

МВД России

Федеральное государственное казенное учреждение
дополнительного профессионального образования
«Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

*Центр подготовки сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка*

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

Сборник материалов международной научно-практической конференции

*Под общей редакцией
доктора юридических наук, профессора, заслуженного сотрудника
органов внутренних дел Российской Федерации М.В. Костенникова,
доктора юридических наук, профессора А.В. Куракина,*

Домодедово
ВИПК МВД России
2019

ББК 67.400.31

А 43

Рецензенты:

Т.В. Обыденова – доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент;

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

Составитель:

А.Н. Бадалянец – начальник кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России.

А 43 **Актуальные проблемы миграции [Текст] : сборник материалов международной научно-практической конференции / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Костенникова, д-ра юрид. наук, проф. А.В. Куракина; сост. А.Н. Бадалянец. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2019. – 124 с.**

В сборник включены материалы международной научно-практической конференции, состоявшейся в октябре 2018 года в ВИПК МВД России, посвященные проблемам внутренней и внешней миграции.

Научное издание предназначено для сотрудников подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России, профессорско-преподавательского состава образовательных организаций системы МВД России.

ББК 67.400.31

© ВИПК МВД России, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

	Стр.
АНДРЕЕВ А.Г. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	5
БАРЫШНИКОВ М.В. К ВОПРОСУ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ (НА ПРИМЕРЕ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)	9
БОНДАРЬ Е.О., САФРОНОВА С.С. ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРОЖИВАНИЯ И ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА.....	14
БОНДАРЬ Е.О., ГОРЛОВ А.О. К ВОПРОСУ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ЗА НАРУШЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.....	16
ГРИЦЕНКО А.Н. ЭФФЕКТИВНОСТЬ – ГЛАВНЫЙ КРИТЕРИЙ В РАБОТЕ ПОЛИЦИИ.....	21
КАЛИНИНА С.В. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ	23
КОНСТАНТИНОВ А.В. ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЛЕГАЛЬНОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА	27
КОНСТАНТИНОВ А.В., ДУЛЬНЕВ М.В. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ	30
МАРИНА М.П. БРЯНЩИНА – ЦЕНТР ТЯГОТЕНИЯ ДЛЯ МИГРАНТОВ	33
НЕВСКИЙ С.А. ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМА	38
ОГАНЕСЯН А.П. УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ДОКУМЕНТООБОРОТА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ.....	45
СОСНОВСКАЯ Ю.Н., МИХАЙЛЕНКО Н.В. МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ.....	69
СТРАУНИНГ Ю.А. ДЕТЕРМИНАНТЫ ПРЕСТУПНОСТИ МИГРАНТОВ В УСЛОВИЯХ МЕГАПОЛИСА.....	73

АДМИРАЛОВА И.А. О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН.....	76
РЕНКАС Е.В. КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)	81
ДОРОШЕНКО О.М., НИЖНИЧЕНКО Н.Б. АДАПТАЦИЯ ДЕТЕЙ МИГРАНТОВ: ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ	85
ЕЛИСЕЕВ А.В. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРЕЮДИЦИЯ В СФЕРЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ДЕЯНИЙ.....	89
ПРУДНИКОВ А.С. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ.....	95
ПРУДНИКОВА Т.А. ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ	99
СУЛТАНОВ К.А., ОБЫДЕНОВА Т.В. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И УГОЛОВНЫЕ НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ КАТЕГОРИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ	104
АБРАМОВ Ю.В., САЛЬНИК В.А. ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ ЛАТЕНТНОСТИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ, СВЯЗАННЫХ С МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В РОССИИ.....	110
МИШНЯЕВА Е.А. АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ.....	115
КОЗЛОВА А.А. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЖЕРТВ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ОРГАНОВ.....	119

А.Г. Андреев,

*руководитель практики по банкротству в консалтинговой компании,
кандидат юридических наук*

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТРУДА ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Трудовая деятельность иностранного гражданина или лица без гражданства – это работа указанных лиц в Российской Федерации на основании трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

Иностранные граждане и лица без гражданства, равно как и другие работники, пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹. Правом привлечения к труду иностранных граждан и лиц без гражданства в соответствии с вышеобозначенным федеральным законом обладают работодатели (физические или юридические лица), получившие в установленном порядке разрешение на привлечение и использование иностранных работников и лиц без гражданства и использующие труд иностранных работников и лиц без гражданства на основании заключенных с ними трудовых договоров. Кроме российских работодателей, в качестве работодателя может выступать также и иностранный гражданин, зарегистрированный в качестве индивидуального предпринимателя.

Чтобы заключить трудовой договор с иностранным гражданином или лицом без гражданства, достигшим 18 лет, работодатель в соответствии с ч. 2 ст. 13 Закона № 115-ФЗ должен получить разрешение на привлечение и использование иностранных работников (если они прибыли в Российскую Федерацию в порядке, требующем получения визы). Иностранный гражданин вправе осуществлять трудовую деятельность по профессии, указанной в разрешении, и только в пределах субъекта Российской Федерации, на территории которого он получил соответствующее разрешение. Такие лица также могут выступать в качестве работодателя при наличии регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Чтобы получить разрешение на работу, иностранный гражданин должен встать на учет в территориальный орган федерального органа ис-

¹ Далее – Закон № 115-ФЗ.

полнительной власти в сфере миграции и в налоговый орган по месту своего нахождения. Работодатель, привлечший и использующий для трудовой деятельности иностранного гражданина или лицо без гражданства, должен оповещать территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции о заключении и прекращении трудового договора с данным лицом.

Еще одной особенностью является расширенный перечень документов, необходимых для приема иностранного гражданина или апатрида на работу, установленный в статьях 327.2 и 327.3 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018)¹. Помимо сведений, указываемых в трудовом договоре гражданина Российской Федерации, в него включается также информация о разрешении на работу или патенте, разрешении на временное проживание в Российской Федерации или виде на жительство, реквизиты договора (полиса) добровольного медицинского страхования или условия оказания медицинской помощи в случае его отсутствия. Даже при полном соблюдении процедуры заключения трудового договора с иностранным гражданином и при наличии всех необходимых документов такой гражданин не обретает всех трудовых прав, которыми обладают граждане Российской Федерации. Существует ряд ограничений, связанных с осуществлением государственной или муниципальной службы и отдельных видов работ. Статья 14 Закона № 115-ФЗ запрещает иностранному гражданину или лицу без гражданства:

- находиться на государственной или муниципальной службе;
- замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации;
- быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- быть командиром воздушного судна гражданской авиации;
- быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации.

Представленный перечень не является исчерпывающим.

Следующая особенность правового регулирования труда иностранных граждан – отстранение от работы. Статус данной категории лиц создает дополнительные условия для отстранения таких работников от работы, что, безусловно, является ухудшением их положения. При этом данные требования считаются аргументированными. В соответствии со ст. 327.5 ТК РФ, ими являются окончание срока разрешения на работу или патента, вида на жительство или разрешения на временное проживание на территории

¹ Далее – ТК РФ.

Российской Федерации, договора (полиса) добровольного медицинского страхования или же приостановление действия либо окончание срока действия разрешения работодателя на привлечение и использование иностранных работников. К особенностям прекращения трудового договора с иностранными гражданами или лицами без гражданства ст. 327.6 ТК РФ относит аннулирование или окончание срока действия разрешения на привлечение и использование иностранных работников, разрешения на работу или патента, вида на жительство или разрешения на временное проживание на территории Российской Федерации, договора (полиса) добровольного медицинского страхования, приведение численности иностранных работников в соответствие с установленными российским законодательством ограничениями, а также невозможность временного перевода работника и невозможность предоставления ему прежней работы по окончании срока такого перевода¹. Если трудовой договор расторгнут по вине работодателя в связи с приостановлением или аннулированием его разрешения на привлечение иностранных работников, то он обязан выплатить работнику, являющемуся иностранным гражданином или лицом без гражданства, выходное пособие в размере двухнедельного среднего заработка.

Подводя итог, необходимо отметить, что российское законодательство в области правового регулирования трудовой деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства подвергается переменам и улучшается в соответствии с существующим в Российской Федерации положением, сопряженным с миграционными процессами и пребыванием рассматриваемой категории лиц на территории государства². Также международные документы содействуют более абсолютному правовому регулированию вопросов, затрагивающих эту область. Имеется много международных договоров, конвенций, соглашений между странами, нацеленных на снижение количества апатридов и закрепление их прав, но в данный период они не ратифицированы Российской Федерацией, что существенно задерживает разрешение данной проблемы. Л.В. Андриченко в своей статье «Конвенция «О статусе апатридов» и законодательство Российской Федерации в сфере регулирования правового статуса лиц без гражданства»³ свиде-

¹ Скороходова Д. М. Особенности правового регулирования труда лиц без гражданства в Российской Федерации [Электронный ресурс] // URL: <https://moluch.ru/archive/125/34744/> (дата обращения: 3 мая 2018 г.).

² Особенности труда иностранных граждан и лиц без гражданства [Электронный ресурс] // URL: <http://hr-portal.ru/article/osobennosti-truda-inostrannyh-grazhdan-i-lic-bez-grazhdanstva> (дата обращения: 3 мая 2018 г.).

³ Андриченко Л.В. Конвенция «О статусе апатридов» и законодательство Российской Федерации в сфере регулирования правового статуса лиц без гражданства [Электронный ресурс] // URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=16921933> (дата обращения: 5 мая 2018 г.).

тельствует о том, что и международное урегулирование данного вопроса потребует последующего формирования для стимуляции улучшения национального законодательства. Действительно, многочисленные проблемы никак не были отражены в международных актах. Таким образом, можно выделить развивающийся характер законодательных актов, установленных в области правового регулирования труда лиц без гражданства, однако законодательство не является совершенным, так как затрагивает лишь некоторые особенности данного вопроса. Хотелось бы подчеркнуть, что законодательные акты в сфере миграции требуют существенной доработки с учетом современных реалий.

М.В. Барышников,
старший преподаватель кафедры специальной подготовки
Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова,
кандидат юридических наук

К ВОПРОСУ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ (НА ПРИМЕРЕ ОРЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Распад СССР привел к разрушению единого политического, экономического, правового и языкового пространства. После обретения суверенитета практически во всех бывших союзных республиках промышленный сектор пришел в упадок, возникла массовая безработица, уровень жизни резко снизился, в связи с чем в массовом порядке в поисках работы и достойного заработка граждане отправились на заработки в Россию. Масштабность миграционных процессов и связанные с ними негативные последствия вынудили государственные органы уделить особое внимание миграционной политике. Соответственно, одним из главных направлений в этой деятельности на территории России является совершенствование национального законодательства, направленного как на ужесточение правовой ответственности за организацию незаконной миграции и усиление контроля за пребыванием иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны, так и на максимально возможное упрощение процесса приобретения ими законного статуса для пребывания в России. При этом одним из способов регулирования внешней миграции, контроля над потоками иностранцев, приобретения ими соответствующего правового статуса является установление тех или иных административно-правовых процедур. Суть административно-правовой процедуры в системе миграционных правоотношений заключается в установлении и фиксации уполномоченным органом государства факта, служащего основанием для изменения или прекращения прав и обязанностей участников миграционных правоотношений, а также факта несоответствия действий участников таких правоотношений установленным государством требованиям, влекущим применение мер правового принуждения.

Административно-правовые процедуры направлены не только на обеспечение интересов государства, но и на соблюдение прав и свобод личности. С одной стороны, рассматриваемые процедуры налагают на лицо – участника миграционных правоотношений определенные обязанности, с другой стороны, предусматривают соблюдение прав, гарантированных государством.

Современное российское миграционное законодательство выделяет различные виды административно-правовых процедур, реализуемых в отношении иностранцев:

- процедура визового обеспечения иностранцев;
- процедура въезда иностранцев на территорию Российской Федерации и выезда из Российской Федерации;
- процедура миграционного учета иностранцев;
- процедура выдачи, оформления и аннулирования разрешения на временное проживание и вид на жительство;
- процедура ограничений отдельных прав и свобод иностранцев;
- процедура трудового использования иностранных работников;
- процедура административно-правового принуждения, применяемая в отношении иностранцев¹.

Немаловажная роль в выполнении целей государственной политики в области регулирования миграционных процессов принадлежит Министерству внутренних дел Российской Федерации, особенно после передачи в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» ему функций ФМС России и создания Главного управления по вопросам миграции МВД России и ее территориальных подразделений.

По данным ГУВМ МВД России, ежегодно в Российскую Федерацию въезжает более 20 млн иностранных граждан. Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Российскую Федерацию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов в частности. Так, проведенный анализ статистических данных Управления по вопросам миграции УМВД России по Орловской области подтверждает, что подобная ситуация складывается и на территории Орловской области. Несмотря на то, что Орловская область по размерам территории является едва ли не самой малой областью Российской Федерации, однако остается одним из регионов, социально привлекательных для иностранцев. Поток иностранцев в данную область не прекращается. За последние 5 лет на территорию Орловской области въехало более 180 тыс. иностранных граждан, часть из которых остались в области для проживания и осуществления трудовой деятельности.

¹ Организация деятельности служб и подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности: учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.В. Гордиенко. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – С. 428.

Миграционные процессы на территории Орловской области носят сбалансированный характер. В 2018 году миграционный поток остался практически на уровне 2017 года: на миграционный учет по месту пребывания первично поставлены 13 947 иностранных граждан (АППГ – 13 244); основными целями въезда являются: «частная» – 65,4% от общего количества, «работа по найму» – 8,5%, «учеба» – 8,5% и «туризм» – 6,5%.

По состоянию на 1 октября 2018 г., на территории Орловской области находилось 14 055 иностранных граждан из 98 государств, наибольшее количество (88,4%) из государств – участников Содружества Независимых Государств (Украины, Беларуси, Узбекистана, Армении, Таджикистана и др.), 2,9% – Европейского союза (Германии, Литвы, Италии, Польши, Латвии и др.), остальные приходятся на Индию, Египет, Йемен, Китай, Гвинея-Бисау и т. д.

Реализация государственной миграционной политики, обеспечение режима пребывания иностранцев на территории Российской Федерации практически не возможны без тесного взаимодействия полиции, в частности, подразделений по вопросам миграции с другими правоохранительными органами, так как именно в этом случае ими достигается наиболее полное использование различных средств и методов каждой из сторон для решения стоящих перед ними задач.

В настоящее время УВМ УМВД России по Орловской области разработан и реализуется целый комплекс мероприятий, направленных на снижение уровня напряженности в обществе, который связанный с миграционными процессами; определены территории компактного проживания иностранных граждан; проводятся контрольно-надзорные мероприятия, направленные на минимизирование рисков совершения правонарушений и преступлений пребывающими в регион иностранцами. При этом для успешного контроля за соблюдением иностранных граждан миграционных правил необходимо всеми подразделениями органов внутренних дел в процессе повседневной деятельности осуществлять организационные и практические мероприятия, которые должны обязательно включаться в планы работы. В планах мероприятий обязательно должны быть предусмотрены:

- проверки помещений, где могут проживать граждане без документов (с недействительными документами), удостоверяющих личность, без регистрации по месту пребывания, по месту жительства или у которых истек срок регистрации по месту пребывания, соблюдения правил должностными лицами, ответственными за регистрацию, и юридическими лицами, предоставляющими для проживания принадлежащие им на праве собственности жилые помещения;

- изучение характера, причин и условий правонарушений в жилищной сфере и выработка мер по их устранению;

– подготовка информации в органы местного самоуправления о выявленных нарушениях и недостатках с предложениями по их устранению.

Таким образом, миграционная ситуация в Орловской области находится под пристальным вниманием. С одной стороны, связано это с демографическими проблемами, с другой – с расширением социально-экономических возможностей. По данным УВМ УМВД России по Орловской области, с начала года сотрудниками подразделений по вопросам миграции проведено 1 350 контрольно-надзорных мероприятий по выявлению фактов нарушений миграционного законодательства (АППГ – 1 347). В течение 9 месяцев 2018 г. в Орловской области выявлено 1 442 (АППГ – 1068) административных правонарушений в сфере миграции: сотрудниками УВМ УМВД России по Орловской области составлен 931 административный протокол (АППГ – 725), иными подразделениями полиции – 511 (АППГ – 217). Причем из них в сфере обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства выявлено 1 068 административных правонарушений, а в сфере привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности – 374. За уклонение от выезда за пределы Российской Федерации к административной ответственности привлечено 305 иностранцев, выдворены за пределы Российской Федерации – 99. В Орловской области вынесено 80 решений о депортации иностранных граждан, исполнено – 75 (АППГ – 52).

Привлечение на постоянное жительство мигрантов с востребованными в регионе профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество, было положено в основу Концепции миграционной политики Орловской области на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Орловской области от 22 апреля 2013 г. № 169-р.

Несмотря на постоянный приток иностранцев на территорию Орловской области, существует проблема в удовлетворении потребности работодателей в рабочей силе в связи с несоответствием количественных и качественных параметров спроса и предложения. В настоящее время удовлетворить потребности работодателей области в работниках отдельных профессий (специальностей) за счет региональных трудовых ресурсов полностью не представляется возможным, что создает объективные предпосылки для роста численности и доли привлекаемых в экономику иностранных трудовых мигрантов. Вовлечение безработных граждан в экономику является недостаточным для замещения всех рабочих мест. Продолжается отток постоянных жителей региона в г. Москву и Московскую область, в связи с установлением в данных субъектах более высокого уровня оплаты труда.

В заключение хотелось бы отметить, что трудоспособное население в Орловской области уменьшается, и уже в ближайшем будущем это может негативно сказаться на росте экономики с вытекающими отсюда последствиями. Миграция иностранных граждан – основной источник восполнения потерь численности населения Орловской области. В связи с этим главной задачей Концепции миграционной политики Орловской области выступает оптимизация миграционных процессов в регионе, превращение ее в позитивный фактор, способствующий улучшению демографической ситуации и развитию экономики региона. Однако для успешной реализации миграционной политики необходимо усовершенствование миграционного законодательства Российской Федерации, которое не в полной мере соответствует потребностям экономического, социального и демографического развития, а также интересам работодателей, так как в первую очередь ориентировано на привлечение временных иностранных работников и не содержит мер, способствующих переезду на постоянное место жительства, адаптации и интеграции мигрантов.

Е.О. Бондарь,

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

С.С. Сафронова,

курсант Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРОЖИВАНИЯ И ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА

В настоящее время происходит увеличение потока мигрантов на территорию нашей страны. Однако, наряду с законопослушными гражданами, специалистами, учеными, страну посещают и не совсем доброжелательные лица. Для того чтобы избежать неблагоприятных последствий данного явления, в государстве устанавливается административно-правовой режим, деятельность которого основывается на контроле за миграционными потоками в Российской Федерации. В силу того, что вопросы миграции достаточно актуальны на сегодняшний день, существует немало нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу. К основным из них относятся:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).
2. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».
3. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и другие.

Поскольку на территории нашей страны проживают иностранные граждане и лица без гражданства, они также могут быть субъектами административно-правовых отношений. Как иностранные граждане, так и лица без гражданства могут временно пребывать, передвигаться и проживать на территории Российской Федерации, и цель их приезда может быть различной: дипломатические миссии, бизнес, научные и другие интересы. Также их цель может быть связана с проходящими в мире сложными миграционными процессами. Необходимо отметить, что существуют территории и объекты, для въезда на которые необходимо получить специальное разрешение.

Иностранцы граждане в Российской Федерации не имеют права избирать и быть избранными в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также участвовать в референдуме Российской Федерации и референдумах субъектов Российской Федерации. Тем не менее они пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также правом на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности с учетом ограничений, предусмотренных законодательством.

Российская Федерация в целях обеспечения национальной безопасности государства устанавливает административно-правовой режим проживания и передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства. Назначение данного режима в основном направлено на контроль за пребыванием иностранцев в Российской Федерации, перемещением по территории Российской Федерации и за осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности. Основной целью административно-правового режима проживания и передвижения иностранных граждан и лиц без гражданства является недопущение данными категориями лиц причинения вреда интересам Российской Федерации и каждому гражданину Российской Федерации в отдельности. В связи с этим устанавливается федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, который включает в себя контроль (надзор) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации и контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников.

В заключение необходимо отметить, что административно-правовой режим проживания и передвижения в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства регулируется российским законодательством, а также международными договорами. Согласно законодательству иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных законодательством Российской Федерации и международными договорами. При этом они должны соблюдать возлагаемые на них обязанности независимо от того, проживают они в Российской Федерации постоянно или временно. Все иностранные граждане во время их пребывания на территории Российской Федерации вступают в различных сферах в административно-правовые отношения с органами исполнительной власти, которые осуществляют непосредственный контроль за их проживанием, передвижением, а также осуществлением ими трудовой деятельности.

Е.О. Бондарь,

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

А.О. Горлов,

*курсант 226 учебного взвода факультета сотрудников полиции
для подразделений по охране общественного порядка
Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя*

К ВОПРОСУ О ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН ЗА НАРУШЕНИЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Ежегодно в Российской Федерации тысячи иностранных граждан и лиц без гражданства привлекаются к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства. В связи с неизменным увеличением числа прибывающих, обостряется проблема ужесточения ответственности за нарушения в сфере миграции. По данным ГУ МВД России по вопросам миграции, за последнее время значительно возросло количество иностранных граждан, нарушивших правила пребывания на территории Российской Федерации. Например, в 1996 году к ответственности за нарушение соответствующих законов было привлечено около 160 тыс. иностранных граждан, с территории Российской Федерации выдворено около 14,5 тыс. иностранных граждан. В 2007 году к ответственности было привлечено уже более 170 тыс., выдворено – более 22 тыс. соответственно. В последнее время наметилась устойчивая тенденция увеличения числа иностранных граждан, которые незаконно въезжают на территорию Российской Федерации, создавая реальную угрозу национальной безопасности государства. Некоторую остроту рассматриваемому вопросу придает момент возникновения административно-правового статуса у иностранного гражданина или лица без гражданства. Так, в порядке, не требующем получения визы, иностранный гражданин или апатрид приобретает указанный статус с момента въезда на территорию Российской Федерации, а если в порядке, требующем ее получения, то с момента обращения в компетентный орган. Большинство ученых сходятся во мнении, что момент прекращения административных прав и обязанностей иностранных граждан и лиц без гражданства является именно момент выезда из территории Российской Федерации, что правомерно вытекает из территориального принципа действия российского административного законодательства¹.

¹ Салищева Н.Г. Административная ответственность: вопросы теории и практики / отв. ред. д-р юрид. наук, проф. Н.Ю. Хаманева. – М., 2010.

Д.П. Звоненко полагает, что административно-правовой статус данных субъектов не прекращается даже после их выезда. На это указывают некоторые положения Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», в которых указывается на невозможность получения разрешения на временное проживание в Российской Федерации. Так, если иностранный гражданин или апатрид выступает за насильственное изменение основ конституционного строя Российской Федерации либо в течение 5 лет, предшествовавших дню подачи заявления, подвергался административной ответственности (выдворению или депортации за пределы Российской Федерации), то ему будет отказано в удовлетворении заявления. Это означает, что дальнейшее нахождение указанного иностранного гражданина или апатрида в Российской Федерации нежелательно, а значит, режим его пребывания становится нелегальным и подпадает под действие соответствующих статей Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод, что на иностранных граждан и лиц без гражданства нормы административной юрисдикции распространяют свое действие с момента въезда на территорию Российской Федерации. Вместе с этим законодатель усмотрел определенное должностное поведение к их поведению и за пределами Российской Федерации, что справедливо вытекает из интересов государственной и общественной безопасности. Особенностью административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства является наличие у некоторых категорий указанных субъектов свойства экстерриториальности. Т.А. Гумеров называет эту специфику административно-деликтным иммунитетом. Другие указывают на дипломатический иммунитет (например, Ю.М. Козлов). В ст. 31 Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года указывается, что дипломатический агент освобождается от административной юрисдикции государства пребывания и он не обязан давать показания. Данная норма и представляет собой «иммунитет». К лицам, обладающим иммунитетом, относятся главы иностранных диппредставительств (послы, посланники, поверенные в делах), члены дипломатического корпуса дипломатической миссии, а также консульские представители и их должностные лица и члены их семей. Такими субъектами признаются и полномочные представители международных организаций. Особо стоит отметить, что наличие иммунитета у таких субъектов, а равно невозможность привлечения их к административной ответственности в Российской Федерации несколько потесняет принцип равенства перед законом, указанного в ст. 1.4 КоАП РФ. Однако скорее это исключение из

¹ Далее – КоАП РФ.

общих правил. В той же Венской конвенции о дипломатических сношениях 1961 года указывается, что «иммунитеты предоставляются не для выгоды отдельным лицам, а в целях эффективного осуществления функций дипломатических представительств как органов, представляющих государства».

Остальные категории иностранных граждан и лиц без гражданства за нарушение законодательства Российской Федерации несут административную ответственность на общих основаниях. Вместе с тем законодатель предусмотрел для них особые виды мер ответственности. Так, за нарушение сроков пребывания и проживания в Российской Федерации иностранные граждане подлежат депортации. Депортация представляет собой принудительную высылку, применяемую к иностранным гражданам в случае прекращения у них законных оснований пребывания (проживания) в Российской Федерации. Следует отметить, что данный вид наказания применяется только за нарушение положений, закрепленных в Федеральном законе от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В соответствии со ст. 31 указанного федерального закона депортация осуществляется миграционной службой совместно с органами внутренних дел.

Другой мерой ответственности является административное выдворение за пределы Российской Федерации. Данная мера нашла свое отражение в перечне наказаний, закрепленных в п. 1 ст. 3.2 КоАП РФ, и напрямую связана с обеспечением государственной безопасности и охраной общественного порядка. Административное выдворение за пределы Российской Федерации применяется исключительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства. Ее суть заключается в принудительном и контролируемом перемещении иностранных граждан и лиц без гражданства через Государственную границу Российской Федерации за пределы Российской Федерации (п. 1 ст. 3.10 КоАП РФ).

Законодателем проводится разграничение между принудительным административным выдворением и контролируемым. Принудительное выдворение осуществляется специальными органами, а иностранные граждане и лица без гражданства, которые подлежат такому административному наказанию, находятся до исполнения решения суда в специальных учреждениях. Суть контролируемого административного выдворения заключается в том, что сам иностранный гражданин или лицо без гражданства исполняет назначенное судом наказание за свой счет либо за счет пригласившего его органа, диппредставительства либо консульского учреждения, а служба судебных приставов осуществляет лишь контроль за соблюдением данного судебного решения. Некоторые исследователи ввиду отсутствия закрепления в КоАП РФ такого наказания, как «депорта-

ция» приходят к совершенно необычным выводам, зачастую отождествляя «выдворение» и «депортацию», что придает определенную дискуссионность данному вопросу. Так, М.Г. Прусакова рассматривает депортацию как административное предупреждение, применяемое исключительно к иностранным гражданам и лицам без гражданства¹. Е.В. Понизова придерживается мнения, что депортация – это административное пресечение². А.А. Мишунина считает, что под этим наказанием следует подразумевать «административно-предупредительную меру административно-правового принуждения»³. По мнению автора, «депортация» и «административное выдворение» далеко не равнозначные понятия, хотя и применяются к одним и тем же субъектам. Депортация представляет собой меру пресечения, наступает за нарушение законодательства о режиме пребывания (проживания) в Российской Федерации, а также в целях обеспечения национальной безопасности, общественного порядка, прав и законных интересов иных лиц. Выдворение – это административное наказание, применяемое к иностранным гражданам и лицам без гражданства за совершение административных правонарушений.

Таким образом, обозначим особенности административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства. Во-первых, несмотря на принадлежность к гражданству (подданству) иностранного государства, иностранные граждане и лица без гражданства несут административную ответственность с момента въезда на территорию Российской Федерации (на общих основаниях). Во-вторых, отдельные категории иностранных граждан и лиц без гражданства (послы, поверенные, дипломатические и консульские работники и др.), обладающие дипломатическим иммунитетом, не подлежат административной ответственности в Российской Федерации. В-третьих, к иностранным гражданам и лицам без гражданства, как к особой категории субъектов административной ответственности, применяются такие специальные виды мер принудительного характера, как депортация и административное выдворение за пределы Российской Федерации. Иностранные граждане и апатриды, как особые субъекты административной ответственности, специально выделяются в главе 18 КоАП РФ. Стремительное увеличение числа прибывающих привело к появлению новых общественных отношений, которые повлекли за собой

¹ Прусакова М.Г. Административная ответственность за правонарушения иностранных граждан и лиц без гражданства // Бизнес в законе. – 2009. – № 1. – С. 305-308.

² Понизова Е.В. Административная ответственность за правонарушения в сфере миграции иностранных граждан и лиц без гражданства // Административное право и процесс. – 2006. – № 2. – С. 44.

³ Мишунина А.А. Административная ответственность за нарушение режима пребывания иностранных граждан в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 2004. – С. 12.

возникновение новых нарушений в этой области. Для предотвращения правонарушений, а также регулирования новых общественных отношений был принят ряд актуальных нормативно-правовых актов. Однако хаотичное принятие новых нормативно-правовых актов не улучшит ситуацию. Проблему необходимо решать не количеством принимаемых актов, а качеством: знанием действующего законодательства, умением его анализировать и обобщать опыт применения. Изменения, внесенные в 18 главу КоАП РФ, направлены на усиление административной ответственности за правонарушения, а также на приведение КоАП РФ в соответствие с законодательством Российской Федерации, регламентирующим административно-правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации. Необходимо обратить внимание на то, что некоторые вопросы, связанные с административной ответственностью, закрепленные в 18 главе КоАП РФ, охватывают более широкий объект правонарушений. Например, вопросы трудоустройства иностранных граждан на территории Российской Федерации, ответственности работодателей, ответственности лиц, которые не являются иностранными гражданами и лицами без гражданства, – беженцы и вынужденные переселенцы (ст. 18.12 КоАП РФ), граждане Российской Федерации (ст. 18.13 КоАП РФ). На наш взгляд, для разграничения объектов правонарушений в КоАП РФ логично выделить две самостоятельные главы: «Административные правонарушения в области миграционного законодательства в Российской Федерации», «Административные правонарушения в области защиты Государственной границы Российской Федерации».

Из вышеизложенного следует, что применение административной ответственности влечет серьезные правовые последствия для иностранных граждан в виде соответствующих наказаний (например, административная судимость). Необходимость государства защищать свои интересы в сфере миграции связана с развитием миграционного законодательства Российской Федерации, и, как следствие, с расширением института административной ответственности. В силу этого возникает потребность изучения, систематизации правовых норм и практики их применения в сфере миграции, а также создания теоретической научной базы для дальнейшего совершенствования административной ответственности в данной области.

А.Н. Грищенко,

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

ЭФФЕКТИВНОСТЬ – ГЛАВНЫЙ КРИТЕРИЙ В РАБОТЕ ПОЛИЦИИ

На всех этапах государственного строительства наша страна сталкивалась с теми или иными вызовами или угрозами. Современный этап развития российской государственности исключением не является. Исходя из этого, МВД России должно быть готово к противодействию тем угрозам, которые самым непосредственным образом угрожают безопасности государства, создают риски для нарушения прав и свобод граждан. Также следует отметить, что ключевыми задачами полиции является охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, противодействие совершению административных правонарушений, посягающих на самые разнообразные объекты и социальные ценности.

В условиях экономического кризиса формируется благоприятная почва для различного рода деятельности, посягающей на экономическую и политическую систему нашей страны. В этой связи Министерство внутренних дел Российской Федерации постоянно должно совершенствовать готовность к предупреждению и отражению подобного рода деяний, повышать эффективность форм и методов своей работы, укреплять кадровый состав, который может выполнять в непростых экономических и политических условиях возложенные функции. Необходимо подчеркнуть, что функции, возложенные на полицию, развивались эволюционно. Также трансформировалось их социальное и правоохранительное предназначение, менялись сферы их практического приложения. Министерство внутренних дел Российской Федерации практически на протяжении всей своей истории подстраивалось под ту или иную политическую конъюнктуру, а также внешнюю среду своего функционирования. Все вышеобозначенные, а также некоторые иные обстоятельства оказывали самое непосредственное влияние на развитие системы функций полиции, определяли их содержательное наполнение. Заметим, что, несмотря на изменения в приоритетах государственного строительства, ключевыми направлениями работы органов внутренних дел на протяжении многих лет является осуществление функций по охране и защите прав и свобод граждан. Ключевой функцией полиции является работа по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также целый ряд иных функций, касающихся обеспечения правопорядка в самых различных сферах государственного управления.

Обратим также внимание, что интегрирование Российской Федерации в глобальное экономическое и правовое пространство оказало самое непосредственное влияние на формирование приоритетных направлений деятельности полиции, а также всей правоохранительной системы. Международное полицейское сотрудничество поставило перед российской полицией новые задачи, связанные с охраной и защитой прав и свобод граждан, охраной общественного порядка, обеспечением общественной безопасности при проведении крупных спортивно-зрелищных мероприятий. Кроме того, Министерство внутренних дел Российской Федерации интегрировано в систему предоставления государственных услуг физическим и юридическим лицам.

Исходя из своей функциональности, полиция является самым универсальным органом государственной власти, работающим в правоохранительной системе страны. Именно от качества работы полиции зависит эффективность функционирования правоохранительной системы нашей страны, а также обеспечение правопорядка в различных сферах государственного управления. Все это заставляет проводить большую работу по правовому и организационному обеспечению функций полиции. Вполне очевиден тот факт, что эффективная реализация функций полиции напрямую завязана с задачей их обеспеченности. Следовательно, представляется недостаточным простое механическое закрепление за полицией той или иной функции. Более востребованным является вопрос ее непосредственного правового, технического и организационного обеспечения.

Отметим, что значительная часть функций полиции реализуется в административно-правовой сфере ее деятельности. Именно от качества нормативной обеспеченности административной деятельности полиции зависит эффективность ее функционирования в целом ряде иных сфер ее правоохранительной работы. Также констатируем, что актуальность исследования административно-правовой обеспеченности функций полиции обусловлена целым рядом обстоятельств. Во-первых, функции полиции не подвергались комплексному анализу с позиции их административно-правовой обеспеченности. Во-вторых, исследование функций полиции позволяет увидеть последовательность реализации той или иной функции в правоохранительной сфере. В-третьих, исследование функций полиции дает возможность поставить вопрос о их оптимизации, а также о формировании правового и организационного механизма их реализации. В-четвертых, исследование административно-правовой обеспеченности функций полиции позволяет подойти к вопросу формирования и правового обеспечения новых функций, которые могут быть адекватны новым вызовам и угрозам. Обозначенные и некоторые другие обстоятельства обуславливают актуальность исследования административно-правовой обеспеченности функций полиции.

С.В. Калинина,

*доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИЕЙ

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г., закрепила понятие незаконной миграции – как перемещение в Российскую Федерацию с нарушением законодательства Российской Федерации, касающегося въезда, пребывания (проживания) иностранных граждан на территории Российской Федерации и (или) осуществления ими трудовой деятельности.

Проблема нелегальной миграции давно привлекает пристальное внимание не только специалистов, но и широкой общественности. И для этого есть причины, поскольку такая миграция приняла широкие масштабы и затрагивает общественно значимые интересы. Использование нелегальной рабочей силы оказывает влияние на зарплаты и уровень безработицы на национальном рынке труда, а также на экономическое бремя налогоплательщиков в связи с тем, что косвенно вынуждает органы власти увеличивать расходы на медицинские и образовательные услуги, социальные пособия и обеспечение правопорядка. Также явление нелегальной миграции связано с такими экономическими и социальными проблемами, как нарушение трудового и жилищного законодательства, наркоторговля, контрабанда, проституция, образование этнических группировок и другие¹.

Нелегальная миграция тормозит создание в Российской Федерации эффективного цивилизованного рынка труда, увеличивает потерю бюджета. Одним из неизбежных последствий незаконной миграции является криминализация миграционной среды, рост социальной напряженности и развитие этнических фобий, в том числе уже сложившихся в историческом и культурном опыте принимающей стороны. Поэтому необходимо предпринимать определенные шаги по усилению контроля за миграционными процессами и ограничению притока новых мигрантов.

Большое количество мигрантов создает невозможность надлежащего всеобъемлющего контроля за осуществлением их трудовой деятельности, уплаты налогов в размере, соответствующем количеству трудящихся ми-

¹ Вакуленко Е.С., Цимайло В.В. Учет нелегальной миграции населения: методы и оценки [Электронный ресурс] // URL: http://www.demoscope.ru/weekly/2011/0479/analit02.php#_FNR (дата обращения: 23 декабря 2018 г.).

грантов, а также создает невозможность своевременно предусмотреть иные негативные последствия для экономического развития и предпринять превентивные меры, несмотря на то, что сами по себе механизмы такого контроля существуют¹.

Одним из эффективных способов предупреждения совершения иностранными гражданами правонарушений и преступлений является проведение оперативно-профилактических мероприятий, таких как «Нелегальный мигрант» и иных специальных операций, направленных на выявление и пресечение деятельности юридических и физических лиц, действующих в сфере незаконной миграции, выявление мест незаконной концентрации иностранных граждан. В ходе проведения соответствующих мероприятий, помимо выявления лиц, нарушающих миграционное законодательство, в поле зрения правоохранительных органов попадают лица, находящиеся в розыске, причастные к незаконному обороту наркотических средств, оружия и взрывчатых веществ. Одновременно, помимо перекрытия известных и выявления новых каналов незаконной миграции, устанавливаются лица, распространяющие идеи экстремизма и терроризма.

Для успешного проведения такого мероприятия разрабатывается план, в котором отражаются цели мероприятия:

1. Активизация и повышение эффективности совместной работы структурных подразделений территориального органа МВД России по контролю за миграционной ситуацией.

2. Оздоровление криминогенной ситуации, включающее общую превенцию правонарушений на территории оперативного обслуживания.

3. Выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства, нарушений физическими и юридическими лицами правил привлечения и использования иностранной рабочей силы.

4. Установление и пресечение незаконной деятельности организаторов и пособников нелегальной миграции, в том числе юридических лиц, оказывающих посреднические услуги и оформление незаконной регистрации иностранным гражданам, и других лиц, причастных к противоправной деятельности.

5. Задержание и административное выдворение за пределы территории Российской Федерации в установленном порядке иностранных граждан, нелегально пребывающих на территорию Российской Федерации².

¹ Морукова А.А., Калинина С.В. Деятельность участкового уполномоченного полиции в контроле за соблюдением иностранными гражданами миграционного законодательства // Миграционное право. – 2015. – № 4. – С. 3-5.

² Дудин Г.Е., Калинина С.В. Операция «Нелегальный мигрант» // Миграционное право. – 2013. – № 2. – С. 24-29.

Для достижения указанных целей перед подразделениями ставятся следующие задачи:

1. Определить подлежащие проверке места компактного проживания (пребывания, концентрации) иностранных граждан. Создать из числа наиболее подготовленных сотрудников специальные группы по проверке указанных мест.

2. Обеспечить проведение инструктажней групп, в ходе которых разъяснить порядок документирования нарушений миграционного законодательства, задержание и доставление правонарушителей этой категории в территориальные органы МВД России, а также алгоритм проведения самих проверок. Особое внимание обратить на соблюдение законности, вежливое и внимательное обращение к гражданам.

3. Организовать работу по получению оперативной информации о лицах, нарушающих миграционное законодательство, находящихся в розыске, причастных к незаконному обороту наркотических средств, оружия и взрывчатых веществ. Особое внимание обратить на установление лиц, распространяющих идеи экстремизма, выявление их замыслов и преступных намерений.

4. Наряду с мерами правоприменительного характера, обеспечить разъяснение иностранным гражданам и лицам без гражданства законодательства Российской Федерации.

Для выполнения поставленных задач задействуют следующие силы:

1. Патрульно-постовая служба полиции (наряды ППС) – для осуществления проверки документов, удостоверяющих личность иностранных граждан, и доставления задержанных правонарушителей.

2. Государственная инспекция безопасности дорожного движения (наряды ДПС) – для организации прикрытия нарядами ДПС выездов (въездов) из города, в том числе в местах отсутствия стационарных постов, для выявления передвигающихся автотранспортом иностранных граждан, нарушающих миграционное законодательство, а также установления транспортных предприятий, юридических и физических лиц, занимающихся их перевозкой.

3. Дежурные части ОВД – для приема задержанных правонарушителей, оформления на них административных материалов и направления задержанных нарушителей в суд для решения вопроса об административном выдворении за пределы территории Российской Федерации.

Под руководством начальников территориальных органов МВД России проводится обязательное дактилоскопирование иностранных граждан, нарушивших режим пребывания в Российской Федерации, с последующим направлением дактокарт в зональный информационный центр.

В свою очередь, руководители подразделений по вопросам миграции:

- 1) обеспечивают проведение инструктажней личного состава;

2) направляют специалистов по вопросам миграции для оказания помощи сотрудникам дежурных частей в работе с доставленными правонарушителями;

3) создают группы для совместной проверки с участковыми уполномоченными полиции жилых помещений, владельцы и квартиронаниматели которых ранее привлекались к административной ответственности за нарушение миграционного законодательства, адресов временного проживания иностранных граждан по контрольным спискам, квартир, сдающихся внаем, приобретенных в собственность иностранными гражданами;

4) обеспечивают полное рассмотрение и принятие решений по административным материалам, поступающим в территориальные органы МВД России;

5) представляют в подразделения по охране общественного порядка и оперативно-розыскные подразделения информацию по всем зарегистрированным на обслуживаемой территории иностранным гражданам.

Для документирования правонарушений (выявленных фактов преступных деяний) создаются специальные группы, включающие в состав участковых уполномоченных полиции, представителей оперативных подразделений, подразделений по делам несовершеннолетних и др. При необходимости для обеспечения безопасности групп проверки, предотвращения возможных групповых нарушений общественного порядка со стороны проверяемых лиц по согласованию с территориальными органами Росгвардии из их числа формируется резерв.

Подготовку к проведению проверки осуществляют должностные лица территориальных органов МВД России, определенные в качестве исполнителей в соответствующих планах, а также в компетенцию которых входит проведение данной проверки (сотрудники подразделений по вопросам миграции).

По итогам проведения такого рода мероприятий, чаще всего иностранные граждане либо лица без гражданства, должностные и юридические лица принимающей стороны и работодатели привлекаются к административной ответственности, предусмотренной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ст. 18.8, 18.9, 18.10, 18.15, 18.16, 18.17, 19.27).

В заключение хотелось бы отметить, что, очевидно, в настоящее время контрольно-надзорные функции за соблюдением норм миграционного законодательства и в целом противодействие незаконной миграции остаются первоочередной и значимой задачей, решение которой, в первую очередь, возложено на Министерство внутренних дел Российской Федерации, а проведение оперативно-профилактических мероприятий в данной сфере будет способствовать оздоровлению криминогенной обстановки на территории Российской Федерации.

А.В. Константинов,

*доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЛЕГАЛЬНОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА

Стремясь создать крепкую правовую основу для сотрудничества по противодействию нелегальной трудовой миграции, в рамках Евразийского экономического сообщества, которое является предшествующей Евразийскому экономическому союзу¹ интеграционной организацией, Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 178-ФЗ «О ратификации Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств»² было заключено межправительственное Соглашение Белоруссии, Казахстана, России, а Договором о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (Минск, 10 октября 2014 г.) к нему присоединилась Республика Армения. Целью указанного Соглашения выступает не только создание правовой основы по противодействию незаконной трудовой миграции на территориях указанных стран из третьих государств, но и обеспечение соблюдения прав и законных интересов своих граждан, регулирование взаимоотношения сторон данного соглашения при осуществлении согласованных мер в отношении нелегалов и лиц, содействующих нелегальной трудовой миграции или занимающихся ею. Вместе с тем между государствами – членами ЕАЭС в указанной сфере осуществляется обмен статистической, научно-методической и иной информацией, а также опытом.

Противодействие нелегальной трудовой миграции в рамках действующего ЕАЭС рассматривается как одно из важных направлений регулирования миграционных процессов. Особое влияние оказывает заключенные Российской Федерацией международные договоры по вопросам, связанным с функционированием и развитием ЕАЭС, государства – члены которого осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции. Базисным международным соглашением выступает заключенный Договор о Евразийском экономическом союзе (г. Астана, 29 мая 2014 г.), в котором трудовой миграции отведен раздел XXVI. Так, государства – члены ЕАЭС осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере регулирования трудовой миграции

¹ Далее – ЕАЭС.

² Далее – Соглашение.

в рамках ЕАЭС, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств – членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах – членах.

Сотрудничество государств – членов ЕАЭС в сфере противодействия нелегальной трудовой миграции осуществляется в следующих формах:

- обмен нормативными правовыми актами по вопросам миграции и осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства;
- обмен информацией по вопросам противодействия нелегальной трудовой миграции;
- организация и проведение оперативно-профилактических мероприятий и специальных операций по противодействию нелегальной трудовой миграции;
- обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов;
- заключение соглашений о реадмисии.

Интересным представляется отражение базисного понятийного аппарата. Так, согласно ст. 2 Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств нелегальная трудовая миграция – это въезд и (или) пребывание с целью осуществления трудовой деятельности граждан третьих государств, лиц без гражданства на территории государства одной из государств – членов ЕАЭС с нарушением законодательства этого государства, либо осуществление трудовой деятельности гражданами третьих государств, лицами без гражданства на территории государства одного из государств – членов ЕАЭС с нарушением законодательства этого государства.

В связи с важностью вопроса противодействия нелегальной трудовой миграции в рамках ЕАЭС осуществляется взаимодействие по следующим приоритетным направлениям:

- разработка и реализация согласованной политики по противодействию нелегальной трудовой миграции;
- осуществление согласованных мер в отношении нелегальных трудящихся-мигрантов, физических и юридических лиц, организующих и (или) оказывающих содействие нелегальной трудовой миграции.

В рамках реализации установленных международными актами и договорами ЕАЭС векторов совместной политики государства – члены ЕАЭС осуществляют:

- согласование общих подходов и принципов в сфере противодействия нелегальной трудовой миграции;
- выявление и учет нелегальных трудящихся-мигрантов;

- выявление и пресечение каналов и структур, организующих или оказывающих содействие нелегальной трудовой миграции;
- мониторинг объемов нелегальной трудовой миграции;
- разработку и совершенствование механизма высылки (выдворения, депортации) нелегальных трудящихся-мигрантов;
- выработку согласованных мер, ограничивающих въезд с целью осуществления трудовой деятельности на территории государств – членов ЕАЭС, ранее высланных (выдворенных, депортированных) лиц;
- реализацию мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации в сфере трудовой миграции.

Дальнейшее развитие международных отношений и укрепление межправительственных связей в рамках реализации политики ЕАЭС по противодействию нелегальной трудовой миграции будет способствовать укреплению социально-экономических предпосылок будущего развития Российской Федерации.

А.В. Константинов,

*доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук*

М.В. Дульнев,

*преподаватель кафедры административной деятельности
органов внутренних дел Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ

Создание условий для эффективного регулирования миграционных процессов во многом зависит от реализуемой в Российской Федерации миграционной политики. На сегодняшний день управление миграционными процессами требует от государства принятия ряда правовых и организационных мер, направленных на упорядочивание и повышение их прозрачности. При реализации государственной политики в сфере миграции одним из ключевых направлений остается противодействие незаконной миграции.

Важным событием является выступление Министра внутренних дел Российской Федерации генерала полиции Российской Федерации В.А. Колокольцева на 402-м заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в рамках «Правительственного часа» по вопросу «О мерах Правительства Российской Федерации по противодействию нелегальной миграции». По итогам выступления и заседания, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в своем Постановлении от 23 декабря 2016 г. № 631-СФ «О мерах Правительства Российской Федерации по противодействию нелегальной миграции» акцентирует внимание на ряд существующих проблем:

- необходима дальнейшая консолидация усилий правоохранительных органов, направленных на противодействие незаконной миграции, с учетом складывающейся обстановки;
- нуждается в совершенствовании организация взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации при осуществлении административного выдворения иностранных граждан за пределы Российской Федерации;
- требуется завершить процесс создания необходимой инфраструктуры для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии;

– нуждается в более эффективном использовании имеющийся научный потенциал для реализации государственной миграционной политики и подготовки кадров в указанной сфере.

Вместе с тем с появлением новых форм противоправной деятельности обостряются угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией. Данный факт отмечен в п. 22 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, а также выделен в качестве одной из основных угроз государственной и общественной безопасности.

Несовершенство действующей системы управления миграционными процессами проявляется в наличии большого числа незаконных мигрантов, с преобладающей долей в сфере осуществления трудовой деятельности. Незаконная миграция, питающая рабочей силой теневой сектор экономики, является одной из главных причин усиления негативного отношения к мигрантам со стороны части населения Российской Федерации. Данный момент нашел отражение в п. 62 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, который установил, что в целях противодействия угрозам экономической безопасности реализуется государственная социально-экономическая политика, предусматривающая 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.

Несомненно, также важным моментом является отражение вопросов миграционной политики в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666. Согласно пп. «з» п. 15 на развитие национальных, межнациональных (межэтнических) отношений влияет такой негативный фактор, как недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, не позволяющая в должной мере обеспечить текущие и будущие потребности экономического, социального и демографического развития страны, интересы работодателей и российского общества в целом. С другой стороны, использование потенциала и опыта регулирования евразийских интеграционных процессов при реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, а также укрепление международного сотрудничества в сфере регулирования миграционных процессов, обеспечения прав трудовых мигрантов оказывает значительное влияние на реализацию государственной миграционной политики по противодействию незаконной миграции. В данном кон-

тексте осуществляется сотрудничество государств – членов Евразийского экономического союза по противодействию нелегальной трудовой миграции. В рамках указанной интеграционной организации Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 178-ФЗ «О ратификации Соглашения о сотрудничестве по противодействию нелегальной трудовой миграции из третьих государств» было заключено межправительственное Соглашение Белоруссии, Казахстана, России, а Договором о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г. (г. Минск, 10 октября 2014 г.) к нему присоединилась Республика Армения.

Разработанная с учетом основополагающих документов, затрагивающих вопросы реализации миграционной политики, Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы формирует вектор дальнейшего развития в миграционной сфере.

Представляется возможным в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы выделить три составные части государственной миграционной политики по противодействию незаконной миграции:

1. Совершенствование правовых, организационных и иных механизмов регулирования миграционных процессов, нацеленных на улучшение условий пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства.

2. Совершенствование механизмов профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и коррупционных нарушений в сфере миграции.

3. Развитие международного сотрудничества Российской Федерации по противодействию незаконной миграции.

На сегодняшний день, благодаря предпринятым мерам по совершенствованию миграционного законодательства, удалось качественно упорядочить миграционные потоки и сократить количество лиц, находящихся на территории Российской Федерации с нарушениями. Формирование государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере управления миграционными процессами обусловлена необходимостью разработки эффективного комплекса мер по противодействию незаконной миграции и связанными с ней негативными последствиями.

М.П. Марина,
адъютант ВИПК МВД России

БРЯНЩИНА – ЦЕНТР ТЯГОТЕНИЯ ДЛЯ МИГРАНТОВ

Современную мировую политику невозможно представить без протекающих в ней миграционных процессов. Ввиду различных причин, улучшающих жизнедеятельность, человек стремится к изменению своего места нахождения. Многие люди успешно реализовывают себя «дома», но не все. Большое количество людей, не сумев реализовать свой потенциал и умения, устремляются в другие города и страны. Ряд государств приветствует на своих просторах эмигрантов, другие, наоборот, предпринимают все меры для сокращения числа переселенцев. Так, например, Швеция и Канада активно поощряют иммигрантов как можно скорее получать гражданство, считая, что из-за этого процесс интеграции происходит более гладко. Германия и Швейцария рассматривают предоставление гражданства как конец процесса – награду за успешную интеграцию.

В любой стране урегулировать и упорядочить вопросы «переездов» позволяет государственная миграционная политика. Она представляет собой ряд мер, которые для каждой конкретной державы индивидуальны. Относительно нашей страны можно смело отметить, что соответствующее явление продолжает свой длительный, нелегкий путь от становления до совершенствования и модернизации. По сведениям ООН, Россия находится на третьем месте после США и Германии по количеству проживающих иммигрантов. Мы считаем, что наша страна активно поощряет приезд мигрантов, хотя трудно назвать российскую миграционную политику благоприятной. Следовательно, в настоящее время сохраняется необходимость оптимизации потоков въезжающих и выезжающих лиц, которую призвана реализовать миграционная политика Российской Федерации.

Брянская область – центр тяготения для мигрантов большинства стран постсоветского пространства. Так сложилось ввиду ряда причин, но основой явилось специфическое географическое положение – прямое сообщение с окружающими областями Центрального федерального округа. Брянская область граничит на юге с Украиной (Черниговской и Сумской областями), на западе – с Республикой Беларусь (Гомельской и Могилевской областями). Протяженность границы Брянской области составляет 3 366 км, из которых более 350 км границы с Украиной и 355 км границы с Республикой Беларусь. Исходя из вышеобозначенного, территориальная особенность Брянского региона предполагает ежедневный контроль как за миграционной ситуацией на территории области, так и контроль и надзор за дорожным движением по федеральным автомагистралям региона. Известно, что основными направлениями деятельности ГИБДД явля-

ются надзор за дорожным движением и контроль за безопасным содержанием автомобильных дорог, улиц и дорожных сооружений. Основная нагрузка по осуществлению надзора за дорожным движением лежит на дорожно-патрульной службе ГИБДД. Эта служба систематически наблюдает за соответствием поведения граждан, использующих транспортные средства и дороги, требованиям Правил дорожного движения, принимает меры по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений. Именно сотрудники данной службы призваны сохранять жизнь и здоровье иммигрантов и эмигрантов. Это является одним из аспектов взаимодействия миграционных служб и Госавтоинспекции. Приведем для сведения состояние аварийности за 9 месяцев текущего года. Всего зарегистрировано 899 ДТП (АППГ – 910), в которых погибло 116 (АППГ – 104) и ранено 1 082 (АППГ – 1 144) человека. По данным УГИБДД УМВД России по Брянской области, наибольшее количество дорожно-транспортных происшествий в регионе происходит на федеральных трассах «Украина» и «Брянск-Новозыбков-граница с Республикой Беларусь». По данным Госавтоинспекции, в 2016 году иностранные граждане и лица без гражданства совершили 1,67 млн нарушений ПДД на российских дорогах. В частности, 10,6 тыс. иностранных граждан управляли автомобилем в состоянии опьянения и 11,3 тыс. – отказались от освидетельствования. По вине иностранных граждан произошло более 5 тыс. ДТП с пострадавшими (+ 5,7%). В настоящее время, данные показатели не снизились.

Численность населения Брянской области на 2018 год составляет 1 210 982 человека. В эту цифру входит все население сел и городов Брянска. В процентном соотношении городское население преобладает над сельским на 69,18%, что в количественном выражении означает 874 691 человек. Непосредственно в г. Брянске (городской округ) проживает 405 723 человека.

По состоянию на 1 января 2018 г., на территории муниципального образования поставлено на миграционный учет по месту пребывания и месту жительства 23 579 иностранных граждан и лиц без гражданства. Наибольшее количество составляют граждане стран СНГ – 90,5%, граждане из стран с визовым порядком въезда составляют 9,4% от общего числа.

В Брянской области миграционный поток складывается из трех частей: миграции с регионами Российской Федерации, миграции со странами СНГ и миграции со странами дальнего зарубежья.

Наиболее тесные взаимоотношения сложились между приграничными регионами двух славянских стран – Российской Федерацией и Республикой Беларусь. Представители ведомственных служб данных стран постоянно обмениваются информацией, а также проводят совместные мероприятия. На протяжении десятков лет применяются межправительственные соглашения по вопросам организации дорожного движения.

Сама Республика Беларусь активно включена в процессы международной трудовой миграции. В течение длительного времени по ряду объективных и субъективных причин Республика Беларусь также стала притягательной для многих мигрантов из-за рубежа и в мировом миграционном круговороте характеризуется миграционным приростом населения. Если рассматривать официально регистрируемые потоки трудовых мигрантов, выезжающих с территории Республики Беларусь в ближнее и дальнее зарубежье, то в последние годы они имели устойчивую тенденцию к росту. Трудовая миграция из Республики Беларусь за рубеж имеет различные формы, среди которых для Российской Федерации имеет важное значение циркулярная миграция¹. Потоки выезжающих на заработки белорусских мигрантов направлены как в ближнее, так и в дальнее зарубежье. Однако большая часть трудящихся-мигрантов устремляется в Российскую Федерацию, которая является основной страной, принимающей трудовых мигрантов из Республики Беларусь. По экспертным оценкам, в настоящее время в российских регионах работает не менее 100 тыс. граждан Республики Беларусь.

Оценка миграционного взаимодействия между Республикой Беларусь и Российской Федерацией показывает, что трудовой обмен рабочей силой между обеими странами носит в значительной мере односторонний характер и остается относительно стабильным на протяжении длительного времени.

В миграционной сфере Российской Федерации и Республики Беларусь особое место занимают проблемы незаконной миграции иностранных граждан и лиц без гражданства, которые представляют реальную угрозу национальной безопасности двух стран. Феномен нелегальной миграции и незаконной занятости трудовых мигрантов тесно связан с активным вовлечением обеих стран в мировой миграционный круговорот, транзитной миграцией, международным трудовым обменом, процессами привлечения и использования иностранной рабочей силы.

В силу особого геополитического положения, благоприятных политических, экономических и социальных условий Республика Беларусь стала привлекательной для граждан стран Юго-Восточной Азии, Африки, Ближнего и Дальнего Востока и рассматривается ими как «транзитное» государство для незаконного проникновения в страны Западной Европы, США и Канады. Транзитное перемещение незаконных мигрантов через территорию Республики Беларусь осуществляется в основном из Российской Федерации, куда они въезжают, как правило, на законных основаниях, а затем через Республику Беларусь следуют в страны Западной Европы,

¹ Мукомель В.И. Трансформация миграционных потоков: циркулярные миграции // Миграционное право. – 2012. – № 3. – С. 28-33.

используя для этого хорошо налаженные каналы групп незаконных мигрантов. Поскольку основные потоки незаконной миграции в Республику Беларусь идут в основном через территорию Российской Федерации, важно усиление взаимодействия обеих стран в этой сфере.

Усугубившаяся политическая и экономическая ситуация в мире, вызванная Украинским кризисом, спровоцировала увеличение миграционных потоков со стороны Украины в Российскую Федерацию, в частности, в Брянскую область. В настоящее время граждане Украины составляют основной процент мигрантов из стран СНГ. На сегодняшний день ажиотажа, который Брянщина испытала во время ожесточенных боевых действий на территории Украины, нет. Отмечается и улучшение показателей аварийности на дорогах региона.

События, происходящие на Украине, существенно повлияли на количество обращений граждан этой страны по различным вопросам. Благодаря грамотной миграционной политике, напряженности с оформлением необходимых документов удалось избежать. В приграничных районах местные власти обустроивали пункты временного пребывания, многим переселенцам помогали в трудоустройстве. В настоящее время отсутствует острая проблема с миграцией из Украины в различные области. В то же время УФМС совместно с другими правоохранительными органами продолжает активно работать по выявлению граждан, незаконно прибывающих на территории региона.

Неоспоримо, что общей основной задачей для сотрудников органов внутренних дел и сотрудников ФМС России является противодействие противоправным деяниям в сфере миграции, важнейшим фактором в эффективной борьбе с которыми станет развитие информационных технологий.

Анализ современного состояния миграционных процессов в Российской Федерации в целом и в Брянской области в частности показал необходимость дальнейшего совершенствования миграционной политики. Миграция должна стать решением ряда социально-экономических и политических проблем.

Литература

1. Макарова А.А. Проблемы взаимодействия Федеральной миграционной службы с органами внутренних дел // Молодой ученый. – 2015. – № 23. – С. 771-773.
2. На Брянщине более двух с половиной тысяч мигрантов [Электронный ресурс] // URL: <http://www.br-tvr.ru/index.php/obshchestvo/19283-ekzamen-dlya-migrantov> (дата обращения 20 июня 2017 г.).

3. О реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российской Федерации соотечественников, проживающих за рубежом: указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 г. № 1289 [Электронный ресурс] // URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения: 25 января 2017 г.).

4. Об утверждении концепции управления миграционными процессами в Брянской области до 2025 года: указ Губернатора Брянской области от 18 июня 2013 г. № 431 [Электронный ресурс] // URL: <http://lawru.info/dok/2013/06/18/n53897.htm> (дата обращения: 25 января 2017 г.).

5. Спад экономики Российской Федерации имеет неоднородный эффект на перспективы роста стран СНГ – Fitch [Электронный ресурс] // URL: <https://ru.investing.com/news/новости-форекс/спад-экономики-рф-имеет-неоднородный-эффект-на-перспективы-роста-стран-снг---fitch-156986> (дата обращения: 23 января 2017 г.).

С.А. Невский,

главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»,
доктор юридических наук, профессор

ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЛИЦИЕЙ ПАСПОРТНОГО РЕЖИМА

Обеспечение полицией паспортного режима является одной из традиционных, наиболее важных ее функций. Данная деятельность полиции в Российской Империи являлась одним из главных средств предупреждения и пресечения преступлений, поэтому ей придавалось большое значение. Рассмотрим ряд правовых актов времен Российской Империи, регламентировавших деятельность полиции в данной сфере.

15 октября 1809 г. было утверждено *«Положение для Конторы Адресов в Столицах»*¹. В нем было предусмотрено, что «в каждой из обеих Столиц под непосредственным ведением Военного Губернатора или Главнокомандующаго учреждается Контора Адресов». При этом устанавливалось, что Контора Адресов «есть отделение Полиции, в коем всякаго рода обоего пола люди, в частных домах какия-либо должности по найму или другим условиям отправляющие, обязаны записываться ниже установленным порядком». Люди, служившие в частных домах или намеревались поступить на такую службу, по прибытии в Контору Адресов представляли паспорт или иной документ («вид»), по которому проживали в Столице, называли «имя, прозвание лета, место рождения, время прибытия в Столицу, сословие, к которому принадлежат, место жительства и род должности, служения или работы, в которых находятся, или в кои вступить намерены». Перечисленные данные записывались в книгу адресов, состоявшую из двух отделений: в первое заносились сведения о лицах, «какия-либо должности по условиям в частных дома отправляющие», во второе – о слугах и рабочих, служивших в частных домах. При внесении сведений в книгу адресов каждое из указанных лиц уплачивало в казначейство конторы установленную сумму денег. Лица, сведения о которых были внесены в книгу адресов, сдавали свои паспорта или иные документы, удостоверявшие личность, и получали билеты на жительство. Билет на жительство был действителен лишь в течение срока действия паспорта, поэтому его владельцы обязаны были заблаговременно просить Контору Адресов о возврате паспорта для продления срока его действия. При изменении места жительства каждое зарегистрированное лицо в Конторе Адресов дол-

¹ Полное собрание законов Российской Империи (далее – ПСЗ РИ). – Собр. I. – Т. XXX. – № 23911 (здесь и далее при цитировании исторических документов сохранены, по возможности, их стиль и орфография).

жен был явиться для получения нового билета. При изменении должности или места службы новый билет не выдавался без предоставления так называемого «одобрительного аттестата», который оставался в Конторе Адресов, о чем делалась отметка в билете. Таким образом, билет являлся одновременно видом на жительство и одобрительным свидетельством. Никто не мог без предоставления билета принять человека на службу, «к какой бы то ни было должности, в дом свой, не подвергаясь за содержание безпаспортного взысканию двух рублей за каждый день». Люди, служившие по найму, не имевшие билета на жительство, выдававшегося Конторой Адресов, обер-полицмейстером высылались из города. При выезде из Столицы билет возвращался в Контору Адресов, которая выдавала обратно паспорт или иной документ, оставленные для получения билета. О выезде человека из Столицы делалась отметка в соответствующей книге.

21 декабря 1838 г. высочайше утверждено «*Положение о С. Петербургской Адресной Экспедиции*»¹, на основании которого Контора Адресов преобразована в Адресную Экспедицию при С.-Петербургской управе благочиния. В соответствии с данным Положением регистрации в Адресной Экспедиции подлежали: «1) Все обоюбого пола Российские подданные, независимо от их звания, отправляющие в С. Петербурге какая либо частная должности по найму, или по другим условиям, а равно занимающиеся ремеслом или промыслом, за исключением тех только, которые в настоящем положении именно от таковой записки изъяты. 2) Все пребывающие в С. Петербурге обоюбого пола подданные Финляндии, на том же основании, как и подданные Империи. 3) Все без исключения пребывающие в С. Петербурге, несостоящие в государственной службе, подданные Царства Польскаго, какого бы они пола и звания ни были и независимо от рода их занятий. 4) Все пребывающие в С. Петербурге иностранцы, – также независимо от их звания, пола и рода занятий, кроме тех чиновников и слугителей, прибывших в свите Посланников, пока они находятся при посольстве». Регистрация в Адресной Экспедиции сопровождалась выдачей, в обмен на паспорт, адресного билета на жительство в С. Петербурге. Владельцам частных домов и управляющим частными домами и домами, принадлежавшими казенным учреждениям, запрещалось «держат у себя или дозволять заведомо жить в тех домах людям, подлежащим записке в Адресной Экспедиции, без адресных билетов, или с билетами просроченными». В обязанность частных приставов и квартальных надзирателей вменялось «наблюдать, чтобы люди, подлежащие записке в Адресной Экспедиции, не допускались на жительство в С. Петербурге и к пребыванию в услугах, или к отправлению должностей и работ, без адресных билетов».

¹ ПСЗ РИ. – Собр. 2. – Т. XIII. – Отд. 2. – № 11869.

Анализ деятельности полиции в Российской Империи дает основание утверждать, что обеспечение паспортного режима являлось одним из направлений предупреждения и пресечения преступлений. Во «*Всеподданнейшем отчете о деятельности С.-Петербургской городской полиции за 1867 г.*» при рассмотрении проведенных мероприятий по реорганизации полиции указывалось об учреждении в каждом из 93 околотков¹ города по две должности околоточных надзирателей. При этом на одного из них возлагался «внутренний надзор за народонаселением, с целью предупреждения и пресечения преступлений». С этой целью околоточный надзиратель должен был ежедневно обходить все дома, гостиницы, меблированные квартиры в пределах своего околотка, «узнавать обо всех прибывших и выбывших...»².

В «*Обзоре деятельности С.-Петербургского градоначальства и столичной полиции за 1894 год*» указано, что: «В ряду способов полицейского надзора за неблагонадежными элементами в среде столичного населения, важное, при существующих условиях, значение имеет правильная регистрация передвижения обывателей, в особенности населяющих гостиницы, меблированные комнаты, ночлежные и постоялые дома, угловыя квартиры и т. п.»³. Своевременное получение полицией сведений о прибывавших и убывавших обеспечивалось изданием обязательных постановлений, нарушение требований которых каралось денежным штрафом, налагавшимся в административном порядке. В 1894 году административным взысканиям за нарушения установленных правил подверглись 3 953 человека, общая сумма штрафов составила 26 628 рублей 50 копеек. Из общего числа привлеченных к ответственности, по причине имущественной несостоятельности или нежелания уплатить деньги, 205 лиц отбыли арест, заменивший штраф⁴.

В «*Инструкции околоточным надзирателям С.-Петербургской столичной полиции*», утвержденной 4 ноября 1900 г. С.-Петербургским градоначальником генерал-лейтенантом Н.В. Клейгельсом, в числе обязанностей «по внутреннему надзору за народонаселением» околоточным надзирателям вменялось «иметь строжайший надзор за тем, чтобы в гостиницах, меблированных комнатах, равно и в домах никто не останавливался и не проживал

¹ Околоток – низшая административно-полицейская единица в крупных городах, устанавливавшаяся городским полицейским управлением. Околоточный надзиратель находился в непосредственном подчинении участковых приставов.

² Всеподданнейший отчет о деятельности С.-Петербургской городской полиции за 1867 г. – СПб., 1868. – С. 14.

³ Обзор деятельности С.-Петербургского градоначальства и столичной полиции за 1894 год. – СПб., 1895. – С. 51.

⁴ Там же. – С. 52.

без паспортов или без прописки оных в участковом управлении. Для сего сколь-можно чаще обходить дома и проверять население их по домовым книгам»¹.

В «Инструкции городским С.-Петербургской полиции», содержащейся в приложении ко «Всеподданнейшему отчету о деятельности С.-Петербургской городской полиции за 1867 г.» в разделе «Обязанности городских подвижных постов по предупреждению и пресечению преступлений» указано, что «предупреждение и пресечение преступлений и ограждение общей безопасности составляет важнейшую обязанность Полиции, успешному выполнению которой обязан содействовать всякий городской по мере сил своих и способностей». Среди обязанностей в этой сфере городским вменялось «наблюдать, чтобы домовладельцы, их управляющие или дворники, а в особенности держатели гостиниц и меблированных квартир, в течение суток давали знать в местное Участковое Управление обо всех останавливающихся у них на ночлег и о выезжающих, и иметь надзор затем, чтобы нигде домохозяева и дворники не давали у себя приюта людям безпаспортным, бродягам и беглым»².

18 марта 1879 г. был подписан именной указ «О мерах по пресечению уклонений от прописки видов в городах: С.-Петербурге, Москве, Киеве, Харькове, министром внутренних дел 24 марта 1879 г. В нем говорилось, что император, «в видах прекращения усиливающегося в последнее время наплыва в С.-Петербург лиц, уклоняющихся от объявления о своем прибытии и прописки в полиции постоянного места своего жительства, а также оказываемого таковому уклонению от установленного порядка поворства и послабления со стороны дворников, держателей меблированных комнат и гостиниц, а равно и некоторыми домовладельцами», соизволил повелеть предоставить С.-Петербургскому градоначальнику «в виде временной меры»: 1) «приступить, ныне же, к приведению в точную известность всех проживающих в домах города С.-Петербурга без прописки своих видов лиц, не исключая домов казенных и придворного ведомства»; 2) налагать и взыскивать в административном порядке с виновных в несвоевременном сообщении в полицию сведений о проживавших в С.-Петербурге без прописки своих документов лиц. Предписывалось взыскивать за данное нарушение с держателей меблированных комнат, гостиниц и домовладельцев штрафы от 50 до 500 рублей за каждый случай нарушения. Одновременно надлежало дворников и швейцаров при меблированных комнатах, гостиницах и частных домах увольнять с работы

¹ Инструкции околоточным надзирателям С.-Петербургской столичной полиции. – СПб., 1902. – С. 11.

² Всеподданнейший отчет о деятельности С.-Петербургской городской полиции за 1867 г. – СПб., 1868. – С. 167.

с воспрещением впредь занимать такие должности; 3) всех лиц, которые будут выявлены полицией без установленных законом документов или не-прописанными, надлежало задерживать в случае необходимости по усмотрению градоначальника для выяснения их личности, «и затем, смотря по обстоятельствам, о сих лицах дознанным, представлять о них, по принадлежности, Шефу жандармов, или Министру Внутренних Дел, или же, если непрописанные лица окажутся виновными только в одном упущении, привлекать таковых к ответственности в установленном порядке». Действие перечисленных правил, помимо С.-Петербурга, распространялось на С.-Петербургскую губернию, Москву, Киев, Харьков, Ялту, Одессу.

Военным министром для городов Кубанской области было установлено правило, чтобы домовладельцы объявляли полиции о всех лицах, прибывавших к ним или выбывавших из принадлежавших им домов, и делали соответственные записи в домовых книгах. В объявлении жителям городов Кубанской области, сделанном 20 декабря 1903 г. № 20898, начальник Кубанской области и наказный атаман Кубанского казачьего войска генерал-лейтенант Я.Д. Малама отметил, что, несмотря на своевременное информирование домохозяев распоряжения военного министра, «не все жители городов имеют домовые книги и не о всех прибывающих в их дома и выбывающих из таковых сообщают полиции. Следствием не имения домовых книг или неаккуратного ведения их бывали случаи, что лица, служившие у них или у квартирантов в качестве работников или работниц, совершивши какое либо преступление, не могли быть разысканы потому только, что полиции, в виду не занесения их в домовые книги, не было известно о звании, фамилии и имени совершившего преступление, а часто и сами хозяева не могли назвать точно имя и фамилию скрывшейся прислуги». В этой связи была высказана просьба к домохозяевам и заведующим домам в Кубанской области в обязательном порядке завести домовые книги и аккуратно их вести¹.

16 октября 1904 г. полицмейстер Анапы направил доклад в канцелярию начальника Кубанской области и наказного атамана Кубанского казачьего войска, в котором отметил, что большинство домовладельцев в Анапе имеют домовые книги, полученные из канцелярии полиции, «из коих на прибывающих в их квартиры лиц, присылают в полицию отрезки с приложением документов, которые и вносятся в алфавитную книгу на записку паспортов». Для контроля и оказания помощи домовладельцам с середины весны и до осени по дворам направлялся полицейский служитель, который записывал всех приезжавших в город. По этим записям чины полиции контролировали ведение книг домовладельцами. О всех при-

¹ Государственный архив Краснодарского края (далее – ГА КК). – Ф. 445. – Оп. 1. – Д. 3180. – Л. 397, 397 об.

бывавших в Анапу сведения в полиции получались на следующий день после их прибытия. Содержатели гостиниц также представляли книги с документами приезжих «для заявки в полицию» на следующий день после их приезда. Для сведения домовладельцев по городу ежегодно расклеивались печатные объявления «об обязательном заявлении полиции домовладельцами о прибывающих на квартиры лицах»¹.

21 августа 1914 г. наместником императора на Кавказе было издано обязательное постановление, в соответствии с которым домовладельцы, арендаторы домов, содержатели гостиниц, меблированных комнат, постоянных дворов и т. п. или смотрители и управляющие казенными или общественными домами обязывались вести книги для регистрации проживавших. В данные книги необходимо было вносить сведения о лицах обоого пола, начиная с 15-летнего возраста. О каждом вновь прибывшем и выбывшем лице предписывалось в течение 12 часов после прибытия или убытия сообщать в полицию посредством доставления адресного листка вместе с видом на жительство прибывшего лица.

В приказе полицмейстера Анапы № 30 от 12 апреля 1915 г. отмечено, что многие домовладельцы не имели установленных домовых книг, а если книги и были в наличии, то в них занесены сведения не о всех прибывших лицах. Приставу Анапы предписывалось через помощников и рассыльных провести проверку домовых книг. В случае отсутствия книг или если они пришли в негодность, следовало «понудить таких лиц завести вновь книги и внести в них всех лиц». На домовладельцев, не исполнивших указанного требования, надлежало составлять протоколы для привлечения к ответственности в административном порядке².

Деятельность чинов полиции по обеспечению соблюдения правил о регистрации граждан по месту пребывания постоянно находилась на контроле руководства полицейских органов. Об этом можно судить, в частности, по содержанию приказов полицмейстеров городских полиций Кубанской области.

Приказом полицмейстера Екатеринодара № 86 от 10 апреля 1915 г. сверхштатным помощникам приставов вменялось в обязанность при посещении домовладельцев по делам взыскания городских налогов одновременно производить осмотр домовых книг. В случае обнаружения неисправного ведения книг (невнесение сведений о новых жильцах или невыписка выбывших) предписывалось немедленно составлять протоколы, которые должны предоставляться приставам соответствующих частей для возбуждения ходатайства о применении к виновным административных взысканий³.

¹ ГА КК. – Ф. 445. – Оп. 1. – Д. 3180. – Л. 389, 389 об.

² ГА КК. – Ф. 449. – Оп. 10. – Д. 4. – Л. 94, 95 об.

³ ГА КК. – Ф. 449. – Оп. 10. – Д. 4. – Л. 209.

В приказе полицмейстера Екатеринодара № 207 от 22 июня 1915 г. говорилось, что: «До сведения моего дошло, что многие из домовладельцев не дают сведений, как о приезжающих, так и отъезжающих лицах, почему лица эти по адресному столу совсем не значатся. Это показывает, что чины полиции совсем не производят внезапной проверки домовых книг, что является единственным средством заставить домовладельцев быть исправными в отношении доставленных сведений о приезжающих и отъезжающих. Самое существование домовых книг и адресного стола при таком ведении дела теряет всякий смысл». Далее приставам предлагалось «возможно чаще как лично, так и через своих помощников устраивать внезапные проверки домовых книг и в случае обнаружения неисправности в записях немедленно составлять протоколы». Протоколы надлежало представлять полицмейстеру о наложении взысканий на виновных¹.

В приказе полицмейстера Екатеринодара № 237 от 7 июля 1915 г. отмечалось, что некоторые домовладельцы не соблюдают обязательных постановлений о доставлении в части адресных листков на прибывших и выбывших жильцов, при этом протоколы о привлечении виновных к ответственности от приставов к полицмейстеру не поступали. Приставам Екатеринодара предписывалось принять меры к привлечению виновных к ответственности².

¹ ГА КК. – Ф. 449. – Оп. 10. – Д. 4. – Л. 180.

² ГА КК. – Ф. 449. – Оп. 10. – Д. 4. – Л. 188.

А.П. Оганесян,

аспирант Российского университета дружбы народов

УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ДОКУМЕНТООБОРОТА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ

Охрана официального документооборота в сфере миграции является неотъемлемой частью контроля миграционных процессов. Несмотря на то, что на законодательном уровне рассматриваемый состав преступления не относится к коррупционным, так как не указан в качестве таковых в Памятке об ограничениях, запретах и обязанностях работников организаций, находящихся в ведении Федерального агентства по государственным резервам, установленных в целях противодействия коррупции, утвержденной Росрезервом 22 декабря 2017 г., мы придерживаемся противоположной позиции. Отталкиваясь от умозаключения М.А. Беловой, которая утверждает, что приказ ФМС России от 18 декабря 2009 г. № 357 «О порядке уведомления федеральными государственными служащими системы ФМС России о фактах обращения в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений, регистрации таких уведомлений и организации проверки содержащихся в них сведений» издан целенаправленно и свидетельствует о том, что сотрудники органов ФМС России находятся в «зоне» коррупционного воздействия¹. Следует отметить, что данное преступление посягает не только на отечественные правовые отношения, но и на международные отношения.

Статья 292.1 Уголовного кодекса Российской Федерации² «Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации» относится к разделу УК РФ «Преступления против государственной власти», где предметом является официальный документ государственного образца, удостоверяющим личность – паспорт гражданина Российской Федерации (незаконно выданный), а также другие документы, способствующие получению незаконного получения гражданства Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность

¹ Белова М.А. Незаконная выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства паспорта гражданина Российской Федерации или внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РУДН, 2011. – С. 43.

² Далее – УК РФ.

гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» паспорт является основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации. В связи с чем Е.Ю. Сабитова относит паспорт к важным личным документам¹.

Статья 292.1 УК РФ была введена в действующий УК РФ Федеральным законом от 8 апреля 2008 г. № 43-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации». Связано это с дополнением составов преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. На сегодняшний день существуют предпосылки совершенствования уголовно-правовых норм, охраняющих миграционный режим в Российской Федерации. В.Н. Гладких указывает на объективные причины, побудившие законодателя внести изменения в главу 30 УК РФ в виде ст. 292.1 УК РФ:

- проблема нелегальной и криминальной миграции, представляющей собой угрозу национальной безопасности Российской Федерации;
- проблема повышения эффективности уголовной ответственности за преступления в сфере государственных правоотношений, а именно: незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации и внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации;
- отсутствие нормы в УК РФ, предусматривающей ответственность за данные деяния².

С указанными объективными причинами нельзя не согласиться.

В.В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации отметил, что: «... самый эффективный способ борьбы с коррупцией – развитие гражданского общества и свобода средств массовой информации... Борьба с коррупцией – это задача всего общества»³. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации обязательно для исполнения всеми органами власти, поэтому ежегодно после обязательного указанного мероприятия происходит активизация и корректировка деятельности в государственных органах управления при постановке и решения задач на следующий год. В этом же Послании Президента Российской Федерации указано, что необходимо

¹ Сабитова Е.Ю. Документы как объективный признак составов преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – С. 162.

² Гладких В.Н. Уголовно-правовые проблемы незаконной выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесения заведомо ложных сведений в документы, повлекшего незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2011. – С. 205.

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. – 2015. – 4 декабря.

уделать особое внимание в программах кандидатов в депутаты вопросам противодействия коррупции... Коррупция – препятствие для развития России»¹. И с этим нельзя не согласиться.

Депутаты, совершенствуя антикоррупционное законодательство, выполняя задачи, поставленные Президентом Российской Федерации, безусловно, начинают с анализа действующего законодательства.

В августе 2016 года было предложено внести изменения проектом Федерального закона № 1142245-6 в ст. 73 УК РФ о назначении реального срока лишения свободы и об отказе в применении «условного осуждения к лицам, совершившим коррупционные преступления»², куда было отнесено и применение ст. 292.1 УК РФ «Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации». В пояснительной записке сказано, что коррупция является одной из системных угроз безопасности общества и государства, поэтому принятие указанного проекта необходимо для усиления защиты наших граждан, общества и государства в целом от преступлений коррупционной направленности, в том числе в информационной среде, посягающих на официальный документооборот в сфере миграции.

Статья 292.1 УК РФ относится к главе 30 УК РФ. В теории уголовного права данный состав выделен в разряд должностных преступлений. На сегодняшний день позиция законодателя является весьма дискуссионной, так как такое деление основано лишь на том, что в качестве субъекта преступления выделяется должностное лицо, а остальные элементы состава преступления при разграничении преступлений законодатель «выводит из поля зрения». Однако при классификации преступлений в первую очередь внимание уделяется объекту, то есть тем общественным отношениям, на которые направлено посягательство. Поскольку ст. 292.1 УК РФ имеет коррупционную направленность, то за счет нее и возрастает степень общественной опасности и противоправность деяния.

Родовым объектом ст. 292.1 УК РФ выступает государственная власть (в широком смысле слова), как всесторонне управляющее воздействие на различные субъекты (физические и юридические лица) со стороны государства.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 декабря 2015 г. // Российская газета. – 2015. – 4 декабря.

² О внесении изменения в статью 73 Уголовного кодекса Российской Федерации в части отмены применения условного осуждения к лицам, совершившим коррупционные преступления: проект Федерального закона № 1142245-6 [Электронный ресурс] // URL: <http://asozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 23 мая 2018 г.).

Видовым объектом ст. 292.1 УК РФ выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе осуществления государственной власти (государственная власть в узком смысле этого слова), а также интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления¹.

Непосредственным объектом преступления ст. 292.1 УК РФ является общественные отношения в сфере деятельности публичного аппарата власти и управления по предоставлению гражданства Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства.

В.Н. Гладких рассматривает в качестве непосредственного объекта общественные отношения, регулирующие порядок выдачи паспорта гражданина Российской Федерации и других документов для приобретения гражданства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства (апатридами), порядок управления в сфере их миграции, а также авторитет органов государственной власти и органов местного самоуправления².

Л.А. Букалерева определяет непосредственный объект как законный официальный документооборот, осуществляемый должностными лицами, а также государственными служащими и служащими органов местного самоуправления, не являющимися должностными лицами³.

М.А. Белова определяет в качестве непосредственного объекта общественные отношения в сфере регламентированной законодательством деятельности публичного аппарата власти и управления в сфере миграции, а именно: при предоставлении гражданства Российской Федерации иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Дополнительный объект определен как нормативно установленный оборот официальных документов в органах государственной и муниципальной службы⁴.

¹ Качалов В.В. Общая характеристика преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления // Современные проблемы квалификации преступлений: сборник научных статей. – М.: ИД Юриспруденция, 2017. – С. 247.

² Гладких В.Н. Уголовно-правовые проблемы незаконной выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесения заведомо ложных сведений в документы, повлекшего незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на-Дону, 2011. – С. 62.

³ Букалерева Л.А. Информационные преступления в сфере государственного и муниципального управления: законотворческие и правоприменительные проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 145.

⁴ Белова М.А. Незаконная выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства паспорта гражданина Российской Федерации или внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011, РУДН. – С. 87.

А.В. Бриллианов в качестве дополнительного объекта выделяет установленный порядок нахождения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации¹.

Обозначенная статья предусматривает две части:

1. Незаконная выдача должностным лицом или государственным служащим паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства, а равно внесение должностным лицом, а также государственным служащим или муниципальным служащим, не являющимся должностным лицом, заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации.

2. Неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом или государственным служащим своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства либо незаконное приобретение гражданства Российской Федерации.

По мнению И.Я. Козаченко и Г.П. Новоселова, ч. 1 и ч. 2 ст. 292.1 УК РФ с точки зрения законодательной конструкции достаточно сложно соотносятся друг с другом². Так, ч. 1 имеет схожие признаки со злоупотреблением должностным положением (ст. 292 УК РФ), а ч. 2 – смежные признаки с халатностью (ст. 293 УК РФ). Однако данный состав выделен специально законодателем с учетом особенностей бланкетного характера норм. Предметом указанного преступления является паспорт гражданина Российской Федерации, который удостоверяет не только личность, но и принадлежность лица к государству, то есть гражданство, представляющее собой наличие правовой связи между гражданином и государством, выражающейся в наличии прав и обязанностей³. Незаконной выдачей такого паспорта будет выдача только по отношению к иностранному гражданину (иностранному подданному) или лицу без гражданства. На основании Указа Президента Российской Федерации от 13 марта 1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации» и постановления Правительства Российской Федерации от 8 июля 1997 г. № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца

¹ Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А.В. Бриллианова. – М.: Проспект, 2016. – С. 985.

² Козаченко И.Я., Новоселов Г.П. Уголовное право. Особенная часть: учебник для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2017. – С. 200.

³ Бродневская Я.В. Значение предмета преступления при квалификации по ст. 327 УК РФ // Журнал российского права. – 2009. – № 2.

«бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» паспорт гражданина Российской Федерации – это основной документ, удостоверяющий личность, который обязаны иметь при себе все граждане Российской Федерации, достигшие 14 лет, проживающие на территории Российской Федерации. Глава 2 указанного постановления Правительства Российской Федерации регламентирует выдачу, замену паспортов и пользование ими. Статья 10 говорит о выдаче и замене паспорта соответствующими органами, а именно: органами Министерства внутренних дел Российской Федерации по месту жительства. Паспорт Российской Федерации выдается только гражданам Российской Федерации. Выдача паспорта Российской Федерации иностранным гражданам (иностранным подданным) или лицам без гражданства на основании действующего законодательства Российской Федерации не предусмотрена.

Существует позиция ученых, которая значительно расширяет предмет преступления, включая в него документы, оформленные для получения права на приобретение гражданства Российской Федерации:

- вид на жительство;
- один из документов, подтверждающих наличие у иностранного гражданина или лица без гражданства законного источника средств к существованию (справка о доходах физического лица, декларация по налогам на доходы физических лиц с отметкой налогового органа, справка с места работы, трудовая книжка и др.);
- документ дипломатического представительства или консульского учреждения иностранного государства в Российской Федерации, подтверждающий обращение лица об отказе от имеющегося иного гражданства (за исключением случаев, когда лицо состоит в гражданстве государства, с которым существует международный договор Российской Федерации, предусматривающий возможность сохранения имеющегося иного гражданства при приобретении гражданства России);
- один из документов, подтверждающих владение лицом русским языком (документ государственного образца о получении образования или сертификат о прохождении тестирования по русскому языку, выданным образовательным учреждением на территории Российской Федерации, и др.);
- иные документы в зависимости от основания приобретения гражданства¹.

Объясняется данная позиция тем, что для возникновения правоотношений необходимо условие предоставления совокупности документов, свидетельствующих об отдельных юридических фактах².

¹ Уголовное право России / под ред. Н.Г. Кадникова. – М., 2018. – С. 667.

² Романова В.В. Служебный подлог: учебное пособие. – СПб., 2017. – С. 14.

Объективная сторона незаконной выдачи должностным лицом или государственным служащим паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства – это действие, а именно: факт незаконной выдачи паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину (иностранному подданному) или лицу без гражданства соответствующими лицами (должностное лицо, государственный служащий). Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства состоит в выдаче паспорта без приобретения такими лицами гражданства в установленном законодательном порядке, то есть в отсутствие решения о приобретении гражданства, принятого полномочным органом Российской Федерации.

В.И. Омигов определяет незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации как нарушение требований, предъявляемых к порядку выдачи документа и закрепленных в нормативных правовых актах. М.А. Белова относит к этим действиям оформление и выдачу паспорта без соответствующих юридических оснований¹.

В ст. 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» указано, что иностранный гражданин – это физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства.

Иностранцы граждане и лица без гражданства вправе находиться на территории Российской Федерации на основании следующих документов: миграционной карты, разрешения на временное проживание, вида на жительство. Временно проживающий в Российской Федерации иностранный гражданин или лицо без гражданства – это лица, прибывшие в Российскую Федерацию на основании визы или в порядке, не требующем получения визы, и получившие миграционную карту, но не имеющие вида на жительство или разрешения на временное проживание.

Состав преступления ст. 292.1 УК РФ по конструкции формальный. Преступление окончено с момента фактической передачи паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства и получение его данным лицом². Итак, рассмотрим одно из альтернативных действий, определенных в ч. 1 ст. 292.1 УК РФ – внесение должностным лицом, а также государственным служащим или муни-

¹ Белова М.А. Незаконная выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства паспорта гражданина Российской Федерации или внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РУДН, 2011. – С. 108.

² Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А.В. Бриллиантова. – М.: Проспект, 2016. – С. 987-988.

ципальным служащим, не являющимся должностным лицом, заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации.

Для установления признаков преступления необходимо определить незаконность выдачи паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства. Законодатель подразумевает здесь внесение заведомо ложных сведений, влекущее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации. И.Я. Козаченко и Г.П. Новоселов указывают на особенность предмета преступления, побудившую законодателя выделить данный состав преступления¹. В этом случае предметом подлога выступают документы (рассмотрены выше), наличие которых предшествует получению гражданства Российской Федерации.

Объективная сторона преступления включает в себя три элемента:

1. Деяние в форме действия – внесение в документ, являющийся основанием к приобретению гражданства Российской Федерации, заведомо ложных сведений.

2. Последствие – выражается в незаконном приобретении гражданства. В соответствии со ст. 37 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» гражданство Российской Федерации приобретается со дня принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации соответствующего решения.

3. Причинно-следственная связь между совершенным деянием и наступившим последствием. Для привлечения лица к ответственности необходимо установить, что незаконное приобретение гражданства Российской Федерации явилось следствием внесения в документ не соответствующих действительности и не дающих право на приобретение гражданства Российской Федерации сведений.

Г.Ф. Поленов считает, что подложными являются документы, не соответствующие истине, искажающие или скрывающие ее, то есть имеющие ненадлежащий источник происхождения, либо свидетельствующие о несуществующих фактах, либо искаженно свидетельствуют о действительных фактах².

Следует отметить, что ложные сведения вносятся не только уже в составленный документ, но и во вновь создаваемый, так как сам процесс подготовки (создания, составления) заключается именно во внесении и оформлении сведений³. Действия лица заключаются в введении в заблуждение,

¹ Козаченко И.Я., Новоселов Г.П. Уголовное право. Особенная часть: учебник для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2017. – С. 201.

² Поленов Г.Ф. Ответственность за преступления против порядка управления. – М., 1966. – С. 106.

³ Романова В.В. Служебный подлог: учебное пособие. – СПб., 2017. – С. 17.

а именно: заведомом включении ложных сведений, намеренном искажении событий. Справедливо указывает А.Н. Харченко на то, что подлог может включать подделку подписи должностных лиц, что в дальнейшем влечет наступление преступных последствий¹. Ю.В. Щеголев придерживается следующей позиции о том, что «материальный и интеллектуальный подлог в действительности не всегда присутствуют в чистом виде. Нередко подобные подлоги «переплетаются» при изготовлении одного документа, или, как правило, «пакета» документов. Иными словами, при создании подложного документа субъект использует как физические приемы подделки, так и имеющиеся у него правовые или фактические возможности»². В практической деятельности правоохранительные органы не всегда определяют совокупность преступлений, квалифицируя эти действия как одно преступление, что является ошибкой и влияет на назначение лицу наказания.

Состав преступления ч. 1 ст. 292.1 УК РФ по конструкции формальный. Преступление является оконченным с момента принятия полномочным органом, ведающим делами о гражданстве Российской Федерации, решения о приобретении гражданства³.

Субъективная сторона ч. 1 ст. 292.1 УК РФ характеризуется виной в форме прямого умысла. Виновное лицо осознает, что незаконно выдает паспорт гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства, и желает совершить данное действие⁴.

Преступление, обозначенное в ч. 2 ст. 292.1 УК РФ предусматривает неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом или государственным служащим своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства либо незаконное приобретение гражданства Российской Федерации. Обозначенное преступление имеет свои особенности. Здесь предусмотрен альтернативный вариант развития преступления.

В одном случае Т.Д. Устинова считает, что «преступление выражается в действии – оформлении и выдаче паспорта гражданина Российской Федерации лицу, которое не приобрело в установленном законом порядке

¹ Харченко А.Н. Служебный подлог и его специальные разновидности в системе преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ): дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2012. – С. 41.

² Щеголев Ю.В. Виды подлога документов: уголовно-правовой аспект // Правоведение. – 2000. – № 2. – С. 198-207.

³ Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А.В. Бриллиантова. – М.: Проспект, 2016. – С. 989-990.

⁴ Там же.

гражданство Российской Федерации до получения паспорта, что является незаконным»¹. Здесь рассматривается оформление документов и (или) внесение заведомо ложных сведений, которые впоследствии приведут к праву на получение паспорта гражданина Российской Федерации. Состав преступления ч. 2 ст. 292.1 УК РФ очень схож со ст. 293 УК РФ по выполнению действий, однако разница данных составов заключается в наступивших последствиях. Так, в ст. 293 УК РФ этими последствиями являются: причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства. В ч. 2 ст. 292.1 УК РФ преступные последствия выражены в незаконной выдаче паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства либо незаконное приобретение гражданства Российской Федерации². М.А. Белова считает, что ч. 2 ст. 292.1 УК РФ является разновидностью ст. 293 УК РФ, предлагая внести изменения в статью «Халатность», включив действия ч. 2 ст. 292.1 УК РФ в ее состав³. Однако данная позиция является дискуссионной, так как законодательная конструкция этих статей свидетельствует о разных действиях и не допускает «смещения» понятий. Такая дефиниция может привести к нечеткости и сложности в квалификации и разграничения обозначенных преступлений.

В другом случае действия объективной стороны преступления представлены комментарием к УК РФ «Незаконная выдача паспорта гражданину Российской Федерации иностранному гражданину или лицу без гражданства состоит в выдаче паспорта без приобретения такими лицами гражданства в установленном законодательством порядке, то есть в отсутствие решения о приобретении гражданства, принятого полномочным органом Российской Федерации»⁴ – получение паспорта гражданина без наличия гражданства Российской Федерации.

Субъективная сторона преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 292.1 УК РФ, характеризуется неосторожной формой вины в виде легкомыслия или небрежности. Виновный предвидит возможность наступления общественно опасных последствий деяния, совершенного им вследствие недоб-

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. А.И. Рарог. – М., 2013. – С. 747.

² Козаченко И.Я., Новоселов Г.П. Уголовное право. Особенная часть: учебник для академического бакалавриата. – М.: Юрайт, 2017. – С. 201.

³ Белова М.А. Незаконная выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства паспорта гражданина Российской Федерации или внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РУДН, 2011. – С. 122.

⁴ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А.В. Бриллиантова. – М., 2015. – С. 826.

росовестного или небрежного отношения к службе, но без достаточных к тому оснований самонадеянно рассчитывает на их предотвращение (легкомыслие), либо не предвидит возможности наступления опасных последствий, хотя при необходимой внимательности и предусмотрительности должен был и мог их предвидеть (небрежность)¹. Следует отметить, что зарубежное законодательство фактически не предусматривает ответственность при неосторожной форме вины. В современном российском законодательстве считается, что лицо, назначенное на должность и наделенное определенными полномочиями или функциями управления, обладает всеми необходимыми знаниями, что исключает возможность совершения ошибок, влекущих наступление преступных последствий.

А. Безерхов и К. Серержкина утверждают, что должностное лицо будет нести ответственность за должностное бездействие в случае, когда в его поведении начинают преобладать безразличие и равнодушие к социальному смыслу, назначению и последствиям своей деятельности, нежелание выражать законные интересы управляемых и неспособность обеспечить надлежащую реализацию последних.

Состав преступления ч. 1 ст. 292.1 УК РФ по своей конструкции имеет некоторые общие черты со ст. 292 УК РФ. Необходимо отметить, что при отграничении ст. 292 УК РФ от ч. 1 ст. 292.1 УК РФ используются правила квалификации конкуренции общей и специальной нормы. В ст. 292.1 УК РФ специально выделена цель преступления – незаконная выдача паспорта² (лицо, совершающее преступление, стремится к данному результату). Общим признаком вышеобозначенных статей является мотив – совершение преступления из корыстной или личной заинтересованности, которые напрямую не прописаны в статье УК РФ, однако подразумеваются. М.А. Белова высказывает позицию о выделении обозначенных мотивов в УК РФ³. Однако возможно их прописать на уровне судебного толкования и разъяснения Пленума Верховного Суда Российской Федерации. А.И. Чуачаев и А.Г. Князев⁴ отмечают, что мотивы для квалификации значения не имеют, однако в зависимости от ситуации могут свидетельствовать о совокупности преступлений (например, совокупность со ст. 290 УК РФ).

¹ Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А.В. Бриллиантова. – М.: Проспект, 2016. – С. 988.

² Савенко И.А. Правовая интерпретация служебного подлога как разновидности коррупционной должностной деятельности // Общество и право. – 2014. – № 2 (48). – С. 96.

³ Белова М.А. Незаконная выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства паспорта гражданина Российской Федерации или внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РУДН, 2011. – С. 139.

⁴ Грачева Ю.В., Князев А.Г., Чуачаев А.И. Комментарий к изменениям и дополнениям Уголовного кодекса Российской Федерации (2014-2017). – М.: НИЦ Инфра-М, 2017.

М.А. Белова исключает какие-либо мотивы, кроме корыстных и личных, предлагая обозначить их законодательно¹. А.Н. Харченко выделяет и относит к личным мотивам, например, «чувство ложно понятого товарищества», что весьма справедливо и актуально².

В уголовном праве существует позиция о присутствии в субъективной стороне преступления такого мотива, как «ложно понятых интересах службы». Так, Б.В. Здравомыслов отмечал, что при совершении преступления, предусмотренного ст. 175 УК РСФСР, отсутствует состав преступления, когда лицо ложно понимает интересы службы³. А.Н. Харченко придерживается позиции, что такой мотив, как ложно понятые интересы службы может относиться к личным побуждениям⁴. Лицо должно в своей деятельности руководствоваться нормативными правовыми актами, в силу чего не допускать ошибок в оформлении документов. При квалификации оценка действий лица происходит исходя из мотива личной заинтересованности, который носит расширительный характер трактовки. Поэтому при квалификации действий лиц, соглашаясь с А.Н. Харченко, их можно отнести к «иной личной заинтересованности». Также он предлагает ввести следующие определения: «иная личная заинтересованность» – это любая некорыстная мотивация, противоречащая цели, задачам и принципам деятельности государственной и муниципальной служб, и являющаяся выгодной для конкретного субъекта; «ложно понятые интересы» – это мотив поведения лица, относящийся и к иным личным побуждениям⁵.

Органы и должностные лица, уполномоченные на выдачу паспорта гражданина Российской Федерации и документов, повлекших незаконное приобретение гражданства Российской Федерации, мотивация которых составляла корыстные побуждения, некомпетентность, слабая профессиональная подготовка или даже обычная ошибка, должны полностью нести ответственность за незаконное оформление, выдачу паспорта гражданина

¹ Белова М.А. Незаконная выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства паспорта гражданина Российской Федерации или внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РУДН, 2011. – С. 138.

² Харченко А.Н. Служебный подлог и его специальные разновидности в системе преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ): дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2012. – С. 222.

³ Уголовное право Российской Федерации. Особенная часть: учебник для вузов / под ред. Б.В. Здравомыслова. – М.: Юрист, 2001. – С. 550.

⁴ Харченко А.Н. Служебный подлог и его специальные разновидности в системе преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ): дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2012. – С. 220.

⁵ Там же.

Российской Федерации и других документов, повлекших незаконное приобретение гражданства Российской Федерации, в том числе должна присутствовать неотвратимость наказания.

А.Э. Жалинский придерживается позиции, что в ч. 2 ст. 292.1 УК РФ объективная сторона представлена в виде действий и бездействий, составляющих халатность¹.

М.А. Белова считает, что при квалификации действий лица необходимо определить перечень служебных полномочий должностного лица и установить обязанности, которые не выполняются без уважительных причин. Неверное определение данных обстоятельств уголовного дела может вести к ошибкам в квалификации.

Бездействие является одной из форм противоправного деяния, заключающееся в неисполнении или ненадлежащем исполнении лежащей на лице обязанности либо в не воспрепятствовании наступлению последствий, которые лицо обязано было и могло предотвратить². Б.В. Волженкин пишет, что неисполнение должностным лицом обязанностей по службе – это их неиспользование.

А. Чучаев отмечает, что окончание преступного бездействия обуславливается его пресечением правоохранительными органами, явкой с повинной, прекращением обязанности действовать определенным образом, возникновением обстоятельств, исключающих возможность выполнения требуемых действий³. Так, согласно приговору Целинского районного суда Ростовской области от 18 октября 2011 г. Д.Н. Даниленко привлечен к уголовной ответственности по ч. 2 ст. 292.1 УК РФ. Д.Н. Даниленко ненадлежаще исполнял свои должностные обязанности, недобросовестно и небрежно относился к своим служебным обязанностям в период времени с 9 часов 00 минут 28 сентября 2010 г. по 18 часов 00 минут 10 ноября 2010 г., что повлекло незаконное документирование паспортом гражданина Российской Федерации Б., являющегося лицом без гражданства. Преступление совершено при следующих обстоятельствах. Временно исполняющий обязанности начальника отделения <...> МО УМФС России с 25 мая 2010 г. по 16 ноября 2010 г. Д.Н. Даниленко, находясь на рабочем месте, не надлежаще исполнил свои должностные обязанности, а именно: недобросовестно и небрежно проверил материал, являющийся основанием для выдачи Б. паспорта гражданина Российской Федерации, представлен-

¹ Жалинский А.Э. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. – М.: Изд-во «Городец», 2010. – С. 913.

² Белова М.А. Объективные признаки состава преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 292.1 УК РФ // Бизнес в законе. – 2010. – № 5. – С. 99.

³ Уголовное право Российской Федерации. Общая часть: учебник / под ред. Л.В. Иногамовой-Хегай, Л.И. Рарога, А.И. Чучаева. – М.: Инфра-М, 2008.

ный сотруднику К., несмотря на то, что заявление Б. о замене паспорта было принято ненадлежащим лицом. Запрос от имени временно исполняющего обязанности начальника отделения <...> МО УФМС России Д.Н. Даниленко в отделение № ОУФМС России об утверждении обоснованности выдачи Б. паспорта гражданина Российской Федерации и предоставлении копии заявления последнего о выдаче (замене) паспорта (Ф-1П) был направлен раньше на четыре месяца, чем поступило заявление Б. на обмен паспорта взамен испорченного, а также подписан ненадлежащим лицом ответ из отделения № МО УФМС России с подтверждением необоснованности документирования Б. паспортом гражданина Российской Федерации и приложением копии заявления Ф-1П поступил в отделение МО УФМС России на три месяца раньше, чем поступило заявление Б., и указанный ответ вместе с заявлением Ф-1П был заверен печатью (красного цвета), не предназначенной для проставления ее на ответы. Требование ИЦ ГУВД в отношении Б. было истребовано раньше за 4 дня до поступления заявления Б. на замену паспорта. Требование ГИАЦ МВД России, которое в соответствии с законодательством необходимо приобщать к проверочному материалу, отсутствовало. Не сверившись (в соответствии с требованием циркуляра № <...>, с которым Д.Н. Даниленко был ознакомлен 1 февраля 2010 г.) с предоставленными ФМС России списками паспортов, выданными в нарушение установленного порядка и объявленных в розыск, согласно которым паспорт признан незаконно выданным, и не предвидя возможности наступления общественно опасных последствий, утвердил заключение об обоснованности документирования Б. паспортом гражданина Российской Федерации, а также принял решение о документировании Б. паспортом гражданина Российской Федерации. Однако при необходимой внимательности и предусмотрительности он должен был и мог визуально определить подлинность документов, являющихся основанием для выдачи и замены паспорта, и предвидеть наступление общественно опасных последствий в виде незаконной выдачи паспорта.

Таким образом, в результате ненадлежащего исполнения своих обязанностей временно исполняющим обязанности начальника отделения МО УФМС России Д.Н. Даниленко, Б., не являющийся по данным УФМС России гражданином Российской Федерации и не имеющий гражданства, то есть фактически являясь лицом без гражданства, был документирован паспортом гражданина Российской Федерации¹.

Безусловно, рассуждая в общем о практике применения данной нормы, следует отметить, что здесь основным отграничением ч. 2 от ч. 1

¹ Приговор Целинского районного суда Ростовской области от 18 октября 2011 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/21403077/> (дата обращения: 12 января 2018 г.).

ст. 292.1 УК РФ является субъективная сторона преступления и возможность доказывания вины лица в процессе. Однако в вышеуказанном примере налицо прямой умысел, так как ситуация оформления ненадлежащих документов Д.Н. Даниленко произошла не из-за ошибок в работе или некомпетентности, а из-за умышленного направления запросов в различные подразделения раньше срока для получения скорейшим образом этих документов. Поэтому вопрос об отграничении двух составов ст. 292.1 УК РФ является дискуссионным. Решением данного вопроса, на наш взгляд, будет правильное установление умысла лица и направленности его действий в процессе досудебного производства, что в дальнейшем исключало бы ошибки судебной практики.

Субъектом преступления в ч. 1 ст. 292.1 УК РФ является (исходя из самой диспозиции) должностное лицо, а также государственный служащий или муниципальный служащий, не являющийся должностным лицом. В ч. 2 ст. 292.1 УК РФ – это должностное лицо или государственный служащий. Следует согласиться с В.Н. Гладких, который предлагает в ч. 2 добавить в качестве субъекта муниципального служащего, не являющегося должностным лицом¹.

М.А. Белова высказывает мнение о том, что важно закрепить в уголовном законодательстве более четкие специальные признаки субъекта преступления, исключив тем самым неоднозначное толкование. Следует согласиться, что необходимо сформулировать одно определение, включающее в себя три вида. Предлагается классифицировать на уровне нормативных правовых актов всю систему государственных и муниципальных служащих. Решение данной задачи на сегодняшний день весьма затруднительно в силу большого нагромождения законов².

Изучив судебную практику, можно констатировать, что субъектом данного преступления достаточно часто является высокопоставленное должностное лицо. Например, В.И. Кривошеев, являясь начальником отделения УФМС России по Краснодарскому краю в Апшеронском районе, расположенном по адресу: Краснодарский край, г. Апшеронск, совершил три эпизода незаконной выдачи должностным лицом паспорта гражданина Российской Федерации иностранным гражданам, а именно: гражданам Республики Грузия. Граждане Республики Грузия подали заявление о при-

¹ Гладких В.Н. Уголовно-правовые проблемы незаконной выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшего незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на Дону, 2011. – С. 93.

² Белова М.А. Незаконная выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства паспорта гражданина Российской Федерации или внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РУДН, 2011. – С. 137.

обретении им паспорта гражданина Российской Федерации, без получения гражданства Российской Федерации. В.И. Кривошеев, обладая в соответствии с п. 2.11.1 должностной инструкции полномочиями по осуществлению регистрационного учета граждан, выдаче и замене паспортов граждан Российской Федерации и иных документов, удостоверяющих личность, в соответствии с Административным регламентом Федеральной миграционной службы Российской Федерации по представлению государственной услуги по выдаче, замене и по исполнению государственной функции по учету паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации», утвержденным приказом МВД России № 1105 от 28 декабря 2006 г., а именно:

- рассматривать и проверять поступившие от иностранных граждан документы;
- после проверки представленных документов принимает решение о выдаче паспорта, о чем делает соответствующую запись в заявлении о выдаче паспорта по форме № 1П, которое передает сотруднику, ответственному за оформление паспорта;
- проверять полноту и правильность оформления подготовленных к выдаче паспортов, после чего проставляет свою подпись и печать;
- вручения паспорта лично гражданину.

Осознавая, что граждане Республики Грузия не имеют законных оснований, а именно: документы, свидетельствующие о получении гражданства Российской Федерации, В.И. Кривошеев, реализовывая свой умысел на незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину, умышленно подписал и незаконно выдал подготовленный во исполнение его распоряжения паспорт гражданина Российской Федерации в количестве трех штук¹.

Согласно п. «а» ч. 1 ст. 29, п. «е» ст. 30, п. «е» ст. 31 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»² решение вопроса в общем порядке о приеме в гражданство на основании ст. 13 ФЗ «О гражданстве», а также вопросы о восстановлении в гражданстве на основании ст. 15 ФЗ «О гражданстве» осуществляется Президентом Российской Федерации. Решение вопроса о приеме в гражданство в упрощенном порядке, предусмотренном ст. 14 ФЗ «О гражданстве», осуществляется территориальными органами ФМС России, а также дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями Россий-

¹ Приговор Апшеронского районного суда Краснодарского края от 31 мая 2012 г. по делу Кривошеева В.И. № 1-62/2012 [Электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/regular/doc/HTvqMbFjhmlK/> (дата обращения: 21 апреля 2018 г.).

² Далее – ФЗ «О гражданстве».

ской Федерации за пределами Российской Федерации (в случае, если лицо, подавшее заявление о приеме в гражданство, проживает за пределами Российской Федерации)¹.

Следует отметить, что процедура оформления и выдачи паспорта гражданина Российской Федерации носит поэтапный характер и осуществляется несколькими лицами: одно лицо составляет, другое – согласовывает, третье – утверждает. В своей совокупности данные действия имеют большое юридическое значение. Таким образом, возникает вопрос, можно ли действия по согласованию и утверждению официального документа рассматривать как реализацию субъектом своих функций. В.В. Романова пишет о том, что, если лицо уполномочено на удостоверение в официальном документе обстоятельств, а также выдачу и заверение различного рода документов, подтверждающих определенный юридический факт и влекущий последствие в виде выдачи паспорта Российской Федерации, то оно является субъектом преступления. Поэтому при наличии отдельных признаков вполне логично оценивать деяния по удостоверению, заверению и согласованию заведомо подложных документов как соисполнительство². В случае, когда незаконные действия, способствующие совершению преступления, реализованы не специальным субъектом, ответственность наступает по правилам о соучастии (например, когда лицо договаривается с должностным лицом о выполнении тех или иных действий в отношении третьего лица). Данная актуальная в современной правоприменительной практике позиция была представлена Б.В. Волженкиным и А.И. Чучаевым.

М.А. Белова предлагает включить в перечень субъектов, подлежащих ответственности по данной статье, нотариусов³. Однако данная позиция является дискуссионной, так как существует отдельная специальная норма, предусматривающая уголовную ответственность за неправомерную деятельность нотариусов (ст. 202 УК РФ «Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами» или ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями»).

В связи с чем необходимо дополнить ч. 1 ст. 292.1 УК РФ п. «а» следующим содержанием – совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной преступной группой.

¹ Уголовное право России. Части Общая и Особенная: учебник / под ред. А.В. Бриллиантова. – М.: Проспект, 2016. – С. 989.

² Романова В.В. Служебный подлог: учебное пособие. – СПб., 2017. – С. 21-22.

³ Белова М.А. Незаконная выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства паспорта гражданина Российской Федерации или внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РУДН, 2011. – С. 81.

Таким образом, статья 292.1 УК РФ «Незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации» относится не только к преступлениям нарушения официального документооборота в сфере миграции, но является неотъемлемой частью коррупционных преступлений.

Следует отметить, что на сегодняшний день репродуктивная борьба с коррупционной составляющей, посягающей на официальный документооборот в сфере миграции, состоит не только в ужесточении уголовных санкций, но также в обеспечении неотвратимости наказания для всех лиц. На практике наблюдается выборочное применение уголовно-правовых санкций. Например, в зависимости от занимаемой должности прослеживается явное снижение наказания со стороны суда, и, наоборот, для лиц, не обладающими должностными или служебными полномочиями, – суровость закона. Безусловно, принятие решения зависит не только от личности виновного, но и от наличия фактов по конкретному уголовному делу, подтверждающих те или иные обстоятельства.

Разъясняя и анализируя современную судебную практику, председатель Центрального районного суда г. Тулы А.В. Пушкин указывает на парадокс, который заключается в том, что за особо тяжкое преступление санкция предусматривает наказание за преступление небольшой тяжести. Такое положение справедливо объясняется гуманизацией уголовного законодательства. Однако он отмечает, что гуманизация, прежде всего, должна касаться лиц, впервые совершивших ненасильственные преступления небольшой или средней тяжести.

Нельзя не признать, что даже самый скрупулезный и индивидуальный подход к изучению личности осужденного не дает, да и не может дать суду достаточных оснований для решения вопроса о возможности его исправления в условиях, не связанных с изоляцией от общества. Ведь исправление преступника, это, прежде всего, изменение его сознания, корректировка мотивации на правомерное поведение.

Справедливость наказания – категория универсальная, распространяемая на виновное лицо, на потерпевшего и общество в целом¹. Так, «С.С.В. согласился с обвинением в том, что <Дата> около 17 часов 30 мин. в <адрес> с целью тайного хищения незаконно проник в дом по <адрес>, откуда похитил продукты питания: макаронные изделия на сумму 70 руб., две пачки чая на сумму 120 руб., полпачки соды пищевой на сумму 25 руб., 0,5 булки хлеба на сумму 10 руб., семечки и 40 кг картофеля на сум-

¹ Пушкин А.В. Парадоксы уголовного закона при назначении справедливого наказания (по материалам Тульской области) // Современные проблемы квалификации преступлений: сборник научных статей. – М., 2017. – С. 27.

му 1 000 руб., всего на сумму 1212,5 руб.»¹. В данном случае понятна мотивация преступления, но уголовное наказание в обвинительном приговоре было вынесено достаточно суровым – 1 год 7 месяцев лишения свободы в колонии общего режима. И это с учетом того, что хищение было признано судом неоконченным и квалифицировалось как покушение на хищение. (Кроме того, суд не признал значительного ущерба для потерпевшего.

Иной пример. Квалификация по ст. 292.1 УК РФ. По приговору Г. признан виновным за незаконную выдачу паспортов граждан Российской Федерации² и осужден за совершение 46 преступлений (эпизодов) совершенных с 4 февраля 2012 г. по 1 марта 2012 г. Судом было назначено наказание – 1 год 6 месяцев лишения свободы с лишением права занимать должности в подразделениях ФМС России сроком на 1 год 9 месяцев с отбыванием наказания в колонии-поселении. Причем ранее нижестоящий суд назначил лишение права занимать должности в подразделениях ФМС России сроком на 2 года, но при обжаловании в вышестоящей инстанции суд снизил это лишение права на 3 месяца.

Назначение одинаковых наказаний при разных последствиях (в одном случае – серьезных, а в другом – незначительных) и общественной опасности деяния формирует негативное отношение населения к судебной и другим ветвям власти, а также к правоохранительной системе в целом.

Следует согласиться с Л.А. Букаловой³, считающей, что для преступлений в сфере экономической деятельности, в том числе с признаками коррупционной направленности, целесообразней будет назначить такое наказание, как штраф. Обращаясь к должностным преступлениям, она указывает на продуктивность такого наказания, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Данные меры принуждения отражены в санкции ст. 292.1 УК РФ.

¹ Постановление Президиума Забайкальского краевого суда от 17 декабря 2015 г. № 44у-187/2015. Приговор: По п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ за кражу. Постановление: Приговор изменен частично, действия осужденного переqualифицированы на ч. 3 ст. 30, п. «а» ч. 3 ст. 158 УК РФ, наказание снижено, по совокупности приговоров назначено 2 года 1 месяц лишения свободы [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28 апреля 2018 г.).

² Постановление Президиума Ростовского областного суда от 27 ноября 2014 г. № 44у-256. Приговор: По 46 эпизодам по ч. 1 ст. 292.1 УК РФ за незаконную выдачу паспорта гражданина РФ. Постановление: Приговор изменен, осужденному снижено за каждое из 46 совершенных преступлений дополнительное наказание в виде лишения права занимать должности в подразделениях ФМС России [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28 апреля 2018 г.).

³ Букалова Л.А. Информационные преступления в сфере государственного и муниципального управления: законотворческие и правоприменительные проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С.134.

Как отмечает М.А. Белова¹, важно четко разграничивать ч. 1 и ч. 2 ст. 292.1 УК РФ, так как санкции разнятся – в первой части предусмотрено лишение свободы. Законодатель справедливо учитывает в ч. 1 ст. 292.1 УК РФ умышленный характер совершенного деяния, а также то, что зачастую данное преступление применяется в совокупности с иными составами преступлений, предусмотренными УК РФ.

Заключение о документе, подтверждающим гражданство Российской Федерации, выданным с нарушением установленного порядка, не всегда озвучивает виновность должностных лиц, что скрывает явный факт вины чиновников, и впоследствии для правопорядочного человека может усложнить законную процедуру получения документа, подтверждающего гражданство Российской Федерации.

Название статьи 292.1 УК РФ говорит о возможной совокупности со ст. 292 УК РФ «Служебного подлога» и (или) ст. 327 УК РФ «Подделки, изготовления или сбыт поддельных документов, государственных наград, штампов, печатей, бланков». На примере судебной практики мы можем найти подтверждение указанной совокупности. В апелляционной инстанции 15 марта 2015 г. по делу № 10-3145/15 рассматривалась жалоба адвоката осужденного К.Д. Долбадзе, где приговор оставили без изменения, а жалобу без удовлетворения. Х. (осужденный) «... признан виновным в том, что совершил покушение на организацию незаконной миграции, то есть в умышленных действиях, непосредственно направленных на организацию незаконного пребывания иностранных граждан в Российской Федерации, однако преступление не было доведено до конца по независящим от него обстоятельствам. Он же признан виновным в совершении пособничества в незаконной выдаче должностным лицом паспорта гражданина Российской Федерации иностранному гражданину (в совершении 12 преступлений)»². Из представленного можно сделать вывод о квалификации по ст. 292.1 УК РФ в совокупности с рядом других статей (соучастие, подделка документов и др.).

¹ Белова М.А. Незаконная выдача иностранному гражданину или лицу без гражданства паспорта гражданина Российской Федерации или внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. – М.: РУДН, 2011. – С. 154.

² Апелляционное определение Московского городского суда от 23 марта 2015 г. по делу № 10-3145/15. Приговор: По ст. 327 ч. 3, ст. 291 ч. 4 п. «б», ст. 30 ч. 3, ст. 322.1 ч. 1, ст. 33 ч. 5, ст. 292.1, ст. 322.1 ч. 2 п. «а» УК РФ за использование заведомо подложного документа (шесть преступлений), дачу взятки, покушение на организацию незаконной миграции, пособничество в незаконной выдаче должностным лицом паспорта, организацию незаконной миграции. Определение: Приговор оставлен без изменения [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 12 января 2018 г.).

Другой пример. Приговор по делу А.А. Деревянченко вынесен на основании отсутствия признаков преступления, предусмотренного ст. 292.1 УК РФ, но при наличии служебного подлога согласно ст. 292 УК РФ: «... осужден за то, что, являясь должностным лицом, осуществляющим функции представителя власти, а именно: участковым уполномоченным милиции отдела милиции № 1 УВД по г. Новочеркасску Ростовской области, использовал свои служебные полномочия вопреки интересам службы из иной личной заинтересованности, что повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан и охраняемых законом интересов общества и государства, а также осужден за служебный подлог, то есть внесение в официальные документы заведомо ложных сведений, совершенное из иной личной заинтересованности (при отсутствии признаков преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 292.1 УК РФ), повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан и охраняемых законом интересов общества и государства»¹.

В статью 292.1 УК РФ заложено понятие служебного подлога, поэтому при квалификации нет необходимости применять данную статью в совокупности со ст. 292 УК РФ, что подтверждает специфика предмета преступления из диспозиции ст. 292.1 УК РФ, указывая на объективную сторону преступления².

В.Н. Гладких справедливо замечает, что в анализируемой статье не предусмотрена ответственность за использование официального документа, полученного незаконным путем для приобретения гражданства Российской Федерации. Использование незаконно полученного паспорта гражданина Российской Федерации позволяет виновному легализовать законность пребывания на территории Российской Федерации, а также может повысить преступность³. В данном случае законодатель ограничился административной ответственностью (ст. 19.18 КоАП РФ «Представление ложных сведений для получения документа, удостоверяющего личность гражданина (паспорта) либо других документов, удостоверяющих личность или гражданство»).

Кроме того, следует увеличить санкции по ст. 292.1 УК РФ. Лишение свободы по данной статье предусмотрено только по ч. 1 – до пяти лет,

¹ Апелляционное постановление № 22-5935/2016 от 1 ноября 2016 г. по делу № 22-5935/2016 [Электронный ресурс] // URL: <http://sudact.ru/law/rf/statia-292.1/> (дата обращения: 12 января 2018 г.).

² Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А.В. Бриллиантова. – М., 2015. – С. 16.

³ Гладких В.Н. Уголовно-правовые проблемы незаконной выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшего незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на Дону, 2011. – С. 76.

в зависимости от обстоятельств, указанных в деле, и на усмотрение судьи. По ч. 2 вовсе отсутствует санкция в виде лишения свободы. Видится необходимым ввести в ч. 2 наказание в виде лишения свободы и определить минимальный срок лишения свободы – не менее одного года.

Соглашаясь с М.А. Беловой и В.Н. Гладких, предлагается внести изменения в виде дополнения статьи квалифицирующими признаками – совершение преступления группой лиц и совершение преступления организованной группой лиц¹. Однако следует отметить, что соучастие – это умышленное совершение преступления двумя и более лицами, а, следовательно, неосторожная форма вины, описанная в ч. 2 ст. 292.1 УК РФ, исключается. В связи с чем предлагается добавить квалифицирующие признаки в ч. 1 ст. 292.1 УК РФ, обозначив пунктом «а».

На наш взгляд, актуально выделить отдельный состав преступления, исключив тем самым смешение понятий и путаницу при квалификации. Необходимо ввести в УК РФ новую статью 327.2 «Незаконное использование, приобретение и (или) сбыт паспорта гражданина Российской Федерации». Также предлагаем включить в данный состав такой квалифицирующий признак, как наступление тяжких или особо тяжких последствий, поскольку сегодня при приобретении нового статуса иностранным гражданином или лицом без гражданства обозначенный подложный документ играет важную роль. Он не только определяет местонахождение лица на территории Российской Федерации, но и дает ему возможность трудоустройства, совершения гражданско-правовых сделок и т. д., которые впоследствии могут причинить ущерб гражданам и государству. Например, Сотрудница одного из подразделений ФМС России (Карачаево-Черкесской Республики) осуждена к пяти годам лишения свободы за незаконную выдачу паспорта террористке-смертнице, взорвавшей себя у одной из станций метро в г. Москве².

Использование подложных документов – это их предъявление или их представление. Предъявление означает ознакомление (демонстрацию, показ) с документом определенных лиц. При представлении документ передается, пересылается в определенную организацию и выходит из владения лица³. Л.А. Букалерева отмечает, что при использовании лицо должно быть осведомлено о ложности предоставляемых документов. Автор дает свое определение – это демонстрация его якобы юридического значения

¹ Гладких В.Н. Уголовно-правовые проблемы незаконной выдачи паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшего незаконную выдачу паспорта гражданина Российской Федерации дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов-на Дону, 2011. – С. 98.

² Там же. – С. 96-97.

³ Сабитова Е.Ю. Документы как объективный признак составов преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – С. 56.

официальным лицам, то есть как доказательство наличия прав или освобождения от обязанностей¹. Субъект, использующий поддельный документ, приобретает определенный статус – статус гражданина Российской Федерации, что влечет за собой определенные правовые последствия.

Е.Ю. Сабитова считает, что «приобретение документов для последующего сбыта» нуждается в криминализации в связи с высокой степенью общественной опасности, так как эти документы приобретаются для последующего совершения преступлений. Квалификация их приобретения (как приготовления к определенному преступлению) не соответствует общественной опасности приобретения поддельных документов и наказанию, которое в силу ч. 2 ст. 66 УК РФ не может превышать половины максимального срока или размера наиболее строгого вида наказания, предусмотренного статьей Особенной части УК РФ².

Сбыт документов – это возмездная или безвозмездная передача (отчуждение) документов другим лицам любым способом (например, путем продажи, обмена, дарения, обмена в уплату долга, в счет возмещения причиненных убытков и др.)³.

На основании вышеизложенного представляется обоснованным изложить ряд норм об ответственности за преступления, связанные с официальным документооборотом в сфере миграции (регистрационного учета по месту жительства и месту пребывания), в новой редакции.

«Статья 292.1. Незаконная выдача паспорта или иного документа, подтверждающего гражданство Российской Федерации

1. Незаконная выдача должностным лицом или государственным служащим паспорта или иного документа, подтверждающего гражданство Российской Федерации, совершенная группой лиц по предварительному сговору или организованной преступной группой, –

наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до пяти лет, либо лишением свободы на тот же срок.

2. Неисполнение или ненадлежащее исполнение должностным лицом или государственным служащим своих обязанностей вследствие не-

¹ Букалорова Л.А. Информационные преступления в сфере государственного и муниципального управления: законотворческие и правоприменительные проблемы: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2007. – С. 302.

² Сабитова Е.Ю. Документы как объективный признак составов преступлений: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2005. – С. 54.

³ Там же. – С. 55.

добросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло незаконную выдачу паспорта или иного документа, подтверждающего гражданство Российской Федерации, иностранному гражданину или лицу без гражданства, –

наказывается штрафом в размере до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо обязательными работами на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо лишением свободы на один год».

Также необходимо ввести в УК РФ ст. 327.2 «Незаконное использование, приобретение и (или) сбыт паспорта или иного документа, подтверждающего гражданство Российской Федерации»:

1. Незаконное использование паспорта или иного документа, подтверждающего гражданство Российской Федерации.

2. Незаконное приобретение и (или) сбыт паспорта или иного документа, подтверждающего гражданство Российской Федерации.

3. Деяния, предусмотренные ч. 1 и (или) ч. 2 настоящей статьи, повлекшие тяжкие последствия.

На уровне Верховного суда Российской Федерации разъяснить отдельные положения применения ст. 292.1, включив практику применения преступлений, посягающих на незаконный документооборот (используя классификацию преступлений, предложенную в диссертационном исследовании Л.А. Букаловой¹). В обозначенной статье описать такой мотив, как «ложно понятые интересы», включив их в иную личную заинтересованность лица. В предложенной к принятию ст. 327.2 УК РФ раскрыть понятие тяжкие последствия, под которыми понимается:

– совершение преступления лицом с использованием документа или когда посредством использования документа совершение преступления облегчается;

– незаконное занятие гражданином должности в государственных и муниципальных органах Российской Федерации;

– незаконное осуществление гражданином какой-либо деятельности;

– причинение значительного материального ущерба гражданину и т. д.

Также необходимо на уровне законодательства Российской Федерации ст. 292.1 УК РФ включить в перечень преступлений коррупционной направленности.

¹ Букалова Л.А. Информационные преступления в сфере государственного и муниципального управления: законотворческие и правоприменительные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2007. – С. 132.

Ю.Н. Сосновская,

доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент

Н.В. Михайленко,

доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА И РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

В современных условиях прогрессивного сотрудничества субъектов международного права, с одной стороны, и конфронтации их политических интересов – с другой, международные миграционные процессы наиболее остро затрагивают вопросы обеспечения национальной безопасности государств, порождая ряд проблем межнационального, социально-экономического, культурного и иного характера.

По данным Федеральной службы государственной статистики, количество прибывших в Российскую Федерацию мигрантов в 2017 году составило 578 511 человек, что на 20% больше, чем в 2016 году (482 241), из них 89% – из стран СНГ. Кроме того, в период с 2013 по 2017 год наблюдается резкое увеличение миграционного потока в Российскую Федерацию (+ 202%)¹.

Таким образом, иностранный миграционный поток, захлестнувший Российскую Федерацию в последние годы, вывел наше государство на одно из лидирующих позиций по количеству прибывающих мигрантов (в том числе нелегальных). Безусловно, миграционные процессы, с одной стороны, вносят значительный вклад в социально-экономическое и демографическое развитие России, однако, с другой – сопровождаются таким негативным явлением, как незаконная миграция, представляющим угрозу государственной и общественной безопасности².

¹ Международная миграция [Электронный ресурс] // URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/ (дата обращения: 23 мая 2018 г.).

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23 мая 2018 г.).

Основные направления государственной миграционной политики в области противодействия незаконной миграции конкретизированы в положениях Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года. В частности, обозначена необходимость создания и совершенствования системы иммиграционного контроля путем закрепления данного понятия в системе нормативных правовых актов Российской Федерации, определения компетентных органов и перечня соответствующих полномочий.

Федеральная миграционная служба России (до своей реорганизации) выступала в качестве основного органа исполнительной власти, реализующего положения данной концепции. Однако его деятельность сопровождалась рядом проблем, в том числе организационно-правового характера. Положением о Федеральной миграционной службе был закреплен принцип смешанного комплектования кадров органов ФМС России сотрудниками органов внутренних дел, федеральными государственными служащими и работниками, в связи с чем возникала сложность в определении правового статуса должностного лица ФМС, объема его полномочий при реализации мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции. В частности, должностные лица ФМС России законодательно не были наделены властными полномочиями по применению мер принудительного характера, таких как проверка документов, удостоверяющих личность, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия, применение ряда мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении и др. Более того, ФМС России не являлась субъектом осуществления оперативно-розыскной деятельности и, как следствие, не наделялась правом самостоятельного проведения отдельных мероприятий в ходе профессиональной деятельности, в связи с чем возникала постоянная необходимость привлечения сотрудников полиции. Соответственно, все эти факторы не позволяли эффективно реализовывать возложенные на ФМС России задачи по поддержанию правопорядка в сфере миграции путем незамедлительного реагирования на нарушения законности.

Кроме того, достаточно остро обстоял вопрос комплектования высококвалифицированных кадров ФМС России, в частности, ввиду отсутствия взаимодействия между данным органом и образовательными учреждениями на стадии формирования государственного заказа и при реализации самого учебного процесса (начиная с утверждения учебной программы, заканчивая контролем ее качества)¹.

Выделение ФМС России из МВД в качестве «гражданской» службы было обусловлено необходимостью создания органа, способного осу-

¹ Тодорова Н.Л. Актуальные вопросы формирования кадрового состава Федеральной миграционной службы России // Концепт. – 2014. – № 1.

шествовать обеспечительные функции в сфере миграции, не связанные с правоохранительной деятельностью, что должно было способствовать упорядочиванию миграционных процессов и снижению уровня коррупции. Однако, как показывает практика, за годы существования ФМС России стала наиболее коррумпированным сегментом в структуре органов исполнительной власти. К тому же, наряду с увеличением миграционного потока, уровень преступности мигрантов по-прежнему очень высок. В период с 2010 по 2015 год количество преступлений, совершенных на территории России иностранными гражданами и лицами без гражданства, снизилось лишь на 1,6%¹. В условиях чего обострилась необходимость жесткой борьбы с незаконной миграцией, обеспечение которой возможно лишь посредством ресурсов правоохранительных органов, которыми ФМС России не обладала.

Разрешение данных и ряда других вопросов в целях повышения эффективности деятельности ФМС требовало серьезного реформирования данной структуры. Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» ФМС России упразднена, функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в указанной сфере возложены на МВД России. Штатная численность упраздняемой службы передана МВД России с учетом ее сокращения на 30%. Как следствие, в структуре МВД России создано новое главное управление в составе Центрального аппарата Министерства – Главное управление по вопросам миграции (ГУВМ МВД России).

Принятие решение об упразднении ФМС России и передаче ее функций МВД России обусловлено, в первую очередь, необходимостью повышения уровня эффективности реализации положений Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, а также необходимостью оптимизации расходов на обеспечение органов государственной власти.

Такого рода преобразование видится целесообразным. В частности, разрешится проблема организационно-правового характера: правовой статус должностных лиц, в компетенцию которых входит обеспечение миграционного процесса в России, объем их полномочий будет законодательно урегулирован.

¹ Число преступлений, совершенных иностранными гражданами и лицами без гражданства [Электронный ресурс] // URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi?pl=2318017> (дата обращения: 23 мая 2018 г.).

ГУВМ МВД России получило возможность пользоваться всеми оперативными и силовыми ресурсами МВД России, что способствует повышению эффективности противодействия незаконной миграции.

Подготовка квалифицированных кадров будет эффективно осуществляться на базе образовательных учреждений МВД России, обладающих на сегодня достаточным комплексом ресурсов, необходимых для подготовки специалистов в области правового обеспечения национальной безопасности.

Кроме того, наряду с повышением эффективности деятельности в сфере миграции, такого рода преобразования способствуют оптимизации расходов государственного бюджета.

В соответствии с приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД России) – это оперативное подразделение центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, которое реализует государственную политику в сфере миграции и осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции. Данное оперативное подразделение занимается борьбой с незаконной миграцией и подчиняется Министру внутренних дел Российской Федерации.

Функции ГУВМ МВД России – реализация государственной политики в сфере миграции (эмиграции, иммиграции), в том числе противодействия незаконной миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и иных категорий мигрантов, предусмотренных законодательством.

Основными задачами ГУВМ МВД России являются также правоприменение нормативных правовых актов в сфере регистрационного учета, выдачи и замены основных документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, в том числе за пределами территории Российской Федерации, приобретения гражданства Российской Федерации и отказа от него, контроля за пребыванием на территории страны иностранных граждан и лиц без гражданства.

В заключение хотелось бы отметить, что миграция представляет собой сложное явление социально-экономической жизни общества, которая оказывает значительное влияние на состояние защищенности прав и свобод личности, общества и государства. В связи с этим МВД России осуществляет правоохранительную деятельность в сфере управления миграционными процессами в Российской Федерации.

Ю.А. Страунинг,

заместитель начальника кафедры криминологии

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

кандидат юридических наук

ДЕТЕРМИНАНТЫ ПРЕСТУПНОСТИ МИГРАНТОВ В УСЛОВИЯХ МЕГАПОЛИСА

Характеризуя современную криминогенную ситуацию в стране, необходимо отметить заметное обострение негативных тенденций и процессов, связанных с преступностью мигрантов. На причины преступлений, совершаемых приезжими в условиях мегаполиса, существенное влияние оказывают криминогенные факторы, характерные в целом для всей страны. Преступность является явлением социальным, поэтому на нее оказывают влияние как внешние (макросоциальные), так и внутренние (микросоциальные) факторы.

К внешним (макросоциальным) факторам относится процесс глобализации, в результате которого экономически и технологически развитые страны в еще большей степени втягивают менее развитые государства в орбиту своего влияния.

Также огромные масштабы миграционных процессов оказывают дестабилизирующее влияние на социально-культурное устройство государств, обостряя проблему социокультурной идентификации и адаптации личности в обществе, что неблагоприятно сказывается на показателях преступности.

Кроме того, появляются качественно новые каналы передачи информации, что обуславливает мировую социокультурную трансформацию общества, например, систему ценностей.

Экологические проблемы приобрели характер кризиса планетарного масштаба. В этой связи психофизиологическое здоровье людей, проживающих в крупных мегаполисах, выступает как фактор риска, связанный с нестабильностью психофизического состояния населения, часто приводящее к преступлениям.

Помимо внешних (макросоциальных), следует обозначить и внутренние (микросоциальные) факторы, которые требуют переосмысления. Такие привычные проблемы, как алкоголизация и наркотизация необходимо рассматривать в контексте современных социальных условий общества.

Исследование проблем причин и условий, влияющих на преступность мигрантов в условиях мегаполиса, продолжает быть важным направлением изучения социальной жизни общества. Актуальность обуславливается тем, что ежегодно происходит рост некоренного населения и трудовых ресурсов из стран ближнего и дальнего зарубежья, повышается роль миграции в увеличении численности преступников из числа приезжих.

Массовый приток мигрантов во многих регионах страны привел к обострению социальных проблем: рост цен на жилье и продукты питания, перегрузка социально-культурной инфраструктуры. В свою очередь, это породило социальную напряженность, быстро приобретающую националистическую окраску. Также происходит ухудшение морально-психологического климата, складывающегося вокруг мигрантов, бытовой национализм в отношении отдельных этнических групп мигрантов.

В мегаполисах, как и в стране в целом, усиливающимся фактором преступности в последние годы становятся миграционные процессы. Так, в 2017 году в России было зарегистрировано 2 058 476 преступлений, из них иностранные граждане совершили 41 047 преступлений (около 2% от всего количества зарегистрированных преступлений). Из 697 054 осужденных в 2017 году – 23 974 иностранных гражданина (около 3,4%). Если посмотреть по тяжести составов, то, например, за убийство (ч. 1, 2 ст. 105 УК РФ) осуждено 8 028 человек, из них 343 – иностранцы (4,3% от осужденных по этой статье)¹.

Первые три региона по количеству мигрантов в России: г. Москва, Московская область и г. Санкт-Петербург. В г. Москве самый высокий количественный показатель преступности: в 2017 году – 140 134 преступления, из них мигрантами совершено 6 873 преступления (4,9%). В г. Санкт-Петербурге в 2017 году совершено 52 138 преступлений, из них иностранными гражданами – 2 607 (5%). В Московской области зарегистрировано 84 307 преступлений, из них мигрантами совершено 5 805 (6,9%). Среди приезжих наиболее распространенными стали подделка документов (25%) и кражи (24%). Нередко мигрантов уличают также на торговле наркотиками (12%), грабежах (7%) и изнасилованиях (75%)².

По мнению ряда ученых, территориальная система расселения московской агломерации во многом определяет пространственную картину преступности, в том числе преступности приезжих. К ее криминогенным факторам относятся плотность населения и концентрация жителей и гостей города в его разных частях в течение суток³. На криминальную активность мигрантов в крупных мегаполисах влияют трудности, связанные с прижи-

¹ Освещение миграционных процессов в Российской [Электронный ресурс] // URL: <http://migrussia.ru/images/media.pdf> (дата обращения: 25 мая 2018 г.).

² МВД: в Москве почти 70% изнасилований совершают выходцы из Средней Азии [Электронный ресурс] // URL: <https://www.newsru.com/crime/25aug2016/mvdrapestatmoscow.html>. (дата обращения: 23 мая 2018 г.).

³ Прилепская О.В., Страунинг Ю.А. Криминология сельской преступности: современное состояние и проблемы предупреждения. – М., 2017; Страунинг Ю.А. Криминологическая характеристика и предупреждение экологических преступлений в условиях мегаполиса (на материалах г. Москвы и Московской области): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005.

ваемостью мигрантов в местах нового жительства, обусловленные общими проблемами, возникающими у большинства людей при перемене места жительства. Данные проблемы еще в большей степени касаются нелегальных мигрантов. Проведенные ранее исследования этих вопросов применительно к городам показали, что для полной адаптации в мегаполисе мигрантам необходимо достаточно длительное время.

Усиление миграции и образование сети этнических диаспор с большой выгодой используются преступными организациями. Миграция способствует формированию сети распространения запрещенных законом товаров и услуг. Этнические диаспоры становятся источником пополнения рядов преступных организаций и в Российской Федерации тяготеют к крупным городам, экономически развитым районам.

Организация и практическое осуществление незаконной иммиграции, организация трудовой деятельности нелегалов в Российской Федерации находятся под постоянным криминальным контролем. Неконтролируемые миграционные процессы способствуют пополнению организованных преступных формирований, развитию преступности террористической направленности. Становится очевидным, что неконтролируемая миграция и связанные с ней процессы оказывают всевозрастающее негативное воздействие на социально-политическую и экономическую ситуацию в стране, обостряют криминогенную обстановку и требуют первостепенного внимания.

Завершая рассмотрение вопроса о детерминантах преступности мигрантов в условиях мегаполиса, отметим, что среди наиболее значимых факторов, воздействующих на рост преступности, выделяют следующие:

- заметно выраженная разница в уровне экономического развития и политической стабильности между Российской Федерацией и государствами СНГ;
- отсутствие сплошной, хорошо охраняемой границы Российской Федерации с государствами СНГ;
- упрощенная система выдачи виз и порядка перемещения по стране граждан государств СНГ;
- вовлечение криминальных структур в миграционные процессы и создание ими на этой основе прибыльного бизнеса;
- большой спрос в мегаполисах на дешевую рабочую силу, который не может быть удовлетворен внутри города;
- медленное устранение коренных причин нелегальной миграции в странах ее происхождения;
- недостатки и просчеты в деятельности Главного управления по вопросам миграции МВД России и других правоохранительных органов по контролю над незаконной миграцией.

И.А. Адмиралова,

профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, кандидат юридических наук, доцент

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ МВД РОССИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ И СВОБОД ГРАЖДАН

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» были упразднены Федеральная миграционная служба и Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков. Функции и полномочия упраздненных служб переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации.

Министром внутренних дел Российской Федерации генералом полиции Российской Федерации В.А. Колокольцевым от 8 апреля 2016 г. № 1/3061 утвержден план по реализации Указов Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» и от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации».

К настоящему времени завершены основные мероприятия по созданию организационных основ реализации государственной миграционной политики органами внутренних дел Российской Федерации. В частности, внесены изменения в приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России», приказом МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 утверждено Положение о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, приказом МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 утверждено Типовое положение о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне.

Компетенция полиции по обеспечению прав и свобод граждан в сфере миграции широка, а реализуемые ею полномочия весьма разнообразны. Прежде всего, полиция имеет право применять в рассматриваемой сфере весь спектр мер административного принуждения, предусмотренных зако-

ном. Это и административно-предупредительные меры, и меры административного пресечения, и процессуальные меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Рассмотреть все их в данный момент, даже в самом общем виде, не представляется возможным. Таким образом, целесообразно рассмотреть компетенции полиции в разработке и реализации во взаимодействии с иными структурными подразделениями, территориальными органами МВД России, иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции.

Противодействие незаконной миграции – одна из задач миграционной политики Российской Федерации, определенных в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации.

Граждане большинства государств-участников СНГ имеют возможность въезжать в Российской Федерации без виз (за исключением граждан Туркменистана) при наличии лишь действительных для пересечения границы документов. В связи с этим порядок въезда в Российскую Федерацию нарушается достаточно редко. Наиболее часто совершаемыми правонарушениями в сфере миграции являются превышение установленных сроков пребывания на территории и нарушение порядка осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности в Российской Федерации.

Нельзя сбрасывать со счетов тот факт, что и в Российской Федерации есть заинтересованные стороны, которые препятствуют приобретению мигрантами законного правового статуса. Прежде всего, это работодатели, которые заинтересованы в использовании более дешевого нелегального труда иностранцев, а также различного рода посредники, многие из которых сами являются выходцами из стран происхождения трудовых мигрантов и в силу этнической общности и владения языком пользуются их доверием. Такие «соотечественники», пользуясь тем, что вновь прибывшие трудовые мигранты не владеют русским языком, не знакомы с российским законодательством и полностью доверяют им, фактически выступают организаторами незаконной миграции.

Характер совершаемых правонарушений определил направления совершенствования законодательства в сфере борьбы с незаконной миграцией: сокращение количества незаконно находящихся иностранных граждан, обеспечение законности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами, усиление ответственности для организаторов незаконной миграции и работодателей, использующих труд незаконных мигрантов. В этих целях были не только внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, но и изменены положения Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда

в Российскую Федерацию» и Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Федеральным законом от 30 декабря 2012 г. № 321-ФЗ «О внесении изменения в ст. 26 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» была введена норма, в соответствии с которой въезд в Российскую Федерацию иностранным гражданам может быть закрыт, в случае если они в период своего предыдущего пребывания в Российской Федерации не выехали из Российской Федерации до истечения 30 суток со дня окончания срока временного пребывания, за исключением случаев отсутствия возможности покинуть территорию Российской Федерации по обстоятельствам, связанным с необходимостью экстренного лечения, тяжелой болезнью или со смертью близкого родственника, проживающего в Российской Федерации, либо вследствие непреодолимой силы (чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельств) или иных явлений стихийного характера, – в течение трех лет со дня выезда из Российской Федерации.

Затем был уточнен срок пребывания иностранных граждан, пребывающих в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 390-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.», срок временного пребывания в Российской Федерации иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток, за исключением случаев, предусмотренных данным Федеральным законом, а также в случаях, если такой срок не продлен в соответствии с данным Федеральным законом. При этом непрерывный срок временного пребывания в Российской Федерации указанного иностранного гражданина не может превышать 90 суток. Ранее этот срок составлял 90 суток без каких-либо ограничений. Введение этой нормы дало возможность пресечь злоупотребления в виде кратковременных выездов за пределы Российской Федерации с целью получения миграционной карты, что давало возможность начать новый срок законного требования. Нарушение указанного срока пребывания влечет закрытие въезда в течение трех лет.

Если срок пребывания превысил 180 суток, но составляет не более 270 суток, въезд закрывается на пять лет. Если срок пребывания составил более 270 суток – на десять лет.

Наибольшее количество решений о закрытии въезда принимается в отношении иностранных граждан, превысивших сроки пребывания в Российской Федерации. Применение вышеописанных положений законодательства способствовало сокращению количества незаконно находящихся в Российской Федерации иностранных граждан на 1,6 млн человек.

Одна из мер противодействия незаконной миграции – возвращение иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших миграционное законодательство, в страну их гражданской принадлежности (постоянного проживания). Российское законодательство предусматривает такие формы принудительного возвращения, как административное выдворение, депортация и реадмиссия.

Процедура реадмиссии начала применяться с 1 июня 2007 г., когда вступило в силу Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (Сочи, 25 мая 2006 г.). В соответствии с ним реадмиссия означает передачу запрашивающим государством и принятие запрашиваемым государством лиц, чей въезд, пребывание или проживание в запрашиваемом государстве признаны незаконными в соответствии с положениями данного Соглашения.

Российской Федерацией заключено 18 соглашений о реадмиссии (с Европейским сообществом, Данией, Норвегией, Исландией, Швейцарией, Лихтенштейном, Арменией, Вьетнамом, Узбекистаном, Турцией, Казахстаном, Киргизией, Украиной, Белоруссией, Монголией, Сербией, Боснией и Герцеговиной, Корейской Народно-Демократической Республикой) и 41 исполнительный протокол о порядке их реализации, Меморандум о взаимопонимании по вопросам борьбы с незаконной миграцией с Индией и Соглашение о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией с Китайской Народной Республикой, содержащее положения, касающиеся порядка осуществления реадмиссии. Из числа заключенных соглашений о реадмиссии вступило в силу 17 соглашений о реадмиссии и Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Китайской Народной Республики о сотрудничестве в борьбе с незаконной миграцией.

Распоряжениями Правительства Российской Федерации одобрены к подписанию проекты соглашений о реадмиссии со следующими государствами: Албанией (от 26 марта 2014 г. № 457-р), Черногорией (от 14 августа 2014 г. № 1521-р), Македонией (от 19 февраля 2015 г. № 265-р), Таджикистаном (от 16 сентября 2015 г. № 1829-р), а также обновленный проект Исполнительного протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о порядке реализации соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (от 12 декабря 2013 г. № 2353-р).

Кроме того, ведется работа над проектами международных договоров о реадмиссии с государствами – участниками СНГ: Азербайджаном,

Молдовой, Туркменистаном, с государствами Азиатско-Тихоокеанского и Ближневосточного регионов, а также Северной Африки: Ливаном, Объединенными Арабскими Эмиратами, Иорданией, Пакистаном, Филиппинами, Шри-Ланкой, Малайзией, Южной Кореей, Японией, Сингапуром, Марокко, Иорданией, Ираном, Сирией, Египтом, Нигерией и Афганистаном.

В целом в Российской Федерации создана комплексная нормативная правовая база для противодействия незаконной миграции. Развитие интеграционных процессов заставляет думать о перспективах организации совместной работы по противодействию незаконной миграции из третьих государств в рамках Евразийского экономического союза.

Следует подчеркнуть, что на сегодняшний день Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации прилагает максимум усилий для решения данных проблем в кратчайшие сроки. В 2017 году Правительством Российской Федерации выделялись дополнительные бюджетные ассигнования, благодаря чему остроту вопроса о переполненности специальных учреждений удалось временно снять. При этом было налажено плотное взаимодействие с Федеральной службой судебных приставов Российской Федерации для дальнейших скоординированных действий в данном направлении.

Е.В. Ренкас,

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

КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ (АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ)

В современном обществе люди во многом оценивают и формируют свое мнение об отношении государства к ним по тому, как государственные органы готовы обеспечить комфорт и удобство при обращении за государственными услугами. Каждый из нас, сталкиваясь с необходимостью получить официальный документ, осуществить государственную регистрацию того или иного факта, хочет, чтобы этот процесс занял как можно меньше времени, а результат соответствовал нашим ожиданиям.

Главное управление по вопросам миграции МВД России¹ организует и координирует деятельность территориальных органов МВД России по вопросам, относящимся к его компетенции, и обеспечивает совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере миграции. Одним из главных направлений деятельности ГУВМ МВД России является повышение качества и доступности государственных услуг населению Российской Федерации. Подразделения по вопросам миграции территориальных органов МВД России предоставляют наибольшее количество государственных услуг в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Сегодня в сфере миграции предоставляется 17 государственных услуг и исполняется 2 функции. Наиболее востребованной для граждан Российской Федерации является услуга по регистрационному учету по месту пребывания и месту жительства.

С 1 апреля 2011 г. осуществляется прием заявлений на получение услуг в сфере миграции в электронном виде с использованием «Единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг»². «Единый портал» является единой точкой доступа граждан и организаций к информации о государственных услугах, предоставляемых МВД России. Он доступен любому пользователю сети «Интернет» и организован таким образом, чтобы обеспечить простой и эффективный поиск необходимой информации. Наиболее востребованной услугой, получаемой гражданами России в электронном виде, является оформление заграничных паспортов. На сегодняшний день ее доля в электронных услугах составляет около 50%.

¹ Далее – ГУВМ МВД России.

² Далее – «Единый портал».

Положительным моментом использования гражданами «Единого портала» является обеспечение равного доступа к услугам для жителей отдаленных районов субъектов, которые благодаря этому избегают лишних поездок в центральные города субъектов для подачи заявлений, что экономит их время и деньги.

Еще один шаг к упрощению порядка получения государственных услуг – предоставление государственных услуг по линии миграции на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг¹. В рамках реализации постановления Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления» территориальными органами МВД России заключены соглашения с уполномоченными МФЦ субъектов Российской Федерации. В соответствии с данным постановлением в перечень государственных услуг МВД России по линии миграции, предоставление которых гражданам Российской Федерации организуется по принципу «одного окна» в МФЦ, входят четыре услуги:

1. Регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации (в части приема и выдачи документов о регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации).

2. Выдача и замена внутренних паспортов гражданина Российской Федерации.

3. Оформление и выдача загранпаспортов гражданина Российской Федерации.

4. Оформление и выдача загранпаспортов гражданина Российской Федерации, содержащих электронные носители информации (нового поколения).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2016 г. № 755 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 г. № 797» МФЦ наделены полномочиями не только по приему заявлений на оформление внутренних и загранпаспортов, в том числе содержащих электронный носитель информации, но и по выдаче оформленных документов. В целях реализации возможности наделения МФЦ полномочиями по выдаче загранпаспортов, а также по приему документов, получе-

¹ Далее – МФЦ.

нию биометрических персональных данных заявителей и выдаче заграничных паспортов нового поколения ГУВМ МВД России разработан Федеральный закон от 19 февраля 2018 г. № 28-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Нужно еще многое сделать для повышения качества предоставления гражданам государственных услуг и, в первую очередь, утвердить соответствующие административные регламенты, регулирующие порядок их предоставления. Необходимо обратить внимание, что теперь в проектах административных регламентов по предоставлению государственных услуг учитываются требования к обеспечению условий доступности государственных услуг для инвалидов в соответствии с Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 419 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов», а также рекомендации Минтруда России по данному вопросу.

Кроме того, особое внимание уделяется возможности получения гражданами государственных услуг в электронном виде посредством «Единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг». Государственная услуга по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и месту жительства должна и может быть оказана и в электронной форме. В целях оптимизации предоставления государственной услуги по регистрационному учету граждан Российской Федерации и минимизации бумажного документооборота при подаче гражданином документов через МФЦ в 2016 году было разработано и принято Правительством Российской Федерации постановление, внесшее изменения в Правила регистрации, которым реализована возможность взаимодействия органов регистрационного учета с МФЦ в электронном виде без дублирования документов на бумажных носителях, а также сокращен срок предоставления данной государственной услуги с 3 дней до 1 дня.

В Российской Федерации давно осуществляется регистрация по месту жительства гражданина, прибывшего из одного субъекта Российской Федерации в другой, без предварительного снятия с регистрационного учета. Однако требуется модернизация механизмов снятия с регистрационного учета, поскольку до сих пор ряд процедур осуществляется на бумажных носителях путем почтовых отправок.

В настоящее время разработан проект административного регламента по предоставлению адресно-справочной информации, которым предусмотрено предоставление такой информации экстерриториально и не только на региональном, но и на районном уровне, в том числе в электронном виде. Это будет способствовать доступности данной услуги для граждан, исключению бюрократизма.

В целях реализации постановления Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) и территориальных органов государственных внебюджетных фондов (их региональных отделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» осуществляется мониторинг качества оказания государственных услуг в сфере миграции. На регулярной основе проводится мониторинг соблюдения 15-минутного времени ожидания в очереди получателей государственных услуг. К сожалению, нельзя сказать, что все укладываются в этот временной промежуток. На то есть объективные причины – непригодность помещений, волнообразное количество обращающихся, в основном в утренние часы.

Индикатором эффективности оказания государственных услуг являются оценки и отзывы граждан о качестве предоставленных услуг, которые учитываются и отражаются на портале информационно-аналитической системы мониторинга качества оказания государственных услуг.

О.М. Дорошенко,

*доцент кафедры педагогики учебно-научного комплекса психологии
служебной деятельности Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук*

Н.Б. Нижниченко,

*старший преподаватель кафедры иностранных языков
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

АДАПТАЦИЯ ДЕТЕЙ МИГРАНТОВ: ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ

По данным Международной Организации по миграции, в настоящее время около 200 млн человек живут за пределами страны происхождения¹. Причинами такого «перемещения» являются отсутствие финансовой безопасности, политическая нестабильность, невозможность получения образования и демографический рост. Культурные и психологические изменения в обычаях, языке и ценностях (аккультурация), обусловленные контактом с другой культурой, скорее всего, будут воздействовать на личность в зависимости от желания человека сохранить свою собственную культуру и принять культуру общества, в которое он мигрировал. Граждане, которые активно включаются в жизнь новой «родины» (интегрируются), как правило, легче адаптируются к иммиграционному процессу, по сравнению с теми, кто имеет исключительную ориентацию на свою культуру наследия (разделение). Эти две стратегии аккультурации особенно актуальны для детей и подростков-иммигрантов. Действительно, по мере того, как дети-иммигранты переходят в подростковый возраст, они все активнее вовлекаются в более широкое общество, а их отношения с каждым культурным контекстом играют значительную роль в формировании их личности и идентичности. Учитывая, что дети-иммигранты в конечном итоге будут представлять значительную часть рабочих во многих развитых странах, важно содействовать их благополучию, развитию и успеху.

Данные, полученные в лонгитюдных исследованиях², проведенных в Канаде в 2000-х годах, явились доказательством того, что дети иммигрантов могут испытывать меньше эмоциональных и поведенческих проблем, чем дети, не являющиеся иммигрантами (от 4 до 11 лет). Несмотря на возросшую вероятность того, что дети-иммигранты первого поколения

¹ Международная Организация по Миграции [Электронный ресурс] // URL: <http://moscow.iom.int/> (дата обращения: 28 ноября 2018 г.).

² Лонгитюдные исследования: теория и методы [Электронный ресурс] // URL: http://psyjournals.ru/exp/2011/n4/48984_full.shtml (дата обращения: 20 ноября 2018 г.).

столкнутся с социальными и экономическими трудностями, они могут быть более устойчивыми из-за защитных индивидуальных, ситуативных и семейных факторов. Примеры включают: более низкую вероятность принадлежности к девиантным сверстникам, сильную этническую идентичность, проживание в районах с более высокой концентрацией иммигрантов первой волны, проживание в семье с двумя родителями, низкий уровень родительских проблем, связанных с психическим здоровьем и рискованным поведением. Однако эти защитные факторы, по-видимому, со временем рассеиваются и достигают уровня, аналогичного детям, не являющимся иммигрантами, что дает объяснение тому, почему психическое здоровье в целом ухудшается среди последующих поколений детей-иммигрантов. Эта потеря устойчивости к стрессам также может быть усилена конфликтами между родителями и детьми. Родители и дети не всегда разделяют одно и то же отношение и поведение к принятию ценностей и убеждений новой страны. Поскольку дети-иммигранты подвергаются воздействию таких социализационных агентов, отличных от членов их семей, как их сверстники, учителя и профессионалы, они быстрее адаптируют обычаи и язык основной культуры. На самом деле, результаты исследования, проведенного в Соединенных Штатах Америки, показывают, что подростки-иммигранты, которые свободно владеют родным языком своих родителей и языком страны проживания и которые свободно ориентируются между двумя социальными и культурными контекстами, более успешно адаптируются.

Интеграция детей-иммигрантов также обусловлена их желанием быть принятыми их сверстниками. Формируя дружеские отношения с детьми основной культуры, дети-иммигранты учатся и перенимают обычаи и социокультурные ценности основного общества (например, участие в неконтролируемых мероприятиях в подростковом возрасте). Однако родители-иммигранты часто не поддаются этим изменениям и по-прежнему ценят важность сохранения культуры их родины. Этот аккультурационный разрыв, вероятно, осложнит общение и взаимопонимание между двумя поколениями, в свою очередь, увеличивая напряженность и конфликт. Наконец, родители могут испытывать дополнительные потери в практике воспитания детей с точки зрения образования, психического здоровья и благополучия. Учитывая, что многие иммигранты прибывают в страны, где школьная программа, политика и язык отличаются от страны происхождения, родители-иммигранты, вероятно, могут быть неправильно поняты персоналом школ или медицинских учреждений, которые не знакомы с культурой семьи, тем самым подрывая способность родителей помогать своим детям в работе в школе.

Так, что же можно сделать? Точно так же, как семьи иммигрантов изучают язык и обычаи основной культуры, важно, чтобы лица, определяющие политику отношения к таким детям в школе, увеличивали свои знания о культурных убеждениях и ожиданиях иммигрантов относительно развития детей. Последние могут иметь обычаи, ритуалы, родительские практики, отличные от основного общества, и могут влиять на нормативное развитие детей. Врачи, психологи и социальные педагоги должны быть осведомлены об этих различиях, чтобы лучше понять потребности, сильные и слабые стороны детей-иммигрантов. Для того чтобы семьи иммигрантов могли пользоваться надлежащими общинными услугами, организациям, предоставляющим услуги в области образования, здравоохранения и др., также рекомендуется предоставлять услуги по переводу на родные языки детей и их семей. Обращаясь к родителям-иммигрантам и ориентируя их на школьное обучение своих детей в их новой культуре, школьный персонал может сократить разрыв в аккультурации между двумя поколениями. Родители не только увеличат свои знания о школьной системе, но и лучше представят, что ожидается от их детей. Однако политика в области образования, программы и учебные программы для иммигрантов-подростков первого поколения, имеющих незначительный опыт работы в школах или не имеющих такого опыта, должны затрагивать другие вопросы, чем политика для иммигрантов первого поколения, получивших большинство или все свое образование в рамках основной культуры. И наконец, терпимость к культурному разнообразию в обществе, как это отражается в политике, публичном дискурсе и низкой оценке дискриминации, необходима для того, чтобы развивать партнерские отношения между двумя культурами.

В заключение хотелось бы отметить, что семьям иммигрантов должны быть предоставлены надлежащие общинные службы поддержки, поскольку родители, иммигрировавшие с целью улучшения положения своих детей, могут изначально столкнуться с неожиданными проблемами в воспитании детей, многие из которых связаны с аккультурацией. В дополнение к внутренней борьбе, присущей переселению, и потере существующих социальных сетей мигрирующим родителям также часто приходится иметь дело с критической оценкой своего поведения со стороны их собственных детей.

Социальные службы, которые взаимодействуют с родителями-иммигрантами, должны найти баланс между поддержкой семей в аккультурации и уважении ценных аспектов культурного наследия родителей. Они должны иметь доступ к образованию в смысле родительских верований и практики из культур, отличных от основной культуры. Необходимы организованные усилия – принятие разнообразных, специфичных для

культуры методов воспитания, большинство из которых в конечном счете предназначены для оптимизации жизненных возможностей детей. И последнее, но не менее важное – иммиграционная политика должна способствовать воссоединению семей.

Литература

1. Молодежь в переходный период: канадское лонгитюдное исследование [Электронный ресурс] // URL: <https://fom.ru/posts/> (дата обращения: 18 ноября 2018 г.).

2. Д. Куркин. Дети в вольерах: как и зачем в США разлучают семьи мигрантов [Электронный ресурс] // URL: <https://www.wonderzine.com/wonderzine/life/life/236147-families-separated> (дата обращения: 18 ноября 2018 г.).

А.В. Елисеев,

профессор кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, кандидат юридических наук, доцент

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРЕЮДИЦИЯ В СФЕРЕ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ДЕКРИМИНАЛИЗАЦИИ ОТДЕЛЬНЫХ ДЕЯНИЙ

Уголовные кодексы некоторых стран СНГ содержат ответственность за фиктивную регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства. В российском уголовном законе аналогичный состав преступления предусмотрен в ст. 322.2 УК РФ и содержит ответственность не только за действия в отношении вышеуказанной категории лиц, но и в отношении граждан Российской Федерации. На наш взгляд, данное поведение применительно к гражданам Российской Федерации не представляет большой общественной опасности и не требует соответствующей криминализации. Фиктивная регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания или месту жительства не причиняет существенного вреда общественным отношениям, обладает малой распространенностью, нетипична для правоприменения, а также по своей сущности избыточна для уголовно-правового запрета. Поиск приговоров суда по ст. 322.2 УК РФ на правовых сайтах сети «Интернет» показал, что их количество весьма незначительно. С момента введения в действие данной нормы всего было обнаружено пять приговоров суда.

Не случайно Г.А. Злобин отмечал, что «лишь то деяние может быть правомерно криминализовано, общественная опасность которого (с точки зрения уголовного права) высока», и указывал, что это исходный принцип, отправная точка при криминализации, «главное условие криминализации»¹. Кроме указанного признака, необходимая широта криминализации может быть правильно определена лишь с учетом всех признаков состава преступления: объекта, субъекта, объективной и субъективной сторон. При этом недопустимо выводить из факторов, образующих общественную опасность, личность виновного². Установление уголовной ответственности за фиктивную регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания или месту жительства фактически указывает на общественную опасность субъекта этого преступления. При этом административное зако-

¹ Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.М. Яковлев. – М., 1982. – С. 216, 218.

² Там же. – С. 245-246.

нодательство не предусматривает ответственности за совершение подобных действий, хотя при неоднократном совершении административных правонарушений и не происходит повышения общественной опасности такого поведения. С позиции объективности, здесь количество не переходит в качество. Однако, как пишет А.В. Иванчин, «в случае, например, с административной преюдицией, конечно же, вредоносность второго или третьего нарушения не повышается, но опасность личности субъекта возрастает, а, следовательно, в целом возрастает общественная опасность такого поведения»¹. То есть в данном случае повышается общественная опасность не самого правонарушения – она остается статичной. Увеличение общественной опасности происходит за счет повторного негативного поведения лица, а не свойств его личности. Такое поведение указывает на его асоциальную установку. Повторное совершение административного правонарушения показывает, что принятых мер недостаточно для прекращения такого поведения. Именно установка лица на повторность указанных действий повышает общественную опасность виновного и, как следствие, повышает общественную опасность данного негативного поведения в целом.

Цель установления ответственности в ст. 322.2 УК РФ – обеспечение регистрационного учета граждан, что отчасти является нарушением конституционного права на свободу места пребывания. Законодатель отменил прописку гражданина по месту жительства и заменил понятием «регистрация». Однако, по сути, ответственность осталась за нарушение правил прописки. С учетом развития информационных технологий и компьютеризации государственных органов на сегодняшний день не представляет сложности установить фактическое место пребывания гражданина Российской Федерации, не скрывающегося от органов правопорядка, в пределах страны. Это сравнительно легко сделать через работодателя, родственные связи, банковские счета, принадлежащее лицу имущество и через иные меры. Поэтому фиктивная регистрация гражданина Российской Федерации не обладает такой степенью общественной опасности, которая требует уголовно-правового регулирования и подлежит декриминализации.

Анализируя признаки субъекта преступления, предусмотренного ст. 322.2 УК РФ, Н.А. Лопашенко обоснованно делает вывод, что: «Можно со всей очевидностью утверждать, что такой состав преступления известен теории криминализации под именем избыточного запрета»². В основе содержания данной уголовно-правовой нормы не учтена и криминологиче-

¹ Уголовное право. Общая часть. Преступление. Академический курс: в 10 т. – Т. V. Понятие преступления. Состав преступления / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Н.А. Лопашенко. – М., 2016. – С. 480.

² Лопашенко Н.А. Основы уголовно-правового воздействия: уголовное право, уголовный закон, уголовно-правовая политика. – СПб, 2004. – С. 298.

ская составляющая – возможная повторяемость, как необходимое свойство деяния, отнесенного законом к числу преступлений¹. Иными словами, сконструированный состав не должен обладать признаками случайности в своем отражении в объективной действительности. Практика применения ст. 322.2 УК РФ свидетельствует о том, что сам по себе этот состав преступления не работает, он применяется в совокупности со ст. 322.3 УК РФ или другими составами преступлений.

В результате отсутствия социальной и научной обоснованности установления данного уголовно-правового запрета происходит искусственное увеличение количества псевдопреступников, необоснованный рост числа судимых граждан, игнорирование экономических затрат на борьбу с гражданами, не имеющими в целом криминальной мотивации. Существование данной нормы проявляет ее антидемократическую сущность, идущую в разрез с приоритетностью прав человека, нарушает принципы экономии уголовно-правовой репрессии, гуманности и справедливости.

Совершение аналогичных однократных действий в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства также не обладает достаточной для криминализации степенью общественной опасности, тем не менее норма, закрепленная в ст. 322.2 УК РФ, делает общественно опасным поведение и личность виновного уже вследствие совершения единичного деяния, что весьма сложно признать научно и криминологически обоснованным. Выход из этого положения видится, с одной стороны, в декриминализации деяний, не имеющих оснований для уголовно-правового запрета, а с другой – в набирающей силу тенденции по расширению применения административной преюдиции, которая на протяжении длительного времени применяется в некоторых странах СНГ. Такой подход позволит обосновать установление уголовной ответственности, закрепленной в диспозиции ст. 322.2 УК РФ, только за повторные действия по фиктивной регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства, сделает более эффективным применение данной нормы. С позиции логики уголовная ответственность за фиктивную регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства в жилом помещении в Российской Федерации должна наступать только при наличии административной преюдиции за это деяние. Привлечение к уголовной ответственности сразу же за первое деяние является явно избыточным. Сомнительно, чтобы большинство граждан, далеких от вопросов юриспруденции, посчитали такое поведение лица общественно опасным. Однако полностью исключать уголовную ответственность за это деяние будет нецелесообразным, поскольку в противном случае миграционный контроль за иностранцами

¹ Основания уголовно-правового запрета. Криминализация и декриминализация / отв. ред. В.Н. Кудрявцев, А.М. Яковлев. – М., 1982. – С. 218.

и лицами без гражданства будет существенно ослаблен, станет неэффективным, а затраты государства на такой контроль будут неоправданно высокими. В подобных случаях, когда общественная опасность деяния не лежит на поверхности, как, например, посягательство против жизни или собственности, и неочевидна для обывателя, деяние в результате этого не воспринимается обществом как общественно опасное поведение, законодатель может отклониться от подлинно моральной оценки криминализируемого поведения¹. Поэтому, если общественная опасность поведения является объективной, посягает на определенные отношения, то оно требует соответствующего уголовно-правового запрета. Законодатель должен отреагировать на это конструированием нормы, регулирующей данную сферу отношений. В таком случае требования закона идут в определенном разрезе с моральной оценкой такого поведения со стороны общества. Так, например, к лицам, совершающим мелкие хищения с предприятий, на которых они работают, определенная часть общества относится нейтрально, без морального осуждения. Тем не менее такое поведение объективно является общественно опасным, поэтому следует согласиться с Э.Ф. Побегайло, что в основу уголовной политики должны быть положены интересы большинства законопослушного населения. Однако ужесточение уголовной политики возможно до определенных пределов и не должно подрывать основ законности².

Для того чтобы не происходило необоснованное расширение уголовной репрессии и нарушение принципа законности, каждая норма должна быть социально и криминологически обоснована. Особенно та, которая устанавливает ответственность за общественно опасное поведение, которое неочевидно для обывателя. В то же время те нормы, которые несут в себе излишнюю уголовно-правовую репрессию, должны быть исключены из УК РФ. Так, Н.А. Лопашенко в целом придерживается идеи глобальной декриминализации, говоря о том, что законом нельзя размахивать как дубинкой. Основанием для выводов о декриминализации служит малое количество рассмотренных уголовных дел, хотя это не означает, что таких преступлений не совершается³. Хотя иногда сам запрет того или иного общественно вредного поведения может являться серьезным фактором, удерживающим определенный круг лиц от таких действий. Общественная вредность поведения виновных в сфере незаконной миграции не имеет та-

¹ Никулин С.И. Нравственные начала уголовного права. – М., 1992. – С. 8-12.

² О тупиках российской уголовной политики: материалы теоретич. семинара [Электронный ресурс] // URL: <http://crime.vl.ru> (дата обращения: 12 ноября 2018 г.).

³ Лопашенко Н.А. Толкование Пленумом Верховного Суда Российской Федерации норм об ответственности за незаконное предпринимательство // Уголовное право. – 2005. – № 2. – С. 43.

кой остроты, как, например, преступления против личности, поэтому уголовная ответственность за некоторые действия должна предваряться административной. Последние тенденции изменения УК РФ указывают, что законодатель постепенно начинает двигаться в данном направлении. На это указывает введение ряда составов преступлений с административной преюдицией (ст. 116.1, 158.1 УК РФ и др.), а также декриминализация уголовной ответственности за оскорбление, частично за побои, хулиганство и др. Из этого следует, что отдельные виды правонарушений в сфере незаконной миграции возможно урегулировать в рамках административного законодательства.

Исходя из вышерассмотренных обстоятельств, сложно на основе признака общественной опасности, логики и целесообразности обосновать закрепление в качестве субъекта ст. 322.2 УК РФ лицо, осуществляющее фиктивную регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении. С позиции здравого смысла и принципа экономии уголовной репрессии за данное деяние вполне достаточно установление административной ответственности.

Говоря о политике криминализации или декриминализации того или иного вида поведения, следует отметить, что она должна проводиться с применением научных уголовно-криминологических исследований, продуманно и без спешки. К этой проблеме следует подходить комплексно. В рамках криминологической статистики необходимо проанализировать и систематизировать уголовное законодательство, обнаружить причинные связи, тенденции и закономерности¹. В основе данного процесса должен лежать определенный коэффициент повторяемости деяний, при превышении которого следует криминализовать или декриминализовать их, учитывая показатели характера и степени общественной опасности. Осуществлять данный процесс должны криминологи. На основе имеющейся статистики, они могут подтвердить научную обоснованность существования нормы или ее несостоятельность. Только после выявления и обоснования таких закономерностей законодатель должен проводить криминализацию и декриминализацию деяний. Соблюдение вышеуказанных требований позволит исключить составы преступлений, которые на данный момент не работают, и перевести их в разряд административно наказуемых или исключить совсем, поскольку преступления не могут возникнуть из ниоткуда и уйти в никуда.

На основании вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Практика применения ст. 322.2 УК РФ свидетельствует о том, что сам по себе этот состав преступления не работает, он применяется, как правило, в совокупности с другими составами преступлений.

¹ Савюк Л.К. Правовая статистика. – М., 2002. – С. 494.

2. Закрепление в качестве субъекта ст. 322.2 УК РФ лица, осуществляющего фиктивную регистрацию граждан Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства в жилом помещении, является избыточным.

3. Фиктивная регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания или месту жительства не представляет большой общественной опасности и не требует соответствующей криминализации, поскольку не причиняет существенного вреда общественным отношениям.

4. Исходя из того, что цель установления ответственности в данной норме – обеспечение регистрационного учета граждан, а также признака общественной опасности, логики, целесообразности и принципа экономии уголовной репрессии, первично за это деяние достаточно установления административной ответственности.

5. При неоднократном совершении административных правонарушений не происходит повышения общественной опасности такого поведения. Она увеличивается за счет повторного негативного поведения лица, указывающего на его асоциальную установку.

6. Законодателю следовало бы рассмотреть возможность декриминализации фиктивной регистрации граждан Российской Федерации по месту пребывания или месту жительства и предусмотреть ответственность за аналогичные действия в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства в норме с административной преюдицией.

Литература

1. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: федеральный закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20 мая 2018 г.).

2. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20 апреля 2018 г.).

3. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20 апреля 2018 г.).

4. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20 мая 2018 г.).

А.С. Прудников,

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

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

«Юридическая ответственность» – термин, широко используемый в отечественной правовой системе. Это одна из фундаментальных правовых категорий, занимающих важное место в механизме правового регулирования общественных отношений. Вместе с тем в правовой литературе нет единства мнений по вопросу сущности понятия «юридическая ответственность». Отсутствие установленного законом определения и не всегда продуманное использование правовых терминов в актах текущего законодательства создают объективные сложности для анализа данной правовой категории, не способствуют развитию юридической науки в рамках отечественной правовой системы. Вследствие этого категория ответственности трактуется исследователями по-разному. Каждый из них акцентирует внимание на той стороне этого многогранного по своей природе явления, которую считает наиболее значимой, и каждый имеет собственное представление о функциях, целях, социальном назначении данного института. Так, являясь одним из основных институтов, опосредующих охранительную функцию права, юридическая ответственность традиционно рассматривалась как один из видов негативной реакции государства на правонарушение. В этих рамках разрабатывались различные подходы, которые, несмотря на их отличия, объединяло главное, а именно – признание ее ретроспективной, обязательной связи с предшествующим ей противоправным поведением. Иными словами, под *юридической ответственностью* понимается:

- наказание, кара правонарушителя;
- реализация санкции правовой нормы;
- мера государственного принуждения, которая выражается в отрицательных последствиях для правонарушителя;
- обязанность претерпеть определенные лишения личного или имущественного характера;
- результат основанного на законе порицания (отрицательной оценки) совершенного правонарушения и его субъекта;
- особое «охранительное» правоотношение, возникающее в связи с совершенным правонарушением; определенная стадия развития возникшего в момент совершения правонарушения охранительного правоотношения.

При этом у ответственности выявляются два аспекта: принудительное воздействие на нарушителя и претерпевание нарушителем этого воздействия.

В правовой литературе традиционно выделяют следующие виды юридической ответственности: уголовная, административная, дисциплинарная, материальная, гражданско-правовая. Такое выделение соответствует предметам регулирования общественных отношений основных отраслей материального права.

Как показало изучение юридической литературы, миграционные правоотношения выражают взаимные права и обязанности субъектов, когда правам и обязанностям одной стороны соответствуют обязанности и права другой. Данная особенность дает возможность определить, кто выступает субъектом прав и обязанностей и чьи обязанности и права им соответствуют. Эти положения полностью относятся и к правовым отношениям, возникающим в сфере миграции и в соответствии с правовыми нормами.

Из общей массы миграционных отношений можно выделить охранительные. Они возникают в соответствии с охранительными административно-правовыми нормами в результате совершенного правонарушения. Охранительные правоотношения необходимы для реализации ответственности за совершение правонарушения в сфере миграции. Особенность их состоит в том, что в своем развитии они проходят два этапа. Первый этап характеризуется тем, что права и обязанности участников, возникающие в момент совершения правонарушения, определены лишь в общей форме: виновный должен понести наложенное административное взыскание, исполнить обязанности, которые будут ему установлены. Эти обязанности окончательно определяются на втором этапе развития охранительных правоотношений. Рассматриваемый этап и начинается с того момента, когда полномочный орган государства примет акт, устанавливающий состав правонарушения, его юридическую квалификацию и конкретную санкцию в рамках правовой нормы.

Наличие двух стадий развития охранительного правоотношения определено тем, что для установления обязанности нарушителя в сфере миграции – определения вида и размера взыскания – необходимо время, в течение которого в особом порядке фиксируются факты и обстоятельства, дело рассматривается по существу, выносится постановление о наложении взыскания и это взыскание исполняется. По истечении установленного законом срока лицо считается не подвергавшимся административному взысканию, а охранительное правоотношение административной ответственности прекращается, и правовое положение лица становится таким, каким оно было до совершения правонарушения в сфере миграции.

Меры юридической ответственности не следует смешивать с другими мерами, которые также могут иметь принудительный характер и внешнее сходство с мерами юридической ответственности, но совершенно другое назначение. Это меры медицинского характера, когда лицо, совершившее внешне противоправное действие, признается невменяемым и в зависимости от характера и степени заболевания принудительно помещается в медицинское учреждение. Также это меры административного характера – изъятие оружия, запрет на выезд из карантинной зоны и тому подобное.

Административная ответственность представляет собой форму юридической ответственности граждан и юридических лиц за совершение ими административного правонарушения, административное принуждение в виде применения уполномоченным органом или должностным лицом административного наказания к лицу, совершившему административное правонарушение.

Российское законодательство указывает на существование нескольких видов ответственности за правонарушения в миграционных правоотношениях. Но в контексте анализа трудовых миграционных процессов особую актуальность приобретает вопрос административной ответственности. Важность административной ответственности обусловлена тем, что, наряду с функцией охраны правоотношений, она выполняет функцию регулирования миграционной сферы.

Следует отметить, что подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России за 2018 год было проведено свыше 430 тыс. мероприятий по выявлению фактов нарушения законодательства в сфере миграции. МВД России во взаимодействии с ФСБ России, Росфинмониторингом и правоохранительными органами государств – членов ОДКБ проведен комплекс скоординированных оперативно-профилактических мероприятий и специальных операций по противодействию незаконной миграции и пресечению преступной деятельности организованных групп и преступных сообществ с международными и межрегиональными связями, занимающихся организацией незаконной миграции и торговлей людьми.

За пределы Российской Федерации за 2018 год в административном порядке выдворено более 20 тыс. иностранных граждан.

Как показывает анализ деятельности ГУВМ МВД России, за 2018 год составлено свыше 760 тыс. протоколов за административные правонарушения в сфере миграции (ст. 18.8-18.10, 18.15 КоАП РФ). Около 51 тыс. протоколов составлено на физических лиц, 21,8 тыс. – на юридических лиц, 11 тыс. – на должностных лиц. Примечательно, что работа ведется в основном с физическими лицами, при этом должные меры в отношении юридических лиц, незаконно использующих иностранную рабочую силу, не применяются.

Подводя итоги, необходимо отметить, что административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в деликтной сфере имеет ряд особенностей. Во-первых, оно осуществляется достаточно массивным и разветвленным объемом нормативных правовых актов. Во-вторых, явно прослеживается преобладание подзаконного регулирования выполнения функций в сфере миграции. Конкретизация административных процедур происходит в указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, а также ведомственных приказах, в то время как в федеральном законодательстве и программных документах формируются лишь общие принципы проведения единой миграционной политики.

Литература

1. Акимова С.А. Конституционно-правовая природа прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2014. – № 4.
2. Акимова С.А. Правовое регулировании трудовой миграции: учебное пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
3. Прудников А.С. История становления и развития судебной власти в концепции теории разделения властей // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 1.
4. Прудников А.С. О некоторых проблемах реализации программы добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 2.
5. Прудников А.С. Обеспечение органами внутренних дел безопасности личности // Вестник Московского университета МВД России. – 2016. – № 3.
6. Прудникова Т.А. Защита прав и свобод трудящихся-мигрантов и ее закрепление в конституциях различных государств // 20-летие Конституции Российской Федерации. Становление, проблемы и тенденции развития: сборник статей. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014.
7. Прудникова Т.А. Конституция как основа реализации и защиты прав соотечественников в России // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – № 6.

Т.А. Прудникова,

доцент кафедры административного права

Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,

доктор юридических наук

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР) В СФЕРЕ МИГРАЦИИ И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Наиболее актуальными вопросами для исследования миграционной проблематики в России являются:

- совершенствование правовой политики в сфере миграции;
- обращение к анализу становления и развития административно-правовой основы контроля (надзора) за миграционными процессами;
- практика реализации права граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства;
- соответствие национального законодательства международно-правовым механизмам регулирования миграции.

Однако, как показывает изучение практики, если рассматривать мигрантов как отдельную социально-психологическую группу, то она характеризуется ростом криминального элемента, асоциальным поведением на фоне слабой интеграции в культуру местного населения, наличием межнациональных и прочих конфликтов в социальной среде. Это объясняется тем, что мигранты едут в надежде стать частью более цивилизованного и развитого общества, но в массе их уровень ожиданий из-за остроты конкуренции вследствие миграционного прироста, неблагоприятных обстоятельств реальности, нерегламентированных в правовой сфере, невысокого рыночного уровня развития страны, традиционной неприязни, недоверия по отношению к иностранным гражданам не оправдывается. Все это предполагает усиление контроля со стороны государства за миграционными процессами и его административно-правового регулирования.

Специфичные правовые отношения в сфере деятельности органов внутренних дел возникают в процессе обеспечения национальной безопасности, охраны общественного порядка, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений, организаций от преступных посягательств и иных противоправных действий, в том числе и в сфере миграции. Их сущность состоит в том, что подразделения органов внутренних дел в сфере миграции вступают с гражданами, должностными лицами государственных и общественных организаций в социальные связи, определяемые особенностями их назначения и правового положения органов внутренних дел. Так, Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г.

№ 699 (ред. от 03.05.2018) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» определены главные задачи МВД России, а именно:

- 1) выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел, в том числе и в сфере миграции;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- 3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;
- 4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;
- 5) управление органами внутренних дел Российской Федерации;
- 6) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

В ходе практического решения этих задач подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции организуют и обеспечивают развитие общественных отношений в рамках установленных законодательством норм, предупреждают и пресекают правонарушения, выявляют и привлекают виновных лиц к ответственности, содействуют устранению причин, порождающих преступления и иные противоправные деяния, способствуя созданию необходимых условий для труда и отдыха людей, удовлетворения их духовных и материальных потребностей, обеспечению благоприятной обстановки для деятельности государственных органов, учреждений, предприятий, организаций и граждан. Также подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции обеспечивают соблюдение правил миграционного и регистрационного учета, ведут адресно-справочную работу, применяют различные меры административного принуждения, обеспечивают взаимодействие с институтами гражданского общества и гражданами, принимающими участие в борьбе с правонарушениями в сфере миграции, и тому подобное.

Таким образом, круг правовых отношений, возникающих в деятельности данных органов, весьма широк. В них участвуют сотрудники различных служб и структурных подразделений.

Подразделения органов внутренних дел по вопросам миграции реализуют не только исполнительные функции, но одновременно и организационные. Кроме того, они осуществляют и повседневную борьбу с правонарушениями в сфере миграции. Охрана общественного порядка как важная часть (вид) деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции является сложным понятием, включающим в себя формы и методы по ее организации, защиту от преступных и иных противоправных посягательств. Сущность управления в этой сфере сводится к организации деятельности подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции, в процессе которой достигаются цели, решаются задачи, выполняются соответствующие функции. В результате развития подразделений, совершенствования их структуры и управленческой деятельности, внедрения передового опыта, достижений науки и техники укрепляется взаимосвязь между организацией и тактикой деятельности различных служб и подразделений, приобретающая при этом все более многогранный и динамичный характер взаимозависимости.

Подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России на конец 2018 года проведено свыше 450 тыс. мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства. За пределы Российской Федерации в административном порядке выдворено более 19,7 тыс. иностранных граждан и наложено административных штрафов на общую сумму более 500 млн рублей. Возбуждено более 5 тыс. уголовных дел, связанных с организацией незаконной миграции (по ст. 322.1, 322.2, 322.3 УК РФ), 18,3 тыс. уголовных дел – по иным, выявленным в ходе операции преступлениям, в том числе с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, с незаконным оборотом оружия, с незаконным пересечением государственной границы, экстремистской направленности и террористического характера. Выявлено 1,5 тыс. лиц, находящихся в розыске¹.

При пересечении Государственной границы Российской Федерации выявлено более 200 иностранных граждан с признаками, указывающими на возможность их склонения к террористической деятельности, вербовке или вовлечению в террористическую деятельность.

В соответствии с Приказом ГУВМ МВД России от 31 августа 2016 г. № 10 «Об утверждении Положения об Управлении по организации контрольно-надзорной деятельности» Управление по организации контрольно-надзорной деятельности (УОКНД)² является структурным подразделе-

¹ Официальный сайт ГУВМ МВД России [Электронный ресурс] // URL: <http://www.mvd.ru> (дата обращения: 21 января 2018 г.).

² Далее – Управление.

нием Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своей компетенции функции ГУВМ МВД России по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции, реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии и по вопросам противодействия незаконной миграции.

Основными задачами Управления являются:

1. Участие в формировании и реализации основных направлений государственной политики в сфере миграции.

2. Участие в совершенствовании нормативного правового обеспечения деятельности ГУВМ МВД России.

3. Обеспечение взаимодействия подразделений МВД России с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов российской федерации.

4. Осуществление в пределах компетенции организации и координации деятельности территориальных органов МВД России по вопросам:

а) реализации мер по предупреждению, выявлению и пресечению незаконной миграции;

б) осуществления федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;

в) производства по делам об административных правонарушениях;

г) реализации международных договоров Российской Федерации о реадмиссии и по вопросам противодействия незаконной миграции;

д) организационно-методического обеспечения деятельности территориальных органов МВД России и их структурных подразделений, организаций, созданных для решения задач по реализации государственной миграционной политики.

В заключение следует отметить, что федеральный государственный контроль (надзор) по-своему содержанию и способам выражения может рассматриваться в различных миграционных отношениях, а именно: как способ, форма организации и деятельности должностных лиц и совокупность средств воздействия на формирование миграционных отношений, процессов поведения и деятельности субъектов. Контрольная функция выступает одной из ключевых функций современного государства наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Государственный контроль (надзор) в сфере миграции является неизменным атрибутом государства на любом этапе его развития, объективная необходимость и значимость которого доказана деятельностью подразделений по вопросам миграции.

Литература

1. Прудникова Т.А. Теоретико-методологические и правовые основы регулирования миграционных процессов (на примере России и государств-членов Европейского Союза): монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.
2. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты: учебное пособие для студентов / А.С. Прудников [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018.
3. Туманов Г.А., Рогозин Л.М. Административное право и административная деятельность органов внутренних дел: учебник. – М.: Академия МВД СССР, 1990.
4. Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. – М., 1999.

К.А. Султанов,

преподаватель кафедры подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции Центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка ВИПК МВД России, кандидат экономических наук, доцент

Т.В. Обыденова,

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

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ И УГОЛОВНЫЕ НАРУШЕНИЯ ПРАВИЛ РЕГИСТРАЦИОННОГО УЧЕТА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ КАТЕГОРИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

К настоящему времени Россия является страной назначения для многих мигрантов. Наиболее масштабные миграционные потоки направлены в страну из государств – участников СНГ. Большинство миграционных потоков обусловлены социально-экономической ситуацией в странах Содружества Независимых Государств. Возросшая дифференциация уровня экономического развития и уровня жизни между странами, отдельными регионами внутри государства, неравные возможности в обеспечении эффективной занятости являются основными причинами внутренней и внешней миграции в нашей стране.

Современные угрозы в миграционной сфере создают новые проблемы для всей системы управления миграцией. Это требует совершенствования законодательства и правоприменительной практики. Особую актуальность приобретают вопросы осуществления контроля за соблюдением миграционного законодательства, которые включают и знание законодательства, и непосредственно сам контроль и надзор, и организацию взаимодействия при осуществлении полномочий¹.

До слияния с МВД России функции миграционного контроля были возложены на Федеральную миграционную службу (Указ Президента Российской Федерации от 15 января 2013 г. № 30 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы», постановление Правительства Российской Федерации

¹ Деятельность органов внутренних дел по осуществлению контроля и надзора за соблюдением гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства миграционного законодательства Российской Федерации: учебное пособие / Л.В. Иванова [и др.]. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2011. – С. 3.

«Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции» от 13 ноября 2012 г. № 1162, приказ МВД России и ФМС России от 9 января 2013 г. № 5/1 «Об объявлении решений совместного заседания коллегии ФМС России и МВД России», План мероприятий по противодействию незаконной миграции на 2012-2014 годы. В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции» № 3-ФЗ сотрудник полиции обязан в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции, участвовать в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

К числу основных документов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел по осуществлению полицией контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, можно отнести 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», постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 г. № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию».

Такой социальный институт, как регистрационный учет граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, был введен в 1993 году¹.

¹ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20 апреля 2018 г.). – Ст. 2.

Глобализационные и интеграционные процессы, наблюдаемые в последние десятилетия во всем мире, в том числе на евразийском пространстве, обуславливают усиление миграционной активности населения. К сожалению, значительная часть миграционных перемещений осуществляется с нарушением законодательства принимающих государств: зачастую иностранными гражданами и лицами без гражданства не соблюдаются установленные правила въезда, пребывания, проживания, осуществления трудовой деятельности. Так, по данным ФМС России, на начало 2014 года в России находилось 10,4 млн. иностранных граждан, из них 3,7 млн. были отнесены к так называемой группе риска¹. Сохраняются также проблемы с регулированием внутренней миграции, ситуацию осложняют трудности с получением достоверной информации о месте жительства, месте пребывания населения. Следует подчеркнуть, что данные регистрационного и миграционного учета необходимы для эффективной реализации большинства государственных функций: функции охраны прав и свобод человека и гражданина; функции обеспечения правопорядка; экономической функции; функции налогообложения; функции социальной защиты; функции обороны и безопасности, охраны общественного порядка и др. Сведения о месте жительства и месте пребывания используются при осуществлении избирательного процесса, в связи с взиманием налогов и сборов, при осуществлении воинского учета, при установлении материальных и процессуальных норм, регламентирующих вопросы различных видов ответственности, применении мер государственного воздействия и принуждения и др.

Негативные последствия незаконной миграции имеют различные проявления. Как отмечается в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации от 14 ноября 2013 г. № Пр-2685, незаконная миграция способствует возникновению угроз общественной безопасности, ухудшению социальной обстановки и возрастанию социальной напряженности, создает условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма и др. Незаконная миграция отнесена к числу главных стратегических рисков и угроз национальной безопасности в экономической сфере².

Очевидно, что предупреждение и пресечение правонарушений в сфере миграции требуют принятия комплексных мер. В связи с этим в 2013 г.

¹ Официальный сайт ФМС России [Электронный ресурс] // URL: http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=79769 (дата обращения: 20 февраля 2018 г.).

² О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20 апреля 2018 г.).

были сделаны очередные шаги по ужесточению ответственности за нарушение миграционного законодательства, в Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ¹ и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ² введены новые составы правонарушений. Кроме того, заключен ряд новых соглашений о реадмиссии (в том числе с Республикой Беларусь, Республикой Узбекистан). Повышению эффективности предупреждения и пресечения незаконной миграции будет способствовать функционирование информационной системы, созданной ФМС России и позволяющей хранить и использовать персональные досье иностранных граждан, въезжавших в Российскую Федерацию.

Усиление миграционных процессов обуславливает необходимость решения проблемы обеспечения безопасности государств, причем не только на национальном, но и на международном уровне. Ужесточение ответственности за правонарушения в сфере миграции стало одним из направлений взаимодействия в рамках Содружества Независимых Государств. Соглашением о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с незаконной миграцией (заключено в г. Москве 6 марта 1998 г.) предусмотрено, что Стороны осуществляют гармонизацию национального законодательства в области ответственности для незаконных мигрантов и для всех категорий лиц, оказывающих содействие незаконной миграции. Программой сотрудничества государств – участников СНГ в противодействии незаконной миграции на 2012-2014 годы (принята в г. Душанбе 3 сентября 2011 г.) дана рекомендация продолжить принятие нормативных правовых актов, ужесточающих уголовную ответственность за преступления, связанные с незаконной миграцией. Уголовным кодексом РФ установлена ответственность только за организацию незаконной миграции (ст. 322.1), меры наказания для лиц, оказывающих содействие незаконной миграции, не предусмотрены.

Анализ национального законодательства отдельных государств – участников СНГ показал, что меры по ужесточению ответственности, как уголовной, так и административной, за совершение правонарушений в сфере миграции уже принимаются, хотя и не столь кардинальные, как в России. Например, в 2013 году в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 г. № 155-ІІ внесены изменения, в соответствии с которыми установлена ответственность за привлечение работодателем – физическим лицом к выполнению работ (оказанию услуг) в домашнем хозяйстве трудовых иммигрантов без соответствующего разрешения; за заключение трудовых договоров по выполне-

¹ Далее – УК РФ.

² Далее – КоАП РФ.

нию работ (оказанию услуг) в домашнем хозяйстве одним работодателем – физическим лицом одновременно более чем с пятью трудовыми иммигрантами. Новый Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V ЗРК ужесточает ответственность физических лиц за предоставление жилища иностранцу или лицу без гражданства, прибывшему в Республику Казахстан с нарушением правил пребывания иностранцев в Республике Казахстан (изменено с предупреждения на штраф). В Уголовный кодекс Республики Узбекистан в 2012 году были внесены изменения, которыми, в частности, расширена диспозиция нормы ст. 223 «Незаконный выезд за границу или незаконный въезд в Республику Узбекистан».

В рамках предупреждения и пресечения незаконной миграции используется значительное количество инструментов, однако основными остаются меры уголовной и административной ответственности. В силу специфики миграционных отношений наиболее часто применяется именно административная ответственность. В частности, если КоАП РФ содержит специальную главу, посвященную административным правонарушениям в области защиты Государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, включающую 19 составов правонарушений, то в УК РФ есть только 4 специальные статьи, 2 из которых введены в 2013 году.

Не ставя задачи раскрыть особенности всех составов правонарушений в сфере миграции, считаем необходимым указать на некоторые проблемы, возникающие в связи с применением недавно введенных составов правонарушений. Речь идет о проблемах, связанных с ответственностью за фиктивную регистрацию гражданина Российской Федерации по месту пребывания или по месту жительства, фиктивную регистрацию иностранного гражданина или лица без гражданства по месту жительства, а также фиктивную постановку на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания (ст. 322.2, ст. 322.3 УК РФ). Соответствующие статьи введены в УК РФ Федеральным законом от 21 декабря 2013 г. № 376-ФЗ. Размер наказаний, предусмотренный законодателем за фиктивную регистрацию и фиктивную постановку на учет, установлен такой же жесткий, как и за преступления с более высокой степенью общественной опасности. Так, за фиктивную регистрацию по месту пребывания или по месту жительства предусмотрено наказание от 100 тыс. до 500 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительные работы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишение свобо-

ды на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового. Аналогичные наказания предусмотрены, например, за убийство, совершенное в состоянии аффекта, причинение смерти по неосторожности, за доведение до самоубийства, умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью, штраф в размере от 100 тыс. до 500 тыс. рублей предусмотрен за кражу, совершенную в крупном размере. Однако в реальности такие жесткие наказания принимаются крайне редко. Все дело в примечании к ст. 322.2 и 322.3 УК РФ, согласно которому лицо, совершившее преступление, освобождается от уголовной ответственности, если оно способствовало раскрытию этого преступления и если в его действиях не содержится иного состава преступления. Огромное количество уголовных дел просто прекращаются в судах на основании этого примечания, что позволяет виновным лицам уходить от уголовного наказания. Учитывая изложенное, целесообразно примечание к ст. 322.² и 322.³ УК РФ в части основания для освобождения от уголовной ответственности исключить из Уголовного кодекса Российской Федерации.

Литература

5. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 29 апреля 2018 г.).

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 07.03.2018) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20 апреля 2018 г.).

7. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26 апреля 2018 г.).

8. Костенников М.В. Административно-правовое регулирование противодействие коррупции в служебной деятельности сотрудников полиции. – Домодедово, 2013.

9. Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административного права. – М., 2011.

10. Куракин А.В. Компетенция полиции в сфере реализации законодательства об административных правонарушениях // Административное право и практика администрирования. – 2013. – № 4. – С. 28-48.

Ю.В. Абрамов,

*заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин
Московского государственного университета технологии и управления
имени К.Г. Разумовского (ПКУ),
кандидат философских наук, доцент*

В.А. Сальник,

*слушатель факультета подготовки сотрудников
для оперативных подразделений полиции
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

ОСНОВНЫЕ ПРИЧИНЫ ЛАТЕНТНОСТИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ, СВЯЗАННЫХ С МИГРАЦИОННЫМИ ПРОЦЕССАМИ В РОССИИ

В последние десятилетия приобретает исключительную актуальность проблема экономической безопасности Российской Федерации, вследствие воздействия миграционных процессов. В настоящее время наша страна является одним из крупнейших центров мировых миграций, поэтому формирование и реализация государственной миграционной политики значима как никогда. Мы исходим из того, что Российской Федерации без иммигрантов не обойтись. Согласно данным, содержащимся в прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, население страны в трудоспособном возрасте к 2025 году уменьшится почти на 10 млн человек, сократится и общая численность, возрастет доля лиц старшего возраста. Необходимо в разумных рамках стремиться компенсировать людские потери за счет прибывающих иммигрантов. Такими рамками является необходимый прирост мигрантов – это 300 тыс. человек в год¹.

Российская Федерация, как социальное и светское государство, должна проводить грамотную миграционную политику, то есть, прежде всего, не допускать дискриминации иностранных трудящихся и при этом защищать национальный рынок. Цели априори противоречивы, но все-таки достижимы².

¹ Макарова М.В. Механизм регулирования рынка труда зарубежных мигрантов // Власть. – 2013. – № 2. – С.76-78.

² Абрамов Ю.В. Анализ причин латентности преступлений экономической направленности, связанных с миграционными процессами // Проблемы латентности преступлений экономической направленности. – М.: ФКУ «ВНИИ МВД России», 2014. – С. 86.

Миграционные процессы привели к такому размещению населения, которое вызывает все большую тревогу. Беспорядочный приток иностранной рабочей силы на российский рынок труда приводит к избытку трудовых ресурсов в отдельных регионах страны. Вместе с тем со всей остротой встает проблема не только нелегальной миграции, но и проникновения в этот регион организованной преступности с Востока. Все это может иметь для нашей страны далеко идущие отрицательные последствия. Анализ причин латентности преступлений экономической направленности, связанных с миграционными процессами, позволяет выявить следующие негативные последствия:

- возможность занижения цены труда для коренного населения, так как мигранты из стран с более низким уровнем жизни являются и более дешевой рабочей силой;
- уход от уплаты налогов;
- возможность развития криминального бизнеса;
- нелегальное проживание тормозит развитие цивилизованного рынка жилья;
- отток капитала в страну постоянного проживания мигрантов.

Таким образом, миграционные процессы в современной России создают реальную угрозу не только социально-экономической стабильности государства, но и национальной безопасности.

Следует отметить, что миграция, в конечном счете являющаяся производной социально-экономических и иных процессов, все больше приобретает относительно самостоятельное значение, оказывая определенное влияние на развитие экономического пространства, на характер политических, социальных, духовных процессов, криминальной ситуации.

В условиях современных процессов глобализации, происходящих в мире, стабильность развития Российской Федерации и ее интеграция напрямую связаны с тесными экономическими и политическими контактами с ближайшими соседями – странами Европейского союза¹. Основная формула сотрудничества со странами ЕС заключается в возможности нашего участия в роли равного партнера на общем поле европейской интеграции. И обеспечение миграционной безопасности не исключение из списка вопросов стратегического партнерства.

Из Указа Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» следует, что в 2012-2017 годах свыше миллиона человек приняли гражданство Российской Федерации, из них

¹ Далее – ЕС.

525 тыс. – по программе оказания содействия добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию. Суммарный миграционный прирост составил 1.6 млн человек¹.

Постоянный рост миграционных потоков, понимание необходимости их упорядоченности и регулирования при одновременном сокращении числа мигрантов – все это делает более востребованным углубление сотрудничества в сфере миграции, в том числе выработку таких межгосударственных документов, которые бы восполнили различия в национальных законодательствах. Нелегальная миграция тормозит создание в России эффективного цивилизованного рынка труда, увеличивает потерю бюджета. Одним из неизбежных последствий незаконной миграции является криминализация миграционной среды, рост социальной напряженности и развитие этнических фобий, в том числе уже сложившихся в историческом и культурном опыте принимающей стороны. Следовательно, необходимо принимать определенные шаги по усилению контроля за миграционными процессами и ограничению притока новых мигрантов.

К причинам, обусловившим необходимость существенных изменений в миграционной политике Российской Федерации, следует отнести избыток рабочей силы на рынке труда в отдельных регионах, который всегда приводит к социальной напряженности, антиэмигрантским настроениям, и, как следствие, экстремистским проявлениям со стороны озлобленного и определенного кругами подстрекаемого молодого поколения русскоязычного населения. Большое количество мигрантов создает невозможность надлежащего всеобщего контроля за осуществлением их трудовой деятельности, уплаты налогов в размере, соответствующем количеству фактически трудящихся эмигрантов, несмотря на то, что сами по себе механизмы такого контроля существуют. Изложенные факты приводят к дестабилизации экономической системы и создают дополнительные угрозы экономической безопасности.

Как видно, процесс миграции многообразен, очень сложен и не допускает однобоких, не до конца придуманных решений. На сегодняшний день он лишен управления как такового, все действия системы органов государственной власти направлены на сопровождение процесса миграции. Главная задача государства – обеспечение законности нахождения на территории Российской Федерации всех прибывших мигрантов.

Миграционная политика является вспомогательным средством для решения демографических проблем и связанных с ними экономических проблем. В Указе Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы» перечислены основные принципы миграци-

¹ Латухина К.К. Россия всегда рядом // Российская газета. – 2018. – № 245 (7708).

онной политики, в частности – комплексность решения задач миграционной политики с учетом решения задач социально-экономического, культурного, демографического и иного развития Российской Федерации, приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории, учет многообразия региональных и этнокультурных укладов жизни населения России.

Международное сообщество рассматривает Россию как страну с неблагоприятной миграционной обстановкой. Сотни тысяч нелегальных мигрантов, пребывающих на ее территории, создают реальную угрозу не только для России, поскольку определенная часть мигрантов использует российскую территорию как транзитную для легального и нелегального проникновения в другие государства. Например, основными каналами нелегальной миграции на российскую территорию являются российско-украинский, российско-казахстанский и российско-китайский участки государственной границы. Нелегальные мигранты в основном (до 80%) въезжают в страну через российско-казахстанскую границу, а нелегальная переправка осуществляется в закавказском и западном направлениях. Даже из столь краткой характеристики современной миграционной ситуации на территории России и за ее пределами следует вывод о месте и роли правоохранительных органов в организации и осуществлении деятельности в интересах обеспечения безопасности страны.

Задачам правоохранительных органов в сфере миграции присущи следующие специфические особенности:

- восстановление нарушенных прав граждан (например, в области гражданских правоотношений);
- наказание правонарушителя, когда восстановить нарушенное право невозможно (при совершении некоторых видов правонарушений);
- восстановление нарушенного права и наказание одновременно, когда возможность восстановить нарушенное право имеется, но правонарушитель заслуживает еще и наказания;
- защита жизни, здоровья, имущества граждан, их собственности, собственности государства, организаций;
- началом выполнения задач является повод (сообщение о факте свершившегося правонарушения);
- решения сотрудников правоохранительных органов могут быть обжалованы в установленном законом порядке¹.

Анализ причин латентности преступлений экономической направленности, связанных с миграционными процессами, позволяет сделать вы-

¹ Самойлов В.Д. Миграциология. Конституционно-правовые основы: монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – С. 389.

вод, что на фоне развивающихся кризиса и безработицы в России ситуация с трудовыми мигрантами приобретает угрожающий характер. Такими угрозами являются:

- негативное влияние на модернизацию и конкурентоспособность отраслей;
- контрабанда наркотиков и оружия;
- организованная преступность и терроризм;
- увеличение потерь бюджета из-за недополучения платы за использование иностранной рабочей силы, уклонение от уплаты налогов и отчислений на социальное страхование, создание минимального финансового потока;
- рост безработицы;
- чрезмерное давление на социальную инфраструктуру;
- осложнение жилищных проблем;
- понижение уровня оплаты труда;
- ограниченная возможность экономического и социального роста;
- изменение культурной этнографической карты страны, ослабление ее общественно-политического единства;
- неконтролируемый вывоз валютных средств;
- развитие теневого сектора экономики;
- повышение уровня коррупции среди чиновников.

Таким образом, научные выводы об усилении негативной роли незаконной миграции в жизни государства могут реально подтолкнуть власть к конструктивной перестройке внутренней и межгосударственной политики только в том случае, если будут просчитаны все ближайшие и отдаленные деструктивные последствия от охватившей нашу страну и другие государства незаконной миграции.

Е.А. Мишняева,

соискатель Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ

Современное развитие общественных отношений в мире сопровождается широким спектром политических и социально-экономических изменений, определяющих постоянный рост миграционных процессов. Как следует из данных Организации Объединенных Наций, по состоянию на декабрь 2017 года в мире насчитывалось около 258 млн мигрантов или 3,4% от всего населения планеты, что на 49% больше показателей 2000 года. При этом Российская Федерация занимает лидирующие позиции в мире по количеству иностранных мигрантов, а число внутренних мигрантов превышает численность международных мигрантов в 4 раза¹. Данное обстоятельство и социальные, экономические и административные процессы, происходящие в Российской Федерации в целом, требуют выработки соответствующих современному положению дел административно-правовых механизмов регулирования миграционных процессов, в том числе связанных с внутренней миграцией. Как справедливо отмечает П.А. Виноградова, «Совершенствование правового регулирования внутренней миграции в нашей стране является одной из основных задач государственной миграционной политики Российской Федерации. В условиях повышения инвестиционной привлекательности регионов Дальнего Востока, Сибири, Северо-Кавказского региона, образования в составе Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополя вопрос регулирования внутренней миграции приобретает особую актуальность. Создание эффективных правовых механизмов регулирования внутренней миграции обусловлено необходимостью учета геополитических интересов и задач социально-экономического развития страны и возможного изменения вследствие этого приоритетов торгово-экономического сотрудничества, а также развития импортозамещения»².

Ежегодно в Российскую Федерацию въезжают миллионы мигрантов, имеющих разный правовой статус. Наиболее многочисленные потоки внешней миграции, обусловленные социально-экономическими факторами, притекают к нам из иных государств, входящих наряду с Российской Федерацией в Содружество Независимых Государств. Это обусловлено рядом факторов, в том числе различиями в уровне экономического разви-

¹ Доклад о развитии человека 2009. Преодоление барьеров: человеческая мобильность и развитие / пер. с англ. – М.: Весь мир, 2009. – С. 2.

² Виноградова П.А. Условия реализации внутренней миграции: правовые аспекты // Журнал российского права. – 2015. – № 2. – С. 35-43.

тия и уровне жизни между странами. Указанный фактор, применительно к отдельным регионам России, в совокупности с отсутствием социальных лифтов и привлекательных рабочих мест является главными мотивами внутренней миграции. Причем, по нашему мнению, при достаточно активном решении вопросов регулирования внешней миграции в России не в достаточной мере уделяется внимание проблемам внутренней миграции.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Президентом Российской Федерации от 13 июня 2012 г., подчеркивается, что «Неблагоприятные тенденции наблюдаются во внутренних миграциях. Население Российской Федерации отличается более низкой территориальной мобильностью (в том числе на локальном уровне) в сравнении с другими странами. Причины обусловлены большими издержками на переселение, неразвитостью транспортной сети, ограниченностью рынка арендуемого жилья, высокой стоимостью жилья и его аренды, низкими доходами большей части населения. Основным вектором межрегиональных внутренних миграций остается движение с Востока в Центр и в Московский регион, что усиливает дисбаланс в распределении населения по территории Российской Федерации. Миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей российского общества в целом».

Потребность в модернизации государственного управления в области внутренней миграции, в том числе в совершенствовании правового обеспечения передвижения граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства внутри страны, определяет необходимость корректировки существующей системы взглядов на административно-правовое регулирование внутренней миграции.

Принятые в последние годы законодательные и иные правовые меры принесли ощутимый позитивный эффект: государство получило инструменты для более гибкого регулирования процессов миграции, повысилась прозрачность миграционных потоков, обеспечены более широкие возможности для реализации прав и свобод личности, заложены основы формирования более сбалансированной миграционной политики Российской Федерации¹. Вместе с тем, несмотря на принятые меры, сохраняются проблемы, требующие решения.

Одним из проблемных аспектов административно-правового регулирования указанных вопросов является отсутствие однозначного понятийного аппарата в сфере внутренней миграции. В нормативно-правовых ак-

¹ Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. – 2010. – № 10. – С. 12.

тах, регулирующих общественные отношения в области внутренней миграции, содержание многих юридических категорий не раскрывается, что отрицательно сказывается на правоприменительной практике. Разнообразие мнений ученых к определению юридической сущности указанных понятий свидетельствует о сложности и многогранности анализируемого явления. Так, ненадлежащее определение правового статуса мигранта и отсутствие должного административно-правового механизма его реализации порождает такие негативные явления в сфере трудовых отношений, как дискриминация мигрантов, связанная с проблемами вывода официальной и неофициальной заработной платы последних (особенно иностранцев) в легальное русло¹. Кроме этого, имеют место случаи создания административных барьеров, препятствующих свободе передвижения, изменению места пребывания или жительства граждан в пределах Российской Федерации, связанные с игнорированием требований закона в части доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания или временного пребывания².

В рамках административного правового регулирования процессов внутренней миграции заслуживает пристального внимания проблема обеспечения прав граждан в области жилищных правоотношений, поскольку жилье является существенным условием миграции населения. В связи с этим в данной сфере нуждается в совершенствовании система правового регулирования государственного контроля и надзора, направленная на исключение таких неблагоприятных социальных явлений, как существование «резиновых квартир», обманутых дольщиков, проживания граждан на строительных объектах, в подсобных и иных нежилых помещениях по месту работы и т. д. Кроме того, назрела проблема, связанная с повышением дисциплины в регистрационном учете граждан по месту пребывания и месту жительства, поскольку несоблюдение установленных правил негативно сказывается на реализации прав и обязанностей граждан в области налогов и сборов, воинского учета, исковых требований, исполнения судебных решений, избирательных процедур, и т. д.

Отдельные ученые отмечают влияние внутренней миграции на возникновение межнациональной напряженности и связывают преодоление указанных тенденций с необходимостью совершенствования правового обеспечения внутренней миграции³.

¹ Мачинский В. «Серый» рынок труда – реальность рыночных отношений? // Законность. – 2006. – № 1. – С. 2-5; Яруллина И. «Серый» рынок труда // Законность. – 2005. – № 1. – С. 15-16.

² Маматов М.В. Актуальные вопросы прокурорского надзора в сфере внутренней миграции граждан Российской Федерации // Миграционное право. – 2014. – № 3. – С. 11-14.

³ Виноградова П.А. Условия реализации внутренней миграции: правовые аспекты // Журнал российского права. – 2015. – № 2. – С. 35-43.

В рамках указанного процесса в 2016 г. Федеральная миграционная служба как самостоятельная государственная структура была ликвидирована, а ее деятельность стали осуществлять органы МВД России¹. В связи с этим к функциям МВД России были добавлены такие, как осуществление политики государства и нормативно-правовое регулирование в сфере миграции (в том числе внутренней), а также функции по государственному контролю и надзору в указанной сфере. В этих целях в МВД России в качестве отдельного структурного подразделения создано Главное управление по вопросам миграции.

Указанные меры призваны скоординировать усилия по упорядочению процессов миграции, в том числе недопущению ситуации, сложившейся в миграционной сфере в ряде государств Европы.

Административно-правовой механизм регулирования вопросов, касающихся внутренней миграции, служит одним из важнейших средств, которые могут оказать помощь в упорядочении миграционных процессов, формировании адекватных условий пребывания и проживания граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства. Указанный механизм публичного правоприменения призван всемерно обеспечивать незыблемость прав на личную свободу, выбор места постоянного жительства и временного нахождения. Вместе с тем он оказывает влияние на эффективную охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

¹ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20 мая 2018 г.).

А.А. Козлова,

*преподаватель кафедры прав человека и международного права
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ЖЕРТВ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА ЧЕЛОВЕЧЕСКИХ ОРГАНОВ

Незаконный оборот человеческих органов получил широкое международное распространение и часто связан с транснациональной организованной преступностью, которая извлекает выгоду из уязвимого положения доноров и возникает в связи с дефицитом и высоким спросом на донорские органы. Незаконный оборот человеческих органов, представляет угрозу основополагающим принципам в области прав человека. Нормы международного права в области прав человека и подходы, основанные на соблюдении прав человека, требуют полного отказа от всех форм коммерциализации пересадки органов. Запрет этот связан со многими причинами, в частности, с развитием криминального бизнеса (в том числе рост таких преступлений, как торговля людьми, насильственные исчезновения и похищения, убийства и др.). Также в международно-правовых актах закреплен единый принцип, согласно которому человеческие органы не должны являться источником получения финансовой выгоды¹.

На официальном сайте Совета Европы отмечается, что, по данным ВОЗ, каждый год трансплантируют около 10 тыс. нелегально проданных человеческих органов². Незаконный оборот человеческих органов приводит к тому, что активно развивается нелегальный рынок органов, сопряженный с добровольным согласием доноров, которые продают свои органы, пытаясь таким образом заработать, так и с преступлениями, целью которых является насильственное изъятие человеческих органов. При этом данное преступление связано с транснациональной организованной преступностью, которая извлекает выгоду из уязвимого положения доноров и возникает в связи с дефицитом и высоким спросом на донорские органы.

Бедность, безработица и отсутствие социально-экономических возможностей являются факторами, которые делают людей уязвимыми для незаконного оборота человеческих органов. Так, во «Всемирном докладе Софи Кузенс»³ представлены рассказы людей из Непала, пострадавших

¹ Козлова А.А. Международно-правовые основы сотрудничества государств в сфере противодействия незаконному обороту человеческих органов: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2019. – 164 с.

² Торговля человеческими органами: Конвенция Совета Европы вступает в силу [Электронный ресурс] // URL: https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168078efda (дата обращения: 28 февраля 2019 г.).

³ Cousins S. Nepal: organ trafficking after the earthquake. – Lancet, 2016.

от землетрясения. В результате стихийного бедствия они потеряли свои дома, остались без средств к существованию и были вынуждены продавать свои органы, особенно почки.

Миграционная ситуация в странах Европы способствует возникновению угрозы для беженцев, которые могут стать жертвами организованных преступных группировок, занимающихся незаконным оборотом человеческих органов. Существует все больше доказательств того, что суданские мигранты, направляющиеся в Европу с помощью контрабандистов, являются целевой группой для извлечения органов в Египте. Контрабандисты задерживают их в Каире и требуют большие суммы денег за проезд и другие расходы. Жертв часто обманом вынуждают дать согласие на продажу своих органов, или же они не знают, что в качестве расплаты за предполагаемый долг им придется подвергнуться удалению органов. В 2011 году об ухудшении состояния здоровья и негативных социальных, экономических и психологических последствиях после перенесенной операции сообщили 57 таких жертв, в том числе пятеро детей¹.

В 2014 году контрабандист Нуредин Атта, переправляющий беженцев из Африки в Европу, был арестован итальянскими правоохранителями. Сотрудничать с властями преступник согласился только после того, как ему обеспечили программу по защите свидетелей. Благодаря его информации, правоохранителям удалось определить масштабную сеть международной торговли людьми. Нуредин Атта отметил, что мигранты, неспособные оплатить «услуги» контрабандистов, передавались в руки египтян, которые в последствие убивали их, извлекали человеческие органы и продавали их общей стоимостью 15 тыс. долларов. Также отмечается, что контрабандисты продавали тела погибших в море мигрантов. За соучастие в преступных действиях Нуредин Атта получил пять лет тюремного срока².

В 2018 году более 80 мигрантов погибли у берегов Туниса, что стало одним из самых крупных инцидентов в истории страны. Организаторы незаконной миграции, которые, как правило, связаны с торговлей людьми и незаконном оборотом человеческих органов, все чаще используют Тунис как площадку для отправки желающих в Европу³.

¹ Coalition for Organ Failure Solutions, «Sudanese victims of organ trafficking in Egypt: a preliminary evidence-based, victim-centered report by the Coalition for Organ Failure Solutions» [Электронный ресурс] // URL: <http://cofs.org/home/sudanese-victims/> (дата обращения: 25 февраля 2019 г.).

² Беженцы в Европе расплачивались с контрабандистами своими органами [Электронный ресурс] // URL: https://joinfo.ua/inworld/1173314_Bezhentsi-Evrope-rasplachivalis-kontrabandistami.html (дата обращения: 25 февраля 2019 г.).

³ Торговля людьми и охота за органами: Тунис уготовил беженцам Африки незавидную участь [Электронный ресурс] // URL: <https://riafan.ru/1091905-torgovlya-lyudmi-i-okhota-za-organami-tunis-ugotovil-bezhencam-afriki-nezavidnuyu-uchast> (дата обращения: 21 февраля 2019 г.).

Также существуют сведения об изъятиях государствами человеческих органов у лиц, которые были казнены или подвергаются казни. Обвинения в такой практике выдвигаются в отношении ряда стран, в том числе в Восточной Азии, откуда были получены убедительные и заслуживающие доверия доказательства¹. В 2010 году директор Комитета пожертвования органов Китая Хуан Цзефу заявил, что более 90% органов, используемых в трансплантации, были изъяты у казнённых заключенных в Китае².

Важнейшим аспектом Конвенции против торговли человеческими органами от 25 марта 2015 г.³ является защита жертв, поскольку жертвы незаконного оборота человеческими органами находятся в уязвимом положении. В Пояснительном докладе к Конвенции участники переговоров пришли к выводу о том, что необходимо предусмотреть защиту таких жертв, а также обеспечить, чтобы жертвы преступлений имели доступ к информации, относящейся к их делу, защите их здоровья и других прав. При условии соблюдения внутреннего законодательства государств им должна быть предоставлена возможность быть заслушанными, а также представить доказательства.

Термин «жертва» в Конвенции не определен, поскольку участники переговоров решили, что определение того, кто может квалифицироваться как жертва торговли человеческими органами, лучше оставить на усмотрение государств в соответствии с их внутренним законодательством.

Конвенция призывает государства принимать превентивные меры и защищать жертв торговли человеческими органами. В частности, положения ст. 18 включают меры по защите жертв и компенсации им, а также оказанию помощи потерпевшим в их физической, психологической и социальной реабилитации. Пункт 3 ст. 18 устанавливает право жертв на компенсацию в виде материального ущерба (например, стоимость медицинского лечения), а также морального вреда (физические и нравственные страдания). Для целей данной статьи право жертв на компенсацию состоит в требовании к лицам, совершившим незаконный оборот, – это торговцы, которые несут бремя компенсации жертвам. Если в производстве по уголовному делу уголовные суды не уполномочены определять гражданскую ответствен-

¹ Matas D., Torsten T. State Organs: Transplant Abuse in China. – Woodstock, 2012; Wang M., Wang X. Organ donation by capital prisoners in China: reflections in Confucian ethics // *Journal of Medicine and Philosophy*. – 2010. – № 2. – С. 197-212; Danovitch G.M., Shapiro M.E., Lavee J. The use of executed prisoners as a source of organ transplants in China must stop // *American Journal of Transplantation*. – 2011. – № 3. – С. 426-428.

² Резолюция Европейского парламента о насильственном изъятии органов в Китае от 12 декабря 2013 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://faluninfo.ru/press-centr/dokumenty/rezolucii/rezolyuciya-evropejskogo-parlament-a-o-nasilstvennom-izyatii-organov-v-kitae-2/> (дата обращения: 25 февраля 2019 г.).

³ Далее – Конвенция.

ность в отношении потерпевших, жертвы должны иметь возможность представлять свои претензии в гражданские суды, обладающие юрисдикцией в этом вопросе, и полномочия на возмещение ущерба с процентами.

В ст. 19 «Положение потерпевших в уголовном судопроизводстве» призывает принять меры по защите прав и интересов потерпевших на всех стадиях, как в ходе уголовного расследования, так и в ходе судебного разбирательства. Судебные и административные процедуры зачастую очень сложны, поэтому жертвам необходима помощь юристов, чтобы они могли должным образом отстаивать свои права. Данное положение не предоставляет жертвам автоматического права на юридическую помощь. Условия предоставления такой помощи должны определяться каждым государством.

Статья 20 «Защита свидетелей» основывается на п. 1 ст. 24 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года. Пункт 1 ст. 20 обязывает государства обеспечивать эффективную защиту свидетелей, участвующих в уголовном производстве. При необходимости защита должна быть распространена на родственников и других близких им лиц. Пункт 2 ст. 20 предусматривает также защиту потерпевших, поскольку они являются свидетелями таким же образом, как указано в п. 1 ст. 20.

Необходимо отметить, что многие потерпевшие, которые пострадали от незаконного оборота человеческих органов, никогда не смогут получить возможность реализовать свое юридическое право на судебную защиту, так как существует проблема идентификации жертв такого незаконного оборота. Однако, в случае выявления жертв такого преступления, существуют препятствия к средствам правовой защиты. Например, многие из жертв, выезжавших для выполнения операции по трансплантации в другую страну, не могут быть идентифицированы, пока не вернутся на родину, что делает чрезвычайно затруднительным обеспечение получения компенсации от страны, в которой они подверглись незаконному изъятию человеческих органов. Жертвы данного преступления, как правило, плохо образованы в силу их нищеты. Поэтому, для того чтобы жертвы незаконного оборота человеческих органов имели возможность воспользоваться правом на средства судебной защиты, помимо налаживания трансграничного сотрудничества в ведении судебных процессов, важной мерой будет являться обеспечение доступа к информации и правовой помощи.

Жертвы незаконного оборота человеческих органов могут быть привлечены к уголовной ответственности за преступления, связанные с подделкой документов, мошенничеством, нарушением миграционного законодательства. Необходимо отметить, что потерпевшие в силу своей уязвимости были вынуждены совершить данные преступные деяния. В связи с этим полагаем, что их не следует привлекать к уголовной ответственности.

Важным аспектом большинства упомянутых выше случаев, связанных с жертвами незаконного оборота человеческих органов, является небольшое количество официальной информации. Главным источником сведений являются в значительной степени журналистские расследования СМИ, что затрудняет проведение более детального анализа данных проблем.

Эффективная борьба с незаконным оборотом человеческих органов возможна только на основе тесного сотрудничества государств в рамках выработанных правовых и организационных механизмов, как на универсальном, так и на региональном уровнях¹. Защита жертв незаконного оборота человеческими органами также требует сотрудничества между международными организациями, судебными и правоохранительными органами, органами здравоохранения, органами иммиграционного контроля и другими организациями, предоставляющими поддержку жертвам. Таким образом, первой и главной обязанностью государств должна являться работа по обеспечению оперативной и точной идентификации жертв незаконного оборота человеческих органов.

С целью выявления новых угроз благополучию беженцев необходим мониторинг миграционной ситуации в государствах Совета Европы, так как они в первую очередь могут стать жертвами организованных преступных группировок, занимающихся незаконным оборотом человеческих органов.

¹ Козлова А.А. Актуальные вопросы международного сотрудничества в сфере оказания помощи жертвам незаконного оборота человеческих органов // Актуальные проблемы современного международного права: материалы XV Международного конгресса «Блищенковские чтения». – М.: РУДН, 2018. – С. 109.

Научное издание

- | | |
|--|---|
| Абрамов Юрий Викторович,
канд. филос. наук, доцент | Марина Марина Петровна |
| Адмиралова Ирина Александровна,
канд. юрид. наук, доцент | Михайленко Наталья Васильевна,
канд. юрид. наук |
| Андреев Алексей Геннадьевич,
канд. юрид. наук | Мишняева Евгения Андреевна |
| Барышников Максим Валерьевич,
канд. юрид. наук | Невский Сергей Александрович,
д-р юрид. наук, профессор |
| Бондарь Елена Олеговна,
канд. юрид. наук, доцент | Нижниченко Наталья Борисовна |
| Горлов Анатолий Олегович | Обыденова Татьяна Викторовна,
канд. юрид. наук, доцент |
| Грищенко Алексей Николаевич,
канд. юрид. наук | Оганесян Александр Патвакнович |
| Дорошенко Ольга Марковна,
канд. юрид. наук | Прудников Анатолий Семенович,
д-р юрид. наук |
| Дульнев Максим Викторович,
канд. юрид. наук | Прудникова Татьяна Анатольевна
д-р юрид. наук |
| Елисеев Андрей Викторович,
канд. юрид. наук, доцент | Ренкас Елена Владимировна |
| Калинина Светлана Викторовна,
канд. юрид. наук | Сальник Владимир Александрович |
| Козлова Анастасия Алексеевна | Сафронова Светлана Сергеевна |
| Константинов Алексей Владимирович,
канд. юрид. наук | Сосновская Юлия Николаевна,
канд. юрид. наук, доцент |
| | Страунинг Юлия Анатольевна,
канд. юрид. наук |
| | Султанов Камиль Арифович,
канд. экон. наук, доцент |

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ

Составитель: Бадалянц Андрей Николаевич

Редактор, технический редактор: В.Г. Коврова

Подписано в печать 18.03.2019.

Формат 60x84 1/16. Объем 10,0 уч.-изд. л.

Заказ 5/19. Тираж 100 экз. Цена договорная.

РИО ВИПК МВД России

ул. Пихтовая, д. 3, микрорайон Авиационный,
г. Домодедово, Московская область, 142007