения политик убежища, иммиграции, охраны границ, полицейского и судебного сотрудничества. European Council 26/27 June 2014, Conclusions. URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf.

² COM (2011) 743 final.

редвижения лиц является своего рода уникальным процессом формирования правовых основ регулирования иммиграционной политики, которой пытаются следовать государства других регионов при выстраивании собственных интеграционных процессов.

Несомненно, на процесс формирования правовой системы ЕС в части регулирования отношений в сфере миграции оказали влияние нормы международного права. Положения Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод 1950 г. по таким вопросам, как: задержание; право на семейную жизнь; право на эффективные средства судебной защиты были рекомендованы Европейским Судом по правам человека для применения в отношении лиц, ищущих убежища, и беженцев, который также установил принцип, по которому лиц, ищущих убежища, нельзя возвращать в страну, где они могли бы подвергнуться опасности преследования. Вместе с тем, в своей деятельности ЕС расширяет права беженцев и лиц, ищущих убежища.

В систему правовых норм, регулирующих вопросы миграционных отношений на уровне ЕС, кроме международных правовых актов входят правовые акты наднационального (коммунитарного) права и национального.

Основные цели интеграционной политики ЕС по отношению к гражданам третьих стран (иммигрантам) закреплены Европейской Комиссией в документе «О политике иммиграции, интеграции и занятости», где отмечается особый подход к использованию возможностей для создания условий активного участия иммигрантов во всех сферах жизнедеятельности принимающих стран [19]. В целях реализации установленных принципов институтами ЕС были приняты отдельные нормативные правовые акты, например, Директива Совета ЕС 2004/43, в которой был закреплен принцип равного отношения независимо от расового и этнического происхождения лиц, имплементированный во внутреннее законодательство государств – членов ЕС.

Проведенный анализ правовых норм, регламентирующих вопросы миграции в ЕС, позволяет сделать вывод, что иммиграционная политика в ЕС направлена, прежде всего, на создание условий для легальной миграции. Данная позиция прослеживается в положениях норм права, регулирующих порядок въезда на территории государств – членов ЕС высококвалифицированных специалистов, внедрение всех проживающих мигрантов в рамках единого правового пространства.

Такой подход, на наш взгляд, обусловлен экономическими целями создания и функционирования интеграционного объединения ЕС.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что правовую систему ЕС по вопросам иммиграции составляет триада источников права. В учредительных договорах, а именно Лиссабонском договоре 2007 г., изменяющем Договор о Европейском Союзе 1992 г., Договоре об учреждении Европейского сообщества 1957 г. содержатся положения, в соответствии с которыми общественные отношения в сфере миграции отнесены к пространству свободы, безопасности и правосудия. Источниками вторичного права, регулируемыми вопросы реализации миграционной политики ЕС, являются в большей степени директивы институтов ЕС, при помощи которых осуществляется гармонизация национального законодательства государств – членов ЕС и установление единого (общего) подхода к иммиграционной политике. Особое место в системе норм права ЕС в отношении иммиграции занимают акты «мягкого права», к числу которых можно отнести отдельные акты, имеющие особое значение для формирования правового пространства реализации иммиграционной политики ЕС: «Плана Тампере» 1999 г., Гаагская программа 2004 г., Стокгольмская программа 2009 г., «Ипрские принципы» 2014 г. и др.

В интеграционном процессе в рамках ЕС отношения в сфере регулирования миграционных потоков на территории государств – членов ЕС претерпели существенную трансформацию от межгосударственного сотрудничества к самостоятельной области законодательного регулирования актами ЕС, стремящимися выстроить систему общих ценностей и общей политики в исследуемой области общественных отношений.

Основным элементом в борьбе с незаконной миграцией на уровне ЕС является бескомпромиссное решение об установлении в пределах общей иммиграционной политики единых требований к построению национальных правовых систем по следующим вопросам: определения понятия нелегальной иммиграции; механизма взаимодействия трансграничного сотрудничества между полицейскими, пограничными и иммиграционными службами; практики применения на уровне государств – членов ЕС правозащитного механизма в области защиты прав человека, декларированные в Хартии основных прав человека 2000 г. Несмотря на то, что на уровне ЕС режим высылки нелегальных иммигрантов, нарушающих правила въезда, полностью кодифицирован (например, ст. 5 Шенгенского кодекса), обеспечение одинаковых для государств-членов

подходов по вопросам высылки нелегальных иммигрантов не реализовано в связи с допущенными исключениями из общих правил, на основе которых формируется разного рода практика высылки, тем самым ставится под сомнение уровень гармонизации национального законодательства государств – членов ЕС. Миграционный кризис 2015 г. продемонстрировал неспособность ЕС эффективно использовать разработанный механизм в рамках шенгенского пространства в борьбе с незаконной миграцией, частью которой является неконтролируемый поток беженцев. Также следует отметить, что проявление национального эгоизма государств – членов ЕС при решении вопросов миграционного кризиса является сдерживающим фактором коммунираризации общей иммиграционной политики ЕС.

Список литературы

1. Договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, и Договор, учреждающий Европейское сообщество, 2007 г. (Лиссабонский договор) Кашкин С. Ю., Четвериков А. О. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями // СПС Консультант Плюс.
2. Хартия Европейского Союза об основных правах 2000 года: принята в г. Страсбурге 12.12.2007 // Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями / под ред. С. Ю. Кашкина. М.: Инфра-М., 2012
3. Регламент (ЕС) № 343/2003 от 15 февраля 2003 г. «Об установлении критериев и механизмов определения государства-члена, ответственного за рассмотрение прошения об убежище, представленного в одном из государств-членов гражданами третьих стран».
4. Регламент Европейского парламента и Совета № 562/2006 от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о правилах, регулирующих передвижение людей через границы (Шенгенский кодекс о границах).
5. Введение в право Европейского Союза : учебное пособие. / под ред. С. Ю. Кашкина. – М. : Эксмо, 2006.
6. Волох В. А. Вынужденная миграция в Европе: состояние, проблемы, пути оптимизации управления и миграционного законодательства в России // Общенациональный научно-политический журнал. Власть. – 2016. – № 1.

7. Волеводз А. Г. Учреждения и органы Европейского союза по судебному и полицейскому сотрудничеству : учебное пособие. – М. : Европейский учебный ин-т при МГИМО (У) МИД России, 2010. (Общие пространства России–ЕС: право, политика, экономика. Вып.8).

8. Год планеты: экономика, политика, безопасность : ежегодник. Вып. 2015 г. / гл. ред. В. Г. Барановский. – М. : Идея-Пресс ; Ин-т мировой экономики и международных отношений РАН, 2015.

9. Год планеты: экономика, политика, безопасность: ежегодник. Вып. 2016 г. / гл. ред. В. Г. Барановский. – М. : Идея-Пресс ; Ин-т мировой экономики и международных отношений РАН, 2016.

10. Егорова Е. Н. Правовые аспекты регулирования трудовой миграции граждан из третьих стран на территории Европейского союза // Миграционное право. – 2017. – № 2.

11. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека : учебник для студентов вузов / отв. ред. Л. М. Энтин. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма ; ИНФРА-М, 2011.

12. Римский договор об образовании Европейского экономического сообщества 1957 г.: внутренний рынок, характеризующийся отменой препятствий свободному передвижению товаров, лиц, услуг и капиталов между государствами-членами. Пункт ст. 3 // Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community. OJ C 321 E/37. – 2006. – 29 dec.

13. Потемкина О. Ю. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. – М. : МОО Ассоциация европейских исследований, 2002. – С. 7.

14. Соглашение между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германия и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах от 14 июня 1985 г.; Конвенция о применении Шенгенского соглашения от 14 июня 1985 г. между правительствами государств Экономического союза Бенилюкс, Федеративной Республики Германия и Французской Республики о постепенной отмене проверок на общих границах от 19 июня 1990 г. (См.: Шенгенские соглашения / Вступ. статья С. Ю. Кашкина и А. О. Четверикова. – М. : Антэя, 2000; Профобразование, МЦУПЛ, 2000).

15. Collet E. The EU Immigration Pact – from Hague to Stockholm, via Paris. European Policy Centre. URL: http://www.epc.eu/TEWN/pdf304970248_EU%20Immigration%20Pact.pdf.

16. Трыканова С. А. Актуальные проблемы миграционной политики и права ЕС // Международный журнал международного права. – 2009. – № 4. – С. 183.

*ФЕДОРОВА ИННА ВИКТОРОВНА¹,
преподаватель кафедры административной
деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МВД РОССИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Государственное управление в сфере миграции следует рассматривать в широком и узком значениях: в широком значении – как управление сферой миграционной политики полномочными органами государственной власти (ст. 11 Конституции Российской Федерации) [1]; в узком значении – как деятельность полномочного федерального органа исполнительной власти – МВД России и территориальных органов по реализации стратегии государственной миграционной политики и регулированию миграционных процессов.

Несомненно, что в основе всей будущей работы по повышению качества миграционной политики государства должно стать улучшение взаимодействия всех ветвей власти, всех ведомств, причастных к решению этой проблемы.

Для эффективной работы в этом направлении требуется объединение усилий не только различных государственных институтов, но и разнообразных структурных элементов всей системы органов исполнительной власти, улучшение взаимодействия между ними.

В настоящее время Россия входит в пятерку государств по количеству мигрантов. Численность иностранных граждан в Российской Федерации относительно стабильная и составляет около 10 млн чел.

¹ © Федорова И. В., 2019.

Случаи незаконной миграции на территорию Российской Федерации вызывают массу проблем для подразделений полиции, что способствует повышению уровня преступности.

Борьба с незаконной миграцией в большинстве своем состоит из ограничительных и запретительных мер, но, как подчеркнул Министр внутренних дел [2] Российской Федерации генерал полиции Владимир Колокольцев на Правительственном часе, посвященном проблемам миграции, следует использовать комплексный подход.

В настоящее время подготовлена новая редакция Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [3]. В ней учтены современные реалии и последние мировые тенденции. Расширен перечень базовых принципов. В их числе: защита национальных интересов Российской Федерации и недопустимость фрагментации единого визового пространства внутри страны. Предусмотрена разработка алгоритма реагирования в случаях массового наплыва беженцев, а также противодействия криминальным и коррупционным проявлениям в сфере миграции.

На наш взгляд, проблема коррупции в данной сфере особенно важна, так как общественная опасность таких проявлений вносит ни с чем несравнимые качественные изменения в общество. Возрастает риск роста экстремистских проявлений, что влечет за собой подрывание безопасности всего государства.

Деятельность полиции совместно с ФСБ России в этой сфере достаточно эффективна, но на наш взгляд, следует чаще проводить операции, такие как «Нелегал–2017», чтобы своевременно выявлять факты незаконного нахождения на территории Российской Федерации.

Также, на наш взгляд, требуется совершенствовать законодательство, а конкретно – в сфере миграционного учета следует устранить возможность постановки на фиктивный учет, требуется ужесточить ответственность за такие противоправные деяния.

Необходимо также помнить о том, что миграция может существенно сократиться, если в стране будет повышаться уровень заработной платы и социального развития. У граждан Российской Федерации нет стимула выполнять сложные работы, с точки зрения физического труда, так как социально-экономическое обеспечение оставляет желать лучшего.

Правоохранительная деятельность МВД России в сфере незаконной миграции должна быть направлена, по нашему мнению, прежде

всего на профилактику данных противоправных действий. Мигранты должны быть под постоянным наблюдением органов внутренних дел, поэтому здесь очень важна работа участковых уполномоченных полиции и оперативных сотрудников.

Для достижения этого нужно разработать эффективную систему учета всех лиц, находящихся на территории Российской Федерации; кроме того, предлагается распространить процедуру обязательной дактилоскопической регистрации и фотографирования на всех, кто прибыл в Россию в безвизовом порядке на срок более 30-ти дней.

Проблемы с миграцией в России существуют. Целый комплекс мероприятий должен помочь интегрировать в общество иностранцев, узаконить их нахождение, а также стимулировать россиян к работе в России, вкладывая свой опыт и профессионализм в развитие экономики и культуры страны.

Важное место в административно-процессуальном обеспечении управления в сфере миграции занимает взаимодействие правоохранительных органов, основной целью которого выступает обеспечение законности и правопорядка в сфере миграционных отношений.

Таким образом, для эффективного государственного управления в сфере миграции требуется:

- реализация миграционной политики в программах федерального и регионального масштабов;
- урегулирование организационно-правовых основ финансово-экономической деятельности;
- эффективное функционирование государственных органов, организаций и учреждений, а также негосударственных организаций и общественных объединений;
- обеспечение реализуемости прав и обязанностей физических и юридических лиц в сфере миграции;
- эффективный государственный контроль и надзор в сфере миграции.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации.
2. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // СПС «КонсультантПлюс».
3. URL: <http://www.ormvd.ru>.

*КОНСТАНТИНОВ АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ¹,
старший преподаватель кафедры
административной деятельности
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ ПО КОНТРОЛЮ И НАДЗОРУ ЗА ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Динамично развивающиеся общественные отношения на фоне кризисных явлений в социально-экономической сфере обнажают проблемные стороны административно-правового регулирования трудовой деятельности иностранных граждан в Российской Федерации.

С момента активной международной интеграции в рамках Таможенного союза и впоследствии созданного на его базе Евразийского экономического союза поток иностранных граждан резко возрос. Основной поток прибывающих в Российскую Федерацию составляют иностранные граждане из стран СНГ. Проблема реализации права на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также использование иностранной рабочей силы является одной из наиболее сложных проблем.

В отчетном году миграционная ситуация в Российской Федерации оставалась в целом стабильной. На территорию страны въехало более 17,1 млн (+ 1,8 %) иностранных граждан и лиц без гражданства. Большинство из них – граждане государств – участников СНГ (68,7 %; + 0,2 %). Доля граждан стран Евросоюза составила 10,3 % (2016 г. – 11,0 %), в абсолютных цифрах она снизилась на 77 тыс. чел/ (– 4,2 %). Более половины прибывших мигрантов (52,4 %) составили граждане Украины (20,8 %), Узбекистана (14,1 %), Казахстана (9,7 %) и Китая (8,0 %) [9].

Как правильно указывает Чхутиашвили Л. В., существующая экономическая необходимость в привлечении иностранных работников способна вызвать не только деформацию структуры занятости, но и

¹ © Константинов А. В., 2019.

может спровоцировать дисбаланс в социальной сфере, сопровождающийся национальными конфликтами и обострением криминогенной обстановки в стране [1].

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 20 апреля 2017 г. № Пр-725 совместно с ФСБ России, Росфинмониторингом и правоохранительными органами государств – членов ОДКБ проведены скоординированные оперативно-профилактические мероприятия и специальные операции «Нелегал–2017».

В результате проведения двух этапов операции выявлено более 126 тыс. нарушений миграционного законодательства, в том числе 89,8 тыс. нарушений правил въезда, выезда и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации и 29,1 тыс. нарушений порядка осуществления трудовой деятельности. Возбуждено более 4,6 тыс. уголовных дел по ст.ст. 322–322.3 УК РФ, свыше 18,3 тыс. уголовных дел по иным составам преступлений. За пределы Российской Федерации в административном порядке выдворено 19,7 тыс. иностранных граждан [9].

Если взять статистические показатели за январь–май 2018 г. и за аналогичный период 2017 г., то представляется возможным сделать вывод о том, что прослеживается тенденция по увеличению миграционных потоков. Так, количество фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства увеличилось с 5 475 546 до 6 160 879.

Соответствующее увеличение общего количества приезжающих в страну иностранных граждан и лиц без гражданства отражается на сфере осуществления данной категорией граждан трудовой деятельности. В сфере осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства в 2018 г. за указанный период было оформлено 47 856 разрешений на работу – это на 9 574 больше, чем за аналогичный период 2017 г. Характерной особенностью является тот факт, что наблюдается рост количества оформленных разрешений на работу высококвалифицированным специалистам (10 716 – за январь–май 2018 г. и 9 970 – в 2017 г.) и квалифицированным специалистам (7 843 – за январь–май 2018 г. и 6 317 – в 2017 г.). Наблюдается также увеличение количества оформленных иностранным гражданам и лицам без гражданства патентов (814 576 – за январь–май 2018 г. и 742 013 – в 2017 г.) [7].

Приведенные статистические данные свидетельствуют о ряде положительных тенденций по привлечению иностранных граждан и лиц

без гражданства к трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Однако увеличение как общего миграционного потока иностранных граждан и лиц без гражданства, так и в рамках осуществления ими трудовой деятельности, можно отметить отрицательный проблемный характер указанной динамики.

Можно выделить ряд актуальных вопросов в исследуемой сфере.

Так, динамика нормативно-правового регулирования в сфере миграции, в том числе в области реализации государственной функции по контролю (надзору) за трудовой деятельностью иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, не всегда соответствует динамике изменения общественных отношений в обозначенной сфере.

Одной из проблемных сторон является реализация функции по нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а также осуществление правоприменительной функции по государственному контролю (надзору) в указанной сфере. В связи с этим актуальным вопросом является приведение в соответствие нормативных правовых актов и принятие новых в рамках переданных МВД России государственной функции по контролю (надзору) в сфере миграции [2].

При проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в сфере миграции оценивается ряд обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах. Так, среди них можно выделить Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции», Приказ МВД России от 10 января 2018 г. № 11 «О формах и порядке уведомления Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа об осуществлении иностранными гражданами (лицами без гражданства) трудовой деятельности на территории Российской Федерации».

Наряду с указанными нормативными правовыми актами порядок осуществления такого контроля регулируется Приказом Федеральной миграционной службы и МВД России от 31 июля 2015 г. № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контро-

ля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников», который до настоящего времени еще действует, в связи с чем существует необходимость дальнейшего совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере миграции и приведения правовых нормативных актов в соответствие с существующими изменениями как в системе государственных органов, так и в системе общественных отношений, складывающихся в сфере осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства.

Размещенный с 28 марта 2017 г. на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов (URL: <http://regulation.gov.ru>) текст проекта приказа МВД России «Об утверждении административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» прошел только независимую антикоррупционную экспертизу.

Считаем, что динамика миграционных процессов с преобладающей долей трудовой миграции в существующих реалиях требует от государства создания эффективного правового поля с проработанными механизмами реализации права иностранных граждан и лиц без гражданства на труд.

Список литературы

1. Чхутиашвили Л. В. Проблемы трудовой миграции в современной России // Миграционное право. – 2015. – № 2. – С. 36–39.
2. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 15, ст. 2071.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162 «Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 47, ст. 6511.

4. Приказ Федеральной миграционной службы и МВД России от 31 июля 2015 г. № 367/807 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» // Российская газета. – 2015. – № 247. – 2 нояб.

5. Приказ МВД России от 10 января 2018 г. № 11 «О формах и порядке уведомления Министерства внутренних дел Российской Федерации или его территориального органа об осуществлении иностранными гражданами (лицами без гражданства) трудовой деятельности на территории Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru.

6. Уточненный годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» за 2017 г. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/1312039>.

7. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–май 2018 года. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/13551856>.

8. Проект Приказа МВД России «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и трудовой деятельностью иностранных работников» (по состоянию на 28.03.2017 г.) (подготовлен МВД России). URL: <http://regulation.gov.ru/projects#search=%D0%9E%D0%B1&npa=63428>.

9. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/1312039>.

*ИШМУРАТОВ ПАВЕЛ НИКОЛАЕВИЧ¹,
доцент кафедры административной деятельности ОВД
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент;*

*МЕРДЕШОВА АЛИНА СЕРГЕЕВНА²,
курсант 211 учебного взвода 2 «3» курса
международно-правового факультета
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
рядовой полиции*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВЪЕЗДА
В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ, ВЫЕЗДА
ИЗ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, А ТАКЖЕ
ПРЕБЫВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**

В связи с интенсивным развитием международных отношений Российской Федерации с зарубежными странами в последние годы наблюдается значительный приток иностранных граждан, пребывающих на территорию нашего государства. Сказанное обусловлено, в первую очередь, участием иностранных мигрантов в трудовой деятельности в России, при этом представляется актуальным вопрос законности их пребывания на территории Российской Федерации.

Вопросы въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации, а также пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства регламентируются Конституцией Российской Федерации [1], международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [2] (далее – Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»), другими федеральными законами, а также принятыми на их основании указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

¹ © Ишмуратов П. Н., 2019.

² © Мердешова А. С., 2019.

В целях обеспечения и исполнения, гарантированных Конституцией Российской Федерации, соблюдения права каждого, кто находится на территории нашего государства, на свободное передвижение, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации и иных прав и свобод человека, а также на реализацию национальных интересов в сфере миграции, в Российской Федерации осуществляется миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства, являющийся одной из форм государственного регулирования миграционных процессов.

Порядок осуществления учета перемещений иностранных граждан и лиц без гражданства, связанных с их въездом в Российскую Федерацию, транзитным проездом через ее территорию, передвижением по ее территории при выборе и изменении места пребывания или жительства в пределах Российской Федерации либо выездом из нее, определяется положениями Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [3].

Иностранным гражданам и лицам без гражданства предоставляется право въезда в Российскую Федерацию и выезда из нее при наличии визы по действительным документам (в том числе выданным соответствующими государственными органами страны, где они проживают), удостоверяющим их личность и признаваемым в этом качестве в Российской Федерацией, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» или указами Президента Российской Федерации.

Перечень документов, удостоверяющих в Российской Федерации личность иностранных граждан и лиц без гражданства, определяется Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [4], к которому относятся:

– паспорт иностранного гражданина или другие документы, установленные вышеуказанным федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина и лица без гражданства;

– разрешение на временное проживание;

– вид на жительство.

В свою очередь, виза представляет собой документ, удостоверяющий личность иностранного гражданина или лица без гражданства, разрешающий или же дающий им право на въезд и (или) транзитный проезд через территорию Российской Федерации.

Имеются несколько оснований для выдачи иностранному гражданину или лицу без гражданства визы, а именно:

1) приглашение на въезд в Российскую Федерацию, оформленное в соответствии с законодательством и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, выдаваемое федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;

2) ходатайство находящегося за пределами Российской Федерации иностранного гражданина, поданное в связи с необходимостью въезда в Российскую Федерацию для экстренного лечения либо вследствие тяжелой болезни или смерти близкого родственника, на основании принятого федеральным органом исполнительной власти, ведающим вопросами иностранных дел, дипломатическим представительством, консульским учреждением Российской Федерации, либо представительством федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, находящимся в пределах приграничной территории, в том числе в пункте пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

3) решение федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел, о выдаче иностранному гражданину визы, направленное в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации;

4) решение руководителя дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации о выдаче иностранному гражданину визы, принимаемое в исключительных случаях по заявлению в письменной форме иностранного гражданина;

5) решение территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции о выдаче иностранному гражданину разрешения на временное проживание в Российской Федерации;

6) договор на оказание услуг по туристическому обслуживанию и подтверждение о приеме иностранного туриста организацией, осуществляющей туристическую деятельность;

7) решение федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции или его территориального органа о признании иностранного гражданина или лица без гражданства беженцем по заявлению, поданному иностранным гражданином или лицом без гражданства в дипломатическое представительство или консульское учреждение Российской Федерации.

Основанием для въезда на территорию России иностранного гражданина в порядке, не требующем получения визы, является приглашение на въезд в Российскую Федерацию, которое выдается Министерством иностранных дел Российской Федерации, Министерством внутренних дел Российской Федерации или его территориальным органом. В свою очередь, основанием для выдачи приглашений указанным лицам могут являться ходатайства органов государственной власти, дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, находящихся в Российской Федерации, юридических лиц, а также граждан Российской Федерации и постоянно проживающих на территории нашего государства иностранных граждан.

Иностранец, въехавший в Российскую Федерацию, обязан зарегистрироваться по месту своего пребывания в течение 3 рабочих дней со дня прибытия. При этом на временно проживающих и постоянно проживающих иностранных граждан Российской Федерации возложена обязанность ежегодной перерегистрации в компетентных органах государственной власти.

Миграционный контроль, осуществляемый в рамках комплекса мероприятий по контролю за въездом, выездом, транзитом и пребыванием иностранных граждан на территории Российской Федерации, реализуется в целях регулирования нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, обеспечения законных прав мигрантов и соблюдения интересов Российской Федерации.

Указанный вид государственного контроля осуществляется также в целях реализации мер, направленных на пресечение неконтролируемого потока мигрантов на территорию нашего государства путем определения правового положения и соответствия целей въезда иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывающих или намеревающихся прибыть в Россию, в том числе на постоянное местожительство, в поисках убежища, для занятия трудовой деятельностью, а

также следующих транзитом через территорию Российской Федерации в третьи страны.

Иностранец, въехавший с нарушением установленных правил или не имеющий документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или утративший такие документы и своевременно не обратившийся в территориальное подразделение МВД России, или уклоняющийся от выезда по истечении срока пребывания (проживания), а также нарушивший правила транзитного проезда через территорию России, является незаконно находящимся на территории нашего государства и несет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом в отношении иностранного гражданина, незаконно находящегося на территории Российской Федерации, или лица, которому не разрешен въезд, а также в случае, если пребывание (проживание) иностранного гражданина, находящегося на законных основаниях в России, создает угрозу обороноспособности или безопасности государства, общественному порядку или общественной безопасности, в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного лица на территории Российской Федерации. В свою очередь, иностранец, в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязан выехать из Российской Федерации или в противном случае законодательством предусматривается его депортация.

На основании вышесказанного возникает необходимость в дальнейшем совершенствовании миграционного законодательства, при этом все изменения должны проводиться с учетом реальной миграционной ситуации, складывающейся на территории Российской Федерации, что, в свою очередь, позволит обеспечить соблюдение прав и свобод граждан в Российской Федерации, гарантированных как Конституцией, так и нормами международного права.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12. декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от

5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398; СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (последняя редакция) // Российская газета. – 1996. – № 159. – 22 авг.; СПС «КонсультантПлюс».

3. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. – 2006. – № 156. – 20 июля; СПС «КонсультантПлюс».

4. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – № 140. – 31 июня; СПС «КонсультантПлюс».

*КОННОВ ВАЛЕРИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ¹,
доцент кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

ПРАВОВЫЕ ПОЗИЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СУДА ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ОТНОШЕНИИ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТОВ ВЫСЫЛКИ (ДЕПОРТАЦИИ) МИГРАНТОВ

В последние несколько десятилетий мобильность населения во всем мире чрезвычайно возросла. Трансграничные перемещения людей вызваны различными факторами, среди которых опасения за свою жизнь и свободу вследствие преследований, вооруженные и межнациональные конфликты, поиск лучшего варианта трудоустройства, желание натурализоваться, туристические цели и др. Открытость коммуникации между людьми, развитие транспорта и объективные потребности социально-экономического развития обуславливают поощрение со стороны большинства государств существующих миграционных процессов. Вместе с тем, наряду с положительным эффектом от мобильности населения, присутствуют и отрицательные стороны данного явления. К таковым, в

¹ © Коннов В. А., 2019.

частности, относится нелегальная миграция, последствиями которой может стать как социальная напряженность в принимающей стране, так и экономические, криминогенные и иные проблемы. Вследствие этого государства предпринимают активные усилия по пресечению незаконного въезда и пребывания, а также привлечению к ответственности и выдворению лиц, у которых отсутствуют законные основания для нахождения на соответствующей территории.

Высылка незаконных мигрантов является одной из наиболее распространенных мер, к которым прибегают принимающие государства. Этими действиями не только обеспечивается режим законности пребывания, но и устраняются возможные угрозы, исходящие от таких мигрантов. Однако проблема законности въезда и пребывания, а также депортации, наталкивается на проблему обеспечения прав самих высылаемых лиц. Несмотря на то, что их миграционное поведение является незаконным, они продолжают обладать основными правами, гарантированными как национальным законодательством, так и нормами международного права. Государства обязаны соблюдать эти права даже в отношении незаконных мигрантов, что происходит не всегда. Поэтому в практике Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) с устойчивым постоянством появляются постановления, связанные с жалобами либо на незаконную, по мнению заявителей, депортацию, либо на нарушение основных прав, гарантированных Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее – ЕКПЧ) и протоколов к ней.

Анализ практики ЕСПЧ по делам, затрагивающим вопросы миграции, показывает, что установленные или заявленные нарушения затрагивают как права, закрепленные непосредственно в тексте ЕКПЧ, так и в отдельных Протоколах. В большинстве случаев, если ЕСПЧ устанавливает нарушения прав человека при выдворении, высылке или выдаче человека для уголовного преследования, то они квалифицируются по ст. 2 (право на жизнь – в контексте депортации в страну, где в отношении заявителя может быть применена смертная казнь); ст. 3 ЕКПЧ (запрет пыток, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания); ст. 5 ЕКПЧ (право на свободу и личную неприкосновенность); ст. 8 (право на уважение частной и семейной жизни), а также ст. 1 Протокола № 7 к ЕКПЧ (процедурные гарантии в случае высылки иностранцев).

Наиболее типичными ситуациями, которые становились в разное время предметом судебной оценки со стороны ЕСПЧ, являются:

1) порядок помещения иностранного гражданина в центр для содержания иностранных граждан и условия нахождения в нем;

2) высылка иностранного гражданина в целях обеспечения обороноспособности или безопасности государства, либо общественного порядка, либо защиты здоровья населения;

3) невозможность иностранного гражданина воссоединиться с семьей;

4) выдача иностранного гражданина для привлечения к ответственности на территории иностранного государства при наличии угрозы жестокого обращения с ним в случае перемещения.

Рассмотрим правовые позиции ЕСПЧ по одному из дел, где нашли отражение некоторые из вышеуказанных аспектов.

Типичным является дело «А.Л. против России», по которому было вынесено Постановление 29 октября 2015 г. (вступило в силу 29 января 2016 г.) [5]. Заявитель был женат на гражданке РФ, у него не было несовершеннолетних детей, живущих в России. Он одновременно имел два гражданства – Китая и России. Заявитель разыскивался властями Китая по подозрению в совершении убийства. Властями Российской Федерации данное лицо было признано гражданином Китая и констатировано, что он находился в России незаконно, не имея действующей визы или вида на жительство. Заявителя задержали, и суд постановил заключить его под стражу до получения от правоохранительных органов Китая официального ходатайства об экстрадиции. Заявитель в жалобе утверждал, что в случае его насильственного возвращения в Китай он столкнется с опасностью вынесения смертного приговора и приведения его в исполнение. Однако в 30-дневный срок, предусмотренный в двустороннем российско-китайском соглашении об экстрадиции, официальное ходатайство о выдаче со стороны Китая не поступило. Прокурор распорядился освободить заявителя и одновременно начать процедуру его выдворения, поскольку данное лицо находилось в России незаконно. В течение некоторого времени в результате обжалования постановления о привлечении к административной ответственности было сначала отменено, а потом оставлено в силе. При этом заявитель был извещен о признании его пребывания на территории России нежелательным и решении о выдворении на данном основании. Он был помещен в одиночную камеру в центре по содержанию иностранных граждан и утверждал, что

содержался постоянно в наручниках, в антисанитарных условиях, без возможности общаться с другими лицами, а также в условиях существенных ограничений на встречи с супругой.

По мнению заявителя, в отношении него Российской Федерацией были нарушены ст.ст. 2,3 ЕКПЧ; ст. 1 Протокола № 6, а также ст. 1 Протокола № 13.

ЕСПЧ в постановлении по данному делу указал на несколько аспектов.

Во-первых, констатировано, что ни в российских судах, ни в ЕСПЧ не было представлено какого-либо обоснования помещения заявителя в одиночную камеру. Ни разу не было заявлено о том, что он нарушал правила распорядка, что его поведение было опасным, что он угрожал другим заключенным или сотрудникам центра, или нападал на них, а также, что он сам был жертвой угроз или насилия. Таким образом, указал ЕСПЧ, содержание заявителя в одиночной камере может быть приравнено к бесчеловечному и унижающему достоинство обращению, противоречащему ст. 3 Конвенции.

Во-вторых, в контексте угрозы применения смертной казни к заявителю в случае его выдачи правоохранительным органам Китая Суд указал на однозначное обязательство России перед Советом Европы отменить смертную казнь, частично выполненное путем введения изначально фактического моратория, который впоследствии был подтвержден Конституционным Судом Российской Федерации. При этом, вынося решения, российские суды не оценивали опасность подвергнуться смертной казни в случае депортации лица в Китай. Их аргументация относительно того, что распоряжение о запрете въезда в страну, отданное в отношении заявителя, не приведет автоматически к его депортации в Китай и что он может уехать из России в другую страну, несостоятельны. У него был изъят российский паспорт, паспорта гражданина Китая при себе не было, что препятствовало его выезду в третью безопасную страну и вело к депортации именно в Китай. По данному аспекту ЕСПЧ было констатировано нарушение ст.ст. 2 и 3 ЕКПЧ.

Таким образом, в данном деле ЕСПЧ подтвердил ранее сформулированную в других делах позицию, в соответствии с которой международные обязательства государства об отмене смертной казни должны распространяться, в том числе и на случаи экстрадиции или депортации лица в страну, где ему может грозить высшая мера наказа-

ния. В соответствии с такой позицией национальные суды и иные власти государства должны принимать во внимание данное обстоятельство, а также то, может ли лицо, которому предложено добровольно покинуть страну, фактически это сделать.

Правовая позиция ЕСПЧ относительно условий пребывания в центре по содержанию иностранных граждан корреспондирует с правовыми позициями, сформулированными во многих других делах, касающихся условий в местах принудительного содержания. Примечательным является то, что Суд указывает не абстрактно на отсутствие обоснования помещения заявителя в одиночную камеру, а определяет критерии, позволяющие поместить его в такие условия:

- нарушение правил распорядка;
- опасное поведение;
- угрозы другим заключенным или сотрудникам центра;
- нападение на сотрудников центра;
- угроза того, что сам заявитель может стать жертвой угроз или насилия.

Список литературы

1. Коннов В. А.; Симонова А. Е. Практика Европейского Суда по правам человека в отношении жалоб, затрагивающих интересы МВД России : учебное пособие. – М., 2017.

2. Ктистакис Я. Защита прав мигрантов в соответствии с нормами европейской конвенции о правах человека и Европейской социальной хартии : пособие для практикующих юристов. – Страсбург : Совет Европы, 2013.

3. Де Сальвия М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. – СПб., 2004.

4. Пузырева Ю. В. К вопросу о регулировании правового статуса «политических мигрантов» в Европейском союзе // Миграционное право. – 2017. – № 4. – С. 17–20.

5. Case of A.L. (X.W.) v. Russia (Application no. 44095/14). URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-158148> (дата обращения: 12.06.2018).

*ПУЗЫРЕВА ЮЛИЯ ВЛАДИМИРОВНА¹,
доцент кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

Вопросы управления глобальными миграционными потоками являются для многих международных организаций одной из значимых проблем, стоящих на повестке дня. Европейский Союз (далее – ЕС, Союз) не только целенаправленно активизирует свои усилия в данном направлении, но и разделяет ответственность за решение этой задачи в рамках глобального сотрудничества.

Важным направлением реализации миграционной политики в ЕС является сфера регулирования легальной миграции. Меры ЕС по легальной миграции охватывают специальные условия въезда и проживания для определенных категорий людей.

1.1. *Высококвалифицированные работники, сезонные работники*, так называемые трудящиеся-мигранты. Положение таких лиц регламентируется Директивой ЕС о «голубой карте» (Директива Совета ЕС 2009/50/ЕС об условиях въезда и проживания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы [2]), нормами которой введены процедуры ускоренного оформления и общие критерии для выдачи специального разрешения на жительство и работы – «голубую карту». Такой документ облегчает доступ к рынку труда, дает право держателю такой карты на определенные социально-экономические права, благоприятные условия для воссоединения семей и облегченное передвижение по ЕС [6]. В рамках реформирования системы выезда и проживания выгодных для ЕС трудовых ресурсов разработан специальный иммиграционный портал ЕС с удобной и практической информацией для потенциальных заявителей «Blue Card» [10].

В рамках защиты трудящихся-мигрантов в ЕС разработаны также отдельные нормы по регулированию статуса сезонных рабочих – Директива о сезонных рабочих от 26 февраля 2014 г. Указанный правовой акт закрепляет правила приема таких лиц на территорию ЕС с це-

¹ © Пузырева Ю. В., 2019.

лями уменьшения числа людей, нелегально привлекаемых к сезонным работам и незаконно остающихся на территории ЕС сверх выделенного отрезка времени. Кроме того, новые правила, регулирующие условия сезонного труда, помогают предотвратить принудительную эксплуатацию и усилить охрану здоровья и безопасности таких сезонных рабочих, а также облегчить процедуру повторного въезда на территорию ЕС в последующие сезоны [3]. Безусловно, это приносит исключительную пользу, поскольку обеспечивает сезонных рабочих надежным потоком доходов, возможностью приобрести стабильные навыки, а для страны проживания – наличие легальных трудовых ресурсов.

1.2. Немаловажным направлением в рамках регулирования законной миграции является правовая регламентация вопроса воссоединения семей, когда к законно проживающему на территории ЕС лицу могут присоединиться члены его семьи. Регламентация данного вопроса основана на положениях Директивы о праве на воссоединение семьи [4]. Правовой акт устанавливает общие правила для осуществления права на воссоединение семьи в 25 государствах – членах ЕС (за исключением Великобритании, Ирландии и Дании), закрепляет условия таких процессов, а также устанавливает правовые гарантии и права для членов семьи¹. Согласно нормам Директивы, воссоединение возможно после 12 месяцев правомерного проживания гражданина третьей страны на территории государства – члена ЕС и при наличии у него реальных шансов на получение права постоянного проживания. Во избежание фиктивных браков нормами Директивы определены, что супруги должны быть не старше 21 г.

1.3. В рамках регулирования законной миграции в ЕС также разработаны отдельные правовые акты по вопросам обучения в ЕС граждан третьих стран, проведения исследований, научных разработок. Данные вопросы урегулированы нормами Директивы 2004 г. об условиях допуска граждан третьих стран в ЕС для проведения исследова-

¹ Отметим, что права членов семьи мигрантов из третьих стран в социально-экономической сфере они могут приобрести после года совместного проживания в государстве приема. Эти права предоставляются лишь родственникам первой очереди. Только после приобретения статуса постоянного проживания в каком-либо государстве ЕС мигранты из третьих стран и члены их семей получают возможность работать, учиться и заниматься предпринимательской деятельностью в других государствах – членах ЕС.

ний, обмена опытом, неоплачиваемой профессиональной подготовки или добровольной службы [5], а также Директивой 2005 г. о въезде граждан третьих стран с целями проведения научных исследований [11], направленной на активизацию миграции граждан из третьих стран из числа студентов, исследователей, ученых, с целями активизации привлечения талантливых и успешных студентов, ученых, обеспечения в рамках Союза условий для исследований и инноваций и продвижения его в глобальной конкуренции.

1.4. В ЕС имеется правовой акт, регулирующий статус «долгосрочных резидентов» – граждан третьих стран, которые законно и непрерывно прожили на их территории любого государства – члена ЕС в течение пяти лет – Директи [12]. Нормами данного документа определен статус таких людей, определены условия равенства их правового статуса с гражданами государств – членов ЕС в таких областях, как занятость, образование, социальное обеспечение, налогообложение и свобода ассоциаций, особенности перемещений в другие государства, входящие в ЕС, а также вопросы допустимых ограничений в их правовом статусе¹.

Вопросы регулирования вынужденной миграции – это направления предоставления убежища и защиты лицам, претендующим на статус беженца в государствах – членах ЕС.

В ЕС выделяется две категории лиц, претендующих на защиту и убежище, предоставляемые государствами – членами ЕС: 1) беженцы; 2) лица, не подпадающие под категорию беженца, но имеющие право претендовать на дополнительную защиту. Такой подход нашел закрепление в Директиве от 13 декабря 2011 г. № 2011/95 о стандартах квалификации граждан третьих стран или лиц без гражданства в качестве лиц, пользующихся международной защитой, для единого статуса беженцев или для лиц, имеющих право на дополнительную защиту, а также для содержания предоставляемой защиты.

Статус беженца в ЕС ориентирован на условия его предоставления в соответствии с нормами двух универсальных международных договоров: Конвенции о статусе беженца и Протокола к ней 1967 г. (ст. 9 Директивы № 2011/95).

¹ Отметим, что, согласно рассматриваемой Директиве, граждане третьих стран могут быть лишены статуса постоянного места жительства в ЕС, если они его приобрели путем обмана или отсутствовали в государстве приема более 12 месяцев.

Лица, претендующие на так называемую «дополнительную международную защиту», – это лица, не подпадающие под характеристику «беженец», но находящиеся за пределами страны происхождения и не имеющие возможности вернуться в силу серьезных опасений по поводу угрожающих им опасностей:

- пытки или бесчеловечное, или иное унижительное отношение или наказание;

- смертная казнь;

- серьезная и индивидуальная угроза жизни или личности гражданского лица в результате жестокости, возникающей на почве международного или немеждународного вооруженного конфликта (ст. 15 Директивы № 2011/95).

Дополнительная защита может быть отозвана, если вышеупомянутые обстоятельства в стране происхождения перестали существовать или изменились до такой степени, что защита более не требуется.

Положения беженцев и людей, претендующих на дополнительную защиту в государствах – членах ЕС, имеют как общие черты, так и различия. К общим правам этих двух категорий лиц относятся: право на воссоединение семей (ст. 23), на образование (ст. 27), доступ к жилью (ст. 31), на проживание на тех же условиях, что и граждане третьих государств, законно проживающих в ЕС (ст. 32), на удовлетворение специальных потребностей отдельных категорий лиц, таких, как инвалиды, дети, лица пожилого возраста, беременные (ст. 20) и др.

Различия состоят в следующих аспектах:

- право на невозвращение предоставляется только беженцам (ст. 21);

- вид на жительство беженцам предоставляется на срок до трех лет с возможностью продления, в то время как лицам, претендующим на дополнительную защиту, – до одного года (ст. 24);

- проездные документы для перемещения беженцев выдаются в форме, установленной в Приложении к Женевской конвенции, для передвижения за пределами их территории; в отношении второй категории людей также выдаются документы для перемещения несколько иного характера (ст. 25);

- доступ к трудоустройству для беженцев не ограничен и равен при эквивалентных условиях, что и для граждан ЕС, в то время как при реализации лицами, претендующими на дополнительную защиту своих трудовых прав, могут быть приняты во внимание ситуации на рынке труда в государствах-членах, в том числе для определения

возможных приоритетов доступа к занятости в течение ограниченного периода времени, который определяется в соответствии с национальным законодательством (ст. 26);

– доступ лиц, претендующих на дополнительную защиту, к медицинским услугам и социальной защите ограничен в сравнении с правомочиями беженцев (ст.ст. 28, 29) [1].

Государства-члены могут вводить или сохранять более благоприятные стандарты для определения того, кто имеет права в качестве беженца или лица, имеющего право на дополнительную защиту, а также для определения содержания международной защиты, поскольку эти стандарты совместимы с этой Директивой 2011/95.

К эффективным механизмам регулирования миграции в ЕС следует также отнести такие сферы, как:

– разработка стандартов в рамках «Дублинской системы», в которой важным документом является Регламент 604/2013, устанавливающий критерии и механизмы определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении международной защиты, поданную в одном из государств-членов гражданином третьей страны или лица без гражданства (Дублин III);

– механизмы шенгенского пространства и визовый контроль.

Список литературы

1. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted // EUROPA. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1493631807908&uri=CELEX:32011L0095> (дата обращения: 20.04.2018).

2. Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment // EUROPA. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32009L0050> (дата обращения: 20.04.2018).

3. Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers // EUROPA. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1422353192491&uri=CELEX:32014L0036> (дата обращения: 20.04.2018).

4. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification // EUROPA. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003L0086> (дата обращения: 20.04.2018).

5. Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service // EUROPA. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2004.375.01.0012.01.ENG&toc=OJ:L:2004:375:TOC (дата обращения: 20.12.2017).

6. Каргалова М. В., Егорова Е. Н. Социальное измерение европейской интеграции. – М. : Аксиом, 2010.

7. Коннов В. А. Симонова А. Е. Практика Европейского Суда по правам человека в отношении жалоб, затрагивающих интересы МВД России : учебное пособие. – М. : МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, 2017.

8. Пузырева Ю. В. К вопросу о регулировании правового статуса «политических мигрантов» в Европейском союзе // Миграционное право. – 2017. – № 4. – С. 17–20.

9. Федулов В. И. Проблема эффективности правоприменения международного и европейского права в современных условиях // Закон и право. – 2016. – № 10. – С. 89–91.

10. EU BlueCard. EUIP // European Commission. URL: http://ec.europa.eu/immigration/bluecard_en (дата обращения: 20.04.2018).

11. Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purposes of scientific research // EUROPA. URL: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2005/71/oj> (дата обращения: 20.04.2018).

12. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents // EUROPA. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32003L0109> (дата обращения: 20.04.2018).

*СИМОНОВА АЛЕКСАНДРА ЕВГЕНЬЕВНА¹,
доцент кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАЩИТЫ ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

Правильное понимание сути и причин того или иного явления во многом зависит от разработанного понятийного аппарата, используемого при анализе изучаемых явлений. Выделение и формулирование понятия вовсе не исключает дальнейшей дискуссии о верности постулируемых категорий. Представляется важным, что в первую очередь необходимо рассматривать этимологическую составляющую выделяемого понятия. Так, фундаментальный Советский энциклопедический словарь именует апатридов (аполидов) лицами, не имеющими гражданства (подданства), этимологически в силу греческого происхождения слова обозначающего лиц, лишенных отечества и родины [9]. Подобной трактовки придерживается словарь иностранных слов [8]. Примечательно, что словарное определение апатридов (лиц без гражданства) акцентирует внимание на отсутствии (лишении) гражданства у человека вообще, а не того или иного гражданства в зависимости от страны пребывания в данный момент. Нормативно-правовая трактовка безгражданства несколько вариативнее словарной в силу особенностей как международно-правового, так и внутригосударственного регулирования и закрепления. Так, Конвенция о статусе апатридов 1954 г. подразумевает под данными лиц, которые не рассматриваются гражданами каких-либо государств в силу их законов [1]. Конвенция № 118 Международной организации труда «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» 1962 г. также следует представленной выше формулировке (ст. 1), тем не менее употребляя уже термин «лицо без гражданства» (а не «апатрид») [2]. На сегодняшний день около 175 млн чел. (или 3 % населения Земли) проживают не в странах своего рождения.

Принципиальным содержательным моментом международно-правовой трактовки понятия апатрида является то, что его положе-

¹ © Симонова А. Е., 2019.

ние, – главным образом, правовое, – увязывается с его характеристикой страны пребывания в рамках гражданства, как важнейшего правового состояния человека, опосредующего его правовую связь с государством. Так, согласно российскому законодательству (а именно, положениям ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), лицом без гражданства является «физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и не имеющее доказательств наличия гражданства (подданства) иностранного государства» [3]. Таким образом, как и всякое внутригосударственное законодательство, российское законодательство рассматривает данную категорию лиц в первую очередь через взаимосвязь с гражданством Российской Федерации, но отнюдь не статически (лишь по факту отсутствия гражданства страны пребывания, в частности, российского), а динамически (путем доказывания наличия того или иного гражданства, российского в данном случае). Как подчеркивает П. Н. Кобец, объединяющим признаком указанных категорий лиц является отсутствие гражданства страны пребывания (нахождения). Правовое состояние безгражданства может быть как абсолютным, так и относительным, т. е. либо в силу рождения, либо в силу утраты (лишения) гражданства [4].

Как отмечает М. А. Лихачев, современное взаимодействие международного и внутригосударственного права обретает качественно иной характер, переходя на уровень совмещенного предмета правового регулирования обеих систем, поскольку, по мнению автора, регламентация правового положения личности, прав и свобод человека и его охрана перестали быть исключительным внутренним делом отдельного государства, что обуславливает необходимость согласования норм международного и внутригосударственного права. Здесь, несомненно, стоит согласиться с необходимостью более внимательного анализа и согласования вопросов, имеющих значительный международный компонент. Важным элементом изучения вопросов международно-правового регулирования защиты лиц без гражданства является рассмотрение правового статуса указанной категории лиц с точки зрения воплощения в нем взаимодействия обеих систем [6]. Примером такого воплощения и взаимодействия являются правоотношения, возникающие при обращении в Европейский суд по правам человека, возникающие как между лицом-заявителем и государством-ответчиком, так и между каждой из сторон и судом [5]. При этом гражданство государства-ответчика не является обязательным

условием для обращения в суд, достаточно лишь предполагаемого нарушения государством указанных прав лиц, находящихся под его юрисдикцией.

Основополагающие акты международного права провозглашают «уважение к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии» (ст. 1 Устава ООН), указывая, что «все люди рождаются свободными и равными в своих достоинствах и правах» (ст. 1 Всеобщей декларации прав человека). Вместе с тем, дальнейшее развитие международного права, принятие отраслевых международных актов показали наличие ряда отличий в правовом статусе лиц относительно гражданства или его отсутствия, которые обуславливаются целым рядом объективных факторов, неизбежных в силу специфики регулирования тех или иных правоотношений (ведение государственных дел, голосование и выборность, допуск к государственной службе, свобода передвижения и выбор места жительства и т. п.). Всемирная конференция по борьбе с расизмом, расовой дискриминацией, ксенофобией и связанной с ними нетерпимостью, признала, что ксенофобия в отношении неграждан является одним из основных источников современного расизма и большинства причин нарушений прав человека в отношении этих лиц. Комитет по ликвидации расовой дискриминации неоднократно призывал и рекомендовал странам проводить политику в отношении неграждан, хоть и содержащую отличия по сравнению с гражданами, но исключаящую дискриминацию по признаку наличия гражданства, в том числе и скрытую (косвенную), а также предоставлять полную информацию в отношении своего законодательства о негражданах и о его применении. Термин «неграждане» в данной связи рассматривается как общее родовое понятие, охватывающее как иностранных граждан, так и лиц без гражданства, объединенных отсутствием гражданства страны пребывания, а кроме того – включающее также (рассматриваемых отдельно) беженцев; мигрантов; рабочих мигрантов; лиц, ищущих убежище; национальные и этнические меньшинства. Подобное терминологическое несогласование (скорее, неизбежное в силу разности подходов государств – участников соответствующих международных отношений), затрудняет регулирование и унификацию международного права в данной области, но, вместе с тем, не делает ее невозможной в принципе [7].

Современное международное право исходит из принципов основополагающих документов, закрепляющих равенство прав и свобод человека, вне зависимости от тех или иных условий и признаков, в том числе

гражданства, что было, в частности, подтверждено Комитетом по правам человека, пояснившего, что права, зафиксированные в Пакте о гражданских и политических правах 1966 г. распространяются на всех лиц, независимо от принципа взаимности, от их гражданства или отсутствия такового. Вместе с тем, как указывалось неоднократно, изъятия из данного принципа относительно наличия гражданства допустимы и отнюдь не носят дискриминационного признака. Таким образом, как закрепление, так и защита прав и свобод указанных категорий лиц осуществляются не по принципу «неделимого целого», а на основе разумных и допустимых изъятий, не носящих признака дискриминации. Действующий механизм защиты прав и свобод лиц без гражданства (и иных категорий неграждан) включает как нормативную правовую базу (международные акты), так и конвенционные органы, призванные осуществить контроль за их реализацией. Первым конвенционным контрольным органом, созданным специально для защиты отдельных категорий лиц, не являющихся гражданами страны пребывания, стал Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, действующий на основе положений одноименной Международной конвенции 2003 г. Комитет уполномочен рассматривать регулярные доклады государств-участников о мерах в различных областях деятельности по реализации норм Конвенции, а также принимать жалобы лиц о нарушениях со стороны государств их прав, закрепленных в Конвенции. Наряду с данным профильным контрольным органом ООН действуют и иные ранее созданные конвенциональные учреждения и органы, вносящие вклад в реализацию и защиту прав лиц без гражданства. К их числу следует отнести Комитет по правам человека ООН – первый учрежденный в 1976 г. конвенциональный орган в соответствии с Пактом о гражданских и политических правах 1966 г. Также стоит отметить деятельность Комитета по ликвидации всех форм расовой дискриминации, учрежденного в соответствии с Международной конвенцией о ликвидации всех форм расовой дискриминации, рассматривающей общие вопросы запрета дискриминации лиц, не являющихся гражданами страны. К настоящему времени Комитетом по правам человека официально выработаны общие рекомендации по вопросам допустимости и недопустимости различий между гражданами и негражданами, защите лиц, не являющихся гражданами страны пребывания. Очевидно, указанная тенденция, наряду с принятием специальных международных актов, коснется и иных конвенциональных контрольных органов ООН, призванных урегулировать вопросы правового

статуса лиц без гражданства и иных категорий неграждан, что позволит исключить терминологическую множественность и содержательное несогласование, обеспечив требуемый уровень международно-правовой защиты указанных лиц в целом.

Список литературы

1. Конвенция о статусе апатридов (заключена в г. Нью-Йорке 28.09.1954 г.) (Документ вступил в силу 6 июня 1960 года. Россия не участвует) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 08.05.2018).

2. Конвенция № 118 Международной организации труда «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (заключена в г. Женеве 28.06.1962 г. Документ вступил в силу 25 апреля 1964 года. Россия не участвует) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online> (дата обращения: 08.05.2018).

3. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3032.

4. Кобец П. Н. Особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации на современном этапе развития общества // Конституционное и муниципальное право. – № 1. – 2004; СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>.

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

6. Лихачев М. А. Правовой статус личности как воплощение взаимодействия внутригосударственного и международно-правового регулирования // Российский юридический журнал. – № 2. – 2010; СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>.

7. Пожидаева М. В. Международная защита прав неграждан // Юрист-международник – № 2. – 2004; СПС «Консультант Плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>.

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

9. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. – М. : Советская энциклопедия, 1987 – С. 67.

*ТИТОВА МАРИЯ СЕРГЕЕВНА¹,
преподаватель кафедры административного права и процесса
им. Н. Г. Салищевой
Российского государственного университета правосудия*

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

В связи с многоаспектностью миграционных проблем в настоящее время необходимо создание четких механизмов регулирования миграционных потоков. Реализации миграционной политики в Российской Федерации служат контрольно-надзорные полномочия подразделений по вопросам миграции МВД России в части регулирования миграционных процессов. В ходе осуществления контрольно-надзорного производства обеспечивается защита прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, определяется их правовой статус на территории Российской Федерации, а также выявляется, предупреждается и пресекается незаконная миграция [5].

Согласно переписи населения, Российская Федерация входит в число стран, привлекающих наибольшее количество мигрантов. В период 1991–2000 гг. в Россию из других стран прибывало по 781 тыс. чел. в среднем за год, против 865 тыс. чел. в Германию, которая в данном отношении опережает все другие страны Западной Европы, и 924 тыс. чел. в США – главную страну иммиграции в мире. Всего за межпереписной период (с 1989 по 2002 гг.) в Россию, по данным переписи, прибыло около 11 млн чел., что составляет приблизительно 7,6 % современного населения [7]. На данный момент сложно точно сказать, сколько мигрантов в России по состоянию на 2018 г. По заверениям экспертов, в начале года в стране находилось 10 млн иностранных граждан, причем порядка 4 млн из них жили здесь нелегально, и еще 860 тыс., оформив документы и обязавшись выехать через год, до сих пор остаются в России.

Возможность незаконного проникновения мигрантов на территорию Российской Федерации постоянно увеличивается. Представители теневой экономики, использующих труд мигрантов, нередко находят пути нелегального пребывания иностранных граждан и даже обеспечивают

¹ © Титова М. С., 2019.

часть из них документами, соответствующими российскому законодательству.

За нарушение миграционного законодательства установлена административная и уголовная ответственность. В соответствии со ст. 27 Закона «О въезде в Российскую Федерацию и выезде из Российской Федерации» [4] иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается въезд в Российскую Федерацию в течение пяти лет со дня административного выдворения за пределы Российской Федерации или депортации, а в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [2] – применение указанного наказания является основанием для отказа в выдаче либо аннулировании разрешения на временное проживание, а также основанием для аннулирования вида на жительство или отказа в его выдаче. Въезд может быть не разрешен в случае, если иностранный гражданин или лицо без гражданства два и более раза в течение трех лет привлекались к административной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации за совершение административного правонарушения на территории Российской Федерации, а также в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не возместили расходы, связанные с административным выдворением за пределы РФ или с депортацией, – до осуществления соответствующих выплат в полном объеме. Являясь правовым следствием правонарушения, административное наказание может повлечь для правонарушителя-мигранта отрицательные последствия [6].

В зависимости от того, являются ли мигрантами граждане Российской Федерации или иностранные граждане, существенно отличается административно-правовое регулирование. Одной из особенностей порядка проживания граждан РФ на территории Российской Федерации является их регистрационный учет по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Для иностранных граждан государством вводятся различные режимы пребывания, в зависимости от которых существенно отличается порядок въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации, проживания на территории Российской Федерации и осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации. Именно для иностранных граждан введены основные правила, которые включают миграционный учет (регистрация по месту жительства и учет по месту пребывания), необходимость наличия миграционной карты – Федеральный закон «О правовом поло-

жении иностранных граждан в Российской Федерации» [2], Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [3].

Учитывая широкий спектр правонарушений, совершаемых незаконными мигрантами на территории Российской Федерации и рост их численности, представляется необходимым дополнить ст. 4.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [1] таким обстоятельством, отягчающим наказание, как незаконное нахождение на территории Российской Федерации.

Развитие административного законодательства, устанавливающего ответственность в сфере миграционных отношений, в целом происходит в русле общемировых тенденций, имеющих место в странах, являющихся привлекательными для мигрантов. Вместе с тем, следует констатировать, что темпы развития законодательства не вполне соответствуют реальным ситуациям в стране.

Список литературы

1. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (посл. ред.) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (посл. ред.) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (посл. ред.) // СПС «КонсультантПлюс».
5. Стахов А. И. Административное контрольно-надзорное производство : учебное пособие. – М. : РГУП, 2016.
6. Муравенкова М. В. Административная ответственность в сфере миграционной политики в Российской Федерации // Молодой ученый. – 2015.
7. Парфенова М. С. Проблемы привлечения к ответственности за нелегальную миграцию в Российской Федерации. – М. : Проблемы в российском законодательстве, 2012. – С. 163.

*ВАСИЛЕНКО ГЛЕБ НИКОЛАЕВИЧ¹,
заместитель начальника кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Миграция как объект государственного управления предполагает наличие системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих административно-правовое регулирование данной сферы общественных отношений.

Давая оценку миграции, Президент России В. В. Путин заметил, что «... миграционные процессы играют значительную роль во многих странах мира. Россия вышла на второе место после США по количеству прибывающих мигрантов и так же, как другие страны, столкнулась с проблемами межнациональной напряженности. Поэтому для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, – а там такой потенциал, конечно, есть – вся система управления ими должна быть модернизирована ...» [11]. В этой связи действующая система государственного управления миграцией должна быть модернизирована на федеральном уровне, с учетом Концепции на период до 2025 г.

Федеральные органы исполнительной власти являются субъектами права и обладают правоспособностью, но, в отличие от иных субъектов права, не имеющих властных полномочий, они, кроме правоспособности, обладают и компетенцией, причем именно компетенция обуславливает правоспособность того или иного органа исполнительной власти. Правоспособность государственного органа есть конкретная, определенная законодательством совокупность его прав и обязанностей, фиксирующая те правоотношения, участником которых государственный орган может быть [1]. Представляется, что компетенцию федеральных органов исполнительной власти правильнее определять как совокупность их целей, задач, функций, прав и обязанностей [2].

Проведенный анализ позволяет нам определить компетенцию органов исполнительной власти в сфере миграции, которая включает следующие элементы [3]:

- а) цели и задачи деятельности органа;

¹ © Василенко Г. Н., 2019.

б) функции управления, обеспечивающие решение этих задач;

в) властные полномочия (права и обязанности) органа по принятию правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий;

г) организационные и правовые формы и методы деятельности.

К ключевым факторам, определяющим эффективность реализации компетенции, относится то, насколько корректно и непротиворечиво компетенция распределена между органами [6]. Однако заметим, что до сих пор среди ученых-юристов отсутствует единое мнение о разделении компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования миграции в Российской Федерации [7].

На федеральном уровне государственное управление в сфере внешней трудовой миграции осуществляют Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и министерства и ведомства.

Президент Российской Федерации утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации систему и структуру федеральных органов исполнительной власти и вносит в нее изменения.

Также к компетенции Президента Российской Федерации относится определение общего курса миграционной политики, принятие некоторых мер по ее реализации, среди которых отметим развитие институтов российского гражданства и предоставление политического убежища, культурно-языковую адаптацию иностранных граждан в России, проблемы и перспективы взаимодействия Российской Федерации с международными организациями по вопросам миграции.

Правительство Российской Федерации играет важную роль в процессе регулирования миграции. В его компетенции сосредоточены основные механизмы формирования и реализации миграционной политики Российской Федерации, в частности:

а) разработка программ регулирования миграционных процессов на долгосрочную и краткосрочную перспективы;

б) установление квот на привлечение и использование труда иностранных работников на территории России, а также максимально допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами в различных отраслях экономики;

в) принятие программ содействия занятости и трудоустройства;

г) определение порядка лицензирования деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству российских граждан за границей;

д) установление порядка осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

е) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики и др.

Правительство Российской Федерации ежегодно определяет потребность в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, с учетом политической, экономической, социальной и демографической ситуации, а также в целях оценки эффективности использования иностранной рабочей силы.

В целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству российских граждан, а также в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства Правительство Российской Федерации вправе устанавливать квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу как на территории одного или нескольких субъектов РФ, так и на всей территории РФ.

В этой связи отметим, что потребность РФ в привлечении иностранных работников, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, ежегодно определяемая Правительством Российской Федерации, снижается. При этом тенденции развития рынка труда сопровождаются увеличением спроса на квалифицированные рабочие кадры.

Правительство Российской Федерации утверждает перечень объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу. Также Правительство Российской Федерации определяет порядок лицензирования деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан РФ за пределами территории РФ, осуществляемой российскими юридическими лицами.

Правительство Российской Федерации закрепляет Положение об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

Правительство Российской Федерации утверждает состав Комиссии по миграционной политике, основными задачами которой является выработка согласованных решений и действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъек-

ектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики, в том числе координация действий по регулированию миграционных процессов, и др. Кроме того, Правительство Российской Федерации обеспечивает взаимодействие на межправительственном уровне с иностранными государствами, а также поддерживает контакты с международными организациями.

Переходя к рассмотрению системы органов исполнительной власти, регулирующих сферу миграции, заметим, что в теории административного права по сферам административной деятельности выделяются управленческие отношения в следующих областях:

- а) экономике;
- б) социально-культурном строительстве;
- в) административно-политическом строительстве [8].

На основании этого система органов исполнительной власти, к компетенции которых относится государственное управление в сфере миграции, может быть классифицирована по сфере их административной деятельности. При этом между органами исполнительной власти, обладающими полномочиями в сфере миграции, несмотря на общую задачу, позволяющую объединить их в единую систему, существуют различия:

- а) по сфере их административной деятельности;
- б) компетенции;
- в) функциональным свойствам.

Оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти определена Президентом Российской Федерации в качестве приоритетного направления административной реформы власти. В результате реализации Указов Президента Российской Федерации принята следующая типология функций федеральных органов исполнительной власти:

- а) функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию возложены на федеральные министерства;
- б) функции контроля и надзора – на федеральные службы;
- в) функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом – на федеральные агентства.

Признано, что эти функции являются «неотъемлемо государственными» и осуществляются федеральными органами исполнительной власти [5]. Однако на практике идеального разделения органов по их функциям не существует, так как и федеральные министерства, и федеральные ведомства оказывают государственные услуги в сфере миграции, а федеральные министерства реализуют функции по государственному

контролю и надзору. Следовательно, при определении компетенции министерств и ведомств нельзя ограничиваться лишь указанием на их функции, а следует закреплять конкретные полномочия, необходимые для успешного их осуществления [4].

Исходя из приведенной типологии функций федеральных органов исполнительной власти и их классификации по управленческим сферам, рассмотрим компетенцию органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование миграции в сфере экономики. Так, Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере анализа и прогнозирования социально-экономического развития страны и др. Минэкономразвития России в целях привлечения на российский рынок труда высококвалифицированных иностранных специалистов участвует в работе по совершенствованию миграционного законодательства в рамках выполнения поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, деятельности Правительственной комиссии по миграционной политике, Консультативного совета по иностранным инвестициям в России, а также ежегодно принимает участие в согласовании перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты не распространяются.

Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд России) осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере демографии, труда, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, социальной защиты населения. Минтрудом России разработана Государственная программа «Содействие занятости населения» на период до 2020 г., целью которой является создание правовых, экономических и институциональных условий, способствующих эффективному развитию российского рынка труда. В этой связи Минтруд России определяет порядок оформления и выдачи заключения соответствующего органа государственной службы занятости населения субъекта Российской Федерации о привлечении и использовании иностранных работников.

Кроме того, Минтруд России осуществляет координацию и контроль за деятельностью находящейся в его ведении Федеральной службы по

труду и занятости (далее – Роструд). Роструд, во-первых, оказывает государственные услуги по информированию о положении на рынке труда, подготавливает предложения по определению квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в РФ в целях осуществления трудовой деятельности, основываясь на предложениях уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Федерации или создаваемых в субъектах межведомственных комиссий по вопросам привлечения и использования иностранных работников. Кроме того, на Роструд возлагается обязанность выдачи работодателям заключений о привлечении и использовании иностранных работников.

Во-вторых, Роструд осуществляет надзор и контроль за реализацией законодательства Российской Федерации в сфере внешней трудовой миграции в Российскую Федерацию, взаимодействуя с другими федеральными органами исполнительной власти.

Целями проведения данных совместных мероприятий являются:

- а) обеспечение соблюдения установленного порядка привлечения и использования иностранных работников;
- б) защита национального рынка труда;
- в) защита прав трудящихся-мигрантов;
- г) предотвращение и пресечение незаконной трудовой деятельности иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Министерство транспорта Российской Федерации (далее – Минтранс России) принимает условия, на которых иностранные граждане и лица без гражданства могут входить в состав экипажа российского судна (за исключением судов рыбопромыслового флота).

В ведении Минтранса России находится Федеральное агентство морского и речного транспорта (далее – Росморречфлот), которое осуществляет выдачу заключений по вопросам привлечения иностранных работников для работы в составе экипажей российских морских судов (за исключением судов рыбопромыслового флота), плавающих под Государственным флагом России, а именно: о воздействии такого привлечения на условия занятости российских граждан, имеющих морские профессии.

Федеральное агентство по рыболовству (далее – Росрыболовство) осуществляет выдачу заключений по вопросам привлечения и использования иностранных работников в составе экипажей судов рыбопромыслового флота, плавающих под Государственным флагом Российской

Федерации, а именно о воздействии такого привлечения на условия занятости граждан РФ, имеющих морские профессии.

Федеральная служба государственной статистики (далее – Росстат) осуществляет функции по формированию официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических и других общественных процессах в стране. Росстат утверждает следующие формы федерального статистического наблюдения в сфере миграции:

а) сведения о результатах осуществления надзорно-контрольных мероприятий за соблюдением трудового законодательства при использовании иностранных работников, представляемые Рострудом;

б) сведения о результатах осуществления надзорно-контрольных мероприятий по регулированию внешней трудовой миграции.

Приказом Росстата утверждены правила представления сведений о численности и составе российских граждан, выехавших на работу за границы.

Перейдем к рассмотрению компетенции федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование миграции в социально-культурной сфере.

Министерство здравоохранения Российской Федерации (далее – Минздрав России) осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обязательного медицинского страхования и др. В сфере миграции Минздрав России наделен полномочиями по утверждению правил определения исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации потребности в привлечении иностранных работников; порядка подготовки и рассмотрения предложений по определению квоты на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности.

Минздравом России утвержден перечень инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих и являющихся основанием для отказа в выдаче либо аннулирования патента и разрешения на работу в России.

В ведении Минздрава России находится Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения (далее – Росздравнадзор). Росздравнадзор осуществляет функции контроля и надзора за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями ограничений на допустимую долю иностранных работников, исполь-

зюемых хозяйствующими субъектами при осуществлении фармацевтической деятельности – розничной торговли фармацевтическими товарами.

Помимо этого, Росздравнадзор совместно с Рострудом осуществляет контроль и надзор за реализацией законодательства в сфере трудовой деятельности иностранных работников, организует и проводит проверочные мероприятия по контролю и надзору за соблюдением установленного порядка привлечения и использования иностранных работников и осуществления ими трудовой деятельности на территории России, в том числе и информационный обмен.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере привлечения к трудовой деятельности и использования иностранных работников за соблюдением хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в сфере розничной торговли в России, допустимой доли иностранных работников.

Министерство образования и науки Российской Федерации (далее – Минобрнауки России) совместно с ГУВМ МВД России являются уполномоченными органами в сфере адаптации мигрантов в нашей стране. Минобрнауки России устанавливает семь уровней владения русским языком как иностранным языком и требований к ним, в том числе базовый для трудящихся мигрантов.

Также заметим, что в целях социокультурной адаптации мигрантов и гармонизации межнациональных отношений с 1 января 2015 г. мигранты (если иное не установлено международным договором) обязаны подтвердить не только знание ими русского языка, но также истории России и основ российского законодательства при обращении за получением разрешения на работу или патента.

Остановимся на компетенции федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих регулирование миграции в административно-политической сфере. В 2016 г. в целях совершенствования государственного управления в сфере миграции было создано Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГУВМ МВД России), обеспечивающее и осуществляющее в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

ГУВМ МВД России выполняет правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере. Последовательность административных процедур при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции определяется административным регламентом по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства по привлечению иностранных работников в Российской Федерации и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

Следует констатировать, что в условиях мирового миграционного кризиса существует необходимость модернизации государственного управления в сфере миграции как одной из приоритетных задач Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Кроме того, МВД России осуществляет полномочия по принятию решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в России, что позволяет осуществлять противодействие незаконной миграции.

Государственное регулирование миграции осуществляют различные службы и подразделения полиции, а полномочия полиции по осуществлению миграционного контроля законодательно закреплены в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – ФЗ «О полиции»).

Сотрудники полиции участвуют в проведении проверок соблюдения иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил въезда в Россию, выезда из России, режима пребывания (проживания) в России, правил миграционного учета, порядка осуществления трудовой деятельности, транзитного проезда через территорию России, а также соблюдения их юридическими лицами и гражданами, у которых возникают обязанности, связанные с приглашением иностранного гражданина в Россию и (или) пребыванием его на территории России, правил и (или) порядка исполнения указанных обязанностей.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (далее – ФСБ России) в пределах своих полномочий осуществляет государственное управление в области обеспечения безопасности Российской Федерации, защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации, а непосредственная реализация иммиграционного законодательства на государственной границе входит в компетенцию Федеральной пограничной службы (далее – ФПС ФСБ России). ФПС ФСБ России является

головным (координационным) органом в сфере защиты Государственной границы Российской Федерации. Органы и войска ФПС ФСБ России осуществляют пропуск через Государственную границу Российской Федерации в пунктах пропуска, руководствуясь Законом от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации», другими федеральными законами, международными договорами Российской Федерации, внутриведомственными актами.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (далее – МИД России) осуществляет функции по предоставлению государственных услуг в сфере миграции по оформлению и выдаче заграничных паспортов гражданам РФ, приглашений иностранным гражданам, желающим осуществлять трудовую деятельность в России, и оформлению им российских трудовых виз, по оказанию содействия российским гражданам, осуществляющим временную трудовую деятельность за границей, и др.

Федеральная налоговая служба (далее – ФНС России) взаимодействует с ГУВМ МВД России, предоставляя информацию о начисленных и об удержанных работодателем или заказчиком работ суммах налога на доходы физических лиц за запрашиваемый налоговый период в отношении высококвалифицированных специалистов, представители территориальных органов ФНС России входят в состав межведомственных комиссий по вопросам привлечения и использования иностранных работников в субъектах Российской Федерации.

Однако без взаимодействия ГУВМ МВД России с другими федеральными органами исполнительной власти при нормативно-правовом регулировании в сфере миграции, а также осуществлении правоприменительных функций по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере невозможна стабилизация миграционной обстановки в стране и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Таким образом, безусловно, в настоящее время при всей сложности и масштабности современной миграционной политики концентрация функций по ее формированию и реализации в компетенции единственного органа государственной власти не представляется возможной.

В заключение сделаем следующие выводы.

На федеральном уровне в компетенции Правительства Российской Федерации сосредоточены основные механизмы формирования и реализации миграционной политики Российской Федерации:

1. Разработка программ регулирования миграционных процессов на долгосрочную и краткосрочную перспективы.

2. Установление квот на привлечение и использование труда иностранных работников на территории Российской Федерации, а также максимально допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами в различных отраслях экономики.

3. Принятие программ содействия занятости и трудоустройства.

4. Определение порядка лицензирования деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству российских граждан за границей, осуществляемой российскими юридическими лицами.

5. Установление порядка осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

6. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики страны.

Распределение компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции должно осуществляться следующим образом: ведущим федеральным органом исполнительной власти, определяющим государственную миграционную политику в сфере миграции и координирующим деятельность других федеральных органов исполнительной власти по ее реализации, должно быть ГУВМ МВД России. Реализацию полномочий по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций в сфере миграции предполагается возложить на отраслевые федеральные органы исполнительной власти, имеющие специальную компетенцию в сфере экономики и социально-культурной сфере, а правоприменительные функции, функции по федеральному государственному контролю (надзору) должны быть прерогативой федеральных органов исполнительной власти, реализующих свою компетенцию в административно-политической сфере.

Проведенный анализ юридической литературы показывает, что с научных позиций система федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции изучена недостаточно полно. В дискуссионной полемике ученых и правоведов все чаще рассматриваются вопросы об определении сущности миграции и миграционных потоков, а также проблемы выделения миграционного законодательства в отдельную отрасль права. Тогда как, вопросы формирования и структурирования компетентных органов исполнительной власти, соотнесения и разграничения полномо-

чий между субъектами миграционной деятельности до сих пор остаются малоизученными. Даже среди специалистов, занимающихся исследованием данного вопроса, большое внимание уделено рассмотрению функционального предназначения миграционной службы «как ведущего органа исполнительной власти по реализации миграционной политики России», нежели «миграционной» системе уполномоченных министерств и служб в целом.

Список литературы

1. Ковачев Д. А. Функции, задачи, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение.
2. Морозов А. Н. Договорная компетенция федеральных органов исполнительной власти РФ // Российский юридический журнал. – 2006. – № 3.
3. Малышев Е. А. Компетенция федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющих регулирование внешней трудовой миграции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2013. – № 2.
4. Ипатова Н. А. К вопросу о функциях органов исполнительной власти / Административные правоотношения: вопросы теории и практики. – М., 2009.
5. Хабриева Т. Я., Ноздрачев А. Ф., Тихомиров Ю. А. Административная реформа: решения и проблемы // Журнал российского права. – 2006. – № 2.
6. Сосновский С. А. Правовые проблемы распределения компетенции федеральных органов исполнительной власти : дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2011.
7. Горохов Д. Ю. Компетенция федеральных органов исполнительной власти по выработке и реализации миграционной политики России // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 4.
8. Козлов Ю. М. Административные правоотношения. – М., 1976.
9. Бондарь Е. О. Современные тенденции развития международного административного права / В сб.: Актуальные проблемы административного права и административной деятельности органов исполнительной власти : материалы межведомственной научно-практической конференции, 2018. – С. 40–43.
10. Шурухнова Д. Н. К вопросу о перспективах полицейского сотрудничества в рамках ЕАЭС / В сб.: Актуальные проблемы современ-

ного российского государства и права : материалы ежегодной всероссийской научно-практической конференции, 2017. – С. 180–185.

11. Заседание Совета по межнациональным отношениям 24 августа 2012 г. в г. Саранске // Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/news/16292>.

СИЗОВ ИВАН ЮРЬЕВИЧ¹,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Миграционная политика на современном этапе рассматривается двояко: с одной стороны, следует думать на перспективу, и это является глобальной задачей, но есть и проблемы, которые ставит повседневная жизнь и связанные с ней обстоятельства. В последнее время в России проходит много массовых международных мероприятий. Это и Олимпиада, и конкурс Евровидение, и Универсиады. Всем этим мероприятиям сопутствует массовый наплыв иностранных граждан в нашу страну. В этой связи возникает необходимость временного видоизменения миграционной политики на непродолжительный срок. В данной статье речь пойдет о мерах, принятых для проведения Чемпионата мира по футболу, которые можно использовать как позитивный опыт в дальнейшем при формировании миграционной политики на короткий срок.

Повышение эффективности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в период проведения крупных международных спортивных или культурных мероприятий является актуальной задачей для большинства правоохранительных органов государства.

Особое значение имеет деятельность по предупреждению совершения правонарушений в указанный период. Предупреждение правонарушений представляет собой систему мер, предпринимаемых ор-

¹ © Сизов И. Ю., 2019.

ганами власти (их представителями), общественными организациями, и другими заинтересованными лицами, направленных на противодействие стимулирующим деликтность процессам, цель которых – противопоставление обществу образа потенциальных правонарушителей, предотвращение совершения новых правонарушений.

Одним из направлений предупреждения административной деликтности во время проведения крупных международных спортивных мероприятий является обеспечение соблюдения порядка пребывания и постановки на учет иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию в качестве зрителей.

В период, начинающийся за десять дней до даты проведения первого матча чемпионата мира по футболу 2018 г. и заканчивающийся в день последнего матча ЧМ-2018 (с 4 июня по 15 июля 2018 г.), иностранные граждане и лица без гражданства, прибывающие в Российскую Федерацию в качестве зрителей, въезжают в Российскую Федерацию, а в период, начинающийся за десять дней до даты проведения первого матча и заканчивающийся через десять дней после даты проведения последнего матча ЧМ-2018 (с 4 июня по 25 июля 2018 г.), иностранные зрители выезжают из Российской Федерации без оформления виз по действительным документам, удостоверяющим их личность и признаваемым Российской Федерацией в этом качестве, и паспорту болельщика (персонифицированной карте зрителя), как на бумажном носителе, так и в электронной форме.

Паспорт болельщика подтверждает право иностранного зрителя на въезд в Российскую Федерацию, пребывание в Российской Федерации и выезд из Российской Федерации в вышеуказанный период.

Паспорт болельщика (FAN ID) представляет собой персонифицированную карту зрителя, которая является частью системы идентификации футбольных болельщиков и выдается в целях безопасного пребывания зрителей ЧМ-2018 на стадионах проведения матчей. Такую карту должен получить каждый зритель, купивший билет на футбольные матчи ЧМ-2018.

Паспорт болельщика является именованным, оформляется бесплатно, единожды на каждого зрителя и представляет собой заламинированный бланк. Успешная практика использования таких паспортов в интересах учета зрителей сложилась во время Олимпийских зимних игр в Сочи в 2014 г. и позднее – в рамках организации и проведения Кубка конфедераций 2017 г.

Порядок осуществления миграционного учета иностранных граждан на территории Российской Федерации регламентируется Федеральным законом от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) и Правилами осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9. На территориях городов Волгоград, Екатеринбург, Казань, Калининград, Москва, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Самара, Санкт-Петербург, Саранск, Сочи в период с 25 мая по 25 июля 2018 г. в связи с проведением ЧМ-2018 сокращены сроки постановки на учет по месту пребывания и регистрации по месту жительства граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Во исполнение подпункта «д» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 г. и Кубка конфедерации FIFA 2017 г.» (далее – Указ) принимающая сторона или непосредственно иностранный гражданин в случаях, предусмотренных частями 3, 3.1, 4 ст. 22 Федерального закона, для постановки иностранного гражданина на учет по месту пребывания обязаны в течение одних суток (24 часа) со дня прибытия иностранного гражданина в место пребывания, расположенного в городе проведения спортивных мероприятий, обратиться в соответствующий территориальный орган МВД России и представить уведомление о прибытии иностранного гражданина в место пребывания и другие необходимые документы в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Следует обратить внимание, что указанный срок исчисляется со дня прибытия иностранного гражданина в место пребывания, а не со дня его въезда в Российскую Федерацию.

Требования, касающиеся порядка постановки на учет по месту пребывания или регистрации по месту жительства, установленные подпунктами «а»–«д» пункта 4 Указа, не распространяются только на граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, являющихся участниками чемпионата мира по футболу 2018 г., а также представителей FIFA, дочерних организаций FIFA,

конференций и национальных футбольных ассоциаций, включенных в списки FIFA.

По вопросу осуществления учета по месту пребывания представителей дипломатического корпуса, прибывающих на работу в Российскую Федерацию в период проведения спортивных мероприятий, из п. 4 Указа не следует, что вводимые особенности миграционного учета иностранных граждан распространяются на представителей упомянутой категории лиц.

В период проведения спортивных мероприятий направление уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания и необходимых документов через Почту России, многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) или Единый портал предоставления государственных и муниципальных услуг (функций) не допускается.

Если иностранный гражданин планирует находиться в городе проведения спортивных мероприятий менее одних суток, то допускается отсутствие постановки его на учет по месту пребывания, за исключением случая его нахождения в организации, оказывающей гостиничные услуги.

В качестве принимающей стороны могут выступать как граждане России, так и постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане или лица без гражданства (имеющие вид на жительство), а также юридические лица, их филиалы или представительства, у которых иностранный гражданин будет фактически проживать (находиться).

При размещении иностранного гражданина в гостинице принимающей стороной для него является администрация гостиницы.

Иностранный гражданин для заполнения бланка уведомления о прибытии в место пребывания предъявляет принимающей стороне документ, удостоверяющий его личность, и миграционную карту. В случае прибытия в новое место пребывания дополнительно предъявляется отрывная часть уведомления о прибытии по прежнему месту пребывания в Российской Федерации.

Принимающая сторона заполняет уведомление о прибытии, которое вместе с копией всех страниц документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, а также копией миграционной карты представляется непосредственно в орган миграционного учета, где незамедлительно проставляется соответствующая отметка о приеме

уведомления о прибытии, после чего отрывная часть уведомления возвращается принимающей стороне.

Далее принимающая сторона передает иностранному гражданину отрывную часть уведомления о прибытии, наличие которой у него подтверждает его постановку на миграционный учет.

Государственная пошлина за постановку на учет по месту пребывания не взимается. Непредставление принимающей стороной в орган миграционного учета миграционной карты не является основанием для отказа в приеме документов, необходимых для постановки иностранного гражданина на учет по месту пребывания.

У иностранных граждан, которые в период проведения ЧМ-2018 планируют проживать и передвигаться по территории Российской Федерации на автобусах, «автодомах», личном автотранспорте, маломерных судах и т. п., отсутствуют место пребывания и принимающая сторона в том смысле, в котором эти понятия тракуются Федеральным законом, данная категория иностранных граждан не подлежит постановке на учет по месту пребывания.

Иностранные граждане, не поставленные на учет по месту пребывания, не подлежат ответственности за нарушение правил миграционного учета, за исключением случаев, когда обязанность сообщить сведения о месте своего пребывания возложена на соответствующего иностранного гражданина.

К данным случаям относится пребывание иностранного гражданина в жилом помещении, принадлежащем ему на праве собственности, а также когда иностранный гражданин, являющийся высококвалифицированным специалистом, выступает в качестве принимающей стороны для членов своей семьи.

Кроме того, иностранному гражданину необходимо самостоятельно уведомить подразделение по вопросам миграции территориального органа МВД России о своем прибытии в место пребывания при наличии документально подтвержденных уважительных причин (например: болезнь, физическая невозможность и т. д.), препятствующих принимающей стороне самостоятельно направить уведомление в орган миграционного учета.

Постоянно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин (иностранец, имеющий вид на жительство) вправе самостоятельно уведомить о своем прибытии в место пребывания непосредственно соответствующее подразделение по вопросам

миграции территориального органа МВД России с письменного согласия принимающей стороны.

В целях своевременного осуществления миграционного учета иностранных зрителей в территориальных органах МВД России целесообразно организовать ежедневный прием заявителей, в том числе в выходные и нерабочие праздничные дни.

Введенные Указом усиленные меры безопасности направлены на обеспечение и исполнение установленных Конституцией Российской Федерации гарантий соблюдения прав каждого, кто законно находится на территории Российской Федерации, а также на реализацию национальных интересов Российской Федерации.

В целях оптимизации механизма постановки на учет по месту пребывания и регистрации по месту жительства иностранных граждан и лиц без гражданства, а также с учетом высокой мобильности передвижения указанной категории лиц в период проведения ЧМ-2018 считаем уместным предусмотреть увеличение срока осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в период спортивного мероприятия до трех суток, а также направление уведомления о прибытии иностранного гражданина в место пребывания через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг, что позволит существенно снизить нагрузку на сотрудников территориальных органов внутренних дел.

Список литературы

1. Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

3. Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 202 «Об особенностях применения усиленных мер безопасности в период проведения в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедерации FIFA 2017 года» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Бондарь Е. О. Государственный контроль (надзор) как важная функция управленческой деятельности : материалы Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности в Крымском федеральном округе». – Краснодар : Краснодарский ун-т МВД России, 2016. – С. 34–38.

5. Шурухнова Д. Н. Основные направления международного сотрудничества по борьбе с административными правонарушениями // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. – 2016. – № 1(30). – С. 93–95.

6. Административно-правовая охрана общественного порядка при проведении спортивных мероприятий : монография / Г. Н. Василенко [и др.]; под. ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. – Домодедово : ВИПК МВД России, 2018. 98 с.

7. Василенко Г. Н., Ковалева К. Н. Роль взаимодействия общественных объединений с органами внутренних дел по вопросам обеспечения правопорядка на территории Российской Федерации // В сб.: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3-х ч. / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова, 2017. – С. 164–168.

*ЖАЛСАНОВ БАТОР ЦЫДЕНДАМБАЕВИЧ¹,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

ОРГАНЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В МИГРАЦИОННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

Миграционные правоотношения предполагают наличие органов исполнительной власти, обеспечивающих непосредственное регулирующее воздействие на них. При этом полномочия данных органов должны быть четко закреплены в нормативных правовых актах.

Вопросам осуществления исполнительной власти органами государственной власти посвящено множество научных исследований. Достаточно подробное внимание уделялось также и компетенции органов исполнительной власти в сфере миграции, правовым и организационным формам реализации исполнительной власти в миграционных правоотношениях. В то же время в проведенных исследованиях авторами не уделяется внимание вопросам механизма реализации в правоприменительной практике указанных форм органами исполнительной власти.

Для получения ответа на поставленный вопрос необходимо проанализировать российское законодательство с учетом специфики каждого органа исполнительной власти, реализующего свои полномочия в сфере миграции. Традиционно анализ такого рода полномочий начинают с Президента Российской Федерации, как гаранта Конституции Российской Федерации, и Правительства Российской Федерации [1].

Многообразие правоотношений, возникающих в сфере миграции, обуславливает их сложность и системность. Для охвата всех правоотношений необходимо создание комплекса компетенций органов исполнительной власти, способных охватить это многообразие.

К примеру, одним из квалифицирующих принципов комплексности может являться федеральное устройство Российской Федерации. Так, миграционные правоотношения могут складываться в связи с защитой прав и законных интересов иностранных граждан, участием их в различного рода правоотношениях. Эти вопросы отнесены, в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации, к совместному ведению

¹ © Жалсанов Б. Ц., 2019.

Российской Федерации и ее субъектов, что указывает на участие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в миграционных правоотношениях.

В связи с этим особый интерес для нас представляют органы исполнительной власти федерального уровня, участвующие в правоотношениях в сфере миграции, перечень которых может быть установлен или Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. Здесь необходимо указать, что для одних органов миграционные вопросы включены непосредственно в их функциональные обязанности, для других они обозначены в качестве вспомогательных полномочий.

Основной федеральный орган исполнительной власти, функциональные обязанности которого непосредственно указывают на его участие в миграционных правоотношениях, – это Министерство внутренних дел Российской Федерации, в частности, его структурное подразделение Главное управление по вопросам миграции МВД России – фактически правопреемник Федеральной Миграционной Службы.

Приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. утверждающим Положение, на Главное управление по вопросам миграции МВД России возложен широкий круг задач по обеспечению и осуществлению в пределах своей компетенции функций Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции.

Следующим органом, формирующим и активно реализующим государственную миграционную политику в Российской Федерации, является Министерство иностранных дел Российской Федерации.

Основополагающим для данного органа нормативным правовым актом является Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865, утверждающего Положение о министерстве иностранных дел Российской Федерации.

В соответствии с которым МИД России координирует международную деятельность федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в целях проведения единой политической линии Российской Федерации в отношениях с иностранными государствами и международными организациями и реализации международных прав и обязательств Российской Федерации. В рамках этой задачи Министерст-

ву иностранных дел определены полномочия, закрепленные в разделе II Положения.

Здесь хотелось бы заметить, что МИД России, в пределах своей компетенции, напрямую не занимается вопросами миграции. Полномочия его носят вспомогательный характер и могут заключаться в следующем: оформлении паспортно-визовой документации; координации вопросов получения гражданства; выдаче приглашения на въезд в страну; содействию в вопросах депортации граждан и др.

Помимо вышеуказанных органов исполнительной власти, полномочия в правоотношениях в сфере миграции в качестве вспомогательных обозначены в подзаконных нормативных актах следующих органов:

- Министерство труда и занятости населения Российской Федерации;
- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- Министерство юстиции Российской Федерации;
- Министерство здравоохранения Российской Федерации;
- Министерство культуры Российской Федерации;
- Министерство сельского хозяйства Российской Федерации;
- Министерство спорта Российской Федерации;
- Федеральная служба Российской Федерации;
- Федеральное агентство по делам национальностей.

В итоге хотелось бы отметить, что в условиях глобализации экономических институтов, являющихся основополагающим фактором миграционных процессов, все больше органов исполнительной власти Российской Федерации будут вовлечены во вновь возникающие правоотношения в сфере миграции. В связи с этим необходимо предусмотреть, чтобы данные органы могли адекватно сложившимся отношениям изменять свой правовой статус, функциональные полномочия, подзаконную нормотворческую деятельность и т. д.

Список литературы

1. Акимова С. А. Полномочия органов исполнительной власти в сфере миграции // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 11. – С. 45–47.

2. Ковшевацкий В. И. Административное принуждение в системе государственного принуждения // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2016. – № 1. – С. 22–24.

3. Бочаров С. Н., Власенков В. В., Зырянов С. М., Лисицына Е. В., Малахова Н. В., Сизов И. Ю., Стащенко С. П., Хадисов Г. Х., Василенко Г. Н. Административное право Российской Федерации: курс лекций. – М., 2013. Ч. 1.

*ШУРУХНОВА ДИАНА НИКОЛАЕВНА¹,
профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя
кандидат юридических наук, доцент*

УПРАВЛЕНИЕ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В ЕАЭС

Одной из фундаментальных основ современных интеграционных объединений является свобода передвижения лиц. Так, ст. 21 ДФЕС гарантирована свобода передвижения и выбор места жительства гражданам Европейского Союза. Субъективное право на свободу передвижения для граждан ЕС означает право покинуть любое государство, в том числе и государство – член ЕС, гражданином которого является лицо, с целью проживания на тех же условиях в другом государстве-члене, гражданством которого гражданин Союза не обладает. Свобода передвижения лиц в интеграционных объединениях рассматривается в широком и узком смысле. В узком смысле свобода передвижения лиц включает свободу передвижения работников. В то время как в широком смысле свобода передвижения лиц включает не только свободу передвижения работников, но и неработающих лиц (студентов, пенсионеров), свободу передвижения граждан третьих стран, безвизовое передвижение лиц в Шенгенском пространстве [3].

Право на свободу передвижения работников является основополагающей основой интеграции в рамках ЕАЭС. Статьей 1 Договора о Евразийском экономическом союзе установлена свобода движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Отдельно вопросам трудовой миграции посвящен Раздел XXVI Договора.

Создание и функционирование в современном мире различных интеграционных объединений предопределяет необходимость выделения новых видов миграции. Помимо традиционного выделения внутренней

¹ © Шурухнова Д. Н., 2019.

(внутригосударственной) и внешней миграции, следует выделять также миграцию внутри интеграционного объединения, а также внешнюю миграцию интеграционного объединения. Необходимость выделения новых уровней миграции предопределяется правом на свободное перемещение в рамках интеграционного объединения лиц и вытекающей из этого необходимости согласованной миграционной политики государств – членов объединения.

Управление миграционными процессами в интеграционных объединениях усложняется не только за счет «накладывания» новых уровней миграции, необходимости выработки единой миграционной политики в рамках объединения, но и за счет неоднородности социально-экономического и политического развития государств-членов. Как правило, в рамках интеграционных объединений выделяются государства-реципиенты (принимающие мигрантов, в том числе и трудовых) и государства-доноры.

На экономику и политическую ситуацию государства (как реципиентов, так и доноров) миграционные процессы могут оказывать как позитивное, так и негативное влияние. Экспертами выделяются следующие положительные последствия трудовой миграции для государства-реципиента: смягчение проблемы дефицита рабочей силы, обеспечение занятости на неквалифицированных работах, в «непрестижных» сферах, появление ресурса для региональных сдвигов в экономике за счет возможностей расселения мигрантов в определенных регионах, снижение стоимости рабочей силы и общих издержек, увеличение сбора налогов от заработной платы мигрантов, увеличение товарооборота между страной-экспортером и страной-импортером трудовых ресурсов и др. К негативным последствиям относятся: демпинг на рынке труда, приводящий к снижению заработной платы местных работников, рост безработицы среди местного населения, блокирование возможности внедрения трудосберегающих технологий, концентрация трудовых мигрантов не в отраслях и регионах, испытывающих нужду в дополнительной рабочей силе, а там, где можно рассчитывать на быстрый заработок, рост государственных расходов на миграционную политику и др. [2].

В рамках ЕАЭС Российская Федерация выступает государством-реципиентом рабочей силы. Так, в 2015 г. в Российскую Федерацию въехало около 835 тыс. граждан государств ЕАЭС с целью осуществления трудовой деятельности, более половины из которых составляли граждане Киргизской Республики (354 тыс.). Для сравнения: в Респуб-

лику Беларусь за аналогичный период въехало для осуществления трудовой деятельности 3 328 чел. [1]

Государствами-донорами являются Армения и Киргизия. По данным ГУВМ МВД России, в 2017 г. на миграционный учет в Российской Федерации поставлено 657 648 граждан Армении, из которых для осуществления трудовой деятельности – 232 247; граждан Киргизии – 879 575 и 376 863 соответственно [8].

Казахстан среди стран ЕАЭС занимает уникальную позицию, выступая страной, одновременно и принимающей, и экспортирующей рабочую силу. Из северных приграничных областей Казахстана трудовые мигранты едут в соседние области России, Алматы, Астану и западные области Казахстана, являющиеся мигрантопринимающими [4].

Создание единого рынка труда и свободного движения рабочей силы в рамках ЕАЭС означает отсутствие барьеров для осуществления трудовой деятельности на всем интеграционном пространстве для граждан государств-членов объединения, создание социальных условий для проживания и работы в любом из государств-членов (медицинское страхование, унифицированные профессиональные стандарты, признание дипломов об образовании). В рамках углубления интеграции обсуждаются вопросы о создании единой электронной биржи труда, вопросы пенсионного обеспечения.

Вместе с тем, создание единого рынка труда ЕАЭС со свободным перемещением по территории Союза обостряет ситуацию в сфере нелегальной миграции на территории ЕАЭС граждан третьих стран. Эффективной формой борьбы с нелегальной миграцией является использование существующих в рамках иных межгосударственных объединений на постсоветском пространстве инструментов, в частности, проведение ОДКБ операции «Нелегал».

Можно констатировать формирование в рамках ЕАЭС уникальной евразийской миграционной системы. Вырабатываются механизмы управления миграционными процессами, способные, в свою очередь, выступать индикаторами успешности интеграции.

Управление миграционными процессами оказывает непосредственное влияние на миграционную ситуацию, складывающуюся как внутри каждого отдельного государства, так и в рамках объединения в целом. Миграционная ситуация во многом зависит от развития интеграции в целом. Эксперты рассматривают два основных сценария развития миграционной ситуации в ЕАЭС. Первый сценарий рассматривает пер-

спективы географического расширения ЕАЭС, в частности, за счет Таджикистана, и его влияние на миграционную ситуацию. Развитие единого рынка труда способствует демографическому и территориальному расширению интеграционных объединений. Стремление к поиску и принятию новых стран видится закономерным решением. ЕАЭС является перспективной формой развития интеграции в рамках бывшего СССР. Членство Таджикистана в ЕАЭС позволит получить доступ к единому рынку труда. Для России и Казахстана, как основных принимающих стран, заинтересованных в трудовых ресурсах, это позволит легализовать мигрантов, увеличить доходы бюджетов за счет уплаты подоходного налога [5]. Углубление интеграции рассматривается в качестве второго сценария развития миграционной ситуации на евразийском пространстве. Встает вопрос о возможности дальнейшего развития взаимных связей в контексте национальных интересов и суверенитета каждого участника объединения. Нельзя не согласиться, что стабилизация единого рынка труда ЕАЭС возможна только при условии не только расширения интеграции за счет увеличения количества членов, но и изменения качества трудовых мигрантов. Низкий уровень профессиональной подготовки приводит к обострению социально-экономических проблем [5].

Необходимым условием успешного развития интеграции является скоординированная, согласованная миграционная политика государств – участников ЕАЭС. В этой связи весьма странным является отсутствие в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации упоминания о мероприятиях, направленных на развитие миграционной ситуации в ЕАЭС. Отмечается, что разработка Концепции осуществлена с учетом отечественного и международного опыта в сфере управления миграционными процессами и обусловлена необходимостью обозначения стратегических ориентиров миграционной политики во взаимосвязи с ожидаемыми перспективами экономического, социального и демографического развития Российской Федерации, внешней политики Российской Федерации и интеграционными процессами на территориях государств – участников Содружества Независимых Государств, Таможенного союза и Единого экономического пространства, а также с общемировыми тенденциями глобализации. Вместе с тем, предусмотренные Концепцией направления международного сотрудничества в сфере миграции не учитывают специфики ЕАЭС как интеграционного объединения со сформированным единым рынком труда.

Список литературы

1. Алиев С. Б. Трудовая миграция и социальное обеспечение трудящихся в Евразийском экономическом союзе. – М., 2016.
2. Гребенюк А. А. Как трудовая миграция влияет на экономику стран-реципиентов рабочей силы? URL: <https://ru.ictsd.org/bridges-news>.
3. Кашкин С. Ю. Право Европейского Союза : учебник для академического бакалавриата. – М. : Юрайт, 2016.
4. Полетаев Э. Миграция в странах ЕАЭС: зовут рабочих, а приезжают люди. URL: <https://www.ritmearasia.org/news-2018-01-03>.
5. Рязанцев С. В., Тер-Акопов А. А. Два сценария развития миграционной ситуации в ЕАЭС в условиях усиления экономической интеграции. URL: <https://ru.ictsd.org/bridges-news>.
6. Бочаров С. Н., Власенков В. В., Зырянов С. М., Лисицына Е. В., Малахова Н. В., Сизов И. Ю., Стащенко С. П., Хадисов Г. Х., Василенко Г. Н. Административное право Российской Федерации : курс лекций предназначен для курсантов и слушателей Московского университета МВД России. – М., 2013. Ч. 1.
7. Василенко Г. Н., Ковалева К. Н. Роль взаимодействия общественных объединений с органами внутренних дел по вопросам обеспечения правопорядка на территории Российской Федерации // В сб.: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвященной 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича: в 3-х частях / под ред. Ю. Е. Аврутина, А. И. Каплунова, 2017. – С. 164–168.
8. Официальный сайт ГУВМ МВД России: https://мвд.рф/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm.

*ЗЫРЯНОВ СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ¹,
профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
ведущий научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

ЦЕЛИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ

Миграционные отношения ввиду их значимости остаются в центре внимания ученого сообщества и законодателя. По вопросам правового регулирования миграционных отношений опубликовано значительное число научных работ по различным профилям научных специальностей, в целях совершенствования нормативно-правового регулирования принимаются федеральные законы, вносятся изменения в уже действующие законодательные акты². Активное реформирование законодательства свидетельствует о стремлении оперативно реагировать на изменяющиеся условия и в то же время вызывает вопросы относительно наличия долговременной концепции правового регулирования миграционных отношений или устойчивых представлений о том, какими законодатель видит эти отношения в идеале.

В работах, в которых рассматриваются проблемы правового регулирования миграционных отношений, чаще говорят о совершении каких-то действий, принятии решений в «целях регулирования миграции» [6] и даже о необходимости совершенствования законодательства «с целью регулирования миграционной политики» [2]. Иногда встречаются иные словосочетания, например, «в целях регулирования рациональной численности населения» [9], «цели регулирова-

¹ © Зырянов С. М., 2019.

² Так, в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» изменения вносились 91 Федеральным законом, причем активность законодателя изменялась. Если до 2009 г. принималось по 2–3 федеральных закона изменяющих указанный Федеральный закон, то в 2010 г. было принято 7 таких федеральных законов, в 2011 г. – 10, в 2012 г. – 6, в 2013 г. – 16, в 2014 г. – 14, в 2015 г. – 12, в 2016 г. – 2, в 2017 г. – 8.

ния миграционных потоков» [3], «цели регулирования размещения ... трудящихся-иммигрантов» [7] и т. д.

В то же время, предпринимаются попытки определить именно цель регулирования миграционных отношений. Так, Н. Н. Федсеева и Е. В. Филимонова, в целом совершенно справедливо называют целью регулирования миграционных отношений «создание благоприятных условий, способствующих реализации интересов личности, общества и государства, при соблюдении прав и свобод человека для его свободного передвижения по территории России, а также урегулирование общественных отношений нормами миграционного законодательства» [11].

Однако регулирование миграции, миграционных потоков, размещения мигрантов, трудовых отношений с их участием и т. д. не может быть целью. Это средства достижения каких-то гораздо более общих целей или целей более высокого уровня. Представляется, что прежде, чем регулировать миграционные отношения, необходимо определиться, какую цель мы преследуем, какими мы хотим видеть эти миграционные отношения. В этом отношении стоит поддержать Д. Ю. Горохова, обращающего внимание на то, что миграционные процессы развиваются у нас в стране хаотично, долгосрочный курс развития миграционной политики не выработан, что не позволяет эффективно использовать миграционный потенциал стран, с которыми осуществляется миграционный обмен, и самой Российской Федерации [5]. На необходимость выработки целей, задач, принципов и направлений миграционной политики указывает также О. Д. Воробьева [4].

В документах стратегического развития вопросы миграции, как правило, рассматриваются двояко. При этом речь может идти как о внутренней, так и о внешней миграции населения.

С одной стороны, отмечается важность стабилизации численности населения, улучшения демографической ситуации (что, вероятно, должно предполагать не стабилизацию численности населения, а стабилизацию роста численности населения), возвращения соотечественников, интеграции, социализации и адаптации мигрантов, снижения дефицита трудовых ресурсов, привлечения квалифицированных специалистов [12, 13]. Все эти и некоторые другие аналогичные положения повторяются во всех последующих документах соответствующей направленности.

В целях реализации указанных положений разработана Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом [14], было существенно смягчено законодательство, регулирующие вопросы трудоустройства, регистрации иммигрантов, получения российского гражданства соотечественниками и т. д.

С другой стороны – миграция (в первую очередь, иммиграция), а также «утечка мозгов» – эмиграция наиболее активных и квалифицированных граждан рассматриваются как угрозы безопасности. Иммиграция в этом ключе воспринимается как угроза общественной безопасности, связанная с терроризмом, экстремизмом, нарушениями трудовых прав российских граждан и т. д. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается обострение угроз, связанных с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности [15]. Кроме того, там упомянуты преступные транснациональные группировки, осуществляющие незаконный оборот наркотических средств и психотропных веществ, торговлю людьми, организацию незаконной миграции и т. д.

Незаконная миграция воспринимается как угроза государственной и общественной безопасности, а также национальной безопасности в области экономики.

В качестве противодействия угрозам в Стратегии называются: обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, совершенствование миграционного учета, распределения мигрантов по регионам. При этом требуется учитывать этнические, языковые, культурные, религиозные особенности мигрантов и потребности регионов в трудовых ресурсах.

Меры правового регулирования миграционных отношений в целях противодействия угрозам безопасности выражаются в специфических формах, прежде всего, в нормах, устанавливающих административную ответственность и иные меры административного принуждения.

В этой связи представляют интерес положения статей Особенной части КоАП РФ, предусматривающие особые меры ответственности за совершение административных правонарушений иностранными гражданами и лицами без гражданства. В их числе положения ч. 5 ст. 5.26, ч. 6 ст. 6.8, ч. 2 ст. 6.9, ч. 2 ст. 6.13, ч. 2 ст. 6.116.1, ч. 3 и 4 ст. 6.21, ч. 1.1 ст. 18.12, ч. 3 ст. 20.20 КоАП РФ. Многие из них были введены Феде-

ральными законами от 18 декабря 2010 г. № 417-ФЗ, от 1 марта 2012 г. № 18-ФЗ, от 29 июня 2013 г. № 135-ФЗ, от 22 декабря 2014 г. № 446-ФЗ, от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ. Этими положениями предусматривается усиление административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства, применение в качестве обязательной меры административной ответственности назначения административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства¹.

В то же время на концептуальном уровне признается потребность экономики страны в притоке трудовых ресурсов, в развитии рынка труда и обеспечении прав граждан Российской Федерации, повышения их мобильности, создании условий для свободного перетока квалифицированных кадров между субъектами Российской Федерации в соответствии с потребностями регионального развития. В действительности же меры по реализации этих концептуальных положений не принимаются (и не разрабатываются), но усиливается контроль за передвижением российских граждан между регионами, ответственность за нарушение порядка регистрации граждан по месту пребывания и жительства, усиливается ответственность российских граждан и организаций (как принимающей стороны) за нарушения порядка предоставления иностранным гражданам жилых помещений, трудоустройства и их регистрации по месту пребывания и жительства. Разумеется, любые ужесточения в этой части не способствуют привлечению в страну прежде всего законопослушных трудовых мигрантов.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации № 167-МВД России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции. Однако МВД России, в силу специфики своего

¹ Необходимо учитывать, что назначение данного административного наказания влечет довольно значительные правовые последствия, причем такие последствия предусматриваются как КоАП РФ, так и независимо от него миграционным законодательством. В соответствии со ст. 4.6 КоАП РФ выдворенный из России иностранный гражданин считается совершившим правонарушение в течение года после окончания исполнения соответствующего постановления, а в соответствии с Федеральным законом от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» выдворенный иностранный гражданин лишается права вновь въехать в Россию в течение пяти лет после выдворения.

административно-правового статуса, не может полностью охватить сферу миграции и осуществлять регулятивные функции в этой сфере. Такое регулирование не свойственно МВД России как правоохранительному органу. Не случайно в странах, где министерства внутренних дел участвуют в реализации миграционной политики (Германия, Италия, Великобритания и др.), к их ведению относятся лишь отдельные вопросы выдачи разрешений на въезд и пребывание в стране, миграционный контроль, предоставление гражданства и исполнение решений о депортации и выдворении. Другие вопросы, связанные именно с реализацией регулятивных функций, осуществляют либо самостоятельные службы, либо органы труда и занятости, социальной защиты – министерства труда, министерства социального развития и т. д. [10]

Необходимо признать, что миграционные отношения в России нуждаются в комплексном нормативно-правовом регулировании, развивающемся на научной основе, с преобладанием регулятивных, а не охранительных и запретительных механизмов, с учетом потребностей экономического развития и внутренних миграционных процессов. А разрабатываемые и утверждаемые концептуальные правовые документы должны содержать реальные и реализуемые положения, а не абстрактные лозунги и призывы.

Список литературы

1. Бочаров С. Н., Власенков В. В., Зырянов С. М., Лисицына Е. В., Малахова Н. В., Сизов И. Ю., Стащенко С. П., Хадисов Г. Х., Василенко Г. Н. Административное право Российской Федерации. Курс лекций предназначен для курсантов и слушателей Московского университета МВД России. – М., 2013. Ч. 1.

2. Баранов В. А., Приженникова А. Н. Трудовая миграция: актуальные вопросы // Миграционное право. – 2016. – № 4. – С. 8–10; СПС «КонсультантПлюс».

3. Бекашев Д. К., Иванов Д. В. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции : монография. – М. : Проспект, 2013; СПС «КонсультантПлюс».

4. Воробьева О. Д. Миграция населения. – М., 2001. Вып. 6.

5. Горохов Д. Ю. Актуальные правовые аспекты совершенствования миграционной политики России // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 5–8; СПС «КонсультантПлюс».

6. Жеребцов А. Н., Шерстобоев О. Н. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (постатейный); СПС «КонсультантПлюс».

7. Макарова Л. В. Миграционный мост между Россией и странами Центральной Азии и роль в нем этнических аспектов межгосударственных миграций // Миграционное право. – 2012. – № 4. – С. 16–19; СПС «КонсультантПлюс».

8. Малышев Е. А. Государственное управление в сфере внешней трудовой миграции: теория и практика: монография. – М. : Юстицинформ, 2017; СПС «КонсультантПлюс».

9. Петрова Ю. А. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

10. Прудникова Т. А. Административно-правовое регулирование миграционных процессов (современность и перспективы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2016. – С. 22–23.

11. Федосеева Н. Н., Филимонова Е. В. Становление и основные проблемы миграционного права в Российской Федерации // Миграционное право. – 2010. № 2. – С. 24–28 // СПС «КонсультантПлюс».

12. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 47, ст. 5489.

13. Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 42. Ст. 5009.

14. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 26, ст. 2820.

15. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016.– № 1 (ч. 2), ст. 212.

16. Указ Президента Российской Федерации от 2 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 52 (ч. 5), ст. 7614.

*БОНДАРЬ ЕЛЕНА ОЛЕГОВНА¹,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

НАПРАВЛЕНИЯ РАБОТЫ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ НА ДАЛЬНИЙ ВОСТОК

В 2014 г. в Дальневосточном макрорегионе были созданы территории со специальным правовым режимом предпринимательской (инвестиционной) деятельности – территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР). Реализация этого проекта невозможна без привлечения соответствующих трудовых ресурсов, что в общем-то является достаточно трудноосуществимым в настоящее время, и это обусловлено ухудшением демографической ситуации в регионе [2].

ТОР – это экономические зоны, создающиеся в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [3], при работе в которых резидентам предоставляются масштабные налоговые льготы. На данном этапе на Дальнем Востоке создано 18 ТОР [8].

Сегодня ключевой проблемой Дальнего Востока являются отток населения и дефицит трудовых ресурсов. Поэтому вопрос закрепления и привлечения трудовых ресурсов в экономику региона первостепенен.

На современном этапе необходимо создать единую систему управления развитием Дальнего Востока, особенно в части кадрового обеспечения новых экономических проектов. То есть должна быть сформирована

¹ © Бондарь Е. О., 2019.

модель взаимодействия между бизнесом, государством, региональными органами исполнительной власти по привлечению кадровых ресурсов.

В целях оптимизации деятельности, а также достижения основных целей и задач в этом направлении государством предприняты определенные меры. Так, было создано Агентство по привлечению человеческого капитала на Дальнем Востоке (далее – Агентство) [4]. Права по учреждению Агентства и управлению им делегировано государством Министерству по развитию Дальнего востока (далее – Минвостокразвития). В настоящее время необходимо разработать и задействовать комплекс мер, направленных на определение основных источников концентрации трудовых ресурсов, потенциально относящихся к категории доноров для субъектов, входящих в состав Дальневосточного Федерального округа, в том числе с акцентом на субъекты, территория которых отнесена к перечню территорий приоритетного заселения, определенных Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 г. № 848-Р [5].

Основными составляющими для пополнения трудовых ресурсов на Дальнем Востоке являются иностранные граждане, проживающие в странах ближнего зарубежья (СНГ) и граждане Российской Федерации, проживающие на территории иных субъектов Российской Федерации. Работу необходимо проводить в комплексе с категорией работодателей, желающих осуществить подбор и расстановку профессиональных кадров в организациях и на предприятиях Дальнего Востока и в направлении подбора и привлечения потенциальных работников, желающих осуществлять трудовую деятельность на Дальнем Востоке. Итак, по нашему мнению, было бы целесообразно построить работу по следующим направлениям:

- 1) работа с работодателями;
- 2) работа с иностранными гражданами;
- 3) работа с гражданами Российской Федерации;
- 4) информационная и подготовительная работа [6].

И в качестве вывода отметим, что несмотря на некоторое замедление темпов экономического роста в последние годы, приоритетными экономическими центрами мировой экономики являются страны Азиатско-Тихоокеанского региона, удельный вес которых возрастает и в производстве валового мирового продукта, и в международной торговле. Это и является на сегодня одним из факторов, почему именно развитие Сибири и Дальнего Востока Президент Российской Федерации В. В. Путин

назвал национальным приоритетом на весь XXI в. [7]. А «правильная» реализация политики встраивания Дальневосточного макрорегиона в общий процесс и динамику развития Азиатско-Тихоокеанского региона и освоения его огромного потенциала требует не только экономического развития, технической и технологической модернизации производства, кардинального улучшения инвестиционного климата, но и стимулирования демографических процессов [2]. Отметим актуальность и важность реализации на практике различных направлений работы по привлечению трудовых ресурсов на Дальний Восток, чему, полагаем, будет способствовать и наша авторская концепция программы работы в направлении достижения основных целей и решения задач по привлечению человеческого капитала на Дальний Восток.

Список литературы

1. Бочаров С. Н., Власенков В. В., Зырянов С. М., Лисицына Е. В., Малахова Н. В., Сизов И. Ю., Стащенко С. П., Хадисов Г. Х., Василенко Г. Н. Административное право Российской Федерации : курс лекций. – М., 2013. Ч. 1.

2. Рязанцева М. В. Стимулирование притока трудовых ресурсов на территории опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока // Российское предпринимательство. – 2015. – Т. 16. – № 18.

3. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

4. План деятельности Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока на период 2016–2021 годы (утв. Минвостокразвития России 20 июля 2016 г. № АГ-43) // СПС «КонсультантПлюс».

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 мая 2013 г. № 849-р (ред. от 07.10.2017 г.) «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 22, ст. 2849.

6. Бондарь Е. О., Смирнова В. В. Правовые проблемы привлечения трудовых ресурсов на Дальний Восток // Современное право. – 2018. – № 6. – С. 37–42.

7. UPL: <https://irkutskmedia.ru/news/322190>.

8. URL://<https://minvr.ru/activity/territorii-operezhayushchego-razvitiya>.

*ПРУДНИКОВА ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА¹,
доцент кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук*

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ДОБРОВОЛЬНОГО ПЕРЕСЕЛЕНИЯ СООТЕЧЕСТВЕННИКОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ ЗА РУБЕЖОМ

Результаты выполнения Государственной программы в 2015–2017 гг. показывают, что интерес к ней со стороны соотечественников сохраняется [6].

Особенно на результаты выполнения Государственной программы повлияла сложившаяся внутривнутриполитическая ситуация на Украине.

Вместе с тем, анализ реализации Государственной программы свидетельствует о том, что существует ряд факторов, значительно осложняющих процесс привлечения в страну соотечественников из государств дальнего и ближнего зарубежья [1].

Во-первых, для существенного увеличения миграционного притока соотечественников по Государственной программе следует уделить внимание вопросам обеспечения адекватных условий для жизни и работы данной категории лиц на территориях вселения. В субъектах Российской Федерации, участвующих в Программе, необходимо создать миграционно-привлекательный климат. Для привлечения и закрепления переселенцев на территории субъектов Российской Федерации необходимо предпринимать ряд мер на региональном уровне. С этой точки зрения, прежде всего, необходимо найти пути решения вопроса временного и постоянного жилищного обустройства лиц, приезжающих в регионы по Государственной программе. И, в первую очередь, такие меры должны быть предприняты приоритетными субъектами Дальнего Востока и Восточной Сибири.

Во-вторых, Государственная программа предусматривает возможность переезда в Россию соотечественников не только для занятия трудовой деятельностью на определенные в региональной программе вакансии, но и для обучения в учебных заведениях профессионального образования, осуществления предпринимательской деятельности

¹ © Прудникова Т. А., 2019.

(в том числе в сфере сельского хозяйства), ведения личного подсобного хозяйства. Вместе с тем в региональных программах, утвержденных субъектами России, отсутствует механизм привлечения таких категорий соотечественников. В этой связи в 2016 г. руководителям субъектов и соответствующим федеральным ведомствам следует усовершенствовать вопрос о модернизации с этой точки зрения региональных программ переселения. Как представляется, в региональных программах необходимо шире использовать дифференцированные подходы к привлечению различных категорий соотечественников, предусмотреть льготные условия приема и обустройства переселенцев в субъектах Российской Федерации для определенных групп участников Государственной программы и членам их семей.

Следует сказать и о проблеме информационной помощи соотечественникам в ближнем зарубежье. Полагаем, что в настоящее время необходимы поиски механизмов их разрешения. На основании документов, изученных управлением СМИ Комитета Российской Федерации по печати, сделан вывод о четко просматривающейся тенденции некоторых зарубежных стран издавать газеты на русском языке, самим определять их тематику, а вот финансировать их – за счет Российской Федерации. Учитывая значимость СМИ для соотечественников за рубежом, приоритеты государственной политики и экономическое положение изданий, следует предоставлять русскоязычным периодическим изданиям соотечественников на безвозмездной основе материалы российских информационных агентств.

Нельзя не затронуть и вопросы языковой дискриминации соотечественников, которая проявляется в закрытии школ и вузов, ведущих обучение на русском языке, в сокращении числа газет и теле-, радиоканалов, издающихся и вещающих на русском языке, а также в ограничении реализации трудовых прав по основанию незнания государственного языка [4]. Полагаем, что удовлетворение образовательных потребностей соотечественников за рубежом, сохранение сферы распространения и функционирования русского языка, прежде всего, в государствах – участниках СНГ и государствах Балтии следует считать приоритетным направлением внешней политики России.

Также, по нашему мнению, в Административном регламенте при оформлении, выдаче и замене свидетельства участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих

за рубежом, следует предусмотреть следующие показатели доступности и качества предоставления государственной услуги:

– взаимодействие соотечественника с сотрудниками МВД России или территориального органа, участвующего в предоставлении государственной услуги, при оформлении свидетельства участника Государственной программы осуществляется два раза – при приеме заявления и прилагаемых к нему документов, а также при получении соотечественником свидетельства участника Государственной программы;

– количество взаимодействий с сотрудниками территориального органа, участвующего в предоставлении государственной услуги, при подаче соотечественником, проживающим в Российской Федерации, заявления и прилагаемых к нему документов в электронной форме сокращается до одного раза – при получении соотечественником свидетельства участника Государственной программы;

– взаимодействие соотечественника с сотрудниками МВД России или территориального органа, участвующего в предоставлении государственной услуги, при замене свидетельства участника Государственной программы осуществляется два раза – при подаче заявления о замене свидетельства участника Государственной программы и получении нового свидетельства участника Государственной программы.

Список литературы

1. Акимова С. А. Соотечественники: учебное пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2010

2. Акимова С. А. Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2014. – № 4.

3. Прудников А. С. К вопросу о переселении соотечественников в Российскую Федерацию // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 6.

4. Прудников А. С. О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 2. – С. 81–83.

5. Прудникова Т. А. Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Московского университета МВД России. Юбилейный выпуск. – 2013. – № 6.

6. Официальный сайт МВД России. URL: www.mvd.ru.

7. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прескурсоров и в сфере миграции». URL: www.garant.ru.

8. Бочаров С. Н., Власенков В. В., Зырянов С. М., Лисицына Е. В., Малахова Н. В., Сизов И. Ю., Стащенко С. П., Хадисов Г. Х., Василенко Г. Н. Административное право Российской Федерации : курс лекций предназначен для курсантов и слушателей Московского университета МВД России. – М., 2013. Ч. 1.

*ПРУДНИКОВ АНАТОЛИЙ СЕМЕНОВИЧ¹,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

**ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФУНКЦИИ КОНТРОЛЯ
И НАДЗОРА ЗА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕМ
ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Несмотря на то, что трудовая миграция представляет собой важную и емкую сферу жизнедеятельности и значительный сегмент рынков труда в странах СНГ, она исследована крайне слабо, отсутствуют и сколько-нибудь достоверные ее оценки. Это можно объяснить дезорганизацией рынка труда и, как следствие, невозможностью адекватного учета рабочей силы.

Трудовую миграцию можно охарактеризовать как динамический процесс по временному осознанному переселению населения с целью получения определенного заработка и возвращения на свою родину. При этом наиболее значимыми признаками трудовой миграции являются: целевая направленность, добросовестность, добровольность и возвратность [4]. Основными причинами трудовой миграции служат:

¹ © Прудников А. С., 2019.

безработица в странах с избыточным населением или низким уровнем социально-экономического развития; низкий уровень доходов трудящихся-мигрантов в своей стране, что заставляет их искать заработок в других государствах; всемирная глобализация – расширение и углубление хозяйственных и культурных связей между государствами.

Рассмотрение разных точек зрения на определение понятия трудовой миграции, а также выявление многообразия ее классификаций позволяет сделать следующие выводы:

– во-первых, разнообразные подходы к дефиниции понятия трудовой миграции обусловлены многими факторами при реализации данного явления в общественной жизни, которые зависят как от внешних воздействий, так и от субъективного желания самого трудящегося-мигранта;

– во-вторых, следует отметить, что трудовая миграция сегодня находится на этапе достаточного правового урегулирования как со стороны Российской Федерации, так и на международном уровне;

– в-третьих, трудовая миграция является одновременно как негативным явлением, так и позитивным. В процессе миграции страны, из которых мигрирует рабочая сила, несут экономические потери от утраты квалифицированных специалистов. В странах, куда прибывает рабочая сила, наоборот, улучшается качество рабочей силы, происходит гармонизация рынка труда и экономия на подготовке специалистов.

Государственное управление в сфере миграции населения предполагает обращение к ключевым вопросам – уточнению категориального аппарата в сфере регулирования миграционных процессов [3]. Правовой статус уполномоченных органов по регулированию миграционными процессами, в том числе и в сфере трудовой миграции, любого государства связан с реализацией предметов ведения, возложенных на них государством. Устанавливая компетенцию того или иного уполномоченного органа по регулированию миграционных процессов, государство уполномочивает его на совершение определенных действий, вводя, таким образом, его деятельность в определенные рамки.

В настоящее время существенной проблемой для подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России является проверка подлинности представляемых иностранными гражданами медицинских документов.

В условиях ограниченности штатной численности подразделений МВД России, увеличения потока иностранных граждан, неразвитости

каналов коммуникаций данный вопрос требует принятия неотложных мер.

Министерство внутренних дел Российской Федерации в декабре 2017 г. направило в Минздрав России предложение о создании единой федеральной информационной базы, содержащей сведения о выданных иностранным гражданам медицинских документах.

На федеральном уровне в компетенции Правительства Российской Федерации сосредоточены важнейшие механизмы формирования и реализации миграционной политики Российской Федерации:

- разработка программ регулирования миграционных процессов на долгосрочную и краткосрочную перспективы;
- установление квот на привлечение и использование труда иностранных работников на территории Российской Федерации, а также максимально допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами в различных отраслях экономики;
- принятие программ содействия занятости и трудоустройства;
- определение порядка лицензирования деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству российских граждан за границей, осуществляемой российскими юридическими лицами;
- установление порядка осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики страны.

Распределение компетенции федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции должно осуществляться следующим образом: ведущим федеральным органом исполнительной власти, определяющим государственную миграционную политику в сфере миграции, осуществляющим федеральный государственный контроль (надзор) и координирующим деятельность других федеральных органов исполнительной власти по ее реализации, должно быть МВД России. Реализацию отдельных полномочий по предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций в сфере миграции предполагается возложить на отраслевые федеральные органы исполнительной власти, имеющие специальную компетенцию в сфере экономики и социально-культурной сфере, а правоприменительные функции должны быть прерогативой федеральных органов ис-

полнительной власти, реализующих свою компетенцию в административно-политической сфере.

К функциям государственных органов в области трудовой миграции относятся не только охрана и защита прав и свобод трудящихся-мигрантов, но и оказание им помощи в реализации этих прав и свобод. Указанные действия они обязаны осуществлять как по собственной инициативе, так и по требованию трудящегося-мигранта, наделенного правом самостоятельно осуществлять защиту нарушенных прав и свобод. В сочетании с правовыми принципами, средствами, процедурами, формами и методами деятельности, предназначенными для реализации прав и свобод трудящегося-мигранта, система государственных органов образует правовой механизм, обладающий своими особенностями.

Список литературы

1. Прудников А. С. Организационно-правовые основы предоставления временного убежища в Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. – 2014. – № 8. – С. 28.
2. Прудников А. С. Административная ответственность за нарушения правил режима государственной границы и других пограничных территорий // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 5. – С. 16.
3. Акимова С. А. Особенности конституционного закрепления принципов регулирования отношений, связанных с гражданством // Вестник Московского университета МВД России. Юбилейный выпуск. – 2013. – № 6. – С. 37.
4. Прудникова Т. А. Теоретико-методологические и правовые основы регулирования миграционных процессов (на примере России и государств-членов Европейского Союза) : монография. – М. : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2015. – С. 184.
5. URL: [http: www.mvd.ru](http://www.mvd.ru).

ТРУДЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

*МОРГУНОВА ВАЛЕНТИНА АЛЕКСЕЕВНА¹,
курсант 1 курса 124 учебного взвода
факультета подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

МИГРАЦИОННОЕ ПРАВО В РОССИИ: ХАРАКТЕРИСТИКА И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Для каждого человека важно чувство защищенности, безопасности. Американский психолог Маслоу А. Х. в своей знаменитой «Пирамиде» выделяет одну из основных потребностей человека – потребность в безопасности, которая выражается в необходимости защищенности, уверенности, стабильности и комфорта. Все это говорит о важности обеспечения государством условий, в которых граждане будут чувствовать себя в безопасности. Для этого у каждого государства имеется определенная политика, обеспечивающая вопросы национальной безопасности.

Государственная политика в области обеспечения безопасности является частью внутренней и внешней политики Российской Федерации, основные направления которой, согласно Федеральному закону «О безопасности», определяет Президент Российской Федерации [1]. Основными приоритетами национальной безопасности Российской Федерации являются национальная оборона, государственная и общественная безопасность (п. 23 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [2]). Данные направления напрямую связаны с таким направлением, как миграция.

Миграция влияет на множество сторон жизнедеятельности общества и государства, такие как: экономическая, социальная, политическая, демографическое положение страны, а также национальная безопасность. Миграционная политика является частью внешней и

¹ © Моргунова В. А., 2019. Научный руководитель: заместитель начальника кафедры административной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук И. В. Потапенкова.

внутренней политики государства. Право государств на принятие мер по противодействию незаконной миграции, регулированию въезда иностранцев и условий их пребывания закрепляется в Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают [3], и в Протоколе против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности [4].

В связи со сложившимися в данный период времени политическими, экономическими, социальными и другими проблемами в мире, людям разных государств приходится покидать свои страны и переезжать в совершенно новые для них места. Иногда это происходит исключительно по их собственной инициативе, но в большинстве случаев им приходится покидать место своего привычного проживания по внешним причинам, от них никак не зависящим. Благодаря Всеобщей декларации прав человека [5], принятой в 1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН, право на свободу передвижения получило международное признание, что и позволяет людям всего мира перемещаться. Статья 13 данной Декларации [5] гласит: «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства», и «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну».

Негативные последствия большого потока мигрантов:

- снижение цен на товары и услуги, а также проблемы на рынке труда, из-за чего снижается заработная плата работников;
- усиление конкуренции за рабочие места;
- приток мигрантов провоцирует значительный рост безработицы;
- мигранты вызывают дополнительную нагрузку на социальную инфраструктуру страны: образовательные и медицинские учреждения;
- большую часть заработной платы мигранты отсылают на свою родину, что вызывает значительный отток средств из нашей страны;
- массовые экономические и уголовные преступления;
- негативное отношение мигрантов к культуре других национальностей, проживающих на территории нашей страны, что приводит к межэтническим конфликтам;
- неуплата государству налогов и, как следствие этому, снижение уровня пенсий и других социальных выплат, и др.

Чтобы оценить негативное влияние большого потока мигрантов на территории Российской Федерации, можно воспользоваться статистическими данными Федерального Казенного Учреждения «Главный информационно-аналитический центр» Министерства Внутренних Дел Российской Федерации. Так, по данным данного учреждения, а именно: учитывая «Состояние преступности за январь–апрель 2018 года», стоит отметить, что за данный период времени общее количество преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства, составляет 13 597.

Отрицательное влияние незаконной миграции отмечается и в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации [7]: «Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации».

Основу правового регулирования миграционной политики в Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (от 25 июля 2002 г.), «О беженцах» (от 19 февраля 1993 г.), «О гражданстве Российской Федерации» (от 31 мая 2002 г.), «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (от 18 июня 2006 г.) и многие другие.

Однако несмотря на длинный список правовых актов, регулирующих миграционную политику, миграционного права как самостоятельной отрасли права в Российской Федерации не существует. Для обособления миграционного права в отдельную отрасль необходимо издание такого акта, как кодекс. Принятие Миграционного Кодекса остается пока лишь на уровне выдвижения идеи. Действующее законодательство, регулирующее вопросы, связанные с миграцией людей, утратило значимость, потому что некоторые нормативные акты входят в противоречие друг с другом, и в связи с этим появляется множество проблем. Именно поэтому требуется кодификация всего законодательства, регулирующего направления миграционного права в Российской Федерации. Для кодификации необходим полный анализ всего законодательства, обобщение практики и изучение опыта других государств.

Примером противоречия законодательных актов, регулирующих миграционную политику в Российской Федерации, является несоответствие в сроках уголовного преследования: в Европейской конвенции – 45 сут., в Минской конвенции – один месяц, а в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации – 44 сут.

В настоящее время ежегодно определяется квота на выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание в Российской Федерации, в которую не включаются граждане стран СНГ. Однако это также негативно влияет на состояние преступности в Российской Федерации. Посмотрев на статистику Федерального Казенного Учреждения Министерства Внутренних Дел Российской Федерации «Главный информационно-аналитический центр», можно увидеть, что из 13 597 преступлений, совершенных иностранными гражданами, 12 209 из них были совершены гражданами стран – участников СНГ.

Актуальными проблемами российского законодательства в сфере миграции, которые необходимо решить при создании Миграционного кодекса Российской Федерации, являются:

– нечеткое определение ключевых понятий миграционного законодательства позволяет работодателям временно проживающих в Российской Федерации иностранных граждан уклоняться от контроля государства (к примеру, отсутствуют единые понятия «миграции» и «мигранта»);

– важным упущением является отсутствие процедуры дактилоскопирования иностранных граждан, желающих въехать на территорию Российской Федерации (данное решение позволило бы значительно упростить и ускорить процесс расследования преступлений, совершаемых иностранными гражданами).

Список литературы

1. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (ред. от 05.10.2015 г.).

2. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» (ред. от 01.07.2014 г.).

3. «Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают» от 13 декабря 1985 г.

4. «Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной преступности» от 15 ноября 2000 г.

5. «Всеобщая декларация прав человека» от 10 декабря 1948 г.

6. «Европейская конвенция о выдаче ETS № 024» от 13 декабря 1957 г.

7. «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» от 13 июня 2012 г. (утв. Президентом Российской Федерации).

*НОВИКОВА АНАСТАСИЯ МИХАЙЛОВНА¹,
курсант 2-го курса международно-правового факультета
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ

В настоящее время особую актуальность имеет проблема государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере внешней миграции, особенно в сфере внешней трудовой миграции.

Миграция – явление сложное и противоречивое, она предоставляет как колоссальные возможности, так и несет в себе некоторые вызовы, о которых необходимо упомянуть:

– миграция в значительной своей части имеет неконтролируемый характер, несмотря на активную деятельность уполномоченных федеральных органов. Это приводит к существованию весомого сегмента нерегистрируемой занятости мигрантов, деформирует российский рынок труда, провоцирует широкое распространение эксплуатации мигрантов, вплоть до принудительного и рабского труда, а также торговли людьми. Очевидный факт отсутствия эффективного механизма контроля миграции в Россию беспокоит общество, делает миграцию

¹ © Новикова А. М., 2019. Научный руководитель: доцент кафедры административной деятельности ОВД Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат экономических наук, доцент А. А. Морукова.

острой внутривнутриполитической проблемой, провоцирует рост радикальных националистических настроений;

– незаконная миграция и нерегистрируемое трудоустройство иностранных граждан наносят существенный урон российской экономике – от деградации культуры трудовых отношений и размывания норм честной конкуренции на рынке труда до недополучения российским бюджетом сотен миллиардов рублей из-за невыплаты незаконными мигрантами подоходного налога;

– антимиграционные настроения в российском обществе, не сумевшем адаптироваться к новой для него реальности по вопросам миграции. В обществе происходит поляризация взглядов политиков и общественного мнения на то, стоит ли России привлекать мигрантов для решения ее демографических и экономических проблем, или приток иммигрантов следует жестко ограничивать. Опросы общественного мнения показывают, что доля сторонников жесткой позиции растет;

– миграционный отток российских граждан за рубеж является серьезным демографическим и экономическим вызовом для России. Наиболее болезненным для экономики России является высокий образовательный и квалификационный состав выезжающих российских граждан, что в сравнении с низкой образовательной структурой трудовых мигрантов, прибывающих в Россию в поисках работы, приводит к ухудшению качества задействованной на российском рынке труда рабочей силы и выступает тормозом на пути формирования инновационного типа развития российской экономики;

– стихийные внутрироссийские миграции становятся фактором, способствующим еще более неравномерному, асимметричному распределению населения по территории России. У этой неравномерности есть объективные исторические и природно-климатические причины. Однако она усиливается неблагоприятными с точки зрения стратегического развития страны векторами миграции. Вместо того, чтобы вовлекать в хозяйственный оборот обширные территории азиатской части страны и развивать экономику регионов, имеющих стратегическое значение для России, население концентрируется в европейских регионах, преимущественно в столичном регионе.

Остановившись подробнее на вопросах трудовой миграции, хотелось бы обозначить определение понятия внешней трудовой миграции. Внешняя или международная трудовая миграция – это миграция не внутри государства, а массовый выезд людей за пределы страны или пе-

реезд в страну, основной целью которого является устройство на престижную или более высокооплачиваемую работу с возможностью постоянного проживания.

Желание посетить другие страны есть у многих, однако не все знают, что находясь в другом государстве, мы обязаны соблюдать законодательство и общепринятые нормы страны, в которую приезжаем. Зачастую мигранты нарушают их ввиду незнания или игнорируют. Но, как мы все уже знаем, незнание закона не освобождает от ответственности, и незнание правил не будет служить поводом для освобождения от ответственности. За нарушение требований будут применены соответствующие санкции, призванные обеспечить следующие функции:

- кара (негативные последствия за отрицательные деяния);
- воспитание (выработка поведения индивида в рамках, которые впоследствии исключают привлечение к ответственности);
- профилактика (снижение желания допускать неправомерные аналогичные деяния у иных лиц).

Острота миграционных проблем, а также их влияние на перспективы дальнейшего развития России обуславливают насущную необходимость формирования надежной системы государственного регулирования миграционных процессов на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации. Основными нормативными правовыми актами, регулирующими внешнюю трудовую миграцию в Российской Федерации, являются:

1) «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018 г.);

2) Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;

3) Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

4) Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 23.12.2016 г.).

В Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях в ст. 18.3 подробно описана ответственность за незаконную

деятельность по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей:

1. Осуществление деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей без лицензии или с нарушением условий, предусмотренных лицензией, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2000 до 4000 руб.; на должностных лиц – от 35 до 40 тыс. руб.; на юридических лиц – от 400 до 500 тыс. руб.

2. Грубое нарушение условий, предусмотренных лицензией на осуществление деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, – влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 45 до 50 тыс. руб.; на юридических лиц – от 700 до 800 тыс. руб. или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Также мы можем обратиться к Федеральному закону от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Указанный Федеральный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Согласно п. 5 ч. 4 ст. 1 данного закона юридические лица и индивидуальные предприниматели с согласия органов прокуратуры могут осуществлять государственный контроль (надзор) в сфере миграции [3].

Основным органом, осуществляющим контроль (надзор) в сфере внешней трудовой миграции является Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – ГУВМ МВД России). ГУВМ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативно-правовому регулированию в сфере миграции [4]. ГУВМ МВД России выполняет функции головного подразделения Министерства в сфере обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую

Федерацию и трудоустройства граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации.

В заключение хотелось бы отметить, что нами выделены три основных аспекта, связанных с государственным контролем (надзором) за соблюдением законодательства в сфере внешней миграции, а именно:

1) любое нарушение законодательства в сфере миграции влечет ответственность, предусмотренную по закону;

2) в Российской Федерации в настоящее время сложилась система нормативно-правового регулирования вопросов миграции;

3) основным государственным органом, выполняющим функции по контролю (надзору) за внешней миграцией, является Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Однако проблемы в части регулирования вопросов миграции, контроля (надзора) за миграционными процессами имеют место, и решать их необходимо в совокупности обозначенных нами аспектов, не нарушив при этом баланса (равновесия) между привлекательностью нашей страны для мигрантов, возможностью наших граждан для посещения иных государств, трудоустройства там и соблюдением законности.

Список литературы

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018 г.).

2. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

3. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

4. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 23.12.2016 г.).

*ФЕДОРОВА ЮЛИЯ АНДРЕЕВНА¹,
курсант 2-го курса международно-правового факультета
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ И РАЗВИТИЯ В РАМКАХ СИСТЕМЫ ООН И ДРУГИХ СООТВЕТСТВУЮЩИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Статью на данную тему я бы хотела начать с того, что политика государства, касающаяся внешней трудовой миграции, – есть общность законодательного и административного регулирования процессов, непосредственно связанных с миграцией. Обычно такая политика осуществляется в интересах политических элит, так как они расположены на уровне, позволяющем принимать властные решения, и очень редко обращает внимание на интересы бизнеса, выступающего одним из главных потребителей иностранной рабочей силы и потребностей общества.

Субъектами по реализации и формированию политики государства, связанной с трудовой миграцией, являются Президент Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации [2].

О межведомственном взаимодействии всех трех ветвей власти, в особенности управления миграцией, указывает В. А. Волох, упоминающий следующий механизм взаимодействия:

– законодательная власть дает нам представления о желаемом направлении развития политики, касающейся трудовой миграции, при этом создает условия для «проектирования» трудовой миграции;

– исполнительная власть создает нормативно-правовое поле, которое будет осуществлять административное управление процессами, связанными с трудовой миграцией;

– судебная власть обеспечивает надзор за соблюдением закона, а также справедливость процедурного взаимодействия [3].

Механизмом такого регулирования выступают нормы международного права, такие как: международные соглашения, конвенции, договоры, а также российское федеральное законодательство – Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные за-

¹ © Федорова Ю. А., 2019. Научный руководитель: доцент кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я Кикотя, кандидат юридических наук, доцент Ю. В. Пузырева.

коны, федеральные законы, указы Президента, постановления Правительства, подзаконные акты федеральных органов исполнительной власти [4]. Применение всех указанных правовых норм в совокупности выступает инструментом управления миграционной политикой государства, не исключая и трудовую миграцию.

На международной арене миграция, связанная с трудоустройством иностранных граждан, опираясь на нормы международного права, использует межгосударственные и внутригосударственные процессы в политической сфере и, исходя из этого, становится механизмом «мягкой силы», скрытого влияния политики одного государства на стабильность системы, связанной с политическими системами и политическими режимами иных государств.

Реализуется принцип «мягкой силы» на примере процессов внешней трудовой миграции современной России и основными, исходными положениями заполнения российского рынка труда работниками, прибывшими из других государств.

Поэтому, исходя из вышесказанного, стоит обратить внимание на инструменты регулирования внешней миграции, связанной с трудоустройством иностранных граждан, в соответствии с содержанием Договора о Евразийском экономическом союзе, вступившем в силу с 1 января 2015 г. Данный документ (а точнее, его Положения) устанавливает единый равноправный рынок труда в границах данного интеграционного образования. Следовательно, трудовую миграцию между такими государствами, как Россия, Армения, Киргизия, Казахстан, Белоруссия не всегда можно связать с внешними процессами.

Количество иностранных граждан, осуществивших трудовую деятельность в Российской Федерации, опираясь на Положения Договора о Евразийском экономическом союзе, точно не определено. Рассчитать такое количество можно исходя из данных о пересечении границы Российской Федерации, при постановке иностранных граждан на учет, – но даже все эти действия не дадут нам точного числа таких граждан. К сожалению, на данный момент такая статистика с учетом разбивки по государствам на официальном сайте МВД России не предоставлена.

Далее, поставщиком иностранной рабочей силы для российского рынка труда считаются мигранты из государств СНГ, которые не являются членами Евразийского экономического союза, и украинские мигранты.

Вступившие в силу поправки с 1 января 2015 г. в Федеральном законе от 28 июня 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» существенно изменили порядок привлечения к деятельности, связанной с трудом, мигрантов, прибывающих в безвизовом режиме. Для данной категории мигрантов существует патент и совершенно не требуется разрешение на работу. Для оформления патента нужно в миграционной карте указать цель выезда – «работа».

Федеральная миграционная служба (ФМС России) за 2015 г. предоставила отчет о выдаче патентов, где было указано, что 1,8 млн мигрантов получили данный документ. В основном патенты оформляли мигранты из Узбекистана (52 %) и Таджикистана (24 %) [7]. А вот в 2016 г., по данным Главного управления по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России), было выдано 1,5 млн патентов. Хотя разбивка по государствам и не приводится, все равно можно предположить, что лидерами в оформлении патента так и остались мигранты, прибывшие из Узбекистана и Таджикистана [9].

Одним из главных предназначений института патентирования является декриминализация миграционной сферы и исключение из правового поля нелегальных мигрантов, но, несмотря на это, хочется сделать акцент на том, что при отмене квотирования мигрантов из СНГ и Украины было утрачено их количественное регулирование на российском рынке труда.

К странам третьего блока относят такие государства, мигрантам которых необходимо оформить разрешение на работу на территории Российской Федерации (Турция, Франция, Германия, Филиппины, Китай, США, Бразилия).

За 2016 г., по данным ГУВМ МВД России, мигрантами из вышеперечисленных стран было оформлено 149 тыс. разрешений на работу, из них для высококвалифицированных специалистов – 26,99 тыс. [9]. К сожалению, и здесь отсутствует разбивка с указанием принадлежности мигрантов к тому или иному государству.

Эти данные свидетельствуют о том, что на российском рынке труда иностранной рабочей силы существенно преобладают страны СНГ, из которых можно смело выделить подгруппу из государств, находящихся в центре азиатского региона (Узбекистан, Таджикистан и Киргизия). Все это вызвано тем, что мигранты бегут из данных государств от материальной нужды, с целью найти более высокоопла-

чиваемую работу. Стоит заметить, что Россию данный тип мигрантов рассматривает не в качестве своей новой родины, а лишь как источник высокооплачиваемого места работы, что даже выгодно для политических элит упомянутых государств.

Такое трудоустройство граждан на территории России политическими элитами рассматривается как одно из самых лидирующих направлений, связанных с регулированием внутренней политики, непосредственно затрагивающих сохранение стабильности на национальном рынке труда и волнение общества, связанного с протестом, а также с целью привлечения денежных средств в экономику государства, достигающееся при переводах денежной массы мигрантами. При этом совокупность факторов, таких как низкий уровень жизни, клановость, отсутствие «социальных лифтов», высокий уровень рождаемости, коррупция дают почву для волнения общества и создания протестных настроений в государстве. И, исходя из этого, власть пытается найти различные возможности легально отправить в Россию большую часть недовольных граждан, опираясь на механизмы трудовой миграции.

Обратим внимание на то, что либеральный порядок привлечения рабочей силы из иностранных государств, действующий на территории России, выступает в роли гаранта сохранения стабильности сложившихся политических систем в регионе.

Похожая направленность нашла свое место и в Республике Молдова, где избирательная кампания Президента И. Додона прошла под девизом, обращенным к нормализации отношений с Россией, плюс ко всему был сделан акцент на либерализацию возможностей трудоустройства в России молдавских граждан.

Размер молдавской трудовой миграции в Россию был озвучен И. Додоном на российско-молдавских переговорах 17 января 2017 г. Президенту Российской Федерации В. В. Путину; этот показатель составил 500 тыс. чел. [8].

Уже на протяжении долгого времени сохраняется установка на реализацию иностранными гражданами деятельности, связанной с трудом на территории России в сфере не умственного, а физического труда [5].

Та ситуация, которая складывается на рынке труда иностранной рабочей силы в Российской Федерации, свидетельствует о кризисе управления в данной сфере. Это существенно мешает определению

целей миграционной политики и привлечению более квалифицированной рабочей силы.

Переизбыток внешнеполитической ориентированности в вопросах, связанных с управлением миграционными потоками, может повлечь развитие политических сил, идеи которых будут строиться на мигрантофобии по примеру французского «Народного фронта» Мари Ле Пен. Например, в Австрии и Нидерландах данная позиция уже активно распространяется; это связано с тем, что подобные партии выдвинулись на лидирующие позиции.

Главная цель данных политических сил в сфере трудовой миграции – это борьба с мигрантами; а также допускается и расширение социальной базы, в первую очередь вызванное взаимодействием с другими оппозиционными политическими силами.

Такие политические популярны силы за счет того, что пропагандируют проблему «другого» [6]. Это связано с тем, что социум достаточно критично воспринимает носителей иной культуры и этничности, прибывающих в страну с целью трудоустройства, потому что те размывают национальную и государственную идентичность.

Избирателями таких политических партий чаще всего становятся средний класс и молодежь, в основном до 30 лет, не имеющие широких возможностей в использовании социальных лифтов к движению вверх социальной пирамиды.

Исходя из всего вышесказанного, с целью улучшения миграционной ситуации, сложившейся в России, а также создания прозрачного и конкурентного рынка труда, связанного с мигрантами, предлагается следующее:

1. Введение инструментов «организованного привлечения востребованных мигрантов», а также усовершенствование законодательства на данной почве, касающееся уровня образования трудовых мигрантов, профессиональной подготовки, без учета их государственной принадлежности.

2. Разделение функций в вопросах управления процессами миграции и контролем за миграцией на экономическую и правоохранительную составляющую. При этом стоит уделить внимание функционалу правоохранительных органов, контролирующих миграционные процессы, регистрационные работы, противодействие нелегальной миграции, выявление незаконных мигрантов и различных преступных схем на этой почве.

3. Систематизация норм миграционного законодательства Российской Федерации, которая заключается в создании единого нормативного правового акта (кодекса).

Список литературы

1. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

2. Ахунова З. Р. Актуальные проблемы государственного регулирования миграции рабочей силы : монография. – Уфа : БАГСУ, 2014.

3. Волох В. А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами : монография. – Самара : Бахрах-М, 2015.

4. Бекашев Д. К. Международно-правовое регулирование вынужденной и трудовой миграции : монография / Д. К. Бекашев, Д. В. Иванов. – М. : Проспект, 2014.

5. Герасимова И. В. Влияние миграционных процессов на регулирование социально-трудовых отношений : монография. – М. : ГУУ, 2014.

6. Хабермас Ю. Вовлечение другого: Очерки политической теории. – СПб. : Наука, 2008.

7. Автоматизированная система аналитической отчетности ФМС России. ФМС России. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics> (дата обращения: 12.05.2018).

8. Сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/53744> (дата обращения: 07.05.2018).

9. МВД России. URL: <https://xn-blaew.xn-plai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item 9266550> (дата обращения: 07.05.2018).

*ЧЕРМЕНЕВА СОФЬЯ ДМИТРИЕВНА¹,
курсант 2-го курса международно-правового факультета
Московский университет МВД России им. В.Я. Кикотя*

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На современном этапе миграционные процессы играют одну из главных ролей и в общественно-политической и социально-экономической жизни нашей страны. В рамках развития и демографических изменений, связанных с падением рождаемости и повышением смертности населения в развитых странах и демографическим взрывом в развивающихся странах, миграция становится одним из важнейших элементов экономического развития и социального прогресса.

Термин «миграция» (от лат. migration – «переселение») подразумевает перемещение людей (мигрантов) через границы тех или иных территорий с переменой места жительства навсегда или на менее продолжительное время. Процесс миграции – неотъемлемая часть истории человечества, он был во все эпохи, при всех политических режимах, вызывался самыми разнообразными причинами, принимал разные формы и сопровождал развитие цивилизаций.

Л. Л. Рыбаковский, изучая понятие миграции в узком смысле слова, подчеркивает возможность понимания ее как законченного вида территориального перемещения, завершающегося сменой постоянного места жительства [9]. В. М. Баранов выделяет в качестве важного элемента цель миграции – поиск лучших условий жизни и необходимость констатации системы правовых отношений, контролируемых государством. По данным, сообщенным министром внутренних дел Владимиром Колокольцевым по состоянию на 8 ноября 2017 г., в России насчитывается около 10 млн мигрантов. По этому показателю наша страна занимает второе место в мире после США.

Для урегулирования баланса миграционной политики необходимо проведение многоплановых исследований современных условий международной миграции в нашей стране, в странах СНГ, изучение масштабов, природы, структуры направления миграционных процес-

¹ © Черменева С. Д., 2019. Научный руководитель: доцент кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент Ю. В. Пузырева.

сов, их влияния на экономику и развитие общества, выработку механизма и выявление экономических и социальных условий.

В законодательстве России существуют некоторые пробелы, нормативные правовые акты еще нуждаются в доработке и требуют небольших изменений касаясь появления эффективных механизмов защиты прав, свобод, интересов, которые будут соответствовать демографическим и социально-экономическим потребностям России. Современная миграционная ситуация в Российской Федерации, являясь следствием сложной социально-экономической обстановки, дает информацию о том, что для достижения социального развития и экономического прогресса требуется твердая оценка всех возможностей государства и внимание всех членов российского общества для достижения в стране прочного правопорядка и законности в области регулирования миграционных процессов.

Согласно Конституции, наша страна является демократическим правовым государством. Гарантии прав и свобод иностранных граждан установлены Конституцией Российской Федерации, которая в свою очередь основана на признании, соблюдении и защите государством прав и свобод человека, равенстве людей, находящихся под защитой Российской Федерации. «На категориальном уровне, – пишет А. С. Комаров, – «права человека» выступают объективным фактором как признание ценности личности во всех регулируемых правом моралью сферах общественной жизни, где в каждой личности как субъекте права признается прежде всего ценность человека вообще, что становится самостоятельным ведущим началом формирования и функционирования правовой системы современного демократического правового государства» [12]. Но, несмотря на конституционные нормы, права трудовых мигрантов подвергаются ущемлению.

Если обратить внимание на определение понятия «трудящийся мигрант» в рамках российских нормативных правовых актов, то можно сказать, что наблюдаются некие коллизии в понятийном аппарате, и в законодательстве юридического закрепления данного термина не существует. Термин «трудящийся-мигрант» и его признаки содержатся в международных договорах. Ссылаясь на международные правовые акты, делаем вывод, что трудящийся мигрант – это физическое лицо, которое занимается законной и оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является. Для нашей страны характерна категория мигрантов, которые

приезжают для получения эффективного заработка, накопления определенной денежной суммы – и возвращения домой. К таким трудовым мигрантам обычно относят низкопрофильных граждан из стран дальнего и ближнего зарубежья. Выделяют и такую категорию мигрантов, которые рассматривают выезд в другую страну в качестве трудового мигранта как новый этап в жизни, как смену места жительства на постоянное, – но это частные случаи в России.

Гарантии при приеме на работу, установленные российским законодательством, распространяются и на трудовых мигрантов в порядке, предусмотренном законом. Трудовые договоры с иностранными гражданами заключаются в соответствии с общепризнанными нормами трудового права Российской Федерации. Но при этом наблюдается такая проблема – не каждый трудящийся мигрант владеет русским языком и знает, какие права, обязанности, гарантии следуют из его контракта. В связи с этим возникает вопрос, на каком языке должен составляться трудовой договор. Статья 68 Конституции Российской Федерации устанавливает, что русский язык является государственным на всей территории нашей страны. Российское законодательство не определяет, на каком языке следует заключать трудовой договор с иностранцем, не владеющим русским языком, но в Соглашении СНГ от 15 апреля 1994 г. «О сотрудничестве области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» содержится положение о том, что трудовые договоры с трудящимися-мигрантами должны заключаться на русском языке и языке страны трудоустройства. Наши работодатели не берут на себя обязанности по переводу русскоязычного текста договора на язык мигранта, в связи с чем работник находится в некоем незнании, какие права он имеет и какие обязанности должен выполнять.

При заключении трудового договора с иностранцем работодатель сталкивается с вопросом – на какой срок или период следует заключать такой договор. В трудовом законодательстве Российской Федерации закреплен перечень ситуаций, когда трудовой договор может быть заключен на определенный срок, но иностранцы в этой норме не упоминаются. Но учитывая, что осуществление мигрантами своей деятельности носит все-таки временный характер, законодателю следует уделить внимание вопросу заключения ограниченных по времени трудовых договоров с такими мигрантами. В российском законодательстве должен быть рассмотрен вопрос о закреплении санкций за

дискриминацию, а сам трудовой договор должен содержать особые требования, касающиеся труда иностранных граждан в Российской Федерации.

Еще одним вопросом, стоящим перед мигрантом, является проблема, связанная с жильем. Предприятие, нанявшее мигранта, не имеет жилой площади для его обустройства и не способно найти возможность такое жилье для мигранта, к примеру, снять. Поэтому работодатель зачастую вынужден размещать мигрантов в не предназначенных для проживания помещениях. Многие мигранты живут в ужасных санитарно-гигиенических условиях, не подпадающих под понятие, определяемое Конституцией Российской Федерации как «достойная жизнь».

Регламентация прав трудящихся-мигрантов в современном Российском законодательстве в отношении социального обеспечения отсутствует. И поэтому необходимо создание правовой базы для беспрепятственной реализации работниками-мигрантами своих трудовых и социальных прав, разработка системы их социальной защиты. В соответствии с п. 3. ст. 62 Конституции Российской Федерации, «иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации». Но в п. 3. ст. 3 Федерального Закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» имеется положение о том, что право на пенсию имеют только иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории РФ. Указанное положение данного закона противоречит Конституции.

К оказанию медицинской помощи мигрантам в мире существуют два подхода. Первый состоит в том, что мигранты пользуются медицинскими услугами наравне с коренным населением, без каких-либо отличий. Второй предполагает активное приспособление к системе здравоохранения и принятие мер по уменьшению различий между мигрантами и коренным населением.

Порядок оказания медицинской помощи и права граждан в этой сфере также закреплены в Федеральном законе «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и законе «Об обязательном медицинском страховании граждан в Российской Федерации». До 2010 г. временно пребывающие на территории России иностранные граждане имели право на медицинскую помощь по полису, потому что до этого выплаты данной категории лиц осуществлялись путем обложения страховыми взносами.

Теперь право на бесплатное получение медицинской помощи в условиях обязательного медицинского страхования имеют только временно работающие и постоянно проживающие на территории РФ граждане, в то время как на временно пребывающих в стране граждан эти возможности не распространяются. Но именно эта часть мигрантов и является самой распространенной на территории России, и тогда как решить эту проблему с предоставлением необходимой помощи медицинского характера? Что делать, если у временно пребывающих мигрантов отсутствует полис медицинского страхования и нет средств для того, чтобы его получить? Получается, что фактически существуют только два итога – либо, в крайнем случае, риск летального исхода (на территории страны) или депортация мигранта на его родину.

В современных условиях остро встал вопрос, связанный с риском для здоровья общества и населения; мигранты тут могут стать угрозой, так как основными областями занятости приезжих являются сферы питания, перевозок и бытовых и ремонтных услуг, – т. е. деятельность, напрямую связанная с ежедневным контактом с населением. А в связи с тем, что у данной части населения не всегда есть возможность отстоять очередь и пройти обследование для получения медицинской книжки, мы можем говорить как о повышении заболеваемости у постоянного населения, так и порождении преступности, в частности, связанной с подделкой документов.

При рассмотрении особенностей реального осуществления норм международного права на практике в России возникает ясное понимание, что мы подошли к моменту, когда необходимо создание определенного, ясного понятийного аппарата, куда войдет термин «трудо-вой мигрант» и его законодательное закрепление, и разграничение с понятием «иностранный гражданин». Согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации, имеющее доказательства наличия гражданства иностранного государства. Обратим внимание на то, что в международных нормативных правовых актах различного уровня используется понятие «трудоустроенный мигрант», в то время как в российском законодательстве данное понятие пока не нашло своего применения. Следует закрепить термин «трудоустроенный мигрант» в ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федера-

ции». Трудящимся мигрантом является физическое лицо, которое временно занимается законной оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является. Тем самым внимание концентрируется на том, что к трудящимся-мигрантам относятся лица, имеющие неурегулированный статус и осуществляющие оплачиваемую трудовую деятельность.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что особую роль в успешном урегулировании проблем в сфере миграции играют такие инструменты-способы, с помощью которых государство регулирует не только миграционные потоки в России, но и обеспечение достойных условий жизни для мигрантов, пребывающих в нашей стране. Разумеется, над созданием такого инструментария в течение длительного времени работает и Российская Федерация, и другие государства, но лишь с помощью создания четкой законодательной базы, касающейся социальных прав мигрантов на территории России и порядка осуществления миграционной политики на территории нашего государства и соответствующей как социально-экономическим, так и государственным интересам, Россия сможет стать по-настоящему еще более активным и перспективным государством.

Список литературы

1. Конвенция ООН (1990 г.) «О защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Конвенция МОТ № 97 «О трудящихся-мигрантах» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Концепция государственной миграционной политики в Российской Федерации. URL: www.fms.gov.ru (дата обращения: 05.04.2014).
4. Андриченко Л. В., Елеонский В. О., Хабриева Т. Я. О концепции развития миграционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. – 2014. – № 4.
5. Анисимов Л. Н. Трудовой договор, трудовые отношения // Трудовое право. – 2008. – № 4. – С. 67–73.
6. Аскопова Е. С., Воронкова Е. С., Гаврилко Н. Н. Мировая экономика и международные экономические отношения. – М. : Феникс, 2001.
7. Гладков Н. Различие понятий «иностранный работник» и «трудящийся мигрант» / Н. Гладков, Ю. Гефтер // Кадровик. Трудовое право для кадровика. – 2013. – № 1.

8. Котляров И. И., Пузырева Ю. В. Международное гуманитарное право // Международное право : учебник. – М., 2014. – С. 356–374.

9. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения. Вып. 5. Стадии миграционного процесса. – М., 2011.

10. Тюркин М. Л. Сущность, структура и перспективы совершенствования миграционного процесса в Российской Федерации // Государство и право. – 2004. – № 9.

11. Трудовая миграция и вопросы здравоохранения: материалы «круглых столов» (июль, декабрь 2014) / общ. ред. Д. А. Валентия, О. А. Иртугановой. – М., 2014.

12. Комаров С. А. Общая теория государства и права. – СПб., 2011.

*ШЕМЕТОВ ДМИТРИЙ АНДРЕЕВИЧ¹,
курсант 2-го курса международно-правового факультета
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛИЗАЦИИ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИИ

Миграционная политика играет огромную роль во всех аспектах развития государства, но в первую очередь – в обеспечении национальной безопасности, поддержании оптимального баланса трудовых ресурсов и сохранении устойчивого экономического роста. А для России как для государства, граничащего с 18 странами, допущение просчетов и оплошностей в этой сфере грозит ощутимыми негативными последствиями.

На данный момент состояние миграционной политики в России нельзя назвать плачевным, но и совершенным оно также не является. Достаточно обратиться к статистике, согласно которой выявлено увеличение притока незаконных мигрантов в Россию на протяжении 2014–2015 гг. со всей территории бывшего СНГ.

За предыдущий 2017 г. удалось существенно снизить это количество с 3,9 млн до 2,3 млн чел. за счет активной и плодотворной рабо-

¹ © Шеметов Д. А., 2019. Научный руководитель: доцент кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент Ю. В. Пузырева.

ты подразделений МВД России по вопросам миграции. Об этом свидетельствует доклад первого замначальника главного управления по вопросам миграции МВД России А. Краюшкина.

Но несмотря на улучшающуюся тенденцию в сфере миграционной политики, мы можем отчетливо увидеть ее недостатки:

- все еще значительно количество нелегальных мигрантов на территории России;
- приток населения с относительно низким уровнем образования;
- приток населения в плотнозаселенные районы;
- высокий уровень преступности среди мигрантов.

Видя эти очевидные недостатки, нужно выделить цели, к которым необходимо стремиться для достижения совершенства в миграционной политике России.

В Российской Федерации цели, принципы и задачи миграционной политики определяются посредством закрепления их в нормативном правовом акте «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденном Президентом Российской Федерации.

Цели государственной миграционной политики Российской Федерации:

- а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации;
- б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации;
- в) содействие обеспечению потребностей экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

Задачи государственной миграционной политики Российской Федерации:

- а) создание условий и стимулов для переселения в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом, эмигрантов и отдельных категорий иностранных граждан;
- б) разработка дифференцированных механизмов привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы;
- в) содействие развитию внутренней миграции;

- г) содействие образовательной миграции и поддержка академической мобильности;
- д) выполнение гуманитарных обязательств в отношении вынужденных мигрантов;
- е) содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;
- ж) противодействие незаконной миграции.

Можно сказать, что миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Оно ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов.

В свою очередь незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации.

Государственная миграционная политика Российской Федерации основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации, положениях Конституции Российской Федерации и выражается в федеральных законах и нормативных правовых актах, законах и нормативных правовых актах субъектов Федерации, договорах и соглашениях между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, в деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Основными целями государственной миграционной политики Российской Федерации должны являться: преодоление негативных последствий миграционных процессов, регулирование миграционных потоков, создание условий для беспрепятственной реализации прав мигрантов, обеспечение баланса прав и законных интересов коренного населения, мигрантов и лиц, ищущих убежища на территории России.

Список литературы

1. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15635> (дата обращения: 18.04.2018).
2. Бобылев В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) // Власть. – 2009. – № 6. – С.61-64.
3. Зайончковская Ж. А. Миграция – это судьба России // Российское экспертное обозрение. – 2010. – № 1-2.
4. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учебное пособие / Прудников А. С., Тюркин М. Л., Самойлов В. Д. и др. – М. : Юнити-Дана, 2012.
5. Котляров И. И., Пузырева Ю. В. Международное гуманитарное право : учебное пособие. – М. : МосУ МВД России, 2016.
6. Хабриева Т. Я. Миграционное право России. Теория и практика. – М. : Юриспруденция, 2008.

**ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ФУНКЦИИ ПО КОНТРОЛЮ (НАДЗОРУ)
ЗА ПРЕБЫВАНИЕМ И ПРОЖИВАНИЕМ
ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН
И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
И ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ
ИНОСТРАННЫХ РАБОТНИКОВ**

Сборник научных статей
участников межведомственного круглого стола
31 мая 2018 года

НАУЧНОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ИЗДАНИЕ

Корректор *Степанова А. А.*
Компьютерная верстка *Ермаковой Л. С.*
Усл.-печ. 7,96 л.

Систем. требования: CPU 1,5 Гц; RAM 90,4 МБ; Windows XP SP3;
1 Гб свободного места на жестком диске.
Подписано к изданию . .2019.

ISBN 978-5-9694-0689-6



Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12