



ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

сборник статей по итогам
Всероссийской научно-практической конференции
(27 февраля 2020 г.)

1 электронный оптический диск (CD-R)
Текстовое электронное издание

Научное электронное издание

Москва
2020

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2020
ISBN 978-5-9694-0911-8

ББК 67.400

М57

Рецензенты:

начальник кафедры подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции
ВИПК МВД России, кандидат юридических наук **А. В. Целуйко**;
профессор кафедры подготовки сотрудников для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции
ВИПК МВД России, доктор юридических наук,
профессор **М. В. Костенников**

М57 **Миграционные процессы в современной России** : сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции (27 февраля 2020 г.) / под общ. ред. С. О. Харламова. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2020. – С. 114. – 1 электр. Опт. Диск (CD-R). Системные требования: CUP 1,5 ГГц; RAM 512 Мб; Windows XP SP3; 1 Гб свободного места на жестком диске.
ISBN 978-5-9694-0911-8

Сборник подготовлен на основе материалов Всероссийской научно-практической конференции «Миграционные процессы в современной России» (г. Москва, Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 27 февраля 2020 г.).

Научное электронное издание

Минимальные системные требования: CUP 1,5 ГГц; RAM 512 Мб;
Windows XP SP3; 1 Гб свободного места на жестком диске

Номер государственной регистрации
обязательного федерального экземпляра электронного издания – 0000000000

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2020

Издание подготовлено
с помощью программного обеспечения Microsoft Word

Корректор *Чамарова Н. В.*
Компьютерная верстка *Чамаровой Н. В.*

Подписано к изданию
Объем издания: Кб
1 электронный оптический диск (CD-R)

ISBN 978-5-9694-0911-8



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>С. А. Акимова</i> Анализ российской и зарубежной правоприменительной практики в сфере миграции.....	6
<i>А. Ю. Вантеева</i> Генезис становления и закрепления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции.....	10
<i>В. Ф. Воробьев, К. И. Алиева</i> Актуальные вопросы совершенствования миграционного законодательства.....	15
<i>М. В. Донская</i> Экономические факторы как определяющее начало миграционных процессов в Европе	24
<i>А. Б. Досакаев, В. А. Гуслистова</i> Актуальные вопросы в области миграции населения	31
<i>В. С. Дурнев</i> О выявлении Конституционным Судом конституционно-правового смысла норм миграционного права.....	35
<i>С. А. Егоров</i> Некоторые аспекты реализации политических прав граждан во Французской Республике	41
<i>В. И. Забавка</i> Ограничение права на свободу передвижения на территориях с особым правовым статусом	47
<i>В. И. Забавка</i> Основные направления деятельности Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации по реализации государственной миграционной политики	53
<i>Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов</i> Специфика российской миграционно-правовой политики в контексте формирования основополагающих начал миграционного права	61
<i>Б. И. Исмаилов</i> Конституционно-правовое регулирование трудовой миграции в Республике Таджикистан	68
<i>Л. А. Ларина, А. А. Жигин</i> Миграционный учет как ключ защиты национальных интересов Российской Федерации в сфере миграции	74

И. Л. Макаренко

Конституционно-правовое регулирование социальных прав
иностранцев граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации 78

Ш. М. Нурадинов, Б. И. Исмаилов

Вынужденная миграция в Республике Таджикистан:
конституционно-правовой аспект..... 83

А. С. Прудников

О ряде проблем и противоречий в законодательстве
в сфере миграции..... 88

Т. А. Прудникова

Законодательство в сфере миграции
в системе национального законодательства 92

А. Н. Сандугей

О перспективах развития механизмов правового регулирования
федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции..... 97

С. О. Харламов, Д. С. Ушакова

Особенности правового регулирования
регистрационного учета населения в Российской Федерации 104

В. И. Червонюк

Становление и развитие института гражданства в России 109

*Акимова С. А.¹,
доцент кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАВОПРИМЕНИ- ТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

В сфере социально-политических, экономических и правовых проблем глобального масштаба миграционные вызовы влияют на все сферы деятельности государства и происходящие в них процессы. Миграция населения относится к категории естественных явлений, а миграционные процессы подчиняются универсальным законам социального развития, приобретая определенную специфику в зависимости от исторического времени и места. Она не только способствует развитию стран за счет привлечения трудящихся-мигрантов, но и влияет на социальную сферу, в том числе и на экономическую, поэтому регулирование миграции (внешней и внутренней) в любом государстве одна из важных задач, отражаемых в законодательстве в сфере миграции на современном этапе.

Целью миграционной политики согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г.² является формирование отвечающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации.

Одновременно следует отметить, что миграционное законодательство в Российской Федерации включает в себя нормативные правовые акты, регулирующие вопросы в сфере государственного (административного) управления, социального, трудового, частично затрагивая и иные отрасли права, но при этом как самостоятельная отрасль до настоящего времени не сформировалось.

Миграционная политика – часть социально-экономической (демографической) политики государства, определяет основные направления деятельности государственных и общественных институтов в сфере государственного управления, обороны, безопасности, международных отношений, экономики, социальной политики и др.

Разработка единого системообразующего федерального закона, охватывающего все направления миграционной политики, позволит выстроить эффективную и контролируемую модель правоотношений между субъектами миграционных правоотношений [2].

Простые и понятные механизмы получения миграционного статуса позволят снизить уровень нелегальной миграции, обеспечить экономику необходимым количеством трудовых мигрантов.

¹ © Акимова С. А., 2020.

² Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139 (дата обращения 14.07.2020).

Внедрение информационных технологий в управление миграционными процессами будет способствовать более точному прогнозированию миграционной ситуации и как следствие оперативному реагированию на деструктивные проявления в миграционной сфере. Ведение биометрической идентификации обеспечит выявление иностранных граждан, пребывание которых на территории Российской Федерации нежелательно, на ранних стадиях, и соответственно снизит уровень правонарушений, совершаемых иностранными гражданами.

Социально-экономическими последствиями принятия федерального закона должно стать расширение доступности и комфортности предоставления государственных услуг в сфере миграции¹.

Несмотря на то что большинство направлений Концепции миграционной политики, предусматривающих совершенствование законодательства в сфере миграционных отношений, реализовано, некоторые весьма значимые понятия (определения видов миграции и мигрантов) продолжают оставаться за пределами правового поля. Их ненормативное состояние не позволяет развиваться системе подзаконных актов в сфере миграции.

Отсутствие комплексного подхода к правовому обеспечению миграционной политики государства наблюдается и по другим вопросам, касающимся развития миграционного законодательства. В частности, недостаточно сбалансированно развиваются отдельные элементы системы миграционного законодательства².

При реформировании миграционных режимов в Российской Федерации нужно учитывать результаты миграционной политики «мультикультурализма» в Германии, Франции и других странах Европейского Союза, последствия сегрегации и формирования национальных анклавов и предусмотреть действенные механизмы по предупреждению аналогичных сценариев в Российской Федерации.

Заимствования и внедрение в национальное законодательство правовых институтов иностранных государств должны основываться на их научном осмыслении и оценке с учетом анализа миграционной и демографической ситуации в Российской Федерации, специфики ее исторического, географического и геополитического положения.

Поэтому, признавая актуальность проведения сравнительного анализа отдельных зарубежных и российских институтов миграционного права, необходимо внедрение конкретных нормативных предписаний, осуществление на основе научных исследований и экспертной проработки с учетом приоритетных направлений государственной миграционной политики, стратегических целей и задач национальной безопасности.

В этой связи нуждается в дальнейшем совершенствовании информационно-аналитическое обеспечение миграционной политики, прежде всего в части повышения полноты и объективности данных о миграционной ситуации.

¹ Прудников, А. С. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / [А. С. Прудников и др.]. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020.

² Там же.

Имеются явные пробелы, которые охватывают иногда не какой-то один вид отношений, а подчас целые блоки таких отношений в сфере миграции. Например, за пределами законодательного регулирования по-прежнему остаются миграции в особых условиях, в том числе в условиях чрезвычайного и военного положений. В качестве прототипа может служить Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. (ред. от 27.12.2018 г.) № 4530-1 «О вынужденных переселенцах». Вместе с тем на законодательном уровне не закреплены такие основополагающие институты особых условий как эвакуация населения, административное отселение из зоны военного конфликта, интернирование, репатриация.

Тем не менее при всем многообразии обозначенных проблем правового обеспечения миграционной политики особую озабоченность вызывает состояние базового документа государственного стратегического планирования в сфере миграции.

В заключении следует отметить, что комплексный подход в регулировании миграционных правоотношений позволит обеспечить единое государственное стратегическое планирование в сфере миграции, направленное на решение социально-экономических, демографических и иных задач национальной безопасности¹. В частности, обеспечит минимизацию неконтролируемой миграции, способствующей усилению национализма, политического и религиозного экстремизма, этносепаратизма и создающей условия для возникновения конфликтов.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139 (дата обращения 13.07.2020).

2. Прудников, А. С. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / [А.С. Прудников и др.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020.

3. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 25.06.2020 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376 (дата обращения: 13.07.2020).

4. Прудников, А. С. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты : учебное пособие / [А. С. Прудников и др.]; под общ. ред. А. С. Прудникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018.

¹ Прудников, А. С. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты : учебное пособие / [А. С. Прудников и др.]; под общ. ред. А. С. Прудникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018.

5. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 24.04.2020 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868 (дата обращения 14.07.2020).

Вантеева А. Ю.¹,

инспектор учебного отдела Тверского филиала

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ГЕНЕЗИС СТАНОВЛЕНИЯ И ЗАКРЕПЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Правовая природа понятия «государственное полномочие»² в юриспруденции достаточно основательно изучена многими учеными-конституционалистами. Так, Ю. А. Тихомиров под полномочием органа права понимал обеспечение законности принимаемыми ими решений³.

Б. М. Лазарев признает функцию управления в отношении установленных объектов⁴, Н. А. Тарасьян наделяет понятие «полномочия» внешневластными характером в сфере определенных отношений⁵.

Следует отметить, что в законодательстве Российской Федерации эта категория распространена при наделении субъектов государства отдельными государственными полномочиями. Так, например, Федеральный от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В следствие изучения исторических миграционных процессов Кристофер Майер определил, что «история любой страны является историей миграции»⁶. По его мнению, ответы на многие проблемные вопросы современности в части урегулирования миграционных процессов кроются в истоках формирования, функциях и полномочия, которыми наделены государственные органы власти.

Так для обозначения и выявления истоков первостепенных проблемных вопросов в части распределения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации учеными определены периоды формирования миграционного законодательства.

Зарубежные и российские ученые В. О. Ключевский, В. М. Моисеенко, Дж. Тревельян, К. Коданьони, В. Ю. Горохов, А. Г. Гришанова, И. Б. Новицкий, Э. В. Суслин и многие другие⁷ исследовали процесс формирования госу-

¹ © Вантеева А. Ю., 2020.

² Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 654.

³ Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров // Журнал Российского права. 2002. № 10. С. 22–32.

⁴ Лазарев, Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. М. : Юридическая литература, 1972.

⁵ Тарасьян, Н. А. Компетенция местного самоуправления в финансово-экономической сфере : дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004.

⁶ Жетенин, А. М. Неотвратимость миграции / А. М. Жетенин // Независимая газета. 2007. 28 мая.

⁷ Бородина, А. В. Астраханский край. Человек с историко-колониционной точки зрения / А. В. Бородина // Журнал РАН Россия. Петроград, 1923. С. 14.

дарственных органов, наделенных перечнем полномочий и реализующих государственную политику, направленную на урегулирование миграционных процессов в России, отражая разнообразие и специфику подходов с позиций разных дисциплин.

Таким образом, выделен начальный период развития правового регулирования миграции, который относится к XVIII – началу XX вв. Второй, советский, период относится к 1917–1991 гг. И наконец, третий (современный) период – с 1992 г. по настоящее время. В юридической литературе ученые обозначили периоды: дореволюционный, советский и постсоветский.

Следует отметить, что вопрос разделения понятий предметов введения в юридической литературе определен как совместный (с субъектами Российской Федерации), и предметы ведения субъектов Федерации (или остаточная компетенция) отражены в ст.ст. 71–73 Конституции Российской Федерации¹. Выступает гарантом и закрепляет данный перечень принятая и установленная федеративная форма государственного устройства России.

Согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так же, как и федеральные органы государственной власти, наделены полномочиями в области реализации программ миграционной политики, проводимой в государстве. Такие факторы как миграционная активность населения в регионах, благоприятные природно-климатические условия, выгодное геополитическое нахождение субъектов, социальное и экономическое благополучие регионов побуждают к необходимости обозначить конкретный перечень полномочий, который характерен для проведения и поддержания миграционных потоков в государстве.

Согласно п. 5 ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть наделены федеральными полномочиями². Речь идет о разделении предметов введения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

При изучении Федерального закона от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» обнаруживается отсутствие разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (дата обращения 15.07.2020).

² Елисеева, К. А. К вопросу о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции населения / К. А. Елисеева // Молодой ученый. 2019. № 46. С. 284.

Миграционная политика Российской Федерации направлена на развитие и поддержание субъектов на равном уровне.

Разумеется, экономически развитые и социально благополучные регионы имеют большую популярность среди мигрантов. Гарант предоставления должного уровня медицинских услуг, получения образования, наличие рабочих мест, благоприятные жилищные условия, и иные факторы, способствующие для развития региона, должны входить в компетенцию и контролироваться субъектами Российской Федерации¹.

Стоит отметить, что проведение определенного рода мероприятий во исполнение наделенных субъектами полномочий потребует финансирования. Однако законодательство Российской Федерации не предусматривает выделение дополнительных финансовых средств регионам на обеспечение проведения полномочий в части реализации миграционной политики. То есть во внимание принимается исключительные возможности отдельно взятого региона самостоятельно выделять и финансировать осуществление этих полномочий.

Следует обратить внимание на отсутствие разделения полномочий среди федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в таких нормативных правовых актах: Федеральный закон 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах», Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах».

Исследования действующего законодательства Российской Федерации подтверждают абсолютную не закреплённость полномочий в сфере реализации миграционной политики в системе органов власти. Как результат – дублирование компетенции на различных уровнях.

По мнению В. А. Лянной, трудности в сфере иммиграционного контроля спровоцированы несовершенством государственной структуры и законодательной базы, что касается реализации миграционной политики².

Для разграничения полномочий надо всего лишь выстроить и конкретизировать цели и задачи для функций государственного управления.

Стоит согласиться с позицией Л. В. Андриченко, который внес предложение о передаче полномочий в сфере миграционной политики из компетенции федеральных органов власти во власть «на местах», т. е. субъектам Российской Федерации³. Ситуация могла бы кардинально измениться и в лучшую сторону, ведь многие вопросы тогда можно было бы решить «на местах», в соответствии с проводимой региональной политикой.

¹ Смоляков, А. А. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации / А. А. Смоляков // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. № 1. С. 63–68.

² Выдрин, И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект) / И. В. Выдрин. Екатеринбург, 1998. С. 130.

³ Андриченко, Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства / Л. В. Андриченко // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 5–16.

Исключение участия субъектов Российской Федерации в реализации миграционной политики приводит к пробелам в их полномочиях и как следствие недобросовестном решении имеющихся вопросов ни на федеральном, ни на региональном уровне.

Органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо дать возможность решать вопросы на местах, принимая во внимание объективную оценку в потребностях мигрантов, размещающихся на их территориях. Миграционная политика в субъектах Российской Федерации должна быть ориентирована на социальную поддержку мигрантов, только так произойдет дальнейшее положительное развитие в этой сфере.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2839 (дата обращения: 15.07.2020).
2. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 «О беженцах» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4340 (дата обращения: 15.07.2020).
3. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4339 (дата обращения: 15.07.2020).
4. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058 (дата обращения: 15.07.2020).
5. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 15.07.2020).
6. Основные направления деятельности федеральной миграционной службы (административно-правовой аспект) : учебное пособие / под ред. А. С. Прудникова, В. А. Лянного. – М., 2015.
7. Справочник по терминологии в области миграции (русско-английский). Международная организация по миграции. – М., 2011. – 165 с.
8. Юридическая энциклопедия / под ред. М. Ю. Тихомирова. – М., 2001. – С. 654.

9. Адриченко, Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства / Л. В. Адриченко // Журнал российского права. – 2018. – № 3. – С. 5–16.
10. Бородина, А. В. Астраханский край. Человек с историко-колониционной точки зрения / А. В. Бородина // Журнал РАН Россия. – Петроград, 1923. – С. 14.
11. Выдрин, И. В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект) / И. В. Выдрин. – Екатеринбург, 1998. – С. 130.
12. Елисеева, К. А. К вопросу о полномочиях органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере миграции населения / К. А. Елисеева // Молодой ученый. – 2019. – № 46. – С. 284.
13. Жетенин, А. М. Неотвратимость миграции / А. М. Жетенин // Независимая газета. – 2007. – 28 мая.
14. Лазарев, Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юридическая литература, 1972. – 280 с.
15. Смоляков, А. А. Проблемы реализации социальных прав мигрантов в Российской Федерации / А. А. Смоляков // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. – № 1. – С. 63–68.
16. Тарасьян, Н. А. Компетенция местного самоуправления в финансово-экономической сфере : дис. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2004. – 252 с.
17. Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров // Журнал Российского права. – 2002. – № 10. – С. 22–32.

Воробьев В. Ф.¹,

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

Алиева К. И.²,

курсант Московского университета имени В.Я. Кикотя

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Современная ситуация в мире отмечена масштабностью миграционных процессов. По данным Глобальной комиссии по международной миграции, в мире сейчас насчитывается свыше 200 млн международных мигрантов, включая 10 млн беженцев.

Россия активно включена в динамику миграции народонаселения: за последнее десятилетие, по данным той же Комиссии, она вышла на второе место в мире после США среди принимающих стран.

Нарастающие масштабы миграционных процессов становятся одними из факторов как внутригосударственной, так и международной напряженности и влияют на социально-экономическую и политическую сферы жизни как отдельных стран, так и общества в целом.

Современное законодательство в сфере миграции рассматривается как система нормативных правовых актов и регулируется следующими **законодательными актами** Российской Федерации:

1. Конституция Российской Федерации [1] от 12 декабря 1993 г., в которой созданы правовые основы для формирования законодательства, регулирующих статус отдельных категорий мигрантов. Гарантии граждан на право и свободу, в том числе на свободу перемещения, закреплены в главе 2 «Права и свободы человека и гражданина». В ст. 27 уточняется, что каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Также каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации и беспрепятственно возвращаться.

2. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. [2]

3. Декларация Организации Объединенных Наций (ООН) о территориальном убежище от 14 декабря 1967 г. [3]

4. Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 г. и Протокол 1967 г., в котором зафиксированы принципы международно-правового регулирования правового статуса беженцев. [4]

5. Международная конвенция ООН всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г. [5], которая посвящена правам конкретной группы населения, нуждающейся в защите, а именно всех трудящихся-мигрантов и членов их семей. В

¹ © Воробьев В. Ф., 2020.

² © Алиева К. И., 2020.

сферу действия Конвенции входят подготовка к миграции, отъезд, транзит и весь период пребывания и занятия оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве работы по найму, а также возвращение в государство происхождения или обычного места проживания.

6. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. К 109-ФЗ [6] «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», который содержит нормы, регулирующие общие положения миграционного учета, органы, уполномоченные в области миграционного учета, также правила регистрации иностранных граждан, их учет по месту пребывания, ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о миграционном учете.

7. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» №114-ФЗ [7]: «Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию».

8. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» [8] в котором содержатся принципы гражданства Российской Федерации и правила, регулирующие отношения, связанные с гражданством Российской Федерации, определены основания, условия и порядок приобретения и прекращения гражданства Российской Федерации.

9. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [9], в котором определено правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также закон выступает в качестве регулятора правоотношений между иностранными гражданами с одной стороны, и органами, осуществляющими государственную власть – с другой стороны, возникающих в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

10. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. «О беженцах» [10], в котором определен порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливающий гарантии защиты их прав и свобод в соответствии с Конституцией Российской Федерации, а также общепринятых принципов и норм международного права и международными договорами Российской Федерации.

11. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 24530-1 «О вынужденных переселенцах» [11], определяющий статус вынужденных переселенцев. Устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты переселенцев, их права и законные интересы на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также общепринятых принципов и норм международного права и международными договорами Российской Федерации.

Кроме того, миграционные процессы регулируются подзаконными нормативными правовыми актами:

12. Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации

на 2019–2025 годы» [12], направленной на формирование доступных условий для переселения соотечественников в Россию на постоянное место жительства из-за рубежа, а также на создание четких правил въезда в страну и получение конституционных прав на проживание, работу, приобретения российского гражданства; и другими указами.

Постановлениями Правительства Российской Федерации:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», устанавливающий в соответствии с Федеральным законом «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» порядок осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 г. № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» [13], который утверждает Положение о представлении материальных, медицинских и жилищных гарантий иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания России.

3. Постановление правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» [14].

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» [15].

В качестве одной из основных проблем регулирования миграционных процессов называют пробелы в понятийном аппарате миграционного законодательства [16].

В нормативных правовых актах юридически согласованного определения «мигрант» не существует.

ООН определяет мигранта как «лицо, проживающее в чужой стране в течение более одного года, независимо от причин миграции (добровольных или не добровольных) и методов миграции (легальных или нелегальных)».

В обычной практике в это определение входят некоторые виды краткосрочных мигрантов, например, сезонные сельскохозяйственные работники, которые приезжают на небольшой срок для работ по посадке или сбору сельскохозяйственной продукции, и т. д.

Можно ли термин «мигрант» использоваться в качестве общего определения, чтобы охватывать также и беженцев?

Некоторые политики, международные организации и СМИ понимают и используют слово «мигрант» как общий термин для обозначения и мигрантов, и

беженцев. Однако при публичном обсуждении такая практика легко может привести к путанице и даже может представлять серьезную угрозу жизни и безопасности беженцев.

Под «миграцией» часто понимается добровольный процесс, например, когда человек пересекает границу в поисках новых возможностей и/или более благоприятных условий труда. Это не относится к беженцам, которые не могут благополучно вернуться обратно и, соответственно, согласно международному праву имеют особую защиту.

Размывание терминов «беженцы» и «мигранты» отвлекает внимание от конкретных необходимых беженцам правовых мер защиты, например защита от выдворения и наказание за несанкционированное пересечение границ в целях обеспечения безопасности.

В поиске убежища нет ничего противозаконного, напротив, это универсальное право человека. Объединение «беженцев» и «мигрантов» может подорвать общественную поддержку беженцев и института убежища в то время, когда такая защита нуждается в большем количестве беженцев, чем когда-либо прежде.

Значение имеет определение не только понятия «мигрант», но и его отдельных категорий, так как миграционная политика не может быть одинаковой для всех видов мигрантов.

Одна из первых российских классификаций категорий мигрантов была закреплена на подзаконном уровне в Федеральной миграционной программе, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 августа 1994 г. № 166. В ней были классифицированы не мигранты, а «субъекты миграции», под которыми подразумевались различные категории мигрантов, имеющие ряд общих признаков или являющиеся носителями определенных свойств.

В настоящее время используется множество подходов для определения понятия мигрант. Наиболее общепринятыми являются:

- лица, рожденные за границей (имеющие обычное место жительства в данной стране, но родившиеся за пределами этой страны);
- иностранцы (лица, имеющие место жительства в данной стране, но не являющиеся ее гражданами).

Именно второй подход был применен для определения понятия «иммигрант» в тексте Федеральной миграционной программы на 1998–2000 гг. После окончания срока действия программы новые нормативные акты, которые раскрывали бы классификацию мигрантов, не принимались.

В настоящее время эти понятия не соответствуют современным условиям. Для общего определения можно вывести понятие мигранта как «лицо, которое меняет место жительства или переезжает на постоянное место жительства из своего государства в прочее государство по причине экономической, национальной, политической нестабильности». Мигранта в широком смысле этого термина можно также назвать «человеком, который совершает регулярные или единичные передвижения из одного населенного пункта в другой, для того, чтобы получить работу, образование или другие материальные блага».

Таким образом, нормативное закрепление понятия «мигрант» способствовало бы единообразному его применению и исключению разночтений в современном законодательстве. В целях правового регулирования данное понятие должно включать в себя не только основной критерий отнесения лица к категории мигрантов (пространственное перемещение лица), но и ряд дополнительных критериев, таких как гражданство, место жительства, территория перемещения и другие. Отдельно должны быть выделены такие категории, как «трудовой мигрант», «постоянный/временный мигрант».

Эффективное государственное регулирование требует установления четких правовых механизмов управления миграционными отношениями. Сложность этих отношений вызывает необходимость создания единой системы правовых норм, направленных на регламентацию разного рода процедур, связанных с деятельностью органов власти в рассматриваемой сфере.

Нормативная правовая база регулирования миграционных отношений требует создания Миграционного кодекса.

В частности, ученые Н. А. Андреев и В. Б. Коробов замечают, что «принятие Миграционного кодекса может стать эффективной мерой обеспечения миграционной безопасности страны, минимизации миграционных рисков, противодействия миграционным опасностям».

Необходимость создания Миграционного кодекса определена потребностью современного российского общества в единой системе правил, регулирующих поведение мигрантов. На практике это позволит обеспечить единые подходы к реализации миграционной политики на всей территории страны, установить общие принципы законодательного регулирования в данной сфере.

Разработка Миграционного кодекса требует в первую очередь наличия четкой Концепции миграционной политики России, выстроить системообразующие блоки Миграционного кодекса. Эти блоки должны отрегулировать отношения между мигрантами, постоянным населением и государством.

Сегодня пакет нормативных правовых актов в сфере миграции характеризуется неполнотой определений и злоупотреблением использованием норм отсылочного характера к актам подзаконного уровня. Система Миграционного кодекса должна быть создана с учетом параметров:

1. Соответствие государственной стратегии социально-экономического развития России.
2. Совпадение с существующими социальными потребностями в стране.
3. Согласованность с международными нормами миграционного законодательства других стран.
4. Четкое определение основных юридических принципов, понятий и конструкций.
5. Полное устранение всех пробелов и разногласий.

Можно обозначить следующие основные структурные блоки Миграционного кодекса Российской Федерации:

1. Регламентация получения гражданства иностранными гражданами, лицами без гражданства, беженцами.

2. Регламентация отношений между принимающей стороной и вынужденными переселенцами, беженцами.

3. Регламентация порядка пребывания иностранных мигрантов на территории Российской Федерации, порядок въезда на территорию Российской Федерации и выезда.

4. Регламентация отношений трудовых мигрантов с работодателями.

5. Регламентация учета мигрантов.

Совершенствование современного миграционного законодательства требует решения следующих задач:

- соблюдение прав свобод человека и гражданина (свобода передвижения, выбор места жительства и пребывания);
- регулирование въезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, включая их трудовую деятельность;
- упорядочение уголовной, административной материальной ответственности за организацию незаконной миграции;
- укрепление правовой основы борьбы с организованной преступностью, связанной с незаконной миграцией;
- учет населения России;
- упорядочение пограничного, таможенного и иммиграционного контроля для сопротивления международному терроризму;
- обеспечение приоритетного права граждан Российской Федерации на занятие вакантных мест при использовании иностранной рабочей силы;
- выселение с территории России иностранных граждан и лиц без гражданства и усиление их ответственности за нарушение правил пребывания на территории России.

При формировании нормативной правовой базы миграционной политики в стране необходимо зафиксировать ряд правовых норм, по которым целевые мигранты могли бы получать поддержку от государства.

Обязательной нормой должно стать предоставление мигрантам (гражданам Российской Федерации) долгосрочной аренды под реализацию социально полезных проектов в интересах Российской Федерации.

Нужно разделить временных, приезжающих на сезон мигрантов и тех, кто переселяется с целью сменить постоянное место жительства. В отношении этих категорий мигрантов необходимо разработать различные нормативные требования.

Требуется система критериев, в соответствии с которыми определенным категориям социально и экономически активных мигрантов, переселяющихся на постоянное место жительства в Россию, будет предоставляться государственная поддержка.

Эти критерии и виды государственной поддержки должны быть отражены в формируемом Миграционном кодексе. Кроме того, должны действовать система льготного налогообложения и упрощенная схема получения российского гражданства для тех, кто в нем нуждается.

В Кодексе необходимо определить возможность привлечения к регулированию миграционных процессов негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, деятельность которых направлена на проведение научных исследований в сфере миграции, рекрутирование трудовых мигрантов, помощь в их приеме и расселении.

В разрабатываемом документе следует обратить внимание на систему информационного обеспечения миграционных процессов.

Политика информационного обеспечения должна строиться на ряде принципов:

- достоверность передаваемой информации об особенностях проживания в конкретной территории;
- объемность и полнота информации (необходимо изучать и показывать все преимущества и недостатки территорий переселения);
- доступность и открытость информационных материалов в миграционной сфере;
- многоуровневость и многоканальность информационной политики (стиль и содержание информационных материалов должны отвечать запросам различных социальных групп;
- информация должна строиться с учетом действующего законодательства в миграционной сфере;
- информация должна носить консультативный и развивающий характер, чтобы мигрант получал не только справочный материал по сделанному им запросу, но мог также ознакомиться с различными аналитическими исследованиями, касающимися переселения и проживания на конкретной территории. Данные принципы необходимо зафиксировать в кодексе.

Миграционный кодекс Российской Федерации поможет объединить и структурировать все законы в сфере миграции на территории РФ, а также устранить пробелы и точно определить недостающие понятия.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2839 (дата обращения: 15.07.2020).
2. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. «Всеобщая декларация прав человека» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805 (дата обращения: 16.07.2020).
3. Резолюция Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1967 г. № 2312 (XXI) // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/2541088> (дата обращения: 16.07.2020).
4. Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/2540374> (дата обращения: 16.07.2020).

5. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1990 г. № 45/158 «Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/2561306> (дата обращения: 16.07.2020).

6. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569 (дата обращения: 16.07.2020).

7. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376 (дата обращения: 16.07.2020).

8. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_36927 (дата обращения: 16.07.2020).

9. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868 (дата обращения: 16.07.2020).

10. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 22.12.2014) «О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. –1993. – № 12, ст. 425.

11. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 «О вынужденных переселенцах» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868 (дата обращения: 16.07.2020).

12. Указ Президента Российской Федерации 31 октября 2018 г. «Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/58986> (дата обращения: 16.07.2020).

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2003 № 167 (ред. от 25.05.2017) «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41475 (дата обращения: 16.07.2020).

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2003 г. № 199 (ред. от 10.05.2019) «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, за исключением решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица

без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения, и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать такое решение» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_41701 (дата обращения: 16.07.2020).

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2001 г. № 274 (ред. от 25.05.2017) «О предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации» (вместе с «Порядком предоставления временного убежища на территории Российской Федерации», «Положением о свидетельстве о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации») // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31119/457483179c1a92b261ec9d0b034d70a5a26adf45 (дата обращения 16.07.2020).

16. Хабриева, Т. Я. «Миграционное право России: теория и практика» / Т. Я. Хабриева. – М., 2008.

Донская М. В.¹,

*доцент кафедры конституционного
и муниципального права*

*Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ КАК ОПРЕДЕЛЯЮЩЕЕ НАЧАЛО МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕВРОПЕ

Несмотря на значимость статистической информации, демонстрирующей широкую совокупность формирующихся проблем и дисбалансов в сфере миграционных процессов, господствующая в Европе социальная и политическая риторика продолжает оставаться противоречивой и непоследовательной.

Очевидно, что большинство жителей европейских государств наряду с представителями отдельных политических формирований осознают угрозы, исходящие от мигрантов. Данные опасения широко отражает приводимая общественностью статистика насильственных преступлений, грабежей, убийств, поджогов и т. д., в которых виновны мигранты. Под угрозой переосмысления и разрушения находятся религия, культура, история, правовые традиции [7, с. 48–49]. Хотя европейское общество в большей части отличается низкой степенью ксенофобии, с определенного времени восприятие мигрантов коренным населением стало более болезненным.

Несмотря на это, как показывает действительность, Европейский Союз продолжает идти по пути приема мигрантов, будь то беженцы из Сирии или нелегалы из центральной Африки. Достаточно низкий уровень имеет статистика депортаций, который обоснован руководящими политическими силами нежеланием стран-доноров принимать обратно своих граждан.

Таким образом, возникает ситуация, при которой практически любой человек из отсталой или разрушенной страны может приехать в любое европейское государство и остаться там в надежде получить вид на жительство или даже гражданство. Впоследствии такой человек имеет все реальные возможности перевезти в Европу всю свою семью, что имеет уже совершенно другие социально-экономические последствия.

В этой связи возникает вполне обоснованный вопрос: почему Европейский Союз в целом и отдельные страны не встают в данной ситуации на сторону своих граждан? Принимая во внимание наличие ряда предположений, обосновывающих указанную политику, отметим в данном случае ключевую роль экономических факторов, предопределяющих действия властей Евросоюза. Проводимая большинством европейских стран достаточно либеральная миграционная политика обусловлена потребностями рынка труда и экономическими интересами.

Европейская комиссия – высший орган исполнительной власти Европейского союза – уже давно признала европейский миграционный кризис, начавшийся в

¹ © Донская М. В., 2020.

2015 г., крупнейшим со времен Второй мировой войны. Его причиной послужили события, происходящие в Ливии, Сирии, Ираке и других регионах. Более 1 млн беженцев прибыли в Европу из стран, охваченных конфликтами. Хотя сейчас имеет место некоторый спад количества мигрантов, о прекращении потока беженцев говорить пока не приходится. События на Ближнем Востоке и в Северной Африке продолжаются и, более того, в других близлежащих регионах периодически вспыхивают новые вооруженные конфликты.

Не акцентируя внимания на распространенных статистических данных о количестве прибывших в Европу мигрантов за последние годы, отметим, что объемы европейского миграционного кризиса изначально вызвали двойственную реакцию в мировом сообществе. Высказывались мнения и о начале конца европейской цивилизации, и о свидетельстве провала европейской политики «управляемой миграции». Вместе с тем большинство мнений сводилось к опасности кумулятивного эффекта в миграционном кризисе, сводящегося к углублению социального неравенства, мировому экономическому кризису и т. д.

Однако, как в 2015 г., так и в настоящее время в научных и общественных кругах активно отмечается, что миграция благоприятно влияет на социально-экономическую сферу принимающего государства, поскольку «служит важным фактором поддержания положительной демографической динамики в индустриально развитых странах. Мигранты и их потомки – мощный источник экономических и культурных инноваций, а также существенный фактор роста человеческого капитала» [6, с. 4].

Положительные тенденции миграции отмечает и Организация Объединенных Наций: это и внесение мигрантами вклада в экономический рост стран исхода и приема; и значительные объемы денежных средств, которые мигранты переводят на свою родину, зачастую в разы превышающие объемы официальной помощи в развитии таких стран; и роль мигрантов в своих родных развивающихся государствах как источников иностранной валюты и крайне стабильных источников дохода для миллионов семей [12].

Аналогичное мнение высказывают и официальные власти Евросоюза: глава Еврокомиссии с 2014 по 2019 г. Жан-Клод Юнкер предупредил, что закрытие границ внутри ЕС будет иметь серьезные экономические последствия и в конечном итоге поставит под вопрос существование евро как единой валюты. «Если мы закроем границы, если начнет страдать внутренний рынок, настанет день, когда мы начнем сомневаться, действительно ли нам нужна единая валюта» [17].

Экспертное сообщество практически единодушно в утверждении демографической необходимости миграции. При среднем коэффициенте рождаемости 1,7 на одну женщину не обеспечивается даже простое воспроизводство населения (и это с учетом иммиграционного притока) [6, с. 5]. Экономисты практически единогласны в определении благотворного воздействия миграции на европейскую экономику. Речь идет о росте ВВП, обусловленном притоком новых работников, о создании рабочих мест в связи со строительством жилых домов и инфраструктурных объектов (школы, детские сады, больницы и т.д.), об увеличении совокупного спроса [8, с. 62–63].

В качестве важных средств государственного влияния на развитие хозяйственных процессов и стимулирование экономического развития наряду с денежно-кредитной политикой выступают вопросы бюджетных отношений. Как отмечают некоторые исследователи, бюджетная политика направлена на обеспечение полной занятости, равновесия платежного баланса и экономического роста при производстве неинфляционного ВВП [9, с. 5]. Это характерно для многих экономически развитых крупных государств и их коалиций, в том числе для такого интеграционного объединения, как Евросоюз.

В этой связи небезынтересно отметить, что в бюджете Европейского Союза отдельно предусмотрена статья расходов на обеспечение проектов и программ, реализуемых в рамках пространства свободы, безопасности и законности, включающих вопросы, в частности, охраны границ, иммиграции и политики предоставления убежища, информации и диалога с гражданами [8, с. 19]. И хотя мероприятия по размещению прибывающих беженцев и контролю над миграционными процессами изначально требуют значительных бюджетных расходов от принимающих стран, по мнению экспертов Международной организации по миграции (МОМ), Управления верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ), департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (ДЭСВ), в перспективе беженцы, несомненно, окажут положительное воздействие на экономическое развитие [16].

Государственная помощь, оказываемая европейскими властями мигрантам, также рассматривается как своего рода перспективное капиталовложение, стимул для региональных экономик, так как посредством мигрантов выделенные средства возвращаются национальным поставщикам услуг – в жилищный и транспортный секторы, производителям продуктов, одежды и т. д., т. е. в местные бюджеты. «А ведь известно, что экономика как раз нуждается в том, чтобы сохранялся определенный уровень потребления. Ей нужны имеющие заработок налогоплательщики, способные поддержать социальные гарантии, которые дало правительство, в частности, пожилым людям», – считает официальный представитель МОМ Джоэл Миллман [16].

Как показывает статистика, основная часть мигрантов изначально выбирает для места жительства наиболее развитые страны Западной Европы. Это свидетельствует о том, что они обладают достаточной информацией об условиях и качестве жизни в различных государствах Евросоюза. Современные официальные и неофициальные информационные сети предоставляют мигрантам обширные сведения, позволяющие им действовать, исходя из фактических обстоятельств.

Конечно, приток беженцев может оказать положительное воздействие на европейскую экономику в целом, но лишь в краткосрочной перспективе. Для обеспечения экономического развития Евросоюза в долгосрочной перспективе, а также в решении текущих и будущих демографических проблем европейские власти должны обеспечить успешное трудоустройство мигрантов на территории Союза. Скорость интеграции мигрантов на европейском рынке труда будет определять в конечном итоге экономический эффект такого интенсивного притока беженцев.

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) предполагает свободное движение товаров, капиталов, услуг и, что особенно важно, рабочей силы. Трудовая миграция, как и прежде, остается основным видом миграции и в рамках Европейского Союза. Статья 18 Европейской социальной хартии гласит: «Граждане любой из стран имеют право заниматься на территории любой другой страны всякой приносящей доход деятельностью на равных основаниях с гражданами этой страны, за исключением ограничений, вызванных высокими экономическими и социальными причинами» [1].

ЕС также служит центральным регионом назначения для трудящихся-мигрантов, прибывающих из-за пределов Союза. Очевидные выгоды для европейской экономики, которые позволяет извлечь наличие дешевой рабочей силы, не могут в известной степени не определять политику руководящих сил европейских государств. Старееющее население Европы, хотя и в разы превосходит профессиональный уровень прибывающих мигрантов, в свете происходящих современных глобализационных процессов не может охватить все сферы национальной экономики, в особенности не требующей высококвалифицированных трудовых ресурсов.

В этой связи в рамках ЕС разработана гибкая система въезда, проживания, оформления на работу для определенных категорий иммигрантов, таких как высококвалифицированные работники, сезонные работники, так называемые трудящиеся-мигранты. Положение таких лиц регламентируется Директивой ЕС о так называемой «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 работу – «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 [4, с. 171].

В рамках последующей предложенной Еврокомиссией модернизации указанного документа, продиктованной очень низким процентом приезжающих высококвалифицированных работников по сравнению с другими странами Организации экономического сотрудничества и развития [15], был разработан и действует по настоящее время специальный миграционный портал ЕС с удобной и практической информацией для потенциальных заявителей «Blue Card» [13].

Правящими силами придается приоритетное значение равным возможностям национальных меньшинств и эмигрантских сообществ в приеме на работу, в занятии коммерческой деятельностью, во вступлении в брак с гражданами принимающих государств и в получении среднего и высшего образования, строятся специальные здания и оборудуются отдельные помещения для отправления различных религиозных культов, поощряется выпуск печатных периодических изданий и создание сайтов на языках общения трудящихся-мигрантов [10, с. 19].

Немаловажной составляющей долгосрочных экономических перспектив с участием мигрантов является вопрос воссоединения семей, когда к законно проживающему на территории ЕС лицу могут присоединиться члены его семьи. Как

отмечается на официальном сайте Европейской Комиссии, в течение последних 20 лет воссоединение семей было одной из главных причин иммиграции в ЕС [14], способствующей созданию социально-культурной стабильности, содействующей интеграции граждан третьих стран, проживающих в государствах-членах ЕС, тем самым способствуя социальному и экономическому единству – основополагающей цели ЕС. Директива о праве на воссоединение семьи, принятая в 2003 г., устанавливает общие правила для осуществления права на воссоединение семьи, закрепляет условия таких процессов, а также устанавливает правовые гарантии и права для членов семьи [3].

Это связано и с существованием политической идеи об «омоложении населения Европы», которое находится в условиях демографического кризиса. Таким образом, мигранты, для которых характерны большие традиционные семьи, способны преодолеть «демографическую яму» [11, с. 86–94]. При этом, к сожалению, в расчет не принимаются проблемы «качества» человеческого капитала, который, применительно к беженцам и мигрантам, зачастую оказывается довольно низок.

Представляется, что проблема установления баланса между правами коренного европейского населения на самобытность, национальную и культурную автономию и т. д. и прогнозируемым экономическим благосостоянием Европейского Союза приобретает все более важное значение. Этому способствуют и непрекращающийся поток беженцев в Европу, и поведение самих мигрантов, их низкая правовая и коммуникативная культура.

В этой связи необходимо отметить, что неотъемлемой составляющей интенсивных миграционных потоков остается весьма значительная по объему нелегальная миграция, которая отнюдь не становится полноценной участницей социально-экономических отношений с принимающими государствами. Более того, нелегальная миграция, характеризующаяся во всех странах мирового сообщества высокой латентностью и внезапным возникновением, не только негативное социальное явление, но и угроза безопасности отдельных государств и всего мирового сообщества. Опасность нелегальной миграции подчеркивается во многих международно-правовых соглашениях, где она называется наряду с такими опасными угрозами безопасности, как распространение оружия массового уничтожения, терроризм, транснациональная преступность, а также нелегальный оборот наркотических средств и психотропных веществ [5, с. 91–92, 97, 100–101, 164–165].

Безусловно, предупреждать угрозы лучше, чем исправлять последствия, а ошибки в этом процессе могут привести к серьезным проблемам. Террористические акты в Париже 13 ноября 2015 г. и в Брюсселе 22 марта 2016 г. подтвердили, что проблема общей политики и безопасности Европейского союза неразрывно связана с миграционным кризисом, став проблемой мирового масштаба, когда под видом вынужденных мигрантов в Западную Европу въезжают сотни тысяч незаконных (экономических) мигрантов из Африки и Ближнего Востока.

Очевидно, что справедливому возмущению европейской общественности несбалансированной миграционной политикой властей Евросоюза не могут быть

противопоставлены долгосрочные перспективы экономического развития Союза, обусловленные интенсивными миграционными потоками. Использование дешевого труда мигрантов создает условия для обеспечения производительности трудоемких секторов экономики, отчасти компенсирует нехватку собственных трудовых ресурсов, обеспечивает заполнение многих непрестижных для местных жителей ниш на рынке труда. Тем не менее данные процессы неизбежно будут иметь определенные социально-экономические последствия, например снижение социальных стандартов труда, ограничение прав коренного населения на трудоустройство, эмиграция коренного населения.

Вместе с тем, как мы можем наблюдать, провалы государственной политики в сфере миграции все так же будут оправдываться государствами Евросоюза исключительно экономическими причинами, нацеленностью на укрепление и рост благосостояния стран Союза.

Список литературы

1. Федеральным законом от 3 мая 2009 г. № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренная) от 3 мая 1996 г.» // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 4.
2. Директива Совета Европейского Союза 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. «Об условиях въезда и проживания граждан третьих стран для целей осуществления высококвалифицированной трудовой деятельности» // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/2568909> (дата обращения: 14.07.2020).
3. Директива Совета Европейского Союза 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 г. «О праве на семейное воссоединение» // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/2564503> (дата обращения: 14.07.2020).
4. Каргалова, М. В. Социальное измерение европейской интеграции / М. В. Каргалова, Е. Н. Егорова. – М. : Аксиом, 2010.
5. Ляхов, Е. Г. Безопасность государства и мирового сообщества: теоретико-правовая формула обеспечения в XXI веке : монография / Е. Г. Ляхов, Д. Е. Ляхов, А. А. Алимов. – Челябинск : Цицеро, 2015.
6. Малахов, В. С. Миграционный кризис: международное сотрудничество и национальные стратегии : аналитическая записка / В. С. Малахов. – М. : Российский совет по международным делам. – 2016. – № 10. – С. 4
7. Медушевский, Н. А. Миграционные процессы современности: Ситуативное явление или глобальный исторический вызов? : монография / Н. А. Медушевский, А. Р. Шишкина. – М. : ЛЕНАНД, 2018.
8. Пузырева, Ю. В. Миграционный кризис в Европе и его влияние на бюджетную политику Европейского союза : монография / Ю. В. Пузырева, С. А. Пузырев. – М. : Граница, 2018.
9. Сидорова, Е. А. Особенности бюджетной политики в Европейском Союзе : монография / Е. А. Сидорова. – М. : ИМЭМО РАН, 2012.
10. Сухов, А. Н. Миграция в Европе и ее последствия : учебное пособие / А. Н. Сухов, С. А. Трыканова. – М. : Флинта, 2016.

11. Абрамова, И.О. Африканская миграция: региональный вопрос или глобальная проблема? / И. О. Абрамова // Проблемы современной экономики. – 2007. – № 4 (24).
12. Беженцы и мигранты. Инфографика // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. – URL: <http://refugeesmigrants.un.org/ru/infographics> (дата обращения: 14.07.2020).
13. EU BlueCard. EUIP // European Commission. – URL: http://ec.europa.eu/migration/blue-card_en (дата обращения: 14.07.2020).
14. Family reunification / Legal migration and Integration. Migration and Home Affairs // European Commission. – URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/family-reunification_en (дата обращения: 14.07.2020).
15. Communication from the commission to the european parliament and the council on the implementation of Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-countrynationalsfor the purpose of highly qualifiedemployment («EU Blue Card») // Europe. – URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2014:0287:FIN> (дата обращения: 14.07.2020).
16. Оказывает ли миграция положительный эффект на развитие экономики: мнения «за» и «против» // ТАСС. – 2016. – 31 мая. – URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3327831> (дата обращения: 14.07.2020).
17. Что ждет рынок ЕС в случае распада Шенгенской зоны // Deutsche Welle, 22.01.2016. – URL: <http://dw.com/p/1Hhkk> (дата обращения: 14.07.2020).

*Досакаев А. Б.¹,
преподаватель кафедры
государственных и гражданско-правовых дисциплин
Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России*

*Гуслистова В. А.²,
курсант
Ставропольского филиала Краснодарского университета МВД России*

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

В настоящее время актуальна тема, посвященная миграции. Для начала, следует отметить трактовку данного термина. Итак, миграция – это перемещение населения с одного места жительства в другое, которое происходит под воздействием ряда причин.

В последние десятилетия наблюдается процесс урбанизации и оттока населения из сельских поселений в городские. В то время как одни переезжают в поисках лучшей работы, образования, экономических благ или для воссоединения с семьей, другие вынуждены бежать от конфликтов, терроризма или нарушений прав человека. Растет число тех, кто покидает места жительства в результате последствий изменения климата, стихийных бедствий или других факторов экологического характера.

Люди уезжают из населенных пунктов, чаще всего в экономически развитые, промышленные центры, происходит перенасыщение Москвы и Санкт-Петербурга. Такого рода отток населения из сельских поселений тормозит или прекращает отдельные виды производства, как развитие сельского хозяйства.

В настоящее время наблюдается перемещение людей в беспрецедентных масштабах. Если в 2000 г. в мире число мигрантов составляло 173 млн человек, то к 2019 г. их число достигло 272 млн. Однако доля международных мигрантов в общем числе жителей планеты почти не меняется в течение последних десятилетий: 2,3 % в 1980 г., 2,8 % в 2000 г. и 3,4 % в 2019 г.

Кто же такой мигрант? Это лицо, которое, независимо от своего статуса, причин переселения, характера данного перемещения, меняет место своего пребывания. Перемещаться данное лицо может как через границу страны, так и внутри государства.

История исчезающих деревень нередко вызывает интерес. Это связано с ростом внимания к периферии в целом, а также с возможностью введения в научный оборот новых источников информации, в том числе и нетрадиционных для исторической науки.

В 50-х годах XX в. происходил рост крупных колхозов, что приводило к исчезновению мелких деревень. Население, чтобы суметь обеспечить свои семьи,

¹ © Досакаев А. Б., 2020.

² © Гуслистова В. А., 2020.

переселялось в места дислокации рабочих мест, что и приводило к опустошению прежних мест жительства.

Подобное явление можно наблюдать и в настоящее время, например ситуация, складывающаяся в субъектах Российской Федерации. Так, в Кабардино-Балкарской Республике население старается переселиться в столицу республики, а то и вовсе выехать за ее пределы. От примера одного из субъектов Российской Федерации возможно провести параллель к состоянию государства в целом. Выходом из данной складывающейся ситуации может служить создание условий, способствующих привлечению труда населения и недопущению оттока населения из периферийных муниципальных образований в экономически развитые, промышленные города.

Одна из главнейших причин оттока населения из сельских поселений – безработица. В сельской местности уровень безработицы гораздо выше, чем в городской. Именно она служит причиной, способствующей не задерживать молодое население в сельских поселениях.

Одним из важнейших параметров, характеризующих качество жизни, является доступ к объектам социальной инфраструктуры, и в этом городские жители оказываются в значительно более выигрышном положении, чем жители сельских территорий. Причем речь идет по поводу, например, инфраструктуры обеспечения досуга, но и о таких важнейших объектах инфраструктуры, как учреждения образовательного, медицинского назначения. В крайне тяжелом состоянии находится развитие инфраструктуры спорта, культурного просвещения. Это свидетельствует о том, что молодежь стремится изменить свою жизнь и оказаться в той среде, где возможно осуществлять саморазвитие и самореализацию.

Повышение уровня миграции порождает и иные проблемы. Еще с конца XX столетия начало проследиваться несоответствие между существующими и устоявшимися системами как юридического, так и институционального характера, и потоком мигрантов. Несоответствие существовало между данными системами, которые отвечали за процесс миграции. Ввиду этого происходил пересмотр инструментов международного характера.

После проведения исследований в данной области выяснилось, что в ряде государств происходит недостаточное обеспечение законодательно регламентированных прав, принадлежащих мигрантам. Причиной этому служит проявление негативных процессов: расизм, ксенофобия, а также неподобающее отношение к мигрантам, унижающее их человеческое достоинство. Это довольно серьезная проблема, которая также требует разрешения.

Несмотря на остроту возникающей проблемы, в ряде стран преобладает мнение, что осуществление защиты мигрантов, обеспечение их прав и свобод – это не та серьезная необходимость, которой следует уделять должное внимание. Такое мнение высказывают общество и отдельные представители государства, ставя данную проблему на второстепенный план. На первый же план выносятся защита и обеспечение прав и свобод граждан государства. Конечно, в данных государствах мигранты считаются причисленными к второстепенному слою общества, преобладает так называемый антииммигрантский настрой.

Необходимо также уделить внимание и такому виду миграции, как безвозвратная. В доктрине она еще получила название «стационарная миграция», т. е. территориальное перераспределение людей наряду с их пространственным перемещением.

Миграция безвозвратная – это этап в формировании состава населения, в приживаемости данного населения в районе, в который произведено переселение. Когда мигрант только адаптируется в новом районе, он считается новоселом.

В структуру же самого миграционного процесса входят стадии: формирование мобильности; перемещение; адаптация на новом месте жительства.

Миграция внутренняя приводит к перемещению населения в иные социальные группы, например перемещение жителей сельских поселений в города. Это приводит к тому, что бывшие жители сел впоследствии при помощи миграции в города имеют возможность освоить новые специальности, занять более высокое социальное положение. Как правило, в сельской местности довольно ограничен выбор сфер занятости. Именно это и есть причина переселения в городскую местность, так как у сельских жителей появляется реальная возможность получения новой, более высокой квалификации.

Данный процесс способствует социальному прогрессу. Ведь последующее социально-профессиональное развитие способствует предотвращению конфликтов, которые могут возникать между реально существующими способностями человека и социальным положением, которое он занимает.

Многие авторы затрагивали проблемы миграции в своих произведениях, как прошлом, так и в современности.

Так, например, современный писатель Марк Леви в произведении «Не такая, как все» описал, что его главный герой переселился, пусть даже и на время, в другой, более развитый населенный пункт, для достижения поставленной цели. Причиной данного переселения стала недостаточность развитости необходимой сферы.

Проблема миграции в настоящее время стоит довольно остро и нуждается в особом правовом регулировании с учетом экономических, социальных и политических факторов. Для того, чтобы не допустить негативные последствия миграции, можно предложить некие пути преодоления наступающих недостатков. Например, чтобы не столкнуться впоследствии с оттоком граждан из сельских поселений, нужно увеличивать экономические показатели путем развития агропромышленного комплекса в данных населенных пунктах.

Развитие агропромышленного комплекса приведет к еще одному положительному явлению – снижению уровня импорта, поскольку для страны лучше всего использовать свои собственные ресурсы на нужды населения своей страны.

Еще один плюс – создание рабочих мест в сельских поселениях. Именно предоставление вакансий населению поможет снизить уровень безработицы, занять население, что приведет к уничтожению ряда иных негативных социальных последствий.

Как уже говорилось ранее, миграция ведет к тому, что нередко пути предоставления бытовых благ к поселкам с низкой численностью населения остаются

забытыми. Чаще всего из сельских поселений с недостаточным уровнем благ переселяется молодое население. Пожилая часть социума по разным, но вполне очевидным причинам не имеет возможности покинуть привычные места жительства.

Таким образом, чтобы в дальнейшем достигнуть эффективного решения описанных проблем, необходимо начать уделять внимание реализации принятых федеральных целевых программ по преодолению сложившейся социальной ситуации и развитию агропромышленного комплекса в сельских населенных пунктах и периферийных населенных пунктах, преимущественно занятых иными видами производства.

Список литературы

1. Никитина, Г. А. Вымершие деревни как устойчивый феномен современности (на примере Удмуртии) / Г. А. Никитина // Историческая этнография : сборник научных статей. – СПб., 2014. – Вып. 5. – С. 102–106.
2. Нефедова, Т. Г. Урбанизация, дезурбанизация и сельско-городские сообщества в условиях роста горизонтальной мобильности / Т. Г. Нефедова, Н. Г. Покровский, А. И. Трейвиш // Социологические исследования. – 2015. – С. 60–69.

Дурнев В. С.¹,

*доцент кафедры конституционного
и муниципального права*

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

О ВЫЯВЛЕНИИ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СМЫСЛА НОРМ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА

4 февраля 2020 г. Конституционный Суд Российской Федерации принял Постановление № 7-П/2020 по делу о проверке конституционности п. 1 примечаний к ст. 18.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, части второй ст. 67 Трудового кодекса Российской Федерации и абзаца первого п. 8 ст. 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки А. А. Викторовой.

Указанное Постановление представляет научно-практический интерес как по содержанию норм миграционного права, так и по характеру деятельности Конституционного Суда.

Ситуация, связанная с обязанностью работодателя уведомлять государство в лице подразделения по вопросам миграции территориального органа МВД России о заключении (расторжении) трудового договора с работником, являющимся иностранным гражданином многогранна, имеет множество аспектов. Рассмотрим некоторые из них.

Так, например, ситуация, когда работодатель – физическое лицо. Можно обратить внимание не на трудовые отношения, а на близкие по смыслу, гражданско-правовые (обязательства по оказанию услуг, выполнению работ). Можно обратить внимание на различный статус самих иностранных граждан, с которыми заключается (расторгается) трудовой (гражданско-правовой) договор.

Например, проблематика в отношении такой категории иностранных граждан как граждане Республики Беларусь. В административной и судебной практике встречаются полярные решения по вопросу наличия (отсутствия) у работодателя указанной обязанности. Данный вопрос был предметом рассмотрения на заседании Межгосударственной межведомственной рабочей группы по выработке рекомендаций по проведению согласованной миграционной политики в 2019 г. [1] Белорусская сторона обращала внимание на то, что наличие указанной обязанности работодателя в случае, когда иностранным работником является гражданин Республики Беларусь нарушает принцип равенства прав граждан Российской Федерации и Республики Беларусь в рамках договоренностей Союзного государства. Российская сторона указывала на то, что не видит нарушения прав белорусских граждан, так как речь об обязанности работодателя, а не работника.

¹ © Дурнев В. С., 2020.

Вопрос о правомерности привлечения работодателя к административной ответственности за неисполнение указанной обязанности, в случае, когда работник – гражданин Республики Беларусь – был предметом рассмотрения в Верховном Суде Российской Федерации [2]. Из Постановления Верховного Суда следует, что, неправомерно привлекать работодателя к административной ответственности, так как Решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22 июня 1996 г. № 4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий» установлено, что действующий на основе национального законодательства порядок регулирования привлечения и использования иностранной рабочей силы в отношении граждан Республики Беларусь в Российской Федерации и граждан Российской Федерации в Республике Беларусь не применяется.

Вопрос о проблематике содержания норм миграционного права в затронутых аспектах требует отдельного исследования и оценки.

Вернемся к исходному обозначенному документу – Постановлению Конституционного Суда № 7-П/2020.

В результате разбирательства Конституционный Суд постановил, что рассматриваемые нормы соответствуют Конституции Российской Федерации, но с учетом выявленного их конституционно-правового смысла не обязывают заявителя уведомлять соответствующий государственный орган о фактах послуживших основанием для привлечения его к административной ответственности, а именно о поручении работнику, являющемуся иностранным гражданином работы, не предусмотренной заключенным с ним трудовым договором и отличной от указанной в направленном в соответствующий государственный орган уведомлении о его заключении, а также об изменении определенного в трудовом договоре адреса, по которому осуществляется трудовая деятельность. Правоприменительные решения по делу, о привлечении к административной ответственности заявителя постановлено пересмотреть.

Для понимания вопроса о выявлении Конституционным Судом конституционно-правового смысла норм обратимся к нормативным правовым и научным основам.

В ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» законодатель не оперирует понятием «конституционно-правовой смысл». Тем не менее в некоторых статьях, посвященных решениям Конституционного Суда, можно найти близкие по значению понятия. В ст. 74 (Требования, предъявляемые к решениям) фигурирует понятие «смысл»: «Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов». В ст. 79 (Юридическая сила решения) фигурирует понятие «истолкование»: «В случае если решением Конституционного Суда Российской Федерации нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо,

принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью, либо о внесении необходимых изменений и/или дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части, или в нормативный акт, признанный соответствующим Конституции Российской Федерации в данном Конституционным Судом Российской Федерации истолковании. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации».

Б. А. Ревнов отмечает: «... Данное полномочие, хотя и не прописано напрямую в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации», однако вытекает из части второй статьи 74 во взаимосвязи со статьями 3, 6, 36, 79, 85, 86, 87, 96 и 100 названного Федерального конституционного закона» [3].

Если обратиться к Регламенту Конституционного Суда Российской Федерации, то понятие «конституционно-правовой смысл» упоминается лишь однажды в § 72 (Вопросы, связанные с государственной пошлиной): «в случае если производство по делу прекращено или принято решение о признании оспариваемой нормы неконституционной либо о выявлении конституционно-правового смысла оспариваемой нормы, влекущем пересмотр дела заявителя, государственная пошлина, поскольку это не противоречит законодательству о налогах и сборах, возвращается заявителю».

В практике деятельности Конституционного Суда рассматриваемое Постановление 7-П/2020, в котором речь идет о выявлении конституционно-правового смысла норм не является единичным решением [4].

В Определении от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р/2008 Конституционный Суд разъяснил вопрос о выявлении конституционно-правового смысла норм: «В силу верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 4, ст.ст. 15 и 120 Конституции Российской Федерации) в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению правовых норм. Соответственно суд общей юрисдикции или арбитражный суд, исходя из названных принципов, при рассмотрении конкретного дела уясняет конституционный смысл выбранной нормы и применяет ее именно в этом – конституционном – смысле. Если же суд приходит к выводу, что в результате применения выбранной им нормы могут быть нарушены те или иные положения Конституции Российской Федерации, т. е. норма имеет неконституционный смысл, он обязан – как того требуют ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст.ст. 3, 101 и 103 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», – либо разрешив дело на основе Конституции Российской Федерации, либо приостановив производство по делу, обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации, поскольку согласно ст.ст. 120, 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации только в порядке конституционного судопроизводства возможно признание нормы соответствующей или, напротив, не соответствующей Конституции Российской Федерации и

утрачивающей в связи с этим юридическую силу. Оценивая в процессе конституционного судопроизводства как буквальный смысл нормы, так и смысл, придаваемый ей официальным и иным толкованием (в том числе толкованием в конкретном деле или в сложившейся правоприменительной практике), и учитывая ее место в системе норм (ч. 2 ст. 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»), Конституционный Суд Российской Федерации признает норму конституционной (соответствующей Конституции Российской Федерации) или неконституционной (не соответствующей Конституции Российской Федерации) и тем самым выявляет ее конституционный или неконституционный смысл, что находит отражение в формулировке резолютивной части решения (п. 10 ч. 1 ст. 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Вместе с тем, если Конституционный Суд Российской Федерации установит, что неконституционный смысл придается норме в результате не адекватного Конституции Российской Федерации ее истолкования правоприменителем, он вправе, не устраняя саму норму из правовой системы, поскольку это может существенно повлиять на функционирование правовой системы в целом и создать трудности в правоприменении, в частности обусловленные возникшей пробельностью в правовом регулировании и необходимостью ее устранения, – восстановить ее конституционно-правовую интерпретацию, признав не противоречащей Конституции Российской Федерации в выявленном в результате конституционного судопроизводства конституционно-правовом смысле. ...»

Н. Е. Тнаева исследуя вопрос о выявлении конституционно-правового смысла норм Конституционным Судом, в том числе на основе вышеуказанного Определения № 556-О-Р/2008, приходит к выводу о том, что: «с целью выявления конституционно-правового смысла нормы Конституционный Суд Российской Федерации оценивает: буквальный смысл нормы; смысл нормы, придаваемый ей официальным и иным толкованием; место нормы в системе норм.

В результате: а) Конституционный Суд Российской Федерации признает норму конституционной, т. е. соответствующей Конституции Российской Федерации, и тем самым выявляет ее конституционный смысл; б) Конституционный Суд Российской Федерации признает норму неконституционной, т. е. не соответствующей Конституции Российской Федерации, и тем самым выявляет ее неконституционный смысл. Выявление конституционно-правового смысла нормы, таким образом, означает принятие Конституционным Судом Российской Федерации решения о том, соответствует ли данная норма Конституции Российской Федерации. Формально выявление конституционного или неконституционного смысла нормы находит отражение в резолютивной части судебного решения» [5].

Интересна позиция самих судей Конституционного Суда. Так, например, Н. В. Витрук высказывается следующим образом: «Правовые выводы и представления Конституционного Суда как результат толкования (интерпретации) Конституционным Судом духа и буквы Конституции Российской Федерации и истолкования им конституционного смысла (аспектов) положений отраслевых

(текущих) законов и других нормативных актов в пределах компетенции Конституционного Суда, которые снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда» [6].

Интересна является точка зрения К. Г. Салтыкова, который предлагает обратиться к понятиям «уголовно-правовой смысл», «гражданско-правовой смысл» из практики деятельности Верховного Суда Российской Федерации [7].

Исследуя данный вопрос, Б. А. Ревнов высказывается следующим образом: «Еще один вид толкования, осуществляемый Конституционным Судом Российской Федерации и относящийся к его исключительной компетенции, сводится к выявлению конституционно-правового смысла, который является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике»; «На практике подобный вид толкования осуществляется путем принятия Конституционным Судом Российской Федерации решения в форме постановления, в резолютивной части которого констатируется, что оспариваемые нормы Конституции Российской Федерации соответствуют, однако только при понимании их в строго определенном значении – выявленном конституционно-правовом смысле, что по сути своей можно отнести к примерам «толкования-развития»»; «Таким образом, практически вся основная деятельность Конституционного Суда Российской Федерации связана с осуществлением того или иного толкования законодательства, результаты которого по общему правилу являются обязательными».

Итак, выявление Конституционным Судом конституционно-правового смысла норм – это разъяснение и установление их содержания, верного с точки зрения Конституционного Суда. Это установление не противоречия Конституции или оставление их в системе норм права, но с приданием правильного с точки зрения Конституционного Суда толкования. Выявление конституционно-правового смысла предполагает установление связи рассматриваемой нормы и/или ее отдельных элементов с положениями норм Конституции, в том числе и с учетом ранее принятых решений.

По итогам вышесказанного о выявлении конституционно-правового смысла, следует заметить: 1) деятельность Конституционного Суда по выявлению конституционно-правового смысла норм, особенно не являющихся нормами отрасли конституционного права, как видно на примере Постановления 7-П/2020 выступает значимым инструментом и оказывает значительное влияние на практику правоприменения; 2) результаты выявления конституционно-правового смысла норм Конституционным Судом Российской Федерации могут входить в противоречие со схожей по своей сути деятельностью Верховного Суда Российской Федерации по разъяснению содержания норм, унификации, единообразного и правильного их применения; 3) с учетом значимости, места Конституционного Суда в механизме государственной власти, а также наработанной практики, необходимо внести соответствующие изменения как минимум в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», относительно регламентации вопроса о выявлении конституционно-правового смысла норм.

Список литературы

1. Протокол заседания Межгосударственной межведомственной рабочей группы по выработке рекомендаций по проведению согласованной миграционной политики (15 мая 2019 года, г. Тула). – URL: <https://mvdmedia.ru/news/official/aleksandr-gorovoy-prinyal-uchastie-v-zasedanii-rabochey-gruppy-po-vyrabotke-rekomendatsiy-po-provede> (дата обращения: 14.07.2020).
2. Постановление Верховного суда от 30 мая 2017 г. № 78-АД17-19 // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71613664> (дата обращения: 14.07.2020).
3. Ревнов, Б. А. О некоторых вопросах толкования законодательства Конституционным Судом Российской Федерации / Б. А. Ревнов // Толкование правовых актов. Право и суд (теоретико-правовой, конституционно-правовой, гражданско-правовой, трудо-правовой аспекты) : материалы II Всероссийской научно-практической конференции. – Симферополь : Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского, 2019. – С. 59–64.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июля 2020 г. № 40-П // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. – URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 14.07.2020)
5. Таева, Н. Е. Некоторые проблемы выявления конституционно-правового смысла норм Конституционным Судом Российской Федерации / Н. Е. Таева // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 12. – С. 24–28.
6. Витрук, Н.В. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: понятие, природа, юридическая сила и значение / Н.В. Витрук – М. : Изд-во Центра конституц. исслед. МОНФ, 1999. – с. 95.
7. Салтыков, К. Г. О понятии «конституционно-правовой смысл» / К. Г. Салтыков // Актуальные проблемы науки и практики : сборник научных трудов. – Хабаровск : РИО ДВЮИ МВД России, 2019. – С. 382–385.

Егоров С. А.¹,

заместитель начальника кафедры

конституционного и муниципального права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ ГРАЖДАН ВО ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Избранный на пост Президента Франции в 2017 г. Эммануэль Макрон в первом новогоднем обращении к нации заявил, что 2018 г. будет решающим в борьбе за единую Европу. Он призвал сторонников Евросоюза придать европроекту новый импульс, отметив, что Европа – это благо для Франции, что Франция не сможет достичь успеха без сильной Европы.

Несколько ранее, летом 2017 г. Макрон предложил пакет мер по оживлению евроинтеграции – новый курс для Европы, что вызвало критику со стороны правительства Германии, опасавшегося переложения финансовой стороны вопроса на плечи ФРГ и высказывающего ряд сомнений в реализуемости институциональных реформ, предлагаемых Президентом Франции. В январе 2018 г. президент Французской республики Эммануэль Макрон заявил, что у Турции нет шансов на прогресс в переговорах о вступлении в Европейский Союз, однако не исключил развития отношений между Турцией и Европейским Союзом «в форме сотрудничества, партнерства».

Выборы в Национальную ассамблею Франции – нижнюю палату парламента основаны на мажоритарном принципе. В первом туре избиратели имеют возможность выразить свои предпочтения в большом выборе политических сил [1]. В первом туре, прошедшем в 2017 г., на 577 мест в парламенте претендентами были около 7800 кандидатов от десятка политических партий и объединений. Во второй тур проходят набравшие относительное большинство голосов, а избранными уже в первом туре становятся те, кто получили не менее 50 % плюс один голос с условием, что за них отдали голоса не менее 25 % избирателей, принявших участие в голосовании. В первом туре выборов в Национальную ассамблею 2017 г. депутатами, прошедшими в парламент, стали всего четыре представителя: один от партии «Республика, вперед!», представитель республиканцев и двое представителей левых движений. Остальным пришлось бороться за места во втором туре выборов.

Результаты республиканцев (21,56 %) могут быть соотнесены с их же результатом на прошедших президентских выборах. Социалисты и фактически весь левый корпус вместе достигли результата лишь в 9,51 %.

Двукратное по сравнению с президентскими выборами ухудшение результата «Национального фронта» на выборах 2017 г. (13,2 %) стало и следствием непрекращающихся внутренних конфликтов в партии и ярко выраженного абсентеизма французских избирателей.

¹ © Егоров С. А., 2020.

Во втором туре парламентских выборов 18 июня 2017 г. партия Эммануэля Макрона одержала победу, «Республика, вперед» и ее союзник, партия Демократическое движение, заняли более 350 из 577 мест в Национальной ассамблее. Хотя партии Макрона не удалось достичь результата де Голля (80 %), который предсказывали некоторые аналитики, однако его представители контролируют фактически более 60 % мест.

Успех партии Эммануэля Макрона обусловлен рядом особенностей, к которым относятся: формы и методы общения с избирателем, фактически новые избирательные «технологии», вызвавшая интерес у избирателей программа, представляющая собой попытку поиска «золотой середины», разочарование в избирателях в социалистах, активное использование современных информационных технологий, внимание к проблемам этнических меньшинств и представителей малого и средней предпринимательской среды, понимание проблем экономики и необходимых перемен.

Феномен заслуживает внимания ввиду того, что партия, которой чуть более года, до выборов вообще не существовало, сумела привлечь на свою сторону столь существенное количество голосов избирателей. Влияние абсентеизма избирателей, отсутствие у них воли к реализации своих политических прав требуют дополнительного изучения. Факт того, что низкая явка избирателей наблюдалась в основном в регионах с низким уровнем благосостояния, позволяет сделать вывод о тесной взаимосвязи между экономическими аспектами жизни граждан и политическим потенциалом населения. Разочарование в главных политических игроках, которые доминировали на французской политической арене в течение последних десятилетий, можно увязать прежде всего с недовольством экономической повесткой и собственными (национальными) интересами. Однако это разочарование и недовольство не всегда в конструктивном ключе, активной политической позиции, но еще и отсутствии интереса к политической жизни, желании абстрагироваться от процессов, происходящих в обществе независимо от желания или нежелания населения, тем более, когда население не включается в эти процессы, а предпочитает «плыть по течению».

Ж. Меланшон заявлял, что низкая явка означает, что французы разочаровались в избирательной системе и начали общественный протест. Общественный протест через абсентеизм малоэффективен и, наоборот, часто приводит к либо пролонгированному застою в политической сфере, консервированию устоявшихся тенденций, либо, как во французском случае, приходе к власти и возможности управления малоизвестных политических сил с неясным бэкграундом и трудно прогнозируемой перспективой применения мер реализации провозглашаемых целей и задач.

О позиции Ж. Меланшона упоминал О. Н. Барабанов: «Аналогичная история и с Меланшоном, который начал делать с «Национальным фронтом» то же самое, что «Национальный фронт» раньше делал с левыми. Он начал перехватывать повестку «Национального Фронта», выворачивая её, так сказать, в левую сторону. У Меланшона это получается довольно органично, потому что первоначально эта повестка была именно классически левой. Он начинает возвращаться к левой классике» [2].

Премьер-министр Франции Э. Филипп заявлял: «Неучастие в голосовании – это плохая новость для демократии и низкая явка означает, что правительство имеет бешеную обязанность добиться успеха».

«Национальный фронт» показал относительно неплохой результат, заняв 8 мест в Национальной ассамблее, учитывая тот факт, что в предыдущем составе парламента представителей Ле Пен было всего двое. Впервые в состав Национальной ассамблеи вошла и сама М. Ле Пен.

Партия Эммануэля Макрона и он сам, осознавая риски, с которыми им предстояло столкнуться в процессе принятия непопулярных законов, направленных на попытку улучшения состояния французской экономики, не учел последствий своих решений и потенциальной возможности самоорганизации и объединения граждан в протестные группы, что выразилось феномене «Движения желтых жилетов».

В отличие от предшествующих движений, организованных профсоюзами, «движение желтых жилетов» было организовано посредством использования ресурса социальных сетей. Опубликованная во французской газете «Parisien» 12 октября 2018 г. заметка о инициативе протестного движения перерастает в инициирование онлайн-петиции, которая 25 октября собирала 225 тыс. подписей, а к концу ноября превысила миллион поданных голосов. В ноябре 2018 г. движение желтых жилетов набирает силу, и его участники пытаются прорваться к президенту во время церемонии, посвященной Первой мировой войне. Заслуживает внимания и поддержка движения со стороны ряда представителей французских органов государственной власти и местного самоуправления.

Так, 14 ноября 2018 г. мэр коммуны Морбек дает указание вывесить плакат на фасаде ратуши в знак поддержки движения «жёлтых жилетов». Президент Эммануэль Макрон в своем выступлении признает право протестующих на выражение своего мнения, однако указывает на необходимость соблюдения действующего законодательства. В середине ноября 2018 г. манифестанты продолжили проведение акций протеста, блокируя дороги в Париже и его предместьях, а также, сопровождая свои действия вандализмом, массово выдвинулись в центр Парижа, где были заблокированы силами правопорядка. Итогом манифестации стало участие в акциях более 280 тыс. по всей Франции часов. Зафиксирован случай гибели одного человека, а более 400 было ранено. В конце ноября 2018 г. происходили массовые шествия и манифестации «желтых жилетов». Они выдвигались в район Диснейленда, угрожали применением взрывчатых веществ, в некоторых регионах Франции власти были вынуждены ввести действие комендантского часа, а также действия манифестантов даже стали следствием того, что Э. Макрон объявлял о мобилизации армии, реагируя на массовые беспорядки на острове Реюньон. Массовые действия манифестантов в столице Франции, возведение ими баррикад на улицах города, привели к установке многочисленных полицейских контрольно-пропускных пунктов, применению специальных средств, слезоточивого газа и водометов.

По данным Министерства внутренних дел Франции, в акциях протестующих в конце ноября участвовали более 100 тыс. человек, 8 тыс. из которых – в Париже. Действия манифестантов продолжились и в декабре 2018 г., что привело

к введению президентом Франции 10 декабря чрезвычайного экономического и социального положения в стране. Э. Макрон также объявил об увеличении минимального размера оплаты труда с 2019 г. на 1,8 %, увеличении премий, оплачиваемых не работодателями, а органами социального страхования. Фактически глава государства решил пойти на уступки протестующим, однако это не привело к стабилизации обстановки, а объявлению манифестантами пятой волны протестов.

Э. Друэ, один из лидеров протестующих, заявлял: «Это именно тот момент, когда мы не должны сдаваться. Мы должны продолжать. Объявления Макрона недостаточны».

До конца 2018 г. последовала шестая и седьмая волна протестов по всей стране. Примечательно, что акция «желтых жилетов» обладает и элементами трансграничности. Например, в Италии двое членов правительства выразили свою поддержку французским протестующим. В феврале 2019 г. вице-премьер правительства Италии Луиджи ди Майо на встрече с жилетами заявил, что «ветер перемен пересек Альпы». Французские власти жестко отреагировали на это заявление, впервые за последние 80 лет отозвав своего посла из Италии.

Таким образом, такая особая форма реализации политических прав граждан Французской республики расширила свое влияние и на другие государства – члены Европейского Союза, т. е. может рассматриваться как фактор, в определенной степени оказывающий влияние как на двусторонние отношения государств – членов Европейского Союза, так и на интеграционную повестку в целом. Феномен «желтых жилетов» нельзя рассматривать лишь как несколько искаженную форму реализации политических прав граждан в конкретно взятом государстве – члене Европейского Союза, а как, в том числе и транснациональное явление, обладающее элементами синергетического социального и политического потенциала и способного оказывать существенное влияние на совокупную интеграционную повестку.

В январе 2019 г. были проведены девятая, десятая и одиннадцатая массовая акция манифестантов.

Состоявшаяся 26–27 января в городе Коммерси первая Генеральная ассамблея «жилетов» с участием более 700 человек со всей Франции – попытка институционализации управления движением, что свидетельствует, с одной стороны, о достаточно высокой степени самоорганизации протестующих, а с другой – о наличии руководящего звена движения, обладающего достаточно мощным ресурсным потенциалом, вероятно с опорой на действующих лидеров политических сил, заинтересованных в получении внутривнутриполитических выгод от интенсификации протестного движения.

Феномен «желтых жилетов» можно рассматривать в широком и узком смысле в контексте реализации политических прав граждан. Массовые протесты, сопровождающиеся незаконными действиями протестующих, показали неготовность органов власти, стесненных представлениями о демократических устоях общества, к решительному пресечению нарушений французского законодательства и привели к интенсификации и хаотизации событий. В широком же смысле

действия «движения желтых жилетов» уникальны для современного политического состояния Европейского Союза и требуют глубокого осмысления для проработки как теоретического базиса этого, безусловно, политического явления, так и для выработки механизмов, способствующих предотвращению подобных негативных проявлений в будущем.

Рассматривать ли это явление как форму реализации гражданами их политических прав, права на выражение своего мнения, права на протест либо изучать его в сфере нарушений прав и свобод других граждан – вопрос дискуссионный. Баланс прав человека в данном случае был явно нарушен, с акцентированием того, что бездействие органов власти, обладающих значительным силовым ресурсом для недопущения таких действий, повлекло как значительный экономический ущерб, так и угрозу комплексу личных прав и свобод французских граждан.

Список литературы

1. Витцтум, В. Г. Международное право / [Витцтум В. Г. и др.]. – М.; Берлин, 2011.
2. Барабанов, О. Н. Глобальный левый бунт: ожидания и реальность / О. Н. Барабанов, Д. И. Григорьев, Б. Ю. Кагарлицкий, В. Г. Колташов. – М., 2018.
3. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г. «Всеобщая декларация прав человека» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120805 (дата обращения: 17.07.2020).
4. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 г. № 2200 (XXI) «Международный пакт о гражданских и политических правах» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5531 (дата обращения: 17.07.2020).
5. Хартия Европейского Союза об основных правах (2000/С 364/01) // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/2566559> (дата обращения: 17.07.2020).
6. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. (с изм. и доп. от 23.07.2008 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=57156#036522070077487> (дата обращения: 17.07.2020).
7. Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).
8. Regulation (EU, Euratom) No 1141/2014 of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the statute and funding of European political parties and European political foundations // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

9. Regulation (EU) No 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 on the citizens' initiative // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

10. Decision of the Authority for European political parties and European political foundations of 4 May 2017 to register Alliance of Liberals and Democrats for Europe Party as a European political party// eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

11. Decision of the Authority for European political parties and European political foundations of 7 August 2017 to register Party of the European Left // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

12. Decision of the Authority for European political parties and European political foundations of 18 July 2017 to register European Democratic Party // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

13. Decision of the Authority for European political parties and European political foundations of 14 June 2017 to register Party of European Socialists // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

14. Decision of the Authority for European political parties and European political foundations of 23 May 2017 to register European People's Party // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

15. Decision of the Authority for European political parties and European political foundations of 31 August 2017 to register the European Christian Political Movement // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

1. Vauchez A. Democratiser l'Europe. // eur-lex.europa.eu (дата обращения 17.07.2020).

2. Mudde, C. The Ideology of the Extreme Right. Manchester University Press, 2000 // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

3. Greene M. Right-Wing Movements in the European Union: A Case Study of the Austrian Freedom Party and the Lega Nord // eur-lex.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

4. Архирейская, Т. Ю. Всеобщее избирательное право в системе принципов электоральной демократии / Т. Ю. Архирейская // Труды Оренбургского института (филиала) МГЮА. – Оренбург, 2010. – Вып. 12.

5. Барабанов, О. Н. Глобальный левый бунт: ожидания и реальность / О. Н. Барабанов, Д. И. Григорьев, Б. Ю. Кагарлицкий, В. Г. Колташов. – М., 2018.

6. Червонюк, В. И. Конституционное право зарубежных стран : учебник: в 2 ч. Ч. I : Сравнительное конституционное право / В. И. Червонюк, И. В. Калинин, А. Ю. Мелехова. – 3-е изд. доп. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2018.

7. Евросоюз теряет популярность: 40% французов критически относятся к ЕС. – URL: <http://russian.rt.com/article/156456> (дата обращения: 17.07.2020).

8. Официальный сайт Европейского Союза. – URL: www.europa.eu (дата обращения: 17.07.2020).

Забавка В. И.¹,
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

ОГРАНИЧЕНИЕ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИЯХ С ОСОБЫМ ПРАВОВЫМ СТАТУСОМ

В Конституции Российской Федерации 1993 г. (ч. 1 ст. 27) закреплено, что «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» [1].

Ограничение конституционной свободы передвижения является одно из проявлений ограничения прав и свобод личности. Адекватно постичь сущность и роль ограничения прав в современном обществе невозможно без раскрытия содержания понятия «ограничение прав». Энциклопедический словарь «Конституционное право России» содержит следующее определение: «Ограничение прав и свобод – юридическая невозможность осуществления прав и свобод в случаях, предусмотренных федеральным законом, а равно некоторое сужение их объема» [2].

От ограничения права следует отличать уточнение содержания конкретного права с очертанием его границ, которое имеет место при закреплении права в нормативных правовых актах. Однако законотворческие ошибки или намеренные действия законодателя можно считать ограничением права. Особым случаем ограничения прав является невключение в число закрепленных законом тех прав, легализация которых государством отвечает его международным обязательствам.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 55) право на свободу передвижения может быть ограничено в целях:

- а) защиты основ конституционного строя;
- б) обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- в) защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан.

Данная норма, конкретизирующая конституционные пределы осуществления прав применительно к праву человека и гражданина на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства, означает, что данное право может быть ограничено федеральным законом в указанных целях и им соразмерно.

Ограничения конституционных прав и свобод являются частным проявлением механизма правового регулирования общественных отношений, под которыми понимается «система правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права» [3].

Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и

¹ © Забавка В. И., 2020.

жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 01.04.2019) в ст. 8 устанавливает исчерпывающий перечень оснований ограничения прав граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, который включает ограничения данного права:

- в приграничной зоне;
- в закрытых военных городках;
- в закрытых административно-территориальных образованиях;
- в зонах экологического бедствия;
- на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности;
- на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение [4].

Указанные в законе ограничения носят территориальный характер и распространяются на территории с особым режимом. На данных территориях постоянные и временные жители приобретают специальный правовой статус, который включает особые правила въезда и выезда в зону, передвижения и т. д.

Исходя из оснований ограничений права, они подразделяются на постоянные (бессрочные) и временные (действующие определенное время). К первым относятся проживание в пограничной полосе, в закрытых военных городках и закрытых административно-территориальных образованиях. Ко вторым – все оставшиеся.

Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении от 2 февраля 1998 г. № 4-П подчеркнул, что указанные в ст. 8 Закона ограничения права на свободу передвижения, представляют лишь условия, при которых допускаются ограничения данного права [5]. Таким образом, данное положение делает отсылку к федеральным законам, которыми должны быть урегулированы процессы передвижения граждан, выбор ими места пребывания и жительства при определенных обстоятельствах или на территориях с особым режимом и сформулированы исчерпывающим образом.

К этим законам относятся: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 03.07.2016); Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 01.07.2017); Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ред. от 29.06.2018); Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019); Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ред. от 23.06.2020); Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 26.07.2019); Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ред. от 26.07.2019) и др.

В соответствии со ст. 17 Закона Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 27.12.2019) въезд (проход) лиц и транспортных средств в пограничную зону осуществляется по документам, удостоверяющим личность, индивидуальным или коллективным пропускам выдаваемым пограничными органами на основании личных заявлений граждан или ходатайств предприятий и их объединений, организаций, учреждений и общественных объединений. Устанавливаются места въезда (прохода) в пограничную зону. Определяются время въезда (прохода), маршруты передвижения, продолжительность и иные условия пребывания в пограничной зоне лиц и транспортных средств. Эти ограничения непосредственно затрагивают право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства.

Указанный выше закон (ст. 16) предусматривает определенные гарантии от чрезмерного ограничения права на свободу передвижения. А именно, по предложениям органов местного самоуправления в пограничную зону могут не включаться территории населенных пунктов поселений и санаториев, домов отдыха и других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, а также места массового отдыха, активного водопользования, отправления религиозных обрядов и иные места традиционного массового пребывания граждан [6].

Согласно ст. 3 Закона Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ред. от 29.06.2018) особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытых административно-территориальных образованиях включает в себя установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования; ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании; ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией; ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения пользования и распоряжения природными ресурсами, недвижимым имуществом, вытекающим из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание; ограничения на создание на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организации с иностранными инвестициями; организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка [7]. Решение об установлении особого режима в отношении конкретного закрытого административно-территориального образования принимает Правительство Российской Федерации.

Законом Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (ред. от 24.04.2020) установлены зоны отчуждения и зоны отселения, загрязненные радионуклидами, из которых население подлежит обязательному отселению [8].

В соответствии с Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 26.07.2019) в случае угрозы возникновения и распространения инфекционных заболеваний в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, на территории Российской Федерации, территории соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципального образования, в организациях и на объектах хозяйственной и иной деятельности вводятся ограничительные мероприятия (карантин) – меры предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных [9]. Ограничительные мероприятия (карантин) вводятся (отменяется) на основании предложений, предписаний главных государственных санитарных врачей и их заместителей решением Правительства Российской Федерации или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления, а также решением уполномоченных должностных лиц федерального органа исполнительной власти или его территориальных органов, структурных подразделений, в ведении которых находятся объекты обороны и иного специального назначения.

Федеральный конституционный закон 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 03.07.2016) предусматривает возможность установления на территории, где введено чрезвычайное положение, ограничений на свободу передвижения, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства, а также возможность ограничения движения транспортных средств [10].

В зависимости от оснований введения чрезвычайного положения на той или иной территории коменданту территории предоставляется право устанавливать следующие ограничения: введение комендантского часа; выдворение в установленном порядке лиц, не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение и нарушающих ее режим; усиление охраны общественного порядка и объектов, которые обеспечивают жизнедеятельность населения; запрещение проведения собраний, митингов, уличных шествий, а также зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий; запрещение забастовок и др.

При этом меры, принимаемые в условиях чрезвычайного положения и влекущие изменение (ограничение) прав и свобод человека и гражданина, должны осуществляться в тех пределах, которых требует острота создавшегося положения. Указанные меры должны соответствовать международным обязательствам Российской Федерации, вытекающим из международных договоров Российской Федерации в области прав человека и не должны повлечь за собой какую-либо дискриминацию отдельных лиц или групп населения по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также по другим обстоятельствам.

В соответствии со ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 01.07.2017) на территории, на которой введено военное положение (вводится указом Президента Российской

Федерации), право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства могут быть ограничены путем применения мер: временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений; введение и обеспечение особого режима въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней; запрещение или ограничение выбора места пребывания либо места жительства; ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра; запрещение нахождения граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток и др. [11].

Введение военного положения на территории Российской Федерации или отдельной ее части – единственное основание для запрещения в необходимых случаях права на выбор места пребывания и жительства. Полномочиями для реализации указанных мер обладают федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации.

Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 26.07.2019) предусмотрен запрет пребывания на территории государственных заповедников и особо охраняемых зон национальных парков граждан, не являющихся работниками данных природных заповедников и национальных парков или должностных лиц, не являющихся сотрудниками органов, в ведении которых находятся указанные особо охраняемые природные территории. Допускаются только при наличии специального разрешения [12].

При установлении данных ограничений законодатель, очевидно, руководствовался ст. 55 Конституции Российской Федерации, а не Законом Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 01.04.2019). Перечень, содержащийся в ст. 8 указанного закона нельзя трактовать как исчерпывающий, при которых может быть возможным ограничение права на свободу передвижения в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, тем более что наличие ограничений права свободного передвижения в иных федеральных законах, кроме указанного, не будет противоречить Конституции Российской Федерации.

Таким образом, свобода передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации – неотъемлемые элементы правового статуса личности в демократическом государстве. Однако задачи, которые решаются государством, нередко требуют ограничений этой свободы для достижения общественно-социальных целей, а именно: охраны государственной безопасности, общественного порядка; здоровья или нравственности населения; борьбы с преступностью; прав и свобод других лиц; защиты населения от неконтролируемой миграции и др. [13].

Разрешение этого противоречия требует строгой правовой регламентации взаимоотношений государства и личности в указанной сфере. Поэтому актуальна проблема поиска правовых способов и средств, которые обеспечивали бы

минимизацию ограничений свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства и позволят эффективно решать политические, экономические, социальные и другие задачи государства.

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 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 31, ст. 4398.
2. Червонюк, В. Конституционное право России : энциклопедический словарь / В. Червонюк, И. Калинин, Г. Иванец. – М. : Юридическая литература, 2002.
3. Мазутов, Н. И. Теория государства и права: Полный курс лекций / Н. И. Мазутов / М. : Юрист, 1997. – С. 625.
4. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (ред. от 01.04.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 6, ст. 783.
5. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 4-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 6, ст. 783.
6. Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации» (ред. от 17.12.2019) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 17, ст. 594.
7. Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» (ред. от 29.06.2018) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1992. – № 33, ст. 1915.
8. Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (ред. от 24.04.2020) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 21, ст. 699.
9. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ред. от 26.07.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 14, ст. 1650.
10. Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 23, ст. 2277.
11. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (ред. от 01.07.2017) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 5, ст. 375.
12. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (ред. от 26.07.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 12, ст. 1024.
13. Харламов, С. О. Конституционное право России / [С. О. Харламов и др.]. – М., 2020.

*Забавка В. И.¹,
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

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

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

- участие государства в формировании международного права в сфере миграции;
- взаимодействие с международными организациями (ООН (УВКБ), МОМ, МОТ и др.);
- международное сотрудничество в формате интеграционных объединений (СНГ, ЕС, ЕврАзЭС, ОДКБ (организация договора о коллективной безопасности) и др.);
- международное сотрудничество с зарубежными странами по вопросам миграции;
- изучение зарубежного опыта проведения миграционной политики и адаптация его к российским условиям;
- формирование миграционной нормативной правовой базы Российской Федерации;
- изучение современной миграционной ситуации;
- реализация законодательства в области въезда, пребывания и проживания иностранных граждан в Российской Федерации, получения гражданства Российской Федерации;
- регулирование процессов внешней трудовой миграции;
- иммиграционный контроль и противодействие незаконной миграции;
- содействие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников из-за рубежа;

¹ © Забавка В. И., 2020.

- реализация законодательства в области вынужденной миграции (беженцы, ищущие убежище, вынужденные переселенцы, внутри перемещенные лица);
- миграционный учет иностранцев, регистрационный учет и документирование граждан Российской Федерации;
- распространение и использование информационных технологий и другие направления деятельности.

Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг.

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

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 Федеральная миграционная служба России упразднена, а ее функции и полномочия переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации с образованием в его структуре Главного управления по вопросам миграции (ГУВМ). Приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 (в ред. приказов МВД России от 23.12.2016 № 881, от 15.02.2018 № 90, от 26.10.2018 № 712) утверждено Положение о Главном управлении по вопросам миграции МВД Российской Федерации (далее – Главное управление), в котором определены основные задачи, функции и полномочия, организация и обеспечение деятельности Главного управления.

ГУВМ МВД России – самостоятельное структурное подразделение центрального аппарата МВД России, обеспечивающее и осуществляющее в пределах своей компетенции функции Министерства внутренних дел Российской Федерации по выработке и реализации государственной миграционной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

Главное управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, Положением о Главном управлении.

Главное управление в установленном порядке осуществляет взаимодействие по вопросам своей деятельности с организациями и подразделениями системы МВД России, дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Российской Федерации, подразделениями правоохранительных органов, государственных и муниципальных органов, общественными объединениями и организациями, а также в соответствии с международными договорами Российской Федерации с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями.

Основными задачами Главного управления являются:

1. Организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции.

2. Обеспечение совершенствования нормативного правового регулирования, в сфере миграции.

3. Обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции Главного управления.

4. Организация и координация деятельности территориальных органов МВД России по вопросам, входящим в компетенцию Главного управления.

5. Организационно-методическое обеспечение деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики, по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

Главное управление выполняет функции головного подразделения Министерства в сфере обеспечения:

1. Производства по делам о гражданстве Российской Федерации, оформления и выдачи основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации.

2. Осуществления регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации.

3. Осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

4. Оформления и выдачи иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации.

5. Осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

6. Осуществления 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.

7. Разработки и реализации во взаимодействии с иными структурными подразделениями Министерства, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

8. Исполнения законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участия в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства.

9. Осуществления оперативной координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, участвующих в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также контроля за ее реализацией

совместно с Межведомственной комиссией по реализации указанной Государственной программы.

10. Участия в осуществлении методического руководства деятельностью представительств Министерства внутренних дел Российской Федерации за рубежом, связанной с реализацией функций в сфере миграции.

Основными функциями и полномочиями Главного управления являются:

1. Участие в формировании и осуществлении мероприятий федеральных целевых и государственных программ Российской Федерации по вопросам, отнесенным к компетенции Главного управления.

2. Разработка проектов федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, а также подготовка предложений по совершенствованию законодательных и иных нормативных, правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России по вопросам деятельности Главного управления.

3. Ведение совместно с заинтересованными подразделениями Министерства баз данных нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, проведение работы по их систематизации.

Организация и координация деятельности по:

1. Оформлению и выдаче работодателям, заказчикам работ (услуг) разрешений на привлечение в Российскую Федерацию и использование иностранных работников, разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, а также патентов для осуществления иностранными гражданами и лицами без гражданства, трудовой деятельности.

2. Оформлению, выдаче, продлению срока действия, восстановлению, аннулированию виз иностранным гражданам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации.

3. Выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешений на временное проживание, вида на жительство в Российской Федерации.

4. Выдаче и замене гражданам Российской Федерации основных документов, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации.

5. Регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

6. Миграционному учету иностранных граждан и лиц без гражданства.

7. Оформлению и выдаче паспортов гражданам Российской Федерации для выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию.

8. Оформлению и выдаче приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию, а также ведению учета юридических лиц, ходатайствующих об их оформлении.

9. Осуществлению федерального государственного контроля (надзора):

— за пребыванием и проживанием иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;

– за соблюдением правил привлечения работодателям и заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда, за осуществлением трудовой деятельности иностранных работников.

10. Приему и рассмотрению ходатайств о предоставлении Российской Федерацией политического убежища, о признании беженцем и заявлений о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации.

11. Содействию в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания иностранным гражданам или лицам без гражданства, получившим свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу и признанным беженцами, а также членам их семей.

12. Учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища либо о признании их беженцами, получивших статус беженца, а также оказанию содействия беженцам во временном обустройстве в Российской Федерации.

13. Учету, регистрации, приему и временному размещению лиц, ходатайствующих о признании их вынужденными переселенцами, получивших статус вынужденного переселенца, а также оказанию содействия вынужденным переселенцам в обустройстве на новом месте жительства в Российской Федерации.

14. Исполнению решений о реадмиссии иностранных граждан и лиц без гражданства и временное размещение иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, принимаемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

15. Учету участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей.

16. Оформлению и выдаче свидетельств участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

17. Осуществлению в установленном порядке мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства.

18. Оформлению материалов, подтверждающих обстоятельства, являющиеся основанием для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранных граждан или лиц без гражданства в Российской Федерации.

19. Ведению адресно-справочной работы.

20. Подготовке, утверждению и исполнению в соответствии с законодательством Российской Федерации решения о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также об установлении запрета на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства.

21. Продлению или сокращению срока временного пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

22. Осуществление лицензирования деятельности, связанной с оказанием услуг по трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации.

23. Осуществление в пределах своей компетенции государственной дактилоскопической регистрации при предоставлении государственных услуг в сфере миграции.

24. Реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, организация иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе совместно с контрольно-надзорными и правоохранительными органами.

25. Организация и осуществление формирования и ведения в установленном порядке учетов, баз данных, информационных систем.

26. Рассмотрение обращений граждан; иных писем, заявлений; публикаций в средствах массовой информации по вопросам деятельности Главного управления.

27. Выполнение иных функций в установленной области деятельности, предусмотренных нормативными правовыми актами МВД России.

МВД России в обеспечении и реализации государственной миграционной политики в Российской Федерации взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями, с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями, каждый из которых осуществляет в пределах своих полномочий решение вопросов в указанной сфере деятельности.

Миграционная политика Российской Федерации должна совершенствоваться, с тем, чтобы миграционные процессы в стране стали фактором, способствующим позитивному развитию российского общества, исходили из потребностей экономики, интересов национальной безопасности, охраны общественного порядка и здоровья населения при соблюдении международных обязательств Российской Федерации.

Она включает федеральное и региональное законодательство, подзаконные акты, утверждаемые постановлениями Правительства Российской Федерации. Указы Президента Российской Федерации, международные двусторонние и многосторонние договора и соглашения, регламентирующие взаимоотношения государств в отношении внешней миграции. Внутреннее законодательство для реализации государственной миграционной политики опирается на нормы общепризнанного международного права в области миграции, к которым государство присоединилось официально и взяло на себя обязательства по их выполнению. Важное значение в механизме правового регулирования миграционных отношений отводится нормативным правовым актам, которые закрепляют нормы в сфере гражданства Российской Федерации, свободы передвижения и выбора места жительства, предоставления убежища, а также правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, режима их пребывания и т. д.

В своей деятельности ГУВМ МВД России руководствуется *нормативными правовыми актами*: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах», Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 (ред. от 02.06.2016) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 27.12.2018) «О беженцах», Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ (ред. от 06.06.2019) «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации», Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О гражданстве Российской Федерации», Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и др.

Главное управление в своей деятельности руководствуется также постановлениями Правительства Российской Федерации, Административными регламентами по вопросам миграции, утвержденными приказами МВД России.

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

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1993. – № 31, ст. 4398.
2. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4530-1 (ред. от 30.12.2015) «О вынужденных переселенцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12, ст. 427.
3. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993г. № 5242-1 (ред. от 03.04.2017) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 32, ст. 1237.
4. Федеральный закон от 19 февраля 1993 г. № 4528-1 (ред. от 27.12.2018)

«О беженцах» // Ведомости СНД и ВС РФ. – 1993. – № 12, ст. 425.

5. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 34, ст. 4029.

6. Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ (ред. от 06.06.2019) «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 31, ст. 3806.

7. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 22, ст. 2670.

8. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О гражданстве Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 22, ст. 2031.

9. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 30, ст. 3032.

10. Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «О порядке рассмотрения обращений граждан» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 19, ст. 2060.

11. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 30, ст. 3285.

12. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 746 (ред. от 19.12.2018) «Об утверждении положения о порядке предоставления Российской Федерацией политического убежища» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 30, ст. 3601.

13. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 (ред. от 21.12.2016) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.gov.ru> (дата обращения: 19.07.2020).

14. Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2018 г. № 622 «Об утверждении Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.gov.ru> (дата обращения: 19.07.2020).

15. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции МВД Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.gov.ru> (дата обращения: 19.07.2020).

Зинченко Е. Ю.¹,

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

Хазов Е. Н.²,

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

СПЕЦИФИКА РОССИЙСКОЙ МИГРАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ОСНОВОПОЛАГАЮЩИХ НАЧАЛ МИГРАЦИОННОГО ПРАВА

Миграционная политика представляет собой одну из важнейших составляющих государственной политики, от эффективности реализации которой во многом зависит социальное и экономическое благополучие современного государства, а также состояние законности и правопорядка [1]. Существуют два основных подхода к пониманию миграционной политики, выделяемые в литературе. Так, В. Бобылев отмечает, что «в широком смысле миграционная политика должна воздействовать на все факторы переселенческих процессов, в узком смысле – только на механизмы миграционного движения. Но «узкая» трактовка на деле невозможна, т. е. тем же органам власти и управления приходится улучшать параметры качества жизни, дабы повлиять на потоки переселенцев. Следовательно, миграционная политика – элемент социальной политики как более широкой системы» [2].

Сегодня в мире миграционная политика становится не только компонентом социальной политики, но и шире – отражением культурного кода, цивилизационной идентичности, исторических традиций и актуальных трендов в сфере глобализационной повестки. Общество мультикультурализма или моноэтническое, многонациональное государство или закрытая автаркия : для разных политико-культурных кодов существует специфическая миграционно-правовая политика – значимый маркер определения широкого спектра особенностей государственного, политического, социально-экономического и культурного устройства государства, мировоззрения и культурной идентичности общества [3].

Рассмотрим специфику российской миграционно-правовой политики. Прежде всего, стоит отметить стремление отечественного законодателя подвести прочный правовой базис под миграционную политику, формируя его из актов стратегического характера. Современная российская миграционно-правовая политика основывается на целом комплексе нормативных правовых актов, которыми определяется ее специфика и фундаментальные начала [4]. Эта характерная черта современной российской миграционно-правовой политики особенно

¹ © Зинченко Е. Ю., 2020.

² © Хазов Е. Н., 2020.

важна, учитывая, что по признанию ученых, анализировавших период до 2001 г. В это время была принята Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г., которую считают одним из первых документов концептуального характера, затрагивавших миграционную политику [5]. На протяжении длительного времени миграционная политика, а соответственно и миграционное законодательство не были нацелены на перспективу, носили сиюминутный, ситуационный характер» [6].

Среди современных актов концептуальной направленности можно отметить следующие. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, исходит из понимания важности учета миграционных процессов, происходящих в России и в мире, для обеспечения безопасности нашей страны. В ней отмечается, что в современном мире «появляются новые формы противоправной деятельности, в частности с использованием информационных, коммуникационных и высоких технологий. Обостряются угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией, торговлей людьми, наркоторговлей и другими проявлениями транснациональной организованной преступности».

Стратегия среди основных угроз государственной и общественной безопасности называет «деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанную с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми».

Этот же документ предусматривает ряд мер, которые должны быть реализованы в российской миграционно-правовой политике с целью предотвращения угроз экономической безопасности. К таковым отнесено «обеспечение баланса интересов коренного населения и трудовых мигрантов, в том числе иностранных граждан, с учетом их этнических, языковых, культурных и конфессиональных различий, совершенствование миграционного учета, обоснованное территориальное распределение трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах» [7].

Значимость приведенных норм трудно переоценить, учитывая, что Россия одна из тех стран, в которых миграция извне значительно превышает миграцию с противоположным вектором. То есть страна является полюсом притяжения миграционных потоков из многих сопредельных стран, в том числе экономически и политически неблагополучных.

Исследователи проблем миграционной политики пишут, что «со второй половины первого десятилетия XXI века Россия стала локальным миграционным реципиентом, так как практически исчерпала потенциал эмиграции в более развитые страны мира и локализовала круг стран-доноров до части бывших республик СССР и нескольких стран Юго-Восточной Азии (КНР, Вьетнам и др.). Сегодня миграционная привлекательность России в мире соответствует ее месту среди государств мира по уровню жизни и экономического развития» [8].

Это обостряет проблемы преступности мигрантов. Как отмечается в литературе, «массовая неконтролируемая миграция иностранных граждан и их незакон-

ное пребывание ухудшают социальную обстановку, стимулируют развитие теневой экономики, создают неблагоприятную ситуацию на рынке труда, способствуют росту межнациональных противоречий, крайне осложняя оперативно-профилактическую деятельность. Нелегальная миграция предполагает связи с нелегальным бизнесом, тесно смыкается с организованной преступностью, которая заинтересована в потоке мигрантов как в источнике значительных нелегальных доходов. Наивысшую криминальную активность представляют мигранты из Таджикистана, Узбекистана, Украины, Молдовы и Вьетнама – экономически неблагополучных стран с безвизовым режимом с Российской Федерацией» [9].

Меры российской миграционно-правовой политики, связанные с обеспечением государственной и общественной безопасности, законности и правопорядка, предусматривает также и Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г. (утв. Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753) [10].

В данном документе конкретизируются риски, связанные с процессами миграции: «распространение радикальных взглядов среди трудовых мигрантов, прибывающих в Россию, их вовлечение в совершение преступлений экстремистской направленности» [11].

Этот документ вносит значимый вклад в формирование правовых основ российской миграционной политики, поскольку в нем предусматриваются основные направления государственной политики в сфере противодействия экстремизму, к которым отнесены в области государственной миграционной политики:

- совершенствование государственной миграционной политики Российской Федерации в части, касающейся привлечения иностранных работников к деятельности на территории Российской Федерации и определения потребности государства в иностранной рабочей силе;

- обеспечение скоординированной деятельности субъектов противодействия экстремизму, направленной на недопущение формирования неблагоприятной миграционной ситуации в стране;

- противодействие незаконной миграции, профилактика, предупреждение, выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства Российской Федерации, а также совершенствование мер ответственности за такие нарушения;

- развитие программ социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в общество, привлечение к реализации и финансированию этих программ работодателей, получающих квоты на привлечение иностранной рабочей силы;

- принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов, социальной исключенности отдельных групп граждан;

- привлечение институтов гражданского общества к деятельности субъектов противодействия экстремизму при соблюдении принципа невмешательства;

- всестороннее освещение мер, принимаемых в сфере реализации государственной миграционной политики Российской Федерации на федеральном, реги-

ональном и муниципальном уровнях, информирование граждан о текущей миграционной ситуации, ее влиянии на различные аспекты жизни российского общества, а также противодействие распространению в информационном пространстве вызывающих в обществе ненависть и вражду ложных сведений о миграционных процессах;

– развитие информационных систем учета иностранных граждан, пребывание которых на территории Российской Федерации является нежелательным» [11].

Отдельные нормы миграционно-правовой политики содержатся и в иных документах:

1. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666). Согласно данной Стратегии к приоритетам государственной национальной политики Российской Федерации относится «создание дополнительных социально-экономических, политических и культурных условий для улучшения социального благополучия граждан, обеспечения межнационального и межрелигиозного мира и согласия в Российской Федерации, прежде всего в регионах с высокой миграционной активностью, со сложным этническим и религиозным составом населения, а также на приграничных территориях Российской Федерации» (пдп. «д» п. 5) [12].

2. Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р). В частности, в ней отмечена «низкая степень адаптивности поздних миграционных потоков, прибывающих в Российскую Федерацию с плохим знанием русского языка, российской истории и культуры». При этом подчеркивается: «Однако изменения, внесенные в российское миграционное законодательство и обязывающие трудовых мигрантов сдавать экзамен на знание русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации, стали дополнительным стимулом для изучения этих дисциплин. Кроме того, в последние годы предпринимаются усилия по развитию российской системы открытого образования, введению электронного обучения и дистанционных образовательных технологий» (раздел 1 «Современное состояние и основные проблемы государственной культурной политики» [13].

3. Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г. (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р), в данном документе подчеркивается одна из важнейших задач миграционно-правовой политики на Дальнем Востоке и в Байкальском регионе: «в ближайшие годы разнообразие этнического и конфессионального состава населения Дальнего Востока и Байкальского региона будет нарастать в связи с миграционными процессами. В этих условиях особое значение приобретает поддержка национальной идентичности, главным образом коренных малочисленных народов Севера. Возрастет важность поддержания и развития традиционной культуры как основы для формирования национального самосознания, укрепляющей духовную связь поколений и эпох» (раз-

дел «Развитие социальной инфраструктуры федерального значения, меры государственной политики по привлечению и закреплению населения на Дальнем Востоке и Байкальском регионе») [14].

4. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351) [15]. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685) [16]. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г. (разработан Минэкономразвития России) [17] и др.

Однако основным, фундаментальным документом, закладывающим основы российской миграционно-правовой политики, является Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 [18]. Концепции государственной миграционной политики, в которой закрепляются основные цели, задачи и принципы российской миграционной политики, а также ее направления в различных сферах [19].

На основе анализа указанных документов можно сделать вывод о том, что в них находят воплощения основные начала миграционного права, к которым исследователи относят следующие: «принцип гуманизма; принцип законности; принцип неотчуждаемости и принадлежности каждому от рождения основных прав и свобод человека и гражданина; защита прав и свобод человека на основе законности и неуклонного соблюдения норм международного права; сочетание интересов личности, общества и государства; обеспечение национальной безопасности Российской Федерации и защита иных национальных интересов Российской Федерации; принцип свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации; взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями мигрантов; координация действий на международном, межгосударственном и национальном уровнях правительственных и неправительственных учреждений и самих беженцев и вынужденных переселенцев в разрешении проблем их жизнедеятельности» [20].

При этом специфика российской миграционной политики, основанная на многовековых традициях формирования полиэтнического общества и мирного сосуществования различных народов, проявляется в направленности на эффективную адаптацию мигрантов и предотвращение межэтнических конфликтов и преступности [21].

В частности направления миграционной политики, закрепленные в Государственной концепции миграционной политики [22]: «а) формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации [23]; б) принятие мер, препятствующих возникновению

пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан [24], включая оформление документов, удостоверяющих личность, лицам без гражданства, не имеющим таких документов» [25].

Таким образом, российская миграционно-правовая политика направлена на развитие устойчивого общества, в котором будет всесторонне реализован конституционный тезис о многонациональном народе Российской Федерации, посредством регулирования внутренних миграционных потоков оптимальным образом, при этом внешняя миграция будет осуществляться так и в таких рамках, чтобы это не оказало негативного воздействия на состояние законности и правопорядка, безопасность российского государства и общества.

Список литературы

1. Маилян, С. С. Правоведение / [С. С. Маилян и др.]. – 4-е изд., перераб. и доп. – М., 2019.
2. Бобылев, В. Миграционная политика (сущность, структурное строение, основные типы) / В. Бобылев // Власть. – 2009. – № 6. – С. 61.
3. Зинченко, Е. Ю. Конституционное право зарубежных стран : учебное пособие в таблицах и схемах (особенная часть) / [Е. Ю. Зинченко и др.]. – М., 2017.
4. Эбзеев, Б. С. Актуальные проблемы конституционного права России / [Б. С. Эбзеев и др.]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2019.
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2001 г. № 1270-р «О Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 40, ст. 3873.
6. Воронина, Н. А. Дискурс национальной безопасности в миграционной политике России / Н. А. Воронина // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2013. – № 1.
7. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1 (ч. II), ст. 212.
8. Рыбаковский, О. Л. Миграционная политика современной России: структура и направления / О. Л. Рыбаковский, С. В. Мартыненко // Народонаселение. – 2013. – № 2.
9. Павлик, М. Ю. Преступность мигрантов в Российской Федерации и меры ее предупреждения / М. Ю. Павлик, А. Д. Виноградова // Царскосельские чтения. – 2014. – № 3.
10. Указ Президента Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753) «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.07.2020).
11. Указ Президента Российской Федерации от 29 мая 2020 г. № 344 «Об утверждении Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. – № 22, ст. 3475.

12. Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 52, ст. 7477.

13. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 февраля 2016 г. № 326-р (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 11, ст. 1552.

14. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 4, ст. 421.

15. Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351 (ред. от 01.07.2014) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 42, ст. 5009.

16. Указ Президента Российской Федерации 14 ноября 2013 г. № Пр-2685 «Концепция общественной безопасности в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.07.2020).

17. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 17.07.2020).

18. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. – № 45, ст. 6917.

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

20. Брик, А. Д. К определению принципов миграционного права / А. Д. Брик // Философия права. – 2008. – № 3. – С. 51–55.

21. Дурнев, В. С. Конституционное право зарубежных стран / [В. С. Дурнев и др.]. – М., 2017.

22. Осавелюк, А. М. Конституционное право России / [А. М. Осавелюк и др.]. – М., 2020.

23. Зинченко, Е. Ю. Правовой статус иностранных граждан, признанных носителями русского языка / Е. Ю. Зинченко, Е. Н. Хазов. – М., 2019.

24. Лучин, В. О. Конституционное право России / [В. О. Лучин и др.]. – 10-е изд., перераб. и доп. – М., 2019.

25. Богданов, А. В. Миграционные процессы в России: современное состояние и перспективы их развития / А. В. Богданов, Е. Н. Хазов // Криминологический журнал. – 2019. – № 3. – С. 41–46.

Исматуллоев Б. И.¹,

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

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Добровольная миграция в глобализирующемся мировом пространстве является естественным явлением. Перемещение лиц в поисках работы как своеобразная реализация права на труд порождает феномен трудовой миграции. По данным Международной организации труда численность трудовых мигрантов к 2019 г. составляла 164 млн человек [1]. Проблема трудовой эмиграции особенно актуальна для стран Центральной Азии, в том числе и для Республики Таджикистан (далее – РТ), из которой в 2019 г. выехали более 357 тыс. граждан РТ [2], что превысило показатели 2018 г. на 27 %. Миграция трудоспособного населения из РТ означает, что государство не всегда может осуществить занятость населения и обеспечить должный уровень реализации права на труд.

Право на труд в современном конституционном праве относится к категории важнейших экономических прав, реализация которого способствует преодолению бедности, снижению социальной напряженности в обществе. Закрепление этого права в ряде существующих государств имеет отличия, на которое обращают внимание современные авторы. В литературе обосновано мнение, что если в развитых государствах включение в конституции права на труд – проявление государственной политики занятости, то закрепление права на труд в развивающихся государствах не предусматривает получение гарантированной работы, а означает всего лишь равную возможность на получение работы без какой-либо дискриминации [3, с. 304–305]. Конституция РТ закрепляет не только право на труд, но и право на выбор профессии, работу, охрану труда и социальную защиту от безработицы (ст. 35). Основной закон государства устанавливает требование соблюдения выплаты минимального размера труда, запрещает как принудительный труд, так и труд женщин и несовершеннолетних на тяжелых и подземных работах, а также на работах с вредными условиями труда. В этом смысле Конституция РТ приближается по характеру своих предписаний к конституциям развитых государств мира.

Конституционное законодательство РТ в сфере трудовой миграции строится на нормах-принципах международного и регионального права. В своем правотворчестве национальный законодатель ориентируется прежде всего на положения Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей 1990 г., вступившую в силу 1 июля 2003 г. В соответствии с этим актом «трудящийся-мигрант» – это «лицо, которое будет заниматься, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого он или она не является» [4]. Основанием для возникновения правового статуса трудящихся-мигрантов считается наличие разрешения на въезд, пребывание и

¹ © Исматуллоев Б. И., 2020.

оплачиваемую деятельность в государстве работы по найму в соответствии с законодательством этого государства и международными соглашениями, участником которых это государство является.

Конвенция дополнила международно-правовое законодательство рядом прав мигрантов:

- предотвращение нечеловеческих условий жизни и труда, физического и сексуального насилия и унижающего достоинство обращения;
- доступ к информации об их правах;
- равенство перед законом;
- доступ к образованию и социальной защите.

Принятие этого документа не только способствовало защите прав мигрантов, но и искоренению нелегальной миграции в современных странах.

В зарубежной литературе Конвенция о правах трудящихся-мигрантов (*Migrant Workers Convention*) рассматривается как эффективный юридический инструмент от произвольного задержания работников. Так, М. Грэнж отмечает, что Конвенция «содержит полный набор положений для защиты рабочих-мигрантов, помещенных под стражу из-за их иммиграционного статуса. Как и положено правозащитному инструменту, ориентированному на особую категорию лиц, находящихся в уязвимом положении, Конвенция уделяет особое внимание специфике мигрантов» [5, р. 33.].

Трудовая миграция в зарубежных странах регулируется также с учетом положений и других международных документов. К ним относится Европейская социальная хартия 1996 г., которая содержит положение, что расовая принадлежность, цвет кожи, пол, семейное положение, семейные обязанности, беременность, религия, политические убеждения, национальное или социальное происхождение не являются основанием для дискриминации трудящихся-мигрантов (ст. 24) [6]. Таким образом, при регулировании трудовой миграции международное и европейское право исходит из запрещения любых оснований для дискриминации работников-иностранцев. Это нашло отражение и в соответствующем законодательстве СНГ, закрепившем основы сотрудничества в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов [7].

Возможность дальнейшего правового регулирования на постсоветском пространстве появилась после разработки «Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств – участников Содружества Независимых Государств» от 14 ноября 2008 г. [8]. Документ подписан и ратифицирован всеми странами СНГ, за исключением Республики Узбекистан. В современных исследованиях сделан вывод, что правовое сотрудничество стран СНГ по вопросам трудовой миграции крайне противоречиво, когда принцип свободного передвижения граждан из стран Содружества в поисках работы на постсоветском пространстве сочетается с защитой национальных рынков труда, что находит отражение в двухсторонних соглашениях, заключаемых на уровне правительств (позиция Р. Ш. Давлетгильдеева) [9, с. 257].

Сегодня конституционно-правовое регулирование трудовой миграции в РТ основано на нормах Конституции РТ, а также положений законов РТ и подзакон-

ных актов (постановлений Правительства РТ). основополагающий принцип миграционной политики РТ – признание обеспечения прав человека на свободный выбор места проживания, свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, свободу выезда и передвижения [10].

В законе РТ «О миграции» (1999) впервые было дано определение разным видам трудовой миграции, что имело объективно прогрессивное значение. Так, под внешней трудовой миграцией понимался добровольный выезд на законном основании граждан, постоянно проживающих на территории РТ за границу, а также въезд иностранных граждан и лиц без гражданства постоянно проживающих вне пределов РТ, на ее территорию для оплачиваемой работы по трудовому договору (контракту). Законодатель допустил также существование и приграничной трудовой миграции как ежедневного или еженедельного выезда граждан РТ на территорию соседнего государства или же аналогичный въезд иностранцев на территорию РТ в целях получения оплачиваемой работы по трудовому договору (контракту) при условии постоянного проживания на территории государства выезда [10].

При характеристике трудящегося-мигранта закон РТ исходил из признания в качестве основного признака факта оплачиваемой трудовой деятельностью в государстве, в котором лицо не проживает постоянно и гражданином которого оно не является. Для приграничного трудящегося-мигранта необходимой характеристикой стало ежедневное или еженедельное возвращение на родину.

Отдельный уровень конституционно-правового регулирования трудовой миграции представлен подзаконными актами, к которым относятся постановления Правительства РТ, эффективно регулирующие внешнюю трудовую миграцию. Первый нормативный правовой акт в этой сфере принят уже в 1994 г. [11]. Постановлениями Правительства оформлялись программы и концепции трудовой миграции. В частности, в 2002 г. утверждена первая Программа внешней Трудовой миграции граждан Республики Таджикистан на 2003–2005 гг. [12], а в 2015 г. утверждена Национальная стратегия трудовой миграции граждан Республики Таджикистан за рубеж на период 2011–2015 (4.10.2011) [13]. Документ предусматривает комплекс мер, позволяющих обеспечить конституционное право на труд населения Таджикистана.

Подзаконными актами регулируется и трудовая иммиграция. Например, Правительство РТ разработало правила выдачи разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые осуществляют трудовую деятельность [14]. Президент РТ Э. Рахмон регулярно определяет квоты иммиграции и привлечения иностранной рабочей силы в РТ [15].

Положительное влияние на развитие конституционно-правовых основ трудовой миграции РТ оказали договоры с Российской Федерацией, прежде всего регулирование института двойного гражданства (с 1995 г.) [16]. В соответствии с этим актом Республика Таджикистан признавала за своими гражданами право приобрести гражданство Российской Федерации, не утрачивая при этом гражданства РТ.

По мнению С. Ф. Назаршоевой, вступление в силу положений этого договора способствовало усилению эмиграции в Россию таджиков и узбеков из РТ. Двойное гражданство легализовало пребывание тысяч граждан с российским гражданством в Республике Таджикистан, предоставив им все права гражданина Таджикистана [17, с. 122].

Прогрессивное значение имело также и заключение договора между Российской Федерацией и РТ об организованном наборе граждан РТ для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации (17.04.2019) [18]. Под организованным набором понимался комплекс мероприятий по организованному привлечению граждан РТ для осуществления временной трудовой деятельности. В соглашении дано определение трудящегося-мигранта как гражданина РТ, постоянно проживающего на территории своего государства и достигшего 18-лет, на законном основании пребывающего на территории РФ и осуществляющего на ее территории Российской Федерации временную трудовую деятельность на основании разрешения. В договоре закреплена структура компетентных органов обеих государств, ответственных за организованный набор трудящихся-мигрантов. Так, со стороны РТ к ним отнесены: Министерство труда, миграции и занятости населения; Министерство здравоохранения и социальной защиты населения Республики; Министерство иностранных дел; Министерство внутренних дел; Министерство образования и науки.

Полагаем, что переход Таджикистана к политике организованного набора мигрантов для осуществления временной трудовой деятельности на территории России открывает новый этап в регулировании внешней трудовой миграции: государство становится ответственным за предоставление трудовых ресурсов, обеспечивает защиту прав соотечественников, временно прибывающих на территории России.

Оценивая конституционно-правовые основы трудовой миграции в РТ следует признать, что законодателю во многом сложно ликвидировать пробелы в регулировании этого явления. На сегодня в нормативной правовой базе выделяются несколько уровней: во-первых, нормы-принципы международного и регионального права; во-вторых, нормы, содержащиеся в договорах с Российской Федерацией; в-третьих, предписания законов РТ; в-четвертых, положения подзаконных актов.

Последний уровень следует признать наиболее эффективным. Республика Таджикистан стремится к наиболее полному правовому обеспечению трудовой миграции, что может способствовать сохранению достойного уровня жизни населения и профилактике социальных конфликтов.

Список литературы

1. Сайт МОТ. – URL: https://www.ilo.org/moscow/news/WCMS_652374/lang--ru/index.htm (дата обращения: 29.07.2020).
2. В Таджикистане трудовая миграция выросла на треть // База законодательства РТ – URL: <https://tj.sputniknews.ru/migration/20190910/1029833969/Tajikistan-trudovaya-migratsiya-vyrosla.html> (дата обращения: 29.07.2020).
3. Сравнительное конституционное право / под ред. В. Е. Чиркина. – М. 1996.

4. Резолюция Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1990 г. № 45/158 «Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей» // Сайт ООН. – URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml (дата обращения: 29.07.2020).

5. Grange M. The Migrant Workers Convention: a legal tool to safeguard migrants against arbitrary detention // *Shining new light on the UN Migrant Workers Convention*. Ed. By Alan Desmond. Pretoria University Law Press (PULP). 2017.

6. Европейская социальная хартия (пересмотренная) (принята в г. Страсбурге 03.05.1996) // Бюллетень международных договоров. – 2010. – № 4. – С. 17– 67.

7. Соглашение от 15 апреля 1994 г. «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» (с изм. от 25.11.2005) Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_86989 (дата обращения: 29.07.2020).

8. Конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей государств-участников Содружества Независимых Государств (заключена в г. Кишиневе 14.11.2008) // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/2567688> (дата обращения: 29.07.2020).

9. Давлетгильдеев, Р. Ш. Международно-правовое регулирование труда на региональном уровне : дис. ... докт. юрид. наук. – Казань, 2016.

10. Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 881 «О миграции (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.08.2018 г. // База законодательства РТ. – URL: http://base.mmk.tj/view_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=65 (дата обращения: 29.07.2020).

11. Постановление Совета Министров Республики Таджикистан от 24 января 1994 г. № 15 «О первоочередных мерах по решению вопросов внешней трудовой миграции граждан Республики Таджикистан» // База законодательства РТ. – URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=6006 (дата обращения: 29.07.2020).

12. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 3 декабря 2002 г. № 480 «Об утверждении Программы внешней Трудовой миграции граждан Республики Таджикистан на 2003–2005 годы» // База законодательства РТ. – URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?rgn=6361 (дата обращения: 29.07.2020).

13. Постановление Правительства Республики Таджикистан от 4 октября 2011 г. № 460 «Об утверждении «Национальной стратегии трудовой миграции граждан Республики Таджикистан за рубеж на период 2011–2015 годов» // База законодательства РТ. – URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=115319 (дата обращения: 29.07.2020).

14. Правила выдачи разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства, которые осуществляют трудовую деятельность в Республике Таджикистан от 31 октября 2008 г. № 529 // База законодательства РТ. – URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=14109 (дата обращения: 29.07.2020).

15. Указ Президента Республики Таджикистан от 31 января 2012 г. № 1240 «Об установлении квоты иммиграции и привлечения иностранной рабочей силы

в Республику Таджикистан на 2012 год» // База законодательства РТ. – URL: http://www.adlia.tj/show_doc.fwx?Rgn=116201 (дата обращения: 29.07.2020).

16. Договор между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан об урегулировании вопросов двойного гражданства (подписан в г. Москве 07.09.1995) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2005. – № 7, ст. 495.

17. Назаршоева, С. Ф. Развитие межгосударственного взаимодействия Республики Таджикистан и Российской Федерации в сфере регулирования трудовой миграции (конец XX – начало XXI в.) / С. Ф. Назаршоева // Известия АлтГУ. – 2018. – № 5 (103).

18. Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации (заключено в г. Москве 17.04.2019) // Официальный сайт МИД России. – URL: <http://www.mid.ru/> (дата обращения: 29.07.2020).

Ларина Л. А.¹,

заместитель начальника кафедры

конституционного и муниципального права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук, доцент

Жигин А. А.²,

курсант

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

МИГРАЦИОННЫЙ УЧЕТ КАК КЛЮЧ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Государственное регулирование миграционных процессов в современном мире – важнейшая форма государственного контроля за соблюдением конституционных прав граждан, одна из которых – миграционный учет.

Современное состояние миграции в современном мире актуально как на международном уровне, так и для Российской Федерации. Это основано на конфликтах, гражданских войнах, систематических нарушениях прав личности, религиозных конфликтах, экономических проблем в ряде государств. Современное состояние миграционных потоков в мире говорит о нарастающем этапе прироста населения иностранцами. И, в данном случае, большую роль играет государственная политика государств в сфере миграции.

Так, по статистике Организации Объединенных Наций, на международном уровне темпы роста количества переселенцев превышают рост численности населения. К середине 21 в. численность жителей планеты продолжит расти и, по прогнозам, достигнет 10 млрд человек. При таком росте числа международных мигрантов в середине 21 в. их численность составит 321 млн человек³.

Процессы миграции сохраняют актуальность и для нашего государства. Глава МВД России, отметил, что Россия занимает второе место в мире по числу мигрантов⁴. По состоянию на 25 января 2019 г. в Российской Федерации за 2018 г. количество обращений для постановки на миграционный учёт иностранцев и лиц без гражданства составило около 18 млн, эти цифры говорят об увеличении на 2 млн человек больше, по сравнению с прошлым годом.

Процесс регулирования миграции является одним из основных направлений деятельности многих государств. Государства, с учетом изменяющихся событий в мире, должны ставить основными задачами упорядочивание миграционных по-

¹ © Ларина Л. А., 2020.

² © Жигин А. А., 2020.

³ Информационное агентство России «ТАСС» : Международная панорама: ежедн. интернет-изд. 2016. 10 мая. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3268763>.

⁴ Информационное агентство России «ТАСС» : Международная панорама: ежедн. интернет-изд. 2016. 14 декабря. URL: <http://tass.ru/politika/3870622>.

токов, направление их в правовое поле. Отсутствие нормативного правового регулирования снижает уровень обеспечения национальной безопасности государств, прав и свобод, граждан Российской Федерации, иностранных граждан. Государственный контроль и учет – важнейшие направления политики обеспечения национальной безопасности Российской Федерации прибывающих в нашу страну иностранных граждан и лиц без гражданства.

Этим проблемам уделяется значительное внимание, в том числе руководством страны. Так, в одном из выступлений В. В. Путин отметил: «Мы создаем цивилизованную, прозрачную среду для тех, кто хотел бы жить и работать в России, соблюдая законы, уважая традиции и культуру нашей страны». Глава государства отметил невозможность полного прекращения миграции, что касается России и всех стран мира в целом¹.

Большое значение имеет понятие «миграционный учёт». Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» содержит следующее определение миграционного учёта: «государственная деятельность по фиксации и обобщению сведений об иностранных гражданах и о лицах без гражданства и о перемещениях иностранных граждан и лиц без гражданства». Здесь законодатель определил миграционный учёт как государственную функцию, основная цель которой – категорирование потока лиц из других государств, прибывших в Российскую Федерацию как законным, так и незаконным путём.

Также существует такое понятие, как «иммиграционный контроль», – «деятельность государства, направленная на поддержание миграционно-правового режима и соблюдение всех правил пресечения границы, а также выезда и пребывания на территории государства мигрантов и лиц, не имеющих гражданства». Отдельно выделяется термин «система иммиграционного контроля», которая в рамках миграционной ситуации рассматривается как комплекс мер, необходимых для обеспечения соблюдения государственных норм и законов, имеющих отношение к внутренним и внешним аспектам миграции граждан².

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 156 от 5 апреля 2016 г. «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» функции по выработке реализации государственной политики, нормативного правового регулирования в сфере миграции, правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в миграционной были переданы Министерству внутренних дел. Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации

¹ Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014>.

² Плюгипа, И. В. Ответственность за нарушение миграционного законодательства: правовые проблемы и пути их преодоления / И. В. Плюгипа // Журнал российского права. 2015. № 4.

по субъекту Российской Федерации» установил также, что МВД России координирует взаимодействие и деятельность федеральных органов исполнительной власти и организаций в рамках государственной системы миграционного учета.

Главное управление МВД России по вопросам миграции, возглавляющее подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России осуществляет наряду с иными направлениями деятельности, порядок миграционного учета иностранных граждан на территории Российской Федерации.

В соответствии с приказом МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне»¹ подразделения на региональном уровне входят в территориальный орган МВД России, основная задача которых – осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации.

Главное управление по вопросам миграции, является самостоятельным структурным подразделением Министерства внутренних дел Российской Федерации. Его деятельность регламентировано приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации»². Одной из функций этого органа является миграционный учёт.

Подразделения по вопросам миграции совместно в соответствии с функциями выполняют задачи, которые свойственны именно этим подразделениям: оформление загранпаспорта; выдача паспорта гражданина Российской Федерации; регистрационный учет; предоставление статуса вынужденного переселенца и продление срока его действия; лицензирование деятельности по трудоустройству граждан Российской Федерации за границей; предоставление адресно-справочной информации; выдача разрешения на временное проживание; выдача вида на жительство; оформление и выдача беженцу проездного документа, содержащего электронный носитель информации; осуществление миграционного учета; оформление приглашения на въезд в Российскую Федерацию; признание беженцем и предоставление временного убежища в Российской Федерации; оформление, выдача, продление срока действия и восстановление визы.

Миграционный учёт выполняют эти же органы, которые осуществляют: постановку иностранного гражданина на учёт по месту пребывания; снятие иностранного гражданина с учета по месту пребывания; регистрация иностранного гражданина по месту жительства.

¹ Приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 «Об утверждении типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXR&n=720211#017050214622840398> (дата обращения: 21.07.2020).

² Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 (ред. от 26.10.2018) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_254042 (дата обращения: 21.07.2020).

Данные функции выполняют только подразделения по вопросам миграции.

Структурные подразделения по вопросам миграции обязаны работать строго в правовом поле, уполномоченным органам, реализующим функцию законодательного процесса, при необходимости меняющейся обстановки притока мигрантов, следует ускоренными темпами менять законодательство, при этом помнить о национальных интересах Российской Федерации. Независимо от статуса иностранных мигрантов необходимо сформировать классификацию статусов иностранных граждан, длительный срок пребывания в Российской Федерации, возможно предоставить близким родственникам иностранцев, высококвалифицированным специалистам, а приоритет трудоустройства оставлять за гражданами Российской Федерации.

Список литературы

1. Информационное агентство России «ТАСС»: Международная панорама: ежедн. интернет-изд. – 2016. – 10 мая. – URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3268763> (дата обращения: 13.07.2017).
2. Информационное агентство России «ТАСС»: Международная панорама: ежедн. интернет-изд. – 2016. – 14 дек. – URL: <http://tass.ru/politika/3870622> (дата обращения: 21.07.2020).
3. Официальный сайт Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/54014> (дата обращения: 21.07.2020).
4. Государственно-правовые основы миграции и миграционных процессов: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под ред. А. С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020.
5. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета. – 2006. – 20 июля.
6. Приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 (ред. от 26.10.2018) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_254042 (дата обращения: 21.07.2020).

Макаренко И. Л.¹,
старший преподаватель кафедры
конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Актуальность выбранной темы объясняется курсом на интеграцию и адаптацию иностранных граждан и лиц без гражданства, законно находящихся на территории Российской Федерации, в российский социум, заявленную в Концепции миграционной политики Российской Федерации на период 201–2025 гг. [1]. Любые социальные и адаптационные механизмы интересны не сами по себе, а с позиции обеспечения достойного уровня жизни иммигрантов, реализации возможной социальной помощи этой категории населения России. Обозначенная тема имеет особенное значение в условиях пандемии коронавируса, когда многие так называемые трудовые мигранты оказались крайне уязвимы именно в социальном плане [2].

Следует учитывать и другой тренд: поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. [3], направлены на развитие социальной государственности, усиление социальной ответственности государства по отношению как к гражданам, так и негражданам. Так, в нынешней редакции п. ж ч. 1 ст. 72, к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов теперь отнесена координация вопросов здравоохранения, в том числе обеспечение оказания доступной и качественной медицинской помощи, сохранение и укрепление общественного здоровья, создание условий для ведения здорового образа жизни, формирования культуры ответственного отношения граждан к своему здоровью; социальная защита, включая социальное обеспечение.

Кроме того, содержание ст. 75 дополнено положением о формировании системы пенсионного обеспечения граждан (ч. 6). Ряд социальных обязательств законодатель возложил и на Правительство Российской Федерации: обеспечение функционирования системы социальной защиты инвалидов, основанной на полном и равном осуществлении ими прав и свобод человека и гражданина, их социальную интеграцию без какой-либо дискриминации, создание доступной среды для инвалидов и улучшение качества их жизни (п. в2 ч. 1 ст. 114), а также создание благоприятных условий жизнедеятельности населения (п. е5 ч. 1 ст. 114). Обозначенные поправки к Конституции РФ несомненно позволят оптимизировать конституционное законодательство в сфере социальных прав всех категорий российского общества.

¹ © Макаренко И. Л., 2020.

Таким образом, заявленная тема очевидно имеет конституционно-правовые основания, так как социальные права личности в современной России регулируются комплексом нормативных правовых актов, развивающих ряд положений главы второй Конституции Российской Федерации. Общеизвестно, что Основной закон России закрепляет право на защиту материнства, детства и семьи со стороны государства (ч. 1 ст. 38); право на социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, пособия на детей и т. д. (ст. 39); право на защиту от безработицы (ч. 3 ст. 37); право на минимальный размер оплаты труда (ч. 3 ст. 37); право на государственную поддержку отцовства, инвалидов и пожилых граждан (ч. 2 ст. 7); право на жилище (ст. 40); право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41); право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии (ст. 42); право на возмещение ущерба, причиненного здоровью человека или его имуществу экологическим правонарушением (ст. 42).

При освещении социальных прав иностранцев следует принимать во внимание, что далеко не всеми из указанных выше прав и свобод, закрепленных в Конституции Российской Федерации, мигранты могут обладать в полной мере. В большинстве случаев получателями социальной помощи от государства являются граждане Российской Федерации. Применительно к иностранцам берется во внимание факт постоянного проживания на территории России.

В частности, российское пенсионное законодательство, относя иностранцев к субъектам соответствующих правоотношений, закрепляет положение, что право на пенсионное обеспечение имеют постоянно проживающие на территории РФ граждане и лица без гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации [4]. На получение страховой пенсии (по старости, инвалидности, потери кормильца) могут рассчитывать также только иммигранты, постоянно проживающие в Российской Федерации, при соблюдении ими требований Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (ред. от 01.10.2019, с изм. от 22.04.2020) «О страховых пенсиях» [5].

Вместе с тем обязательному пенсионному страхованию подлежат иностранные граждане или лица без гражданства, постоянно или временно проживающие на территории Российской Федерации, а также иностранные граждане или лица без гражданства (за исключением высококвалифицированных специалистов), временно пребывающие на территории Российской Федерации [6].

Реализация иностранными гражданами права на пенсионное обеспечение затруднена в некоторых случаях. Это касается получения, главным образом, трудовой пенсии. Иностранные граждане, постоянно проживающие на территории России, уплачивают страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, но при этом трудовую пенсию не могут получить. Данная коллизия решается путем заключения межгосударственных договоров в сфере пенсионного обеспечения, основанных на принципе пропорциональности или территориальности. В настоящее время на межгосударственном уровне решается вопрос о выплате Россией трудовых пенсий мигрантам из ЕАЭС.

Реализация права на социальное обеспечение означает, что на социальное обслуживание могут рассчитывать только иностранцы, постоянно проживающие на территории Российской Федерации [7]. При этом Федеральный закон «О государственной социальной помощи» в качестве субъектов получения социальной помощи рассматривает только граждан (ст. 6.1) [8].

Итак, обеспечение социальных прав иностранных граждан и лиц без гражданства основывается, прежде всего, на факте постоянного проживания иностранца на территории России, что и наблюдается в отношении большинства социальных прав.

В то же время российское государство не может игнорировать как международно-правовые, так и конституционно-правовые обязательства и стремится защищать социальные интересы и иностранных работников, и лиц без гражданства, работающих по трудовым договорам, и относимых к категории «застрахованных лиц» по Федеральному закону от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» [9].

Обязательное социальное страхование (ОСС) – часть государственной системы социальной защиты населения, специфика которой заключается в страховании работающих граждан от возможного изменения материального и/или социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам. ОСС представляет собой систему создаваемых государственных мер как правового, так и организационно-экономического характера, смысл которых в компенсации и минимизации материальных потерь граждан в результате выхода на пенсию, получения инвалидности, травмы, заболевания, утраты кормильца, а также беременности и родов, рождения детей. Ко всем категориям населения относятся понятия «социальных страховых рисков» и «страховых случаев».

Так, к социальным страховым рискам законодатель относит:

- необходимость получения медицинской помощи;
- утрату застрахованным лицом заработка (выплат, вознаграждений в пользу застрахованного лица) или другого дохода в связи с наступлением страхового случая;
- дополнительные расходы застрахованного лица или членов его семьи в связи с наступлением страхового случая.

Под страховыми случаями понимается достижение пенсионного возраста, получение инвалидности, утрата кормильца, заболевание, травма, несчастный случай на производстве или профессиональное заболевание, беременность и роды, рождение ребенка (детей), уход за ребенком в возрасте до полутора лет и другие случаи, предусмотренные федеральным законодательством.

В соответствии с Федеральным законом «Об основах обязательного социального страхования» к видам социального обеспечения, распространяемых и на не граждан, относятся:

- оплата медицинской организации расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи;
- пенсия по старости;
- пенсия по инвалидности;
- пенсия по случаю потери кормильца;

- пособие по временной нетрудоспособности;
- страховые выплаты в связи с несчастным случаем на производстве и профессиональным заболеванием, оплата дополнительных расходов на медицинскую реабилитацию, санаторно-курортное лечение, социальную и профессиональную реабилитацию;
- пособие по беременности и родам;
- ежемесячное пособие по уходу за ребенком;
- единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинских организациях в ранние сроки беременности;
- единовременное пособие при рождении ребенка;
- социальное пособие на погребение.

Таким образом, включение работающих иностранных граждан и лиц без гражданства в систему обязательного социального страхования позволяет гарантировать им получение минимальной социальной помощи со стороны российского государства в разных жизненных ситуациях, что несомненно имеет положительное значение в контексте реализации конституционных установлений.

На иностранцев, как на физических лиц, выполняющих работу на или основании трудового договора или же основании гражданско-правового договора распространяется действие Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» [10], согласно которому иностранные граждане могут являться объектами государственной социальной помощи.

Российское государство берет на себя обязательство по оказанию социальной поддержки временно и постоянно проживающим мигрантам, в том числе, беженцам, в случае их временной нетрудоспособности и в связи с материнством в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» [11].

Таким образом, социальные права иностранных граждан и лиц без гражданства, образуя отдельный конституционно-правовой институт, имеют соответствующую регламентацию на уровне федеральных законов и подзаконных актов. При этом иммигранты пользуются не всем объемом социальных прав, закрепленных в конституционных нормах. Очевидно, что государство ограничивает получение социальной помощи мигрантов временно проживающих и работающих на территории России. Более широко защищены права иностранцев, постоянно живущих в Российской Федерации. Возможно, что законодателю следует внести коррективы в социальное законодательство, гарантируя временным мигрантам получение минимальной социальной поддержки.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 31.10.2018).
2. Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 2020 г. № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных

граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 18.04.2020).

3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2020).

4. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ (ред. от 01.10.2019) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» // Российская газета. – 2001. – № 247. – 20 дек.

5. Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 400-ФЗ (ред. от 01.10.2019, с изм. от 22.04.2020) «О страховых пенсиях» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.12.2013).

6. Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» // Российская газета. – 2001. – № 247. – 20 дек.

7. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – № 243. – 19 дек.

8. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» // Российская газета. – 1995. – № 243. – 19 дек.

9. Федеральный закон от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об основах обязательного социального страхования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 29, ст. 3686.

10. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Российская газета. – 1998. – № 153–154. – 12 авг.

11. Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 81-ФЗ (ред. от 08.06.2020) «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 21, ст. 1929.

Нурадинов Ш. М.¹,
*профессор кафедры конституционного и муниципального права
 Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
 доктор юридических наук, профессор, заслуженный сотрудник
 органов внутренних дел Российской Федерации*

Исматуллоев Б. И.²,
*Адъюнкт кафедры конституционного и муниципального права
 Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Проблема вынужденной миграции, проявлением которой является появление значительного количества беженцев из стран, переживающих экономические или политические катаклизмы, знакома большинству государств современного мира. Право покинуть государство, т. е. стать мигрантом, не всегда проявление добровольного волеизъявления человека. По данным Агентства ООН по делам беженцев (UNHCR), количество беженцев в мире в 2019 г. составило 25 млн человек [1]. К этой категории можно отнести и 3,5 млн человек ищущих убежища. Причины такого массового исхода населения имеют социально-экономическую или политическую природу: вооруженные конфликты, включая гражданские войны, бедность, существование дискриминации по национальному, религиозному, языковому признакам. Не случайно, что большинство беженцев приходится на Сирию, Афганистан, Южный Судан.

Приток мигрантов из Афганистана является проблемой для современной Республики Таджикистан (далее – РТ), которая имеет также непростую ситуацию в сфере внутренней миграции. Проблема вынужденной, в том числе внешней (незаконной) миграции в среднеазиатском регионе, не является региональной, так как несет потенциальную угрозу национальной безопасности Содружества Независимых Государств.

Решение данной проблемы предполагает не только использование политических средств, но и постоянное совершенствование национального законодательства РТ в направлении выработки прозрачных и понятных механизмов регулирования данного вида миграции с учетом общепризнанных принципов и норм международного права. Республика Таджикистан, как и Российская Федерация, присоединилась к Конвенции о статусе беженцев (1951) в 1993 г. Согласно этому акту, принимающее государство обязано было предоставлять беженцам постоянное место жительства, обеспечивать право на трудоустройство и защиту здоровья, иные социальные права [2].

Республика Таджикистан одна из первых государств ратифицировала положения законодательства СНГ, в частности «Соглашения о помощи беженцам и

¹ © Нурадинов Ш. М., 2020.

² © Исматуллоев Б. И., 2020.

вынужденным переселенцам (1993)» [3]. Таким образом, нормы-принципы международного и регионального права оказали влияние на развитие национального законодательства в сфере вынужденной, зачастую нелегальной, миграции.

В декабре 2019 г. таджикистанский законодатель принял Закон Республики Таджикистан «Об амнистии в связи с легализацией правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории Республики Таджикистан» [4]. Появление данного нормативного правового акта было определено необходимостью создать правовую основу общественным отношениям, возникающим в сфере вынужденной, зачастую нелегальной миграции. Действительно, закон предусматривает широкий перечень иностранных граждан и лиц без гражданства, на которых распространяется его действие (сюда относятся и лица, не имеющие документов, удостоверяющих личность; имеющие свидетельство о рождении, выданные в государствах, входивших в состав бывшего СССР, или потерявшие свидетельство о рождении, и не являющиеся при этом гражданами РТ), что позволяет говорить об актуальности проблемы.

В соответствии с обозначенным законом, незаконно пребывающими иностранными гражданами и лицами без гражданства считаются лица, прибывшие на территорию государства без виз, без регистрации паспортов по месту проживания по недействительным документам, без документов. Для этой категории мигрантов законодатель предусмотрел не только легализацию на территории РТ, но и предоставил право на амнистию, т. е. возможность избежать административную или уголовную ответственность по причине незаконного пребывания. Тем самым для достаточно обширной категории нелегальных иммигрантов устанавливалась процедура легализации, под которой понимается процесс регистрации, выдачи разрешений на постоянное проживание в РТ, оформленных видом на жительство, иностранным гражданам и лицам без гражданства, незаконно пребывающим на территории РТ.

Срок легализации составляет три года с момента опубликования настоящего закона. Для прохождения данной процедуры, иммигранты должны обратиться в органы внутренних дел РТ с заявлением о регистрации. Порядок регистрации устанавливает ОВД РТ. Мигрантам, имеющим документы, удостоверяющие их личность, предоставляется возможность получить разрешение на постоянное проживание на территории страны.

Предоставление нелегальным мигрантам, представляющим серьезную проблему, легального статуса на территории РТ вполне оправдано с точки зрения национальной безопасности, а также потребностей экономического развития республики. Принятием этого закона РТ продемонстрировала приверженность гуманистическим принципам, на которых строится конституционное законодательство РТ.

Следует отметить, что с момента обретения РТ независимости усилия государства были направлены на осуществление конституционно-правового регулирования статуса вынужденных мигрантов, исходя из конституционного положения о праве каждого на свободу передвижения и выбор место жительства, выезд за пределы республики и возвращение в нее (ст. 24 Конституция Республики Таджикистан) [5].

Закон Республики Таджикистан «О миграции» предусмотрел существование разных нескольких категорий вынужденных мигрантов как внешних, так и внутренних [6]. К ним он отнес нелегальных иммигрантов (иностранцев прибывших на территорию республики без разрешения, либо въехавших не покинувших страну по истечении срока законного пребывания); переселенцев (как лиц, возвратившихся на прежнее место жительства с целью постоянного проживания, на свою историческую родину (репатриантов), так и лиц, вступивших в брак с гражданами РТ, или лица, добровольно покинувшие страну постоянного проживания и переехавшие на постоянное проживание в РТ); вынужденных переселенцы (граждан РТ, вынужденно покинувших место своего постоянного жительства, находящихся на территории другого государства, покинувших место проживания в результате угрозы жизни). Закон «О миграции», будучи базовым нормативным правовым актом, не отнес к категориям вынужденных мигрантов, беженцев.

Этот пробел был восполнен Законом Республики Таджикистан «О беженцах» от 10 мая 2002 г. [7]. Полагаем, что для Республики Таджикистан появление этого нормативного правового акта имело особое значение в условиях сложной ситуации внутри страны и за ее пределами. Положительно, что закон ввел дефиницию как беженца, так и лица, ищущего убежище.

В частности, беженцем считалось лицо, не являющееся гражданином РТ и находящееся на её территории в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве своей гражданской принадлежности по расовым, религиозным, национальным, социальным, политическим признакам, а также лицо, которое, не имеющее определенного гражданства и находясь в РТ вследствие угроз личной безопасности, не может или не желает вернуться в государство своего постоянного местожительства.

В тоже время лицо, ищущее убежище, – это иностранный гражданин или лицо без гражданства, которое покинуло страну своего гражданства или прежнего места жительства с намерением ходатайствовать о приобретении статуса беженца в РТ.

Данный нормативный правовой акт создан под влияние норм международного права, что положительно отразилось на его содержании [8]. В частности, в нем нашли закрепление принципы недискриминации, невысылки, воссоединения с семьей, конфиденциальности, приоритета защиты интересов уязвимых лиц. Согласно данному закону делами беженцев занимаются органы внутренних дел Республики Таджикистан; органы национальной безопасности и иностранных дел Республики Таджикистан; местный исполнительный орган государственной власти.

Закон о беженцах устанавливает, что лица, желающие прибыть в РТ в поисках убежища, могут обратиться с ходатайством в дипломатические или консульские миссии РТ, находящиеся в стране их пребывания, о предоставлении статуса беженца.

Политика таджикистанского государства в отношении беженцев основывается на ряде принципов: недискриминация; невысылка; воссоединение с семьей; конфиденциальность; приоритет защиты интересов уязвимых лиц.

Закон предусматривает возможность обращаться с ходатайством о получении статуса беженцев лицам, как находящимся за пределами РТ, так и внутри страны. В последнем случае иностранец, законно находящийся на территории республики наделяется правом обратиться с соответствующим заявлением в органы внутренних дел, в срок не позднее одного месяца.

Таджикистанский законодатель, выполняя международные обязательства по предоставлению беженцам возможности проживания на территории страны, в некоторых случаях допускает ограничение их прав.

В литературе обращается внимание на существование некоторых нормативных правовых актов, противоречащих международно-правовым стандартам в сфере миграции. Например, в РТ действует постановление Правительства Республики Таджикистан от 26 июля 2000 г. «О перечне населенных пунктов Республики Таджикистан, временное проживание в которых лицам, ищущим убежище, и беженцам не разрешено». В соответствии с данным постановлением вводится ограничение на проживание беженцев на определенных территориях РТ. Исходя из требований ч. 3 ст. 12 МПГПП любое ограничение должно быть установлено в законе [9].

Сделаем вывод, что конституционно-правовое регулирование вынужденной миграции в РТ представляет собой долговременный и необходимый процесс, обеспечивающий стабильное безопасное развитие как РТ, так и других государств Средней Азии. Основу этого процесса составляют как нормы-принципы международного права, так и национальное законодательство.

Список литературы

1. Официальный сайт Агентства ООН по делам беженцев (UNHCR). – URL: <https://www.unhcr.org/ru/stats> (дата обращения: 02.04.2020).
2. Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.) // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <http://base.garant.ru/2540374> (дата обращения: 22.07.2020).
3. Соглашение о помощи беженцам и вынужденным переселенцам (заключено в г. Москве 24.09.1993) // Информационный вестник Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ «Содружество». – 1993. – № 4.
4. Закон Республики Таджикистан от 18 декабря 2019 г. № 1652 «Об амнистии в связи с легализацией правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, незаконно пребывающих на территории республики Таджикистан» // База законодательства РТ. – URL: http://base.mmk.tj/view_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=621 (дата обращения: 23.05.2020).
5. Конституция Республики Таджикистан от 6 ноября 1994 г. // Официальный сайт Президента Республики Таджикистан. – URL: <http://www.prezident.tj/ru/taxonomy/term/5/112> (дата обращения: 23.05.2020).
6. Закон Республики Таджикистан от 11 декабря 1999 г. № 881 «О миграции (с изм. и доп. по состоянию на 08.08.2018 г.) // База законодательства РТ. – URL: http://base.mmk.tj/view_sanadhoview.php?showdetail=&sanadID=65 (дата обращения: 25.05.2020).

7. Закон Республики Таджикистан от 10 мая 2002 г. № 50 «О беженцах» // Законодательство стран СНГ. – URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=2100 (дата обращения: 23.05.2020).

8. Саиданваров, К. Д. Порядок определения гражданства беженцев по законодательству РТ / К. Д. Саиданваров // Вестник Таджикского национального университета. – 2014. – Т. 1. – № 3–8. – С. 85–88.

9. Диноршоев, А. М. Реализация конституционных прав и свобод человека и гражданина по Конституции Республики Таджикистан / А. М. Диноршоев. – Душанбе, 2015. – С. 87.

Прудников А. С.¹,
*профессор кафедры конституционного и муниципального права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор*

О РЯДЕ ПРОБЛЕМ И ПРОТИВОРЕЧИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

Иммиграция в Российскую Федерацию продолжает оказывать положительное влияние на демографическое и социально-экономическое развитие как Российской Федерации в целом, так и отдельных ее субъектов.

Как показывают практика и изучение специальной литературы, миграция населения относится к категории естественных явлений, а миграционные процессы подчиняются универсальным законам социального развития, приобретая вместе с тем определенную специфику в зависимости от исторического времени и места. Она не только способствует развитию стран за счет привлечения трудящихся-мигрантов, но и влияет на социальную сферу, в том числе и на экономическую. В связи с этим регулирование миграции (внешней и внутренней) в российском государстве является одной из важных задач, отражаемых в законодательстве в сфере миграции на современном этапе.

При этом опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что отсутствие действенных механизмов контроля и регулирования миграционных потоков способствует возникновению межнациональных конфликтов, формированию этнических анклавов, ухудшению социальной обстановки. Система управления миграционными потоками в Российской Федерации в интересах национальной безопасности должна включать в себя комплекс механизмов, позволяющих государству оперативно регулировать направление миграционных потоков, их интенсивность и структуру [1].

Отсутствие системного подхода можно наблюдать и по другим вопросам, касающимся развития законодательства в сфере миграции. В частности, недостаточно сбалансированно развиваются отдельные элементы системы законодательства в сфере миграции.

Прежде всего это касается явных пробелов, которые охватывают иногда не какой-то один вид отношений, а подчас целые блоки таких отношений в сфере миграции. Речь, например, идет о регламентации отношений в сфере адаптации и интеграции мигрантов [2].

Перенесение центра тяжести ответственности за адаптацию и интеграцию мигрантов с федерального на региональный и муниципальный уровни власти хотя и стратегически правильное решение, однако этого явно недостаточно.

¹ © Прудников А. С., 2020.

Не в полной мере решены вопросы осуществления государственно-частного партнерства в сфере привлечения иностранной рабочей силы. Деятельность частных агентств занятости в этой сфере остается неурегулированной, хотя законодательные предложения здесь также имели место.

Следует отметить, что часть пробелов остается на законодательном уровне и в определении понятийного аппарата, – трудовая, временная, краткосрочная, долгосрочная, образовательная (учебная), незаконная, сезонная трудовая; определение организованного привлечения иностранной рабочей силы, квотирования привлечения иностранной рабочей силы и др.). Есть проблемы и в определении других основополагающих понятий данной сферы законодательного регулирования.

Поэтому в отсутствии комплексного подхода к законодательному регулированию иммиграционных отношений и, как следствие, правовому обеспечению миграционной политики Российской Федерации наблюдается в зависимости экстренности обстоятельств внесение изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты в сфере миграции.

Так, например, отсутствие в законодательстве Российской Федерации критериев, которые подлежат оценке при вынесении решений о неразрешении въезда (ст.ст. 26 и 27 Федерального закона № 114-ФЗ) [3] и решений о нежелательности пребывания приводит к неоднозначной правоприменительной практике, что является причиной отмены в судебном порядке таких решений (в частности, постановления Европейского Суда по правам человека от 26.07.2011 «Дело «Лю (Liu) против Российской Федерации (№ 2)» [4]) и др.

Изучение практики применения законодательства в сфере миграции выявило проблемные вопросы в сфере внешней трудовой миграции, требующие комплексного решения в целях, в том числе снижения административных барьеров, затрудняющих движение рабочей силы, при безусловном сохранении первоочередного права на трудоустройство граждан Российской Федерации.

Так, действующая система квотирования, как показывает изучение практики, не в полной мере отвечает реальным потребностям экономики в иностранной рабочей силе ввиду длительности заявочной кампании, а также излишней заорганизованности данной процедуры. Наблюдается устойчивое ежегодное снижение удельного веса числа трудовых мигрантов, оформляющих разрешения на работу с учетом квот, на фоне устойчивого их абсолютного количества.

Очень важный проблемный вопрос, как показывает изучение практики, – это вопрос «самозанятых» иностранных граждан. Значительна доля иностранных граждан – выходцев из стран ЕАЭС, которые, не будучи индивидуальными предпринимателями, осуществляют трудовую деятельность у физических лиц, пользуются медицинским и социальным обеспечением, предусмотренным законодательством Российской Федерации, но не производят отчисления в Пенсионный фонд Российской Федерации. При этом фактически основанием для пребывания на территории Российской Федерации становятся фиктивные трудовые или гражданско-правовые договоры на выполнение работ (оказание услуг).

Активное развитие электронных (цифровых) технологий и связанное с этим изменение характеристик труда как общественного явления привели к распространению так называемых нетипичных форм трудоустройства иностранных граждан (например, дистанционный и заемный труд). Эта тенденция характерна как для зарубежных стран, так и для Российской Федерации.

Следует отметить, что миграционное законодательство в Российской Федерации содержит нормативные правовые акты, регулирующие вопросы в сфере государственного (административного) управления, социального, трудового, жилищного права, частично затрагивая и иные отрасли права, но при этом как самостоятельная отрасль до настоящего времени не сформировалось.

В этой связи, а также с учетом того, что миграционная сфера включает в себя правоотношения разнопланового характера (правовой статус иностранных граждан, гражданство Российской Федерации, документирование документами, удостоверяющими личность граждан Российской Федерации, и их регистрационный учет), разработка единого правового акта имеет достаточные предпосылки и отвечает потребностям правового регулирования складывающейся миграционной ситуации.

Здесь следует подчеркнуть, что накопленный за последние годы опыт свидетельствует о необходимости разработки отдельного федерального закона, предусматривающего совершенствование механизма предоставления убежища на территории Российской Федерации.

Такой подход позволит качественно трансформировать ряд правовых институтов, сбалансированно развить отдельные элементы законодательства, заполнив тем самым существующие пробелы в правовом регулировании в сфере миграции и подготовки единого правового акта [5].

Целями данного правового акта должны быть: создание действенного механизма для решения задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны; обеспечение национальной безопасности государства; максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения; содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе; защита национального рынка труда; поддержание межнационального и межрелигиозного мира; формирование отвечающей интересам Российской Федерации миграционной ситуации путем повышения качества нормативного правового регулирования в сфере миграции.

Из этой цели вытекают следующие задачи:

- унификация миграционных правил, создание простых, понятных для исполнения гражданами и юридическими лицами механизмов взаимодействия с государственными органами;
- более широкое внедрение современных информационных технологий в процедуры осуществления государственного контроля и предоставления государственных услуг в сфере миграции;
- повышение уровня обеспечения безопасности и правопорядка;
- закрепление правовых основ информационно-аналитического обеспечения миграционной политики;
- установление эффективных регуляторов миграционными процессами.

Эти и другие задачи будут способствовать совершенствованию законодательства в сфере миграции.

В заключении следует отметить, что устранение проблем и противоречий законодательства в сфере миграции и его совершенствование должны быть направлены на установление основ государственного регулирования миграционных процессов на современном уровне, а также определять более четкое правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства [6]. в Российской Федерации, регулировать правоотношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и государственными органами, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, – с другой, возникающие в связи с въездом (выездом) на территорию Российской Федерации, пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139 (дата обращения 23.07.2020).
2. Прудников, А. С. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / [А. С. Прудников и др.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020.
3. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (ред. от 25.06.2020 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376 (дата обращения 23.07.2020).
4. Официальный сайт Европейского суда по правам человека. – URL: <https://espch.ru/> (дата обращения: 23.07.2020).
5. Прудников, А. С. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты : учебное пособие / [А. С. Прудников и др.]; под общ. ред. А. С. Прудникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018.
6. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (ред. от 24.04.2020 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868 (дата обращения 21.07.2020).

*Прудникова Т. А.¹,
профессор кафедры административного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
доктор юридических наук*

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ МИГРАЦИИ В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Государственное регулирование общественных отношений, формирующихся в миграционной сфере [1], обусловлено двумя обстоятельствами: получением социально-экономической выгоды от миграции населения, и тем, что ее социально-полезные свойства при определенных обстоятельствах могут обращаться во вред охраняемым интересам государства, принимающего сообщества и мигрантов.

В настоящее время именно такие тенденции развития государственной миграционной политики по двум взаимодополняющим направлениям определены в Российской Федерации. Первое – обеспечение федерального государственного контроля (надзора) за потенциальными иммигрантами (иностранными трудящимися, беженцами), и второе – реализация политики по созданию условий для трудоустройства, расселения, адаптации и интеграции переселенцев и т. д.

Следует отметить, что среди проблем правового регулирования общественных отношений в миграционной сфере следует выделить две основные группы:

- проблемы правового регулирования организованных форм миграции (переселение соотечественников из-за рубежа, привлечение иностранной рабочей силы и т. д.);

- проблемы предупреждения и пресечения нежелательной миграции, (противодействие незаконной и снижение уровня неконтролируемой миграции, создание благоприятных условий для проживания в тех регионах страны, где наметился устойчивый отток населения и т. д.).

Наряду с двумя основными направлениями реализации государственной миграционной политики, требующими пристального внимания законодателя через призму социально-экономических эффектов, существует еще одно, «факультативное» [2]. Это проблемы правового обеспечения вынужденной миграции (предоставление статуса беженца, политического убежища, а также вынужденного переселенца). Второстепенность значения этих проблем для реализации государственной миграционной политики определяется их ситуативным характером, связанным прежде всего с международными обязательствами Российской Федерации, а также с экономическими возможностями государства предоставлять соответствующий статус отдельным категориям внутренних переселенцев. Данный вид миграции промежуточный между организованной и неорганизованной ее формой, так как государство, хотя и создает необходимые условия для вынужденных мигрантов, однако заранее не планирует проведения соответствующих переселенческих мероприятий [2].

¹ Прудникова Т. А., 2020.

Очень важно подчеркнуть, что в целях обеспечения устойчивого социально-экономического и демографического развития государства, национальной безопасности, удовлетворения потребностей российской экономики в трудовых ресурсах, рационального размещения населения на территории страны, использования интеллектуального и трудового потенциала мигрантов для достижения благополучия и процветания Российской Федерации необходимо создавать условия, в которых эти процессы будут развиваться. Одним из гарантов развития соответствующей, благоприятной ситуации, является отлаженный механизм правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Анализ правоотношений с иностранными гражданами и лицами без гражданства свидетельствует об их межотраслевом характере. Правовое регулирование осуществляется на стыке конституционного, административного, трудового, финансового, гражданского, уголовного, социального и других отраслей законодательства.

Вместе с тем вопросы взаимодействия с государственными и иными публичными институтами через методы административного влияния в целях стабильного существования, развития и безопасного функционирования социальных институтов являются предметом административно-правового регулирования.

В административном праве юридическое воздействие направлено прежде всего на организацию исполнительной власти, оптимизацию ее функций и способов их реализации и связано с реализацией функции государственного управления общественными процессами для обеспечения безопасности, экономической независимости, поддержания социального благополучия, противодействия развитию негативных процессов, влияющих на социальную стабильность и культурное развитие, т. е. сокращение и/или упразднение факторов ненормального функционирования социальных институтов.

Основы правового положения иностранных граждан в Российской Федерации, а также государственного управления определены Конституцией Российской Федерации. Наряду с этим правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется рядом международных договоров Российской Федерации.

Согласно ч. 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации [3] иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

Согласно решениям Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 17 февраля 1998 г. № 6-П¹, Определение от 30 сентября 2010 г.

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты российской федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17021998-n/> (дата обращения: 24.07.2020).

№ 1244-О-О¹ и др.) из Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 62, в ее взаимосвязи со ч. 2 ст. 17, и другими положениями, касающимися прав и свобод человека и гражданина) [2], следует, что речь идет о случаях, устанавливаемых лишь применительно к таким правам и обязанностям, которые являются правами и обязанностями именно гражданина Российской Федерации, т. е. возникают и осуществляются в силу особой связи между государством и его гражданами.

Предусматривая, в частности, право каждого на свободный выезд за пределы Российской Федерации, Конституция Российской Федерации только за российскими гражданами признает право на беспрепятственный в нее въезд (ч. 2 ст. 27) [3], а кроме того, гарантирует право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства на территории Российской Федерации только тем, кто законно на ней находится (ч. 1 ст. 27) [3].

Это соотносится с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, в том числе со ст. ст. 3 и 8, а также с п. 1 ст. 2 Декларации о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны, в которой они проживают (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 1985 г.), закрепляющими, что ее нормы не должны толковаться как ограничивающие право государства принимать законы и правила, касающиеся въезда иностранцев и условий их пребывания, или устанавливать различия между его гражданами и иностранцами и как узаконивающие незаконное проникновение иностранца в государство или его присутствие в государстве (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 июня 2013 г. № 902-О) [4].

Вместе с тем Российская Федерация, будучи социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, и которое осуществляет поддержку и защиту семьи, материнства, отцовства и детства, обязана гарантировать иностранным гражданам права, свободы и государственную, особенно судебную, защиту от дискриминации, (ст. 7; ч. 1 ст. 17; ч.ч. 1 и 2 ст. 19; ч. 1 ст. 21; ч.ч. 1 и 2 ст. 38; ч. 1 ст. 45; ч.ч. 1 и 2 ст. 46, Конституции Российской Федерации) [3]. Гарантировать соответствующие права государство обязано, в частности, при установлении и применении правил пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан, а также норм об их ответственности (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2014 г. № 628-О) [5].

Таким образом, в силу требований Конституции Российской Федерации государство правомочно использовать действенные законные средства, которые согласно правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлениях от 17 января 2013 г. № 1-П, от 14 февраля 2013 г. № 4-П и от 16 февраля 2016 г. № 4-П, позволят, следуя правомерным целям миграционной политики, определять правовой режим пребывания (проживания) на

¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2014 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав ч. 1.1 ст. 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты российской федерации. URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-05032014-n-628-o-ob> (дата обращения: 24.07.2020).

территории Российской Федерации иностранных граждан, а также меры ответственности, в том числе административной, за его нарушение и правила применения соответствующих мер, направленные на пресечение правонарушений в области миграционных отношений, восстановление нарушенного правопорядка, предотвращение противоправных на него посягательств.

Анализ практики свидетельствует, что необходимо разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области миграционного законодательства, при этом с учетом особого характера миграционного законодательства, связанного с обеспечением национальной безопасности, представляется важным установить требование о принятии субъектами Российской Федерации законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере миграции в случае.

В заключении следует отметить, что совершенствование законодательного регулирования общественных отношений в сфере миграции должно быть решено как в целях обеспечения прав и свобод граждан, так и для повышения эффективности реализации государственной миграционной политики. При этом совершенствование правового регулирования в рассматриваемой сфере, может быть осуществлено по двум направлениям: за счет внесения изменений и дополнений в действующие законодательные акты; посредством проведения системной переработки миграционного законодательства, в основе которой должен лежать комплексный подход к его построению и юридико-техническому оформлению; а также выделением отдельной отрасли российского законодательства – «Миграционное право».

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139 (дата обращения: 24.07.2020).

2. Прудников, А. С. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учебное пособие для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / [А.С. Прудников и др.]. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2020.

3. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399 (дата обращения: 24.07.2020).

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты российской федерации. – URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-17021998-n/> (дата обращения: 24.07.2020).

5. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2014 г. № 628-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты российской федерации. – URL: <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-05032014-n-628-o-ob> (дата обращения: 24.07.2020).

Сандугей А. Н.¹,

заместитель начальника НИЦ № 4 – начальник 1 отдела
ФГКУ ВНИИ МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ МЕХАНИЗМОВ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) В СФЕРЕ МИГРАЦИИ

В настоящее время разработаны² и прошли первое чтение в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации проекты федеральных законов «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект № 850621-7) и «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – законопроект № 851072-7).

Данные проекты являются основными законодательными новеллами в рамках проводимой реформы контрольно-надзорной деятельности, именуемой «регуляторной гильотиной» и призванной снизить административное давление на бизнес.

Реформа предполагает, что все существующие нормативные акты в сфере надзора и контроля должны быть отменены, а контрольно-надзорная деятельность органов власти кардинально измениться. Стержнем современной системы должен стать новый для России правовой институт обязательного требования, означающего условия, ограничения, запреты и обязанности, адресованные контролируемым лицам. Система должна стать единой, строиться по типовой матрице и иметь риск-ориентированный подход. Регламентировать контрольно-надзорное производство призван законопроект № 850621-7, напоминающий процессуальный кодекс.

Следует отметить, что стройность проектируемой системы имеет внушительный список исключений. Законопроекты не затронут вопросов, составляющих основу безопасности государства.

В соответствии с ч. 2 ст. 2 законопроекта № 851072-7 его проектируемые нормы не распространяются на отношения, связанные с установлением и оценкой применения обязательных требований, составляющих государственную тайну, в сферах обороны, государственной безопасности, противодействия преступности, действия законодательства о налогах и сборах и др.

При этом еще больше исключений содержит ч. 2 ст. 2 законопроекта № 850621-7. Данная проектируемая норма включает 35 подпунктов, определяющих различные виды государственной, в том числе контрольно-надзорной дея-

¹ Сандугей А. Н., 2020.

² См.: План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» (утв. Правительством РФ 29 мая 2019 г. № 4714п-П36) // Справочно-правовая система «Гарант». – URL: <https://base.garant.ru/72266188> (дата обращения 11.07.2020).

тельности, предусматривающие организацию и проведение мероприятий, на которые не распространяются нормы указанного законопроекта. Например, они не распространяются на отношения, возникающие в ходе контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в соответствии с федеральными законами, регулирующими организацию и осуществление государственного контроля (надзора) в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации, пограничного контроля, которые относятся к системе обеспечения миграционного (иммиграционного, эмиграционного) контроля.

Однако при всех исключениях в отношении мероприятий, разрешение которых отнесено к компетенции органов внутренних дел (полиции), законопроект распространяет свое действие на организацию и проведение мероприятий федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, при том что *федеральный контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации* как вид указанного контроля вообще не имеет отношения к проводимой реформе, поскольку не затрагивает вопросов бизнеса и экономики, а непосредственно относится к механизмам обеспечения безопасности государства.

Необходимо отметить, что реформа контрольно-надзорной деятельности насалась с принятия Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»¹.

Данный Федеральный закон стал отправной точкой в решении вопроса взаимодействия между органами государственного контроля и надзора, с одной стороны, и представителями бизнеса – с другой. Благодаря его принятию законодательно оформлены общие положения и принципы взаимоотношений между субъектами и объектами контрольно-надзорной деятельности по части закрепления полномочий первых и гарантий защиты прав вторых.

Как отмечают в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, при определении предмета правового регулирования данного Федерального закона законодатель исключил из него все отношения, природа которых вызывала у него сомнения, а также те, правовое регулирование которых уже сформировалось².

В нем учтена необходимость определения отдельных видов государственного контроля (надзора), на которые не распространяется действие его положений в силу существенных отличий в их целях и предметах, используемых методах контроля. Так, положения закона не применялись к отношениям, возникающим при осуществлении оперативно – розыскных мероприятий, дознания, предварительного следствия, прокурорского надзора и правосудия, а также различных видов контроля и надзора, в том числе *иммиграционного*.

¹ Далее – Федеральный закон № 134-ФЗ.

² Ноздрачев, А. Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / А. Ф. Ноздрачев, С. М. Зырянов, А. В. Калмыкова // Журнал российского права. 2017. № 9. С. 37.

Характерно, что в дальнейшем, изменения, вносимые в данный нормативный правовой акт, вопреки изначальным целям были направлены в основном на расширение полномочий контрольно-надзорных органов, нежели на укрепление прав предпринимателей. В итоге поставленные ранее задачи не были решены, что привело к необходимости проведения в 2008 г. дальнейшего реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Примечательно, что уже с 1 января 2007 г. в рамках соответствующих изменений, вносимых в рассматриваемый нормативный правовой акт, иммиграционный контроль был исключен из перечня отношений, на которые не распространялось действие данного Федерального закона¹. При этом на законодательном уровне иммиграционный контроль так и не получил законодательного закрепления².

Принятие этого решения было вполне логичным, поскольку иммиграционный контроль как деятельность по регулированию миграции и осуществлению мер по предупреждению неконтролируемой миграции на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства перестал существовать одновременно с ликвидацией постов иммиграционного контроля органов миграционной службы в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации³.

В 2002 г. главой V Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴ определено два вида контроля в сфере миграции:

- за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан;
- за трудовой деятельностью иностранных работников.

В дальнейшем результате эволюционных изменений отдельных вопросов государственного администрирования в сфере миграции Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного

¹ Федеральный закон от 30 декабря 2006 г. № 266-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64931 (дата обращения: 11.07.2020).

² Однако, во исполнение п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. № 2145 «О мерах по введению иммиграционного контроля» было утверждено положение об иммиграционном контроле. // См.: Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4474 (дата обращения: 11.07.2020).

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2007 г. № 791 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72618 (дата обращения: 11.07.2020).

⁴ Далее – Федеральный закон № 115-ФЗ.

контроля (надзора) и муниципального контроля» был установлен Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции.

Возвращаясь к реформе контрольно-надзорной деятельности, необходимо обратить внимание на Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)»¹, разработанный в целях правового регулирования ряда проблем, выявленных по итогам правоприменительной практики Федерального закона № 134-ФЗ.

Применительно к двум видам федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции положения данного Федерального закона применяются лишь только к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников.

Положения законопроекта № 850621-7 по аналогии с нормами Федерального закона № 294-ФЗ предлагается также распространить на отношения, связанные с организацией и осуществлением федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников.

В соответствии с законопроектом № 850621-7 основанием для открытия контрольно-надзорного производства является наличие в сведениях о причинении или угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям индикатора риска причинения вреда (ущерба). При этом внеплановую выездную проверку разработчики предлагают проводить только по согласованию с органами прокуратуры.

Соответственно для открытия контрольно-надзорного производства и назначения внеплановой проверки необходимо прежде рассмотреть поступившее обращение, предварительно квалифицировать содержащиеся в нём сведения, установить подведомственность поставленных в обращении вопросов. Данный проектируемый механизм, безусловно, прогрессивен по отношению к положениям Федерального закона № 294-ФЗ, который ничего на этот счет не устанавливает.

Однако проектируемые нормы законопроекта № 850621-7, несмотря на свою прогрессивность по отношению к указанному пробелу Федерального закона № 294-ФЗ, не решают проблемы дублирования существующих административно-процессуальных полномочий контрольно-надзорных органов, предусмотренных в ст. 28.1 КоАП РФ.

Введение проектируемых норм, регламентирующих контрольно-надзорное производство, явно неспособно преодолеть и без того существующую широкую дискрецию полномочий (вариантов действий) сотрудников полиции, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции.

Примечательно, что разработчики законопроекта № 850621-7 в качестве индикаторов риска причинения вреда (ущерба) предлагают использовать сведения, содержащиеся в информационных ресурсах. Применительно к объектам контроля в сфере миграции – это сведения, содержащиеся в государственной информационной системе миграционного учета, которые итак на сегодняшний

¹ Далее – Федеральный закон № 294-ФЗ.

день используют органы внутренних дел при возбуждении уголовных дел, дел об административных правонарушениях в сфере миграции без разрешения на то прокурора.

На фоне огромного объема проводимых оперативно-разыскных мероприятий по проверке заявлений и сообщений о преступлениях, разрешение которых отнесено к компетенции полиции в рамках противодействия незаконной миграции органам внутренних дел, по аналогии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ продолжают навязывать плановую работу по проверке бизнеса в сфере миграции, при том что для органов внутренних дел очевидна неэффективность реализации требований Федерального закона № 294-ФЗ, относящихся к плановым проверкам предпринимателей, привлекающих иностранную рабочую силу. Мало того на фоне их бесполезности они являются избыточными задачами органов внутренних дел по отношению к существующим трудозатратам малочисленных подразделений по вопросам миграции.

Как уже указывалось, разработчики законопроектов № 850621-7 и № 851072-7 не желают выводить федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции из предмета ведения этих законопроектов. При этом предпринимательское сообщество также несогласно с введением обязательных требований, предъявляемых к нему как к принимающей стороне, привлекающей иностранную рабочую силу.

Одновременно в случае принятия рассматриваемых законопроектов МВД России предстоит разработать соответствующие требования, утвердить индикаторы риска причинения вреда (ущерба) в этой сфере предпринимателями и продолжить неэффективную плановую работу по данному направлению.

Сложившаяся ситуация не может не вызывать у научной общественности дискуссий о перспективах развития механизмов правового регулирования федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции.

Представляется, что сегодня настало время, когда с теоретической и правовой точки зрения следует пересмотреть научные подходы к теоретико-правовой модели и функциональному предназначению иммиграционного контроля, чья организационно-правовая форма упразднена в 2007 г.

Не вызывает сомнения то, что иммиграционный контроль является одним из составных элементов в механизме реализации миграционной политики любого государства. При этом задачами органов иммиграционного контроля является не только «контроль за въездом на территорию Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, ищущих убежища, а также следующих транзитом через территорию Российской Федерации в третьи страны, их идентификация, регистрация и учет»¹, но и за их пребыванием на территории Российской Федерации.

¹ См.: п. 4 Постановления Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1994 г. № 1020 «Об утверждении Положения об иммиграционном контроле» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_4474 (дата обращения: 18.07.2020).

Необходимо отметить, что «под контролем в данном контексте нужно понимать общегосударственные и ведомственные средства и методы, с помощью которых обеспечивается исполнение всеми учреждениями, организациями, органами, должностными лицами и гражданами миграционного законодательства»¹.

Как утверждается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, «она должна быть направлена на создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию лиц (в том числе покинувших ее), которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества»².

По сути, Концепция в качестве одной из задач миграционной политики провозглашает создание благоприятного иммиграционного режима и как следствие современных механизмов его обеспечения, в том числе контроля (надзора) за обязательными требованиями в сфере иммиграции, элементом которой являются трудовые отношения, в которые вступают потенциально будущие граждане Российской Федерации.

В этом смысле принципиального пересмотра требует не только наименование «Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции», но и его предназначение, цель. Во-первых, существующее наименование излишне широкое и несет в себе семантическую ошибку, поскольку данный вид государственного контроля не распространяется на всех участников миграционных процессов, а относится только к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Создается впечатление, что федеральный государственный контроль (надзор) за внутренними миграционными процессами вообще отсутствует.

Во-вторых, данный контроль включает в себя федеральный государственный контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников, предполагающий опосредованное вмешательство в деятельность хозяйствующих субъектов, что недопустимо с позиции теории контрольно-надзорной деятельности государства и принципиальными подходами «регуляторной гильотины», а наименование рассматриваемого контроля представляется как контроль за трудовыми отношениями, которые находятся в иной плоскости, нежели иммиграционные процессы.

Именно при такой конфигурации вида государственной деятельности в рассматриваемой сфере размывается сущностное предназначение федерального государственного контроля (надзора), направленного на обеспечение благоприятного иммиграционного режима, тем более что трудовые отношения, в которые вступают иностранцы в Российской Федерации, вряд ли можно отнести к угрозам общественной безопасности в нашей стране. Они скорее должны стать предметом более пристального внимания, в том числе в рамках контроля режима труда и отдыха иностранных трудящихся трудовых инспекций.

¹ См.: Харламов С.О. Иммиграционный контроль в системе функций органов внутренних дел России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 38.

² См.: п. 15 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (утв. указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139 (дата обращения: 18.07.2020).

Для решения существующей теоретической проблемы необходимо вернуться к обсуждению предмета ранее существовавшего административно-правового института иммиграционного контроля (надзора), его возвращению в систему иммиграционного законодательства Российской Федерации. Это позволит не только продолжать на правовом уровне обеспечивать мероприятия по противодействию незаконной миграции, но и контролировать режимные (обязательные) требования, предъявляемые к иммигрантам.

Одновременно целесообразно отказаться от института разрешения на привлечение и использование иностранных работников, что формально снизит излишнюю нагрузку на бизнес, решив проблемы проведения предварительных процедур в отношении заявителей данной государственной услуги и последующих проверок соблюдения ими обязательных требований. При этом такое решение не будет влиять на эффективность выявления нарушителей законодательства в сфере миграции, выступающих в качестве принимающей стороны либо совершающих противоправные деяния, связанные с организацией незаконной миграции.

«Для привлечения иностранных граждан достаточно того, что юридическое лицо или индивидуальный предприниматель будут регистрироваться в государственной информационной системе и размещать в ней информацию о потребности в иностранной рабочей силе, в рамках которой через определенное время, необходимое для подбора органами службы занятости субъектов Российской Федерации работников из числа граждан Российской Федерации, могут нанять любого имеющего единый документ иностранного гражданина»¹.

Для повышения эффективности проводимых органами внутренних дел оперативно-профилактических мероприятий в рамках федерального контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации (иммиграционный контроль) принципиальное значение имеет отмена миграционного учета иностранных трудящихся по месту пребывания по адресу организации, в которой они в установленном порядке осуществляют трудовую деятельность. Ибо, как показывает практика, обнаружить иностранных трудящихся в помещении соответствующей организации, «не имеющем адресных данных (строении, сооружении), в том числе временном»² в большинстве случаев не представляется возможным. При этом факт проведения проверок по адресам (помещениям) принимающей организации опосредован вмешательством в бизнес, что явно противоречит идеологии «регуляторной гильотины».

¹ См.: п. 8 Перечня поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019 - 2025 годы (утв. Президентом РФ 06.03.2020 № Пр-469) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_ (дата обращения: 15.07.2020).

² См.: п. 2 ст. 2 Федерального закона от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569 (дата обращения: 15.07.2020).

Харламов С. О.¹,

*начальник кафедры конституционного
и муниципального права*

*Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент*

Ушакова Д. С.²,

*научный сотрудник учебно-научного комплекса
специальной подготовки*

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА НАСЕЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В связи со сложившейся современной миграционной ситуацией в Российской Федерации в последние годы большую значимость приобрели вопросы, связанные с регистрационным учетом населения, а также вопросы выдачи паспортов гражданам Российской Федерации, удостоверяющих их личность на территории Российской Федерации. Положение о Главном управлении по вопросам миграции МВД России относит к своему ведению функции по осуществлению регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями и собственниками жилых помещений, должностными лицами, ответственными за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации и снятия с регистрационного учета граждан, правил регистрации и снятия с регистрации в пределах Российской Федерации. Государственная услуга по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации предоставляется в соответствии с приказом МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»³.

Согласно Административному регламенту заявителями являются граждане Российской Федерации, достигшие 14 лет или один из законных представителей несовершеннолетнего или недееспособного гражданина. Аналогично с государственной услугой по документированию паспортом, регистрационный учет

¹ © Харламов С. О., 2020.

² © Ушакова Д. С., 2020.

³ Приказ МВД России «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» от 31 декабря 2017 № 984 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.07.2020).

предоставляется МВД России, в части, касающейся приема и выдачи документов при наличии соответствующего соглашения, участие принимают многофункциональные центры и органы почтовой связи.

Важно, что регистрация по месту пребывания не превышает трех календарных дней со дня передачи документов и трех рабочих дней со дня получения документов уполномоченным органом. Для регистрации по месту жительства срок не должен превышать шести календарных дней. Снятие с регистрационного учета по месту пребывания осуществляется в течение трех рабочих дней, а по месту жительства в течение трех календарных дней.

Сотрудник, принимающий документы у заявителя в случае обнаружения фактов нарушения формы и содержания заявления о регистрации, отсутствия необходимых документов, наличии ограничения у заявителя на передвижение и выбор места пребывания/проживания может отказать в предоставлении данной услуги.

Предоставление государственной услуги начинается с приема и регистрации заявления и документов, представленных на бумажном носителе или в электронной форме. После поступления документов ответственный сотрудник проверяет правильность заполнения и комплектность, принимает их и передает для дальнейшего направления межведомственных запросов (если имеется необходимость) и рассмотрения заявления.

Сотрудник рассматривает поступившие к нему документы в течение следующего рабочего дня после их регистрации, проверяет сведения по БГИР¹, а также учету выданных, утраченных, похищенных паспортов и по адресно-справочным учетам АСР². Представляет заявление о регистрации или снятии с регистрации начальнику подразделения, который производит запись о принятом решении. Результат административной процедуры – внесение в систему «Мир» информации о принятом решении.

Процедура оформления документов: сотрудник распечатывает из системы «Мир» заявление о регистрации по месту пребывания или вносит в паспорт гражданина с использованием специального принтера штамп (в случае отсутствия такой возможности проставляется оттиск штампа) о снятии с регистрации и регистрации по месту жительства. Затем все необходимые документы возвращаются заявителю. Сотрудник с использованием СМЭВ или системы «Мир» направляет в органы Росстата формы федерального статистического наблюдения, сведения о фактах регистрации направляются в налоговые органы, Минобороны России (о гражданах, обязанных состоять на воинском учете), главе местной администрации муниципального района и иного субъекта. Заявление о снятии с регистрационного учета по месту жительства направляется со штампом о снятии в орган регистрационного учета по прежнему месту жительства.

¹ Базовый государственный информационный ресурс регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

² Адресно-справочные подразделения по вопросам миграции МВД России.

Завершается государственная услуга процедурой выдачи документа, подтверждающего ее оказание, т. е. свидетельство о регистрации по месту пребывания, паспорт гражданина Российской Федерации с штампом о регистрации или снятии с регистрации по месту жительства, или свидетельство о регистрации по месту жительства (лицам, не достигшим 14 лет).

Подводя итог, необходимо в первую очередь отметить, что деятельность данных органов в первую очередь направлена на выявление и пресечение совершения противоправных деяний, которые посягают на установленные порядок и правила регистрации граждан в Российской Федерации по их месту пребывания и жительства, а также к компетенции проверочных органов относятся и профилактические мероприятия, которые выражаются в информировании юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по вопросам, касающимся особенностей регистрации граждан. Данные органы размещают на официальных сайтах нормативные правовые акты, относящиеся к данной сфере, обобщают наиболее актуальную практику нарушений в сфере регистрационного учета, выдают предостережения о недопустимости нарушений указанных требований юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю.

Так же немало важно рассмотреть действия сотрудника территориального органа в сфере миграции по предоставлению регистрационного учета.

Сотрудник подразделения по вопросам миграции осуществляет определенный перечень административных процедур, к которым относятся прием документов, формирование и направление межведомственных запросов, рассмотрение документом и последующего принятия решения, оформление и выдача паспорта.

Прием документов представляет собой административную процедуру, которая заключается в передаче всех необходимых документов уполномоченному сотруднику заявителем. Важным является момент, в соответствии с которым сотруднику запрещается требовать от заявителя тех документов, которые не указаны в постановлении Правительства № 828 и Административном регламенте № 851. Документы могут быть представлены на бумажном носителе или в электронном виде.

В отдельных случаях, когда у гражданина по состоянию здоровья отсутствует возможность обратиться в подразделение по вопросам миграции, по его письменному заявлению сотрудник осуществляет выезд для исполнения административной процедуры по месту жительства или пребывания. При невозможности заполнения заявителем заявления о выдаче паспорта заявление подлежит заполнению сотрудником, ответственным за прием документов или должностным лицом организации социального обеспечения. (В случае если у гражданина имеется несколько оснований для замены паспорта, одно из которых утрата или похищение документа, то сотрудник подразделения по вопросам миграции в заявлении № 1П указывает причину утраты паспорта в связи с похищением, а другие основания уже отмечает в п. 18 заявления.)

После приема документов гражданину по его желанию выдается временное удостоверение личности.

Результатом данной административной процедуры будет являться прием всех необходимых документов, уполномоченным сотрудником, регистрация заявления о выдаче паспорта и последующая передача сотруднику данных документов, для направления межведомственных запросов и рассмотрения заявления¹ [3, с. 480].

Межведомственное взаимодействие подразделений по вопросам миграции осуществляется другими органами исполнительной власти, местного самоуправления с использованием СМЭВ² и единой информационно-технологической инфраструктуры системы «Мир».

Запросы направляют в МИД России в случае непредставления документов о приобретении гражданства за пределами Российской Федерации, утраты загранпаспорта. По факту уплаты государственной пошлины запросы направляют в ГИС ГМП³.

Рассмотрение документов и принятие по ним решения является еще одной административной процедурой осуществляемой ответственным сотрудником, а именно проверка предоставленных заявителем сведений по оперативно-справочным и розыскным учетам территориальных органов МВД России. По базе данных системы «Мир» проверяют данные о тождественности лица фотографии заявителя и фотографии с предыдущего заявления гражданина, если он получал паспорт ранее. Также подлежат проверке сведения о действительности регистрации по месту жительства или пребывания, наличии действующего загранпаспорта, а также иные сведения.

По данным проверочным мероприятиям сотрудник принимает решение об оформлении паспорта или об отказе в выдаче паспорта. Данное решение представляет собой отметку в заявлении гражданина путем проставления своей фамилии и личной подписи.

Оформление паспорта производится в течение одного рабочего дня с использованием ведомственной системы «Мир» в определенном порядке: сначала заполняется страница 2, где вносятся реквизиты «Паспорт выдан», «Код подразделения», «Дата выдачи». Затем на странице 3 вносят записи о Ф.И.О., дате и месте рождения, размещают фотографию, подобным образом в паспорт вносят все необходимые данные о заявителе. Паспорт печатается посредством специального печатающего устройства – принтера для паспортов (паспортера). По окончании внесения сведений в документ его помещают в специальное нагревательное устройство (ламинатор) для сцепления клеейкой ламинационной пленки с 3 страницей, на которой располагается личная фотография. (Если в подразделении отсутствует техническая возможность отметки в паспорте, проставляют оттиски штампов черного цвета.)

¹ Прудников, А. С. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учебное пособие / А. С. Прудников, М. Л. Тюркин, В. Д. Самойлов. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012 г.

² Сервис межведомственного электронного взаимодействия.

³ Государственная информационная система о государственных и муниципальных платежах.

По окончании оформления документа, сотрудник, изготовивший паспорт, вносит сведения о серии и номере паспорта, причине выдачи или замене в журнал учета поступления бланков паспорта и выдачи паспортов. Подготовленный паспорт передается начальнику подразделения, который проверяет внесенные сведения и проставляет свою подпись ручкой черного цвета и печать подразделения. Результатом данной административной процедуры является выдача паспорта Российской Федерации гражданину на бумажном носителе.

Выдача паспорта сопровождается удостоверением того, что получатель паспорта является тем лицом, на которое был оформлен паспорт. Затем гражданин проверяет все внесенные в документ записи и удостоверяет правильность внесенных сведений своей подписью (если гражданин по каким-либо причинам не может поставить свою подпись, в документе ставится прочерк). Вручение паспорта сопровождается объяснением о правилах хранения, сроке действия и своевременности замены основного документа.

В результате рассмотрения обязательных действий, выполняемых сотрудником подразделения по вопросам миграции или сотрудником многофункционального центра, выясняется, что данная государственная услуга представляет собой осуществление пяти административных процедур: прием документов, направление межведомственных запросов, рассмотрение документов, оформление и выдача паспорта. Рассмотрение последовательности действий уполномоченного сотрудника позволило глубже проанализировать особенности предоставления государственной услуги по оформлению и выдаче паспорта Российской Федерации удостоверяющего личность гражданина на территории Российской Федерации.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21 июля 2014 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – №31, ст. 4398.
2. Приказ МВД России от 31 декабря 2017 г. № 984 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 15.07.2020).
3. Прудников, А. С. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации : учебное пособие / А. С. Прудников, М. Л. Тюркин, В. Д. Самойлов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012 г.

Червонюк В. И.¹,
*профессор кафедры конституционного и муниципального права
 Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
 доктор юридических наук, профессор*

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСТВА В РОССИИ

Гражданство в контексте генезиса государственности

Исследование истории возникновения гражданства необходимо для правильного уяснения природы данного феномена, его связи с формирующейся и развивающейся государственностью. Применение исторического метода позволяет выяснить этап развития общества и государства: когда, собственно, возникает гражданство.

Очевидно, что истоки формирования и развития института гражданства в современном его понимании следует искать в истории Древнего мира. Человек в целях защиты от возможных угроз, создания хотя бы минимального комфорта стремился объединиться с себе подобными. В процессе эволюции именно таким образом адаптированная к условиям жизни человеческая общность, сплоченная единой целью выживания на определенной территории, вырабатывавшая на протяжении веков понятный для каждого из них язык (речевую общность), оформившаяся во властно-управляемую структуру – племенной союз, в течение длительного времени эволюционирует к более организованной форме общественного устройства – государству (нации).

Вместе с тем, существующее в специальной литературе общее распространённое мнение относительно того, что гражданство (подданство) – следствие возникшего государства, как показывает анализ, не соответствует фактам истории² [1–4]. Напротив, история древности, античного периода в частности, указы-

¹ © Червонюк В. И., 2020.

² В политологии предметом специального анализа стал специальный доклад, центральной идеей которого является вывод о том, что «гражданство, в том смысле, в котором мы сегодня употребляем данный термин, есть феномен Модерна. Специфический, присущий Модерну (и не присущий домодерновскому периоду) способ взаимодействия между государством и населяющими его людьми». В указанном понимании «такой способ взаимодействия вытекает из характерного для Модерна понимания суверенитета и, соответственно, легитимности власти» (обсуждению выдвинутой гипотезы посвящена работа, см.: Гражданство и иммиграция: концептуальное, историческое и институциональное измерение : сборник статей / под ред. В. С. Малахова, А. Ф. Яковлевой. М., 2013).

Сильной неточностью страдает вывод о том, что институт гражданства «первоначально возникает в V в.», см.: Максимова Л. Ю. Эволюция феномена гражданства в контексте исторического развития Западной Европы // Вестник МГИМО Университета. 2017. №. 6. С. 40; Смирнова Е. С. Институт гражданства в современном мире: коллизии конституционного и международно-правового регулирования. М., 2017.

вает на то, что гражданство появляется и длительное время существует до возникновения государства [5]. Исследователи истории античных сообществ обращают внимание на то, что уже в древнегреческих полисах (представляющих собой, в понимании Аристотеля, совокупность граждан), т. е. общинах, и римских гражданских общинах гражданство было укоренено. Небезосновательно считается, что термин «гражданство» по его происхождению связывают с терминами «город», «горожане». Понятно поэтому, исследуя природу гражданства, Аристотель рассматривает данный феномен в контексте понятия «гражданин». Симптоматично, что качество гражданина Аристотель признавал только за теми, кто участвовал в суде и народном собрании. По утверждению Г. Еллинека, «в этом участии и рассматривали существо гражданина, его отличие от простого жителя» [6].

Таким образом, традиционный институт государства возникает до появления самого государства. Зарождающаяся государственность (понятие, далеко несводимое к государству) в своих отдельных проявлениях (возникновение отдельных форм права, правовых учреждений, в особенности суда, некоторых форм публичной власти, некоторых прав и свобод) предполагала в том числе и появление гражданства. При этом в античных полисах феномен гражданства соответствовал следующим признакам: гражданство представляло собой социально-правовую форму объединения людей, наделенных имущественными правами [5]; наличие у индивида политической свободы, правовых возможностей участия в осуществлении публичной власти (в управлении полиса); осознание необходимости участия в гражданско-правовой жизни полиса (гражданской общине), принятии общих решений и обеспечении их исполнимости.

Очевидно, правомерно утверждать о формирующемся чувстве гражданственности – субъективном образе института гражданства. Именно в этих догосударственных условиях – до появления государства как институционально оформленной системы публичной власти (власти, принявшей качество государственной власти) – возникают понятие гражданина и сопредельное с ним понятие гражданства. В рассматриваемом контексте гражданство означало не просто совместное проживание индивида с иными гражданами, но деятельное участие в делах сообщества, сопричастность ко всему, что было связано с поддержанием необходимой устойчивости данного сообщества. Безусловно, это та стадия развития человеческого общества, когда кооперация и совместное участие в делах социума достигают высокой степени зрелости. Именно этим критериям в полной мере соответствовали античные города-полисы в Древней Греции и гражданские общины в Древнем Риме.

Характерно, что гражданство в древнегреческих полисах и римских гражданских общинах принципиально отличается от гражданства (подданства), которое

Исторические факты, однако, указывают на то, что за несколько веков до указанной даты в античных городах-полисах уже принимались законы, так или иначе связанные с гражданством. Такие факты приводит, в частности, античный историк Плутарх, см.: Плутарх. Избранные жизнеописания. М., 1990.

в последующем появляется в условиях возникшего государства. Согласно классическим воззрениям возникновения государства, представленным в фундаментальном труде Ф. Энгельса «Происхождение семьи, частной собственности и государства», одним из квалифицирующих признаков, государства, принципиально отличающих его от родовой организации, является территориальное деление, или привязанность (принадлежность) населения (подданных) к определенной территории, имеющей установленные пределы и существующие в ней (на данной территории) властные институты; являющейся поэтому государственной территорией. Указанному титульному признаку государства не отвечали ни греческий полис, ни римская гражданская община. Публично-правовое положение индивида было обусловлено его принадлежностью к гражданской общине (полису) и не определялось его местожительством; индивид признавался гражданином только в своем полисе, соответственно вне его гражданином он не считался из-за тесной его привязанности к своей организации, которая гарантировала ему «существование в качестве гражданина – единственное тогда достойное человека существование» [2–3].

Как и в древнегреческих полисах, институт гражданства в римских общинах носил элитарный характер; титулом гражданства могла обладать только свободная личность [7]. В истории Древнего Рима обособились две основные категории физических лиц – свободных индивидов: 1) это граждане (патриции), для которых была характерна родственная связь с потомками, привнесших вклад в процесс основания Римской Империи и 2) не-граждане (плебеи), не обладавшие всей полнотой прав и свобод и отстраненные от управления делами государства. Как известно, борьба патрициев и плебеев взорвала родовой строй Древнего Рима, и на его развалинах было создано государство.

Специальное внимание к феномену гражданства было обращено уже в IX–VIII вв. до н. э. правителем Спарты Ликургом. Так, принятые Ликуртом законы предусматривали запрет на заимствование чужих обычаев, а в этих целях введены запреты уезжать из дому, путешествовать без определенной цели, перенимать чужие нравы, подражать образу жизни, лишенному порядка, и государственному устройству, не имеющему стройной системы; в этих же целях из страны подлежали выселению иностранцы, «если они приезжали в Спарту без всякой цели или жили в ней тайно». Такой порядок выдворения получил название «ксенеласия»; обязанности следования ксенеласии отвечал введенный надзор, исполнение которого возлагалось на специальных чиновников – эфоров. По оценкам Плутарха, «Ликург считал нужным строже беречь родной город от дурных нравов, нежели от занесения в него заразы извне» [4].

Последующая эволюция полиса (общины) была связана с усиливающимся расслоением общества по имущественному признаку; вследствие этого усиливаются и противоречия между различными социальными группами, которые в последующем перерастают в том числе и в антагонистические. Постепенно публичная (управленческая) власть всего сообщества полноправных граждан принимает формы государственной власти. Происходит разделение граждан по территориальным организациям. Под влиянием этих обстоятельств в одной из своих форм государствогенеза происходит образование античного государства [8].

Возникающий и стремительно развивающийся на разных частях планеты институт государства существенно трансформирует гражданство; подданство не только своим названием, но и по сути не соответствует гражданству античных городов-полисов. Такое сущностное несовпадение обусловлено тем, что общество древнегреческих городов-полисов представляло особую разновидность взаимосвязи города-полиса и её граждан посредством наличия взаимных прав и обязанностей.

Особенность афинской демократии в том, что правовой статус античного гражданина характеризовался наличием определенных общественных благ: наличием равенства и свобод, а также возможностью участия в общественной и политической жизни общества и государства [2]. Потребовалось длительное время, чтобы пришедшее на смену подданству гражданство приобрело свое действительное назначение, в полной мере согласующееся с конструкцией демократического правового государства.

В современном понимании гражданство имплицитно связано как с суверенитетом государства, так и предопределено правами человека. Тем самым современный контекст гражданства принципиально отличен от своего античного аналога: в пределах национального государства гражданством или приравненным к нему статусом обладают практически все находящиеся под его (государства) юрисдикцией индивиды (в условиях античного государства такой прерогативой обладала лишь 1/10 часть населения).

Античные государства и гражданство

Если первоначально гражданство в условиях античного государства (и до его появления) признавалось главным образом по происхождению – принадлежности к титульному племени (роду), то мере расширения границ Древнего Рима расширяется и корпус римских граждан. Что характерно, институт гражданства становился более структурированным, представлявшим собой по мере снижения ценза иерархию политических прав и свобод; одновременно возникают новые способы принятия гражданства: за военную службу, посредством вступления в брак и др.

Известно, что уже в период правления Солона (VI в. до н. э.) были приняты законы, которые предоставляли гражданство за особые заслуги государству. Идущим на войну метекам (рабам) также предоставлялось это право. Процедура голосования отличалась торжественностью и соблюдением определенного ритуала: посвящение происходило в народном собрании, где обсуждался проект предоставления гражданства. Сложившийся публичный порядок предполагал, чтобы за предоставление гражданства проголосовали не менее 6 тыс. граждан. Опровергнуть принятое решение можно было в течение года. В отношении неприрожденных (натурализованных) граждан предусматривались ограничения в занятии должностей архонта, жреца и ряда др.

В Древней Греции, где большая часть греческих городов исторического времени обязана своим происхождением завоеваниям, право гражданства широко даровалось также после понесенных человеческих жертв в результате войн. По свидетельству античного историка Плутарха, дорийцы, желая привязать к себе

покоренные народы, оставляли им политические права, включая их в число сограждан [4]. Наличие тесных родственных уз между афинскими и босфорскими семьями послужило основанием тому, что в конце V – начале VI в. между двумя государствами возникло соглашение об «эпигамии» — соглашение, которое на родине мужа обеспечивало женщине, вышедшей замуж за гражданина другого государства, положение законной супруги, а детям предоставлялись гражданские и фамильные права [9]. Существовавшая между критскими городами «исполатия» была договором, согласно которому граждане одного города получали взаимно права в другом критском городе в отношении пользования политическими правами, владения недвижимостью, заключения брака, участия в празднествах [10].

Законодательство Рима предусматривало ряд льготных условий приобретения иностранцем (не-римлянином) гражданства: 1) за определенные материальные услуги: по эдикту Клавдия – если построит корабль и будет доставлять в Рим зерно в течение 6 лет; по эдикту Нерона – если латин, имеющий состояние в 200 тыс. и более сестерциев, построил в Риме дом, в который вкладывал не менее половины состояния; по законам Траяна – если латин имеет в Риме пекарню, в которой перемалывается ежедневно не менее ста модиев муки (в этом случае такое лицо «получало квинритское право». Это также интерес фискального законодательства, которое имело право взыскивать налоги с наследства (*vicesima hereditatis*) со всех граждан империи [11]; 2) из политических соображений, в частности, когда для несения службы в римских легионах, расположенных в отдаленных провинциях, испытывался недостаток людей и необходимо было пополнить их ряды за счет местного населения.

Можно сказать, что широко практикуемый ныне принцип признания гражданства истоками уходит в античную историю (212 г. н. э.). Дигесты Юстиниана содержат положение о том, что «все люди, находящиеся в пределах Римской империи, сделались римскими гражданами на основании конституции Императора Антонина» (ст. 17) [12]. Мера императора Антонина Каракаллы представляется чисто финансовой, благодаря которой число налогоплательщиков в государстве значительно увеличилось [13].

В III в. римское гражданство в значительной степени унифицировано, что стало первопричиной формирования совершенно нового правового статуса лица как подданного Римской империи. Новый статус автоматически устранял ранее существовавшие у такого лица политические права, при том что приобретение нового статуса ставило его в подчиненное положение к государству. В итоге с принятием в гражданство все большего количества населения, из прав и обязанностей включенных индивидов ушло «обладание собственностью» и «политическое участие», что заметно сузило сущность понятия гражданина. Соответственно понятие гражданства более всего приобретало черты подданства, титульной особенностью которого выступала не взаимная политико-правовая связь между носителем данного титула и государством, а главным образом принадлежность к государству.

Эпоха Средневековья трансформирует (точнее, не воспринимает) институт гражданства; средневековому государству с воцарившимся на многие столетия

абсолютным суверенитетом более всего соответствовало понятие подданства. Отступлением от этого порядка на короткий промежуток времени стали европейские города-республики, одной из особенных черт государственности которых выступал институт гражданства.

Эпоха Нового времени, ознаменованная формированием концепции естественного права и теории общественного договора, представившая миру теоретическое обоснование естественной природы прав человека, несомненно способствовала реанимации феномена гражданства, утверждение его в последующем в конституционной практике, вначале немногих, а затем – абсолютного большинства государств. Тем не менее и на этом этапе истории институт подданства не исчезает, хотя и в большей или в меньшей степени модернизируется¹ [14–15].

Особенности становления института гражданства (подданства) в России (имперский период российской истории)

Становление и развитие института гражданства в России подчинены общим закономерностям генезиса государственности, вместе с тем имеет существенные особенности.

Считается, что в государствоведческой лексике России термин «подданство» впервые появляется в жалованной грамоте Богдану Хмельницкому и войску Запорожскому от 27 марта 1654 г. По одной из версий, представленной в западной литературе, присоединение Украины в 1654 г. положило начало имперской парадигме натурализации, осуществляемой в ходе присоединения территорий [17]. Факты истории формирования государственной территории России все же позволяют усомниться в истинности данного суждения.

Длительное время российское законодательство сохраняло черты средневековых, феодальных начал, не основывалось на юридическом равенстве подданных. При этом законодательство различало несколько разрядов подданных, пользующихся различными правами:

- 1) природные подданные;
- 2) инородцы (евреи и восточные народы);
- 3) финляндские обыватели.

Природные подданные в свою очередь подразделялись на сословные группы. В Своде законов о состояниях (книга 1) они разделены на 4 группы: а) дворяне, б) духовенство, в) городские обыватели и г) сельские обыватели.

Самое привилегированное сословие – дворяне, которые делились на две группы: потомственных и личных.

Потомственное дворянство приобреталось: а) пожалованием по особому усмотрению императора; б) государственной службой при условии получения орденов и чинов: на военной службе – это чин полковника или капитана 1 ранга;

¹ В специальной литературе того времени понятия «подданство» и «гражданство» воспринимаются как равнозначные: «Под именем подданства или гражданства, – отмечает А. Д. Градовский, – разумеется совокупность отношений, связывающих человеческую личность исключительно с данною страной и ее правительством», см.: Градовский А. Д. Начала русского государственного права // Цит. по: Антология конституционных учений. 3-е изд., дополн. : Часть первая / [Червонюк В. И. и др.]; под общ. ред. В. И. Червонюка. М., 2017. С. 333.

на гражданской службе – чин IV класса или статского советника, прослужившего соответственно 35 и 25 лет или же получивших ордена Святого Владимира и Святого Георгия всех степеней.

Личное дворянство приобреталось пожалованием без распространения на потомство, сроком на 12 лет. Кроме того, данный титул могли приобрести лица, получившие высшее образование, ученые степени, а также занимающиеся научной или педагогической деятельностью. Если потомственное дворянство передавалось всему потомству и притом обоего пола, то личное – только от мужа к жене и утрачивалось по решению суда за совершенные преступления.

Русское подданство приобреталось различными способами: рождением от русских подданных, натурализацией (укоренением), а для иностранок – браком с русским подданным. Условие натурализации – предварительное пятилетнее «водворение» в пределах империи. Водворением именуется не всякое фактическое пребывание, а такое, которое связано с выполнением определенных формальностей, т. е. желающий водвориться доводит о том до сведения местного губернатора с указанием, каков был род его занятий в отечестве и чем он намерен заняться в России. С этого момента начинается срок предварительного водворения, по истечении которого подается особое прошение на имя министра внутренних дел о принятии в подданство. Если с отечеством желающего вступить в русское подданство заключена картель о выдаче лиц, подлежащих воинской повинности, то от лиц мужского пола требуется еще удостоверение о выполнении этой обязанности. Принятие в подданство зависит от дискреционной власти министра внутренних дел [17]. В русское подданство не могут быть, в силу закона, принимаемы: 1) замужние иностранки отдельно от мужей, 2) евреи, 3) дервиши. Самый переход в подданство совершается посредством принесения присяги в определенных присутственных местах [18].

В специальной литературе не без основания замечено: «Мало найдется стран, где традиция противодействия миграции и денатурализации имела бы столь глубокие корни, как в России. Нехватка людей оставалась легальной проблемой на протяжении большей части российской истории. Основные административные институты специализировались ради выполнения важнейшей задачи...» [19]. Приходится констатировать, что подобный вывод западных исследователей некритично используется для оценки иммиграционной политики современной России.

Подданство становится объектом правового регулирования лишь с начала XVIII в. При этом дальнейшее развитие политика в сфере миграции в России первой половины XVIII в. получила в связи с присоединением новых территорий. Одновременно получает динамику феномен внутренней миграции: государство поощряло укрепление общины как способа контроля за перемещениями населения.

Одновременно в указанный период времени государство намеренно стимулировало приток иностранцев в страну. Как известно, до эпохи Петра I иммиграция допускалась исключительно для купцов. Российское законодательство XVII в. в целях стимулирования иммиграции предоставляло таким иностранцам права на концессии и некоторые налоговые льготы. Допускалась иммиграция частных

лиц, поступающих на военную или гражданскую службу. Таким лицам предоставлялись некоторые права и незначительная юридическая защита; одновременно устанавливались и ограничения: такие лица могли оставить службу и выехать из страны не иначе как на основании письменного разрешения царя.

Получивший известность Указ Петра Великого от 16 апреля 1702 г. предусматривал широкую свободу иностранцам для въезда в страну с целью осуществления торговли, ремесленных дел, а также на военную и гражданскую службу; при этом, предоставлялись значительные права и привилегии. В частности, для иностранных купцов и предпринимателей предусматривалось десятилетнее освобождение от налогов и других обязанностей перед государством; при этом если такие лица соглашались поселиться в конкретных, выделенных областях [20], они получали особое тридцатилетнее освобождение от различных фискальных обременений. Беспрецедентный уровень юридической защиты¹ предоставлялся иностранцам гарантии свободы вероисповедания и права покинуть страну². Регламент Мануфактур-коллегии 1723 г. даровал иностранным предпринимателям беспрецедентный уровень юридической защиты³.

Примечательным, что по свидетельству исследователей «практически каждая группа, вступающая на территорию империи, заключала с царем «сепаратную сделку», создавая специфическую систему своих прав и обязанностей перед законом и российским государством, отличную от обязанностей и прав других царских подданных сходного социального положения» [21]. Таким образом, единых правил и стандартов приобретения гражданства России порядке натурализации, а равно предоставления права проживания в стране и ведения бизнеса не существовало. Юридическая практика складывалась по принципу *ad hoc*.

С течением времени правовое регулирование в сфере натурализации унифицируется. В законодательстве закрепляется текст присяги на подданство, а также легализуется натурализация. Такой порядок и способ приобретения иностранцами гражданства России были предусмотрены Манифестом 1721 г. В Сенатском Указе от 27 августа 1747 г. «О клятвенном обещании иностранцев, желающих присягать на вечное подданство России» закреплялся текст присяги на подданство: «Аз нижепоименованный, бывший подданный, обещаюсь и клянусь Всемогущему Богу, что я Всепросветлейшей... Государыне... хочу верным, добрым и послушным рабом и вечно подданным с моей фамилией быть и никуда... за границу не отъезжать и в чужестранную службу не вступать»⁴.

Политика натурализации получает новый импульс развития в эпоху правления Екатерины II (Екатерины Великой). С 1860-х гг. государственный режим целенаправленно осуществляет политику максимального увеличения притока иностранцев в страну. Такой тренд государственной политики самодержавия оцени-

¹ ПСЗ. Собрание 1-е. СПб., 1830. Т. 7. № 4378. С. 167–174.

² ПСЗ. Собрание 1-е. СПб., 1830. Т. 26: 1800–1801 гг. № 19801. С. 593–595; Amburger E. Die Anwerbung auslanderischer Fachkrafte fur die Wirtschaft Russlands vom 15ten bis ins 19te Jahrhundert. Wiesbaden: O. Harrassowitz, 1968. S. 75–76.

³ ПСЗ. Собрание 1-е. СПб., 1830. Т. 7. № 4378. С. 167–174.

⁴ ПСЗ. Том XVIII. 1767–1769. 1830. № 19. С. 948.

вается исследователями как «часть стратегии модернизации», которая в российской истории имела место в период с 1860 по 1914 гг., а в условиях Советского государства – с 1917 по 1926 гг. Последующий этап, вплоть до конца 1980-х годов характеризуется как «изоляционистский» [21–22].

Характерно то обстоятельство, что в интересах радикального улучшения демографического состояния в стране государственная политика в сфере иммиграции и в формировании стратегии предоставления российского гражданства доминантно имела этническую направленность: поощрялось приобретение российского гражданства иностранцами исключительно (или преимущественно) славянского происхождения. Этот процесс был прерван декретом Временного правительства (март 1917 г.), отменявшим все ограничения и всякую дискриминацию на основании национальной или религиозной принадлежности.

В Основных государственных законах от 23 апреля 1906 г. – первой российской Конституции – закрепляется термин «граждане».

Развитие института гражданства в советский период истории

С февральской буржуазно-демократической и октябрьской революциями 1917 г. связано окончательное упразднение сословий. Провозглашение 1 сентября 1917 г. России Республикой одновременно означало, что все бывшие подданные Российской империи становились гражданами России. Так и не принятая Учредительным собранием Конституция Временного правительства, хотя и соответствовала демократическим стандартам основных законов того времени, тем не менее полностью еще не освободилась от терминологии монархического государства.

Глава 1 Конституции обозначалась следующим образом: «Декларация прав гражданской свободы и гарантия их. Подданство и натурализация».

Конституция РСФСР 1918 г. в первом разделе «Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа» хотя и не содержит специальной статьи, посвященной институту российского гражданства, тем не менее в нескольких конституционных установлениях, закрепляя основные права и свободы, в качестве их носителей уже употребляет термин «гражданин». Все последующие советские конституции восприняли именно эту лексику.

Что касается трендов в стратегии предоставления гражданства в советский период истории, то на всем протяжении ее отличала ярко выраженная классовая направленность. Уже в начальный период Советского государства проводилась массовая денатурализация, коснувшаяся сотен тысяч этнических русских, поощрялась обратная миграция евреев и немцев. Иммиграция и натурализация касались, прежде всего, представителей рабочего класса и были запрещены для «среднего и высшего классов». Классовая направленность в сфере гражданства привела к тому, что в начале советского периода сформировалась категория людей, которые, формально-юридически оставаясь гражданами страны, были лишены прав гражданства (так называемые «лишенцы»); одновременно за пределами страны оказались сотни тысяч граждан России, которые юридически были лишены данного титула.

Таким образом, политика натурализации носила противоречивый характер; получение советского гражданства служило целям мировой революции и консолидации трудящихся классов в рамках единого сообщества. Когда мировая революция захлебнулась, коммунистический лозунг «Рабочие не имеют отечества» видоизменился: Россия превратилась в социалистическое отечество, к которому все рабочие могли присоединиться. В специальной литературе отмечается, что, советское консульство в Румынии было проинструктировано о том, что следует позволять уроженцам Бессарабии, прежде входившей в состав Российской империи, селиться в Советском Союзе и натурализоваться [22, с. 293–295].

Для оценки политики государства советского периода истории в развитии гражданства, очевидно, неприменим принцип линейности. Так, до 1926 г. натурализации допускалась в значительных объемах, хотя и носила классовый характер. В период с 1926 по 1930 гг. граница гражданства практически во всех отношениях сделалась более прочной и непроницаемой. Иммигрировать или эмигрировать, натурализоваться или денатуризоваться стало гораздо тяжелее. Было несколько причин ограничительной политики: ксенофобия, помешанность на безопасности, идеологический пыл и всепоглощающее желание предотвратить растрату твердой валюты, драгоценных металлов и других ценностей в результате незаконного экспорта, возраставшее в период нагнетания военной истерии могущества ОГПУ, имевших своим непосредственным результатом более строгую охрану границ при решении любых вопросов, связанных с гражданством, и др. [22, с. 294–297].

С учетом отмеченного правильнее все же применительно к стратегии развития гражданства в условиях Советского государства вести речь о ее цикличном характере [23].

Развитие института гражданства в Российской Федерации

Развал Союза ССР создал принципиально новую миграционную ситуацию. Потребовался радикально иной подход в правовом регулировании вопросов гражданства. С решением этой задачи связывали принятие Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации»¹.

Действующий Закон о гражданстве разрабатывался в переходный период становления новой российской государственности и не мог учитывать особенностей последующего развития России и ее правовой системы, а также характера взаимоотношений с новыми независимыми государствами. Отдельные положения действовавшего Закона Российской Федерации от 28 сентября 1991 г. «О гражданстве» не полностью были согласованы с соответствующими положениями Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., в то время как Закон о гражданстве введен был в действие 6 февраля 1992 г. Содержавшиеся в действовавшем Законе положения о гражданстве Российской Федерации и гражданстве республик в составе Российской Федерации противоречило положениям феде-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Рос. Федерации и Верховного Совета Рос. Федерации. 1992. № 6, ст. 243.

ральной Конституции, формально-юридически усиливало асимметричный характер Федерации, ставя республики в особое положение в сравнении с иными субъектами Российской Федерации, не соответствовали нормам Основного закона о суверенитете России и верховенстве федеральных законов, о равноправии субъектов Российской Федерации, о едином и равном гражданстве независимо от оснований его приобретения, об отнесении вопросов гражданства к ведению Федерации, определенным ст. 71 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, в сравнении с зарубежным законодательством в области гражданства закон отличался чрезмерным либерализмом, что особенно касалось условий приема в российское гражданство, оснований отказа в его приобретении и трактовки множественного двойного (множественного) гражданства. Присоединение России в 1997 г. к Европейской конвенции о гражданстве также потребовало модернизации подходов к регулированию вопросов гражданства.

Множество изменений, внесенных Закон от 28 сентября 1991 г., не могли конструктивно повлиять на юридическое содержание акта, который не отвечал новым условиям. Устранить эти несоответствия призван был Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»¹. Разработанный при участии европейских экспертов названный Закон существенно отличался от действовавшего Закона от 28 сентября 1991 г. Прежде всего, отличной оказалась композиция законодательного акта: по структуре и содержанию главы Закона были приведены в соответствие с современными российскими и международными требованиями законодательной техники. Исключены не применяемые на практике положения действовавшего Закона о почетном гражданстве; в отдельную главу выделены вопросы отмены решения по вопросам гражданства Российской Федерации. Принципиально новым стало введение понятий общего и упрощенного порядка рассмотрения и принятия решений по вопросам гражданства. Исключены положения о приобретении гражданства в порядке признания и в порядке регистрации.

Существенно изменены условия приобретения гражданства: с трех до пяти лет увеличен в качестве обычного условия приема в гражданство срок проживания на территории Российской Федерации до подачи заявления.

Условия приобретения российского гражданства дополнены рядом обязательств (соблюдение Конституции и законодательства Российской Федерации, наличие законного источника существования, отказ от имеющегося иного гражданства и др.).

С учетом практики применения действующего Закона о гражданстве в специальную статью выделены льготные условия приема в гражданство в упрощенном порядке.

Процедура восстановления в гражданстве приравнена в Законе к приобретению гражданства. При этом основным условием признается проживание такого лица на территории России.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 22, ст. 2031.

Конкретизирован и значительно расширен перечень оснований отклонения заявлений о приобретении гражданства, а также оснований отказа в выходе из российского гражданства.

Федеральный закон по-новому определил принадлежность к гражданству Российской Федерации и др.

В то же время принятый закон отличался серьёзными изъянами, основной из которых – несоответствие его нормативного содержания общественным ожиданиям. Так, на момент принятия Закона за пределами Российской Федерации проживало свыше 25 млн соотечественников. Сложная демографическая ситуация в стране, наблюдаемый в течение длительного времени устойчивый негативный прирост населения объективно требовал закрепления в законе в виде комплекса норм льготного правового режима приобретения российского гражданства для указанной категории лиц. Действующим Законом эти лица были поставлены в один ряд с иностранными гражданами. В этом смысле вновь принятый Закон явно был хуже прежнего.

Радикальные изменения последовали только в 2003, 2004 и в последующие годы. Внесенные более чем 30-ю федеральными законами значительные изменения существенно преобразовали формат и нормативное содержание закона. В результате многократных перманентно вносимых изменений Закон о гражданстве становится труднообозримым, противоречивым, что особенно касается систематического обновления (преобразования), начиная с 2014 г., нормативного содержания ст. 14. Похоже, что федеральный законодатель исходил из весьма своеобразного понимания роли законодательных средств в решении социально значимых проблем и достижении конституционно определенных целей. Очевидно, что требуются конструктивные коррективы Закона, основанные на отвечающей духу времени качественно иной концепции, и современной парадигме развития миграционных процессов. С этих позиций назрело принятие нового, третьего, закона о гражданстве.

Одновременно требуется принятие принципиально нового консолидированного закона о правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации. Учитывая, что применительно к нынешней социально-правовой и миграционной ситуации такой закон не может дистанцироваться от многопредметности, его название должно отвечать данному требованию. Соответственно предлагается следующее название федерального закона: «Об иностранцах» или «Об иностранцах в Российской Федерации» (возможна версия «Об иностранных гражданах в Российской Федерации», имея в виду, что термин «иностранцы» истолковывается расширительно, включая и лиц без гражданства).

Что касается самого термина «иностранцы», то он имеет легальное значение в международном праве и иностранном законодательстве ряда зарубежных стран. Очевидно, что впоследствии, когда специальные законы в сфере иммиграции свою роль выполнят и будет принят кодифицированный акт, такое название потребует изменения. Идентичным по смыслу и своей основной цели предлагаемому закону об иностранцах может быть федеральный закон «Об иммиграции в Российской Федерации».

Такой консолидированный акт в условиях современной миграционной ситуации, сложившейся в стране с учетом четко обозначившихся в мире трендов, более всего отвечал бы потребностям развивающегося миграционного законодательства. Принятие отмеченных специальных законов в сфере миграции, в полной мере отвечает новым реалиям, сложившимся в мире и в современной России, согласуется с тенденциями и закономерностями развития миграционного права в новейших условиях [24–28].

Список литературы

1. Гражданство и иммиграция: концептуальное, историческое и институциональное измерение : сборник статей /под ред. В. С. Малахова, А. Ф. Яковлевой. – М., 2013. – С. 28–29.
2. Максимова, Л. Ю. Эволюция феномена гражданства в контексте исторического развития Западной Европы / Л. Ю. Максимова // Вестник МГИМО Университета. – 2017 – №. 6 – С. 40.
3. Смирнова, Е. С. Институт гражданства в современном мире: коллизии конституционного и международно-правового регулирования / Е. С. Смирнова. – М., 2017.
4. Плутарх. Избранные жизнеописания / Плутарх. – М., 1990.
5. Болтенкова, Л. Ф. Институт гражданства: политический аспект : монография / Л. Ф. Болтенкова, Р. Б. Гандалоев, И. А. Цечоев. – М. : Спутник +, 2015. – С. 45.
6. Еллинек, Г. Общее учение о государстве. Право современного государства. Т. 1 / Г. Еллинек; под ред. С. И. Гессена. – 2-е изд., испр. и доп. – СПб. : Изд. С. К. Мартынова, 1908.
7. Шеффер, В. А. Афинское гражданство и народное собрание. Ч. 1 / В. А. Шеффер. – М. :Тип. Э. Лиссиера и Ю. Романа, 1891.
8. Червонюк, В. И. Теория государства и права : учебник для вузов / В. И. Червонюк. – 2-е изд., обновл. – М. : ИНФРА-М., 2020. – С. 110.
9. Хвостов, В. М. Система римского права / В. М. Хвостов. – М., 1996. – С. 55.
10. Новицкий, И. Б. Римское право / И. Б. Новицкий. – М., 2002. – С. 63.
11. Памятники римского права. – М., 1998. – С. 107.
12. Федоров, Е. В. Императорский Рим в лицах / Е. В. Федоров. – М., 1979. – С. 162.
13. Памятники римского права. – М., 1997. – С. 26.
14. Чичерин, Б. Н. Курс государственной науки. Т. I–III. Т. I. Общее государственное право. Кн. III. Права и обязанности граждан / Б. Н. Чичерин // Антология конституционных учений. / [В. И. Червонюк и др.]; под общ. ред. В. И. Червонюка. – 3-е изд., доп. – Кн. I. – М., 2017. – С. 330–331.
15. Гессен, В. М. Подданство, его установление и прекращение / В. М. Гессен // Антология конституционных учений / [Червонюк В. И. и др.]; под общ. ред. В. И. Червонюка. – 3-е изд., доп. – Ч. 1. – М., 2017. – С. 328–329.
16. Червонюк, В. И. Конституционное право России. Общая часть : учебник. В 2-х кн. Кн. 2 / В. И. Червонюк. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2019.

17. Грибовский, В. М. Государственное устройство и управление Российской Империи / В. М. Грибовский // Антология конституционных учений / [В. И. Червонюк и др.]; под общ. ред. В. И. Червонюка. – 3-е изд., доп. – Ч. 1. – М., 2017. – С. 335.
18. Nolde B. E. Essays in Russian State Law // The Annals of the Ukrainian Academy of Arts and Sciences in the U.S. Vol. 4. No. 3 (13). P. 873.
19. Российское гражданство: от империи к Советскому Союзу / пер, англ. М. Семиколенных. – М. : Новое литературное обозрение, 2017.
20. Bartlett R. P. Human Capital: The Settlement of Foreigners in Russia, 1762–1804. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1979. P. 17.
21. Лор, Э. Российское гражданство: от империи к Советскому Союзу / Э. Лор; пер. англ. М. Семиколенных. – М. : Новое литературное обозрение, 2017.
22. Кутафин, О. Е. Гражданство России / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2004.
23. Елизова, Л. А. Институт гражданства в трансформирующемся мире : социально-философский анализ : монография / Л. А. Елизова. – Красноярск. Сиб. фед. ун-т, 2018.
24. Червонюк, В. И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В 3-х вып. Вып. 1. Ч. 3. Регулятивные особенности миграционного права как внеотраслевой нормативной общности / В. И. Червонюк // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 5.
25. Червонюк, В. И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В 3-х вып. Вып. 2. Ч. 1. Систематизация миграционного законодательства: предпосылки, конституционные цели и ценность / В. И. Червонюк // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 6.
26. Червонюк, В. И. Миграционное право (законодательство) в структуре действующего права. В 3-х вып. Вып. 2. Ч. 2. Систематизация миграционного законодательства (юридические формы: современные приоритеты) / В. И. Червонюк // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. – № 7.
27. Червонюк, В. И. Проблема кодификации миграционного законодательства: «за» и «против». В 3-х вып. Вып. 3. Ч. 1. Методология кодификации и концепт кодекса в истории права и в современности / В. И. Червонюк // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 1. – С. 177–186.
28. Червонюк, В. И. Проблема кодификации миграционного законодательства: «за» и «против». В 3-х вып. Вып. 3. Ч. 2. Аргументация идеи Иммиграционного кодекса (Закона об иммиграции) / В. И. Червонюк // Вестник Московского университета МВД России. – 2019. – № 2. – С. 154–162.