

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

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**

*Под редакцией  
доктора юридических наук, профессора А.В. Куракина,  
доктора юридических наук, профессора М.В. Костенникова*

Домодедово  
ВИПК МВД России  
2020

**ББК 67.400.31**

**П 68**

Составители: М.В. Костенников, *доктор юридических наук, профессор,*  
А.В. Куракин, *доктор юридических наук, профессор.*

***Рецензенты:***

*О.В. Зиборов*, первый заместитель начальника Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент;

*М.Е. Труфанов*, профессор кафедры административной деятельности ОВД Краснодарского университета МВД России, доктор юридических наук, профессор.

**П 68 Правовые и организационные проблемы обеспечения миграционных процессов:** сборник / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В. Куракина, д-ра юрид. наук, проф. М.В. Костенникова; сост. М.В. Костенников, А.В. Куракин. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2020. – 111 с.  
**ISBN 978-5-9552-0756-8**

Сборник научных трудов подготовлен на основании проведенной во Всероссийском институте повышения квалификации сотрудников МВД России международной научно-практической конференции «Правовые и организационные проблемы обеспечения миграционных процессов» (ВИПК МВД России, 19 июня 2019 г.). В сборнике рассматриваются правовые и организационные проблемы регулирования миграционных процессов, вопросы противодействия нелегальной миграции, а также целый ряд иных аспектов рассматриваемой проблемы.

Сборник научных трудов ориентирован на сотрудников полиции занимающихся вопросами миграции, а также ученых, преподавателей, адъюнктов образовательных организаций системы МВД России.

**ББК 67.400.31**

**ISBN 978-5-9552-0756-8**

© ВИПК МВД России, 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

<i>Мишиняева Е.А.</i> ПРЕДИСЛОВИЕ .....	5
<i>Костенников М.В.</i> ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ.....	8
<i>Целуйко А.В.</i> ОПЫТ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ НА БАЗЕ ВСЕРОССИЙСКОГО ИНСТИТУТА ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ СОТРУДНИКОВ МВД РОССИИ.....	13
<i>Апульцин В.А., Смирнов М.В., Султанов К.А.</i> ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ ФАКТОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МИГРАНТАМИ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ.....	17
<i>Адолина Ж.Б., Кашкина Е.В.</i> РЕАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ (В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ) В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ .....	24
<i>Адмиралова И.А.</i> К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ИСПОЛНЕНИЯ ВЫНЕСЕННЫХ РЕШЕНИЙ О НЕЖЕЛАТЕЛЬНОСТИ ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА .....	29
<i>Бондарь Е.О., Юнева В.А.</i> ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ.....	40
<i>Вихляев А.А.</i> АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС И МЕХАНИЗМ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА .....	43
<i>Василенко Г.Н.</i> К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ «МИГРАЦИОННОЙ АМНИСТИИ» НА СОСТОЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТНОСТИ .....	50
<i>Краюшкин А.В.</i> ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ И ОХРАНЫ ПРАВ ГРАЖДАН В ПРАВОВОМ ВОЗДЕЙСТВИИ НА МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ.....	55
<i>Калашиников И.В.</i> ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С МИГРАЦИЕЙ.....	59
<i>Маркина Э.В.</i> НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ВОПРОСАМ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ И ГРАЖДАНСТВА..	65
<i>Невский С.А.</i> СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ .....	69

<i>Прудникова Т.А.</i> АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ ВЫСЫЛКИ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: ВИДЫ И ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ, РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ НИМИ.....	74
<i>Прудников А.С.</i> ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ.....	78
<i>Поликарпова Е.В.</i> АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В ОТНОШЕНИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ПРЕБЫВАЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ....	82
<i>Селезнев С.А., Чаптыков О.А.</i> НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА .....	86
<i>Сенаторова О.Ю.</i> СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ РАБОТА ПО АДАПТАЦИИ ДЕТЕЙ МИГРАНТОВ В РОССИИ .....	90
<i>Сосновская Ю.Н., Михайленко Н.В.</i> АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ДЕПОРТАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН С ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....	95
<i>Калинина С.В.</i> О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ .....	100
<i>Краюшкин А.В.</i> К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ ВОЗДЕЙСТВИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ.....	104
<i>Мышко Ю.А.</i> К ВОПРОСУ О ВАЛЮТНОМ КОНТРОЛЕ ГОСУДАРСТВА ЗА РЕПАТРИАЦИЕЙ ВАЛЮТЫ.....	109

## ПРЕДИСЛОВИЕ

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, в мире насчитывалось около 258 миллионов 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 раза<sup>1</sup>.

Обозначенное обстоятельство, как и в целом происходящие в Российской Федерации социальные, экономические и административные процессы, требуют выработки соответствующих современному положению дел административно-правовых механизмов регулирования миграционных процессов.

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 (далее СНГ). Это обусловлено рядом факторов, в том числе различиями в уровне экономического развития и уровне жизни между странами.

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 Федерации<sup>2</sup>. Вместе с тем несмотря на принятые меры, сохраняются проблемы, требующие решения.

---

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

<sup>2</sup> Хабриева Т.Я., Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Динамика развития миграционного законодательства в современной России // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 12.

Одним из проблемных аспектов административно-правового регулирования указанных вопросов является отсутствие однозначного понятийного аппарата в сфере внутренней миграции. В нормативных правовых актах, 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 русло<sup>1</sup>. 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 пребывания<sup>2</sup>.

В рамках правового регулирования процессов миграции заслуживает пристального внимания проблема обеспечения прав граждан в области жилищных правоотношений, поскольку жилье является существенным условием миграции населения. В связи с этим нуждается в совершенствовании система правового регулирования государственного контроля и надзора в данной сфере, направленная на исключение таких неблагоприятных социальных явлений, как существование так называемых «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 в указанной сфере общественных отношений 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.

---

<sup>1</sup> Мачинский В. «Серый» рынок труда – реальность рыночных отношений? // Законность. 2006. № 1. С. 2.

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

Отдельные ученые отмечают влияние внутренней миграции на возникновение межнациональной напряженности и связывают преодоление указанных тенденций с необходимостью совершенствования правового обеспечения внутренней миграции<sup>1</sup>.

В рамках указанного процесса в 2016 году Федеральная миграционная служба как самостоятельная государственная структура была ликвидирована, а ее деятельность стали осуществлять органы МВД России<sup>2</sup>. 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 и внутренней), а также функции по государственному контролю и надзору в указанной сфере. В этих целях в Министерстве 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. 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 наряду с иными механизмами публичного правоприменения призван всемерно обеспечивать незыблемость прав на личную свободу, выбор места постоянного жительства и временного нахождения. Наряду с этим он оказывает влияние на эффективную охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

*Е.А. Мишняева,  
кандидат юридических наук*

---

<sup>1</sup> Виноградова П.А. Условия реализации внутренней миграции: правовые аспекты // Журнал российского права. 2015. № 2. С. 35 - 43.

<sup>2</sup> См.: 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 // Собрание законодательства РФ. 2016. № 15. Ст. 2071.

*М.В. Костенников, доктор юридических наук,  
профессор кафедры подготовки сотрудников полиции  
для подразделений по охране общественного порядка  
и вопросам миграции ВППК МВД России*

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МИГРАЦИИ**

Актуальность проблемы правового регулирования миграции обусловлена целым рядом факторов политико-правового и социального характера. Российская Федерация, как и многие иные европейские страны, в ходе своего государственного строительства столкнулась с проблемой регулирования миграционных процессов и вынуждена была реагировать на вопросы организации нелегальной миграции, а также формировать необходимый правовой режим обеспечения миграционной безопасности и повышать уровень внутренних миграционных процессов. Следует отметить, что развитие современной экономики, а также процесс ее цифровизации, не может не затронуть миграционной политики, цель которой – определить потребность в использовании отечественной и иностранной рабочей силы на национальном рынке труда, сформировать необходимый правовой режим для возвращения в страну соотечественников, проживающих за ее пределами, а также активизировать внутренние миграционные процессы. Нужно отметить, что на миграционную ситуацию оказывает влияние целый ряд факторов далеко не всегда экономического характера. Так, согласно данным Федеральной службы государственной статистики «...миграционный прирост населения нашей страны в 2018 г. уменьшился на 87 тыс. человек. Количество мигрантов с Украины в 2018 г. уменьшилось в три раза по сравнению с 2017 г. Так, в 2018 г. с Украины в нашу страну приехало – 137,7 тыс. граждан данной страны. Обратим внимание, что в 2018 г. больше всего мигрантов прибыло из Таджикистана – 31 тыс., Казахстана – 25,4 тыс. человек»<sup>1</sup>.

Нужно подчеркнуть, что вопросы правового регулирования внутренней миграции, по отношению к внешнему миграционному процессу, существенно недооцениваются, что не способствует повышению интенсивности внутренних миграционных потоков. Как отмечается в указе Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы», «...в 2012-2017 годах интенсивность внутренней миграции увеличилась на 10 %. Имеется тенденция к оттоку населения в Центральный, Северо-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2019. 25 февраля.

Западный, Юго-Западный регионы нашей страны. Это является постоянным фактором роста диспропорции в размещении населения. Обращает на себя внимание такой фактор, что весь потенциал внутренней миграции приходится на такие городские агломерации, как Москва и Санкт-Петербург, а также на Краснодарский край»<sup>1</sup>.

Сложившаяся ситуация имеет отрицательные социальные и экономические последствия, связанные с неравномерным рассредоточением населения по территории страны, нужно подчеркнуть, что это не дает возможность гражданам реализовать целый ряд важных социальных и экономических прав, создает депрессивные территории с точки зрения их экономического развития. В этой связи необходим принципиально иной подход в вопросе регулирования внутренней миграции, а также формирование необходимых условий, которые бы способствовали интенсификации внутренних миграционных процессов. Следует отметить, что регулирование различных миграционных процессов осуществляется на единых принципах, тем не менее имеют место и особенности, предопределенные факторами, детерминирующими тот или иной миграционный поток. Так, отношения, связанные с осуществлением внутренних миграционных процессов имеют свою специфику, которая предопределяется многими социальными, географическими и этнокультурными особенностями.

Обратим внимание, что проблема миграции населения как в глобальном, так и в национальном плане, имеет самые различные формы своего проявления. Обозначенный вопрос привлекает к себе внимание специалистов самых различных научных специальностей. Так, вопрос регулирования миграции рассматривается в экономическом, политическом, социальном, географическом, а также правовом аспекте. Обусловлено это сложностью и многообразием отношений, возникающих в ходе осуществления миграционных процессов. Однако, не смотря на это, ключевое место в упорядочении миграционных процессов, занимает право. В этой связи неслучайно, что именно от качества и последовательности правового регулирования миграционных отношений зависит эффективность миграционной политики. В механизм правового регулирования миграционных отношений включены самые различные отрасли системы российского права, обусловлено это необходимостью дифференцированного воздействия на миграционные процессы, а также определением правового статуса мигранта. Правовое регулирование определяет формы и методы воздействия на миграционные процессы, кроме того, нормативное правовое регулирование легализует самые разнообразные отношения, возникающие в ходе осуществления миграции.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

При раскрытии заявленной проблемы следует обратить внимание, что в настоящее время в мире существует достаточно много глобальных проблем, касающихся самых разнообразных вопросов социально-экономического развития, а также обеспечения глобальной, региональной и национальной безопасности. Одной из угроз национальной безопасности государства является стихийная и неконтролируемая миграция. В этой связи практически каждое государство разрабатывает национальную миграционную политику, которая должна отвечать требованиям национальной безопасности, а также быть интегрированной в международно-правовое пространство регулирования миграционных процессов. В качестве примера программных документов, определяющих направления развития миграционной политики можно привести: Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом России)<sup>1</sup>, а также Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы»<sup>2</sup>. Вопросы регулирования миграционных процессов тесным образом взаимосвязаны с проблемами экономического развития. В этой связи неслучайно, что в Указе Президента Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>3</sup> указывается на необходимость оптимизации потоков трудовой миграции исходя из потребностей национальной экономики (п. 12). В истории развития человеческой цивилизации детерминантами передвижения людей выступали самые различные факторы и жизненные обстоятельства. Но, так или иначе, все они были связаны с потребностями развития экономики, а также улучшением социальных и климатических условий жизнедеятельности людей.

Помимо позитивного аспекта миграции в ее структуре можно выделить и негативный аспект, связанный с криминальным перемещением людей, кроме того, существует и такое явление, как «незаконная миграция». Проблемы нелегальной миграции стали актуальны для нашей страны сразу после радикальных политических и экономических преобразований. Свобода внешнеэкономической деятельности, открытость внешних границ на постсоветском пространстве, способствовали организации нелегальной миграции. В ответ на возникшую проблему был принят Указ Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 г. «О мерах по введению имми-

---

<sup>1</sup> В настоящее время документ утратил силу.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2017. № 20. Ст. 2902.

грационного контроля»<sup>1</sup>, однако четкого понятия «нелегальная миграция» в нем не было.

Незаконная миграция может подразделяться на добровольную незаконную миграцию и криминальную миграцию. Противодействие нелегальной миграции первостепенная задача миграционной системы государства. Противодействие нелегальной миграции, на наш взгляд, предполагает формирование системы правовых, организационных, а также экономических средств, которые необходимо реализовывать в административно-правовой форме. Так же в целях повышения эффективности реализации административно-правовых средств противодействия нелегальной миграции необходимо более детально дифференцировать миграционные потоки. стихийная и неконтролируемая миграция населения независимо от того какая она внутренняя или внешняя меняет структуру населения, создает демографические проблемы. В этой связи неслучайно, что в свое время в указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. «Об обеспечении межнационального согласия»<sup>2</sup> было закреплено, что «...необходим комплекс мер направленных на совершенствование предупреждения межнациональных конфликтов, осуществление мониторинга межнациональных отношений, а также противодействие национальному и религиозному экстремизму».

Является аксиомой тот факт, что свободное перемещение людей – составляющая правового и демократического государства. Миграция людей как внутри страны, так и между странами и континентами осуществляется свободно, однако для такого перемещения устанавливается правовой режим. Процесс реализации права на свободу передвижения не предполагает насилия, однако в мире имеет место проблема незаконного (криминального) перемещения людей. Незаконное перемещение людей нельзя назвать миграцией с точки зрения легального законодательного регулирования данных отношений. На противодействие незаконного перемещения людей направлена Конвенция относительно рабства, которая была подписана в Женеве 25 сентября 1926 г.<sup>3</sup>; Конвенция Совета Европы от 25 октября 2007 г. «О защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений»<sup>4</sup> и др.

Общественная опасность организации незаконной миграции определяется, во-первых, тем, что она приводит к ослаблению контроля со стороны государства за въездом, проживанием и перемещением через террито-

---

<sup>1</sup> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 51. Ст. 4933.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2339.

<sup>3</sup> Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. М., 1960. С. 274.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 7. Ст. 632.

рию страны иностранных граждан или лиц без гражданства, во-вторых, возникновением условий для развития конфликтов на межэтнической, а также религиозной почве, в-третьих, усилением позиций организованной преступности. Незаконная миграция в большей степени касается внешнего аспекта обозначенной проблемы. Тем не менее несколько слов скажем о незаконной миграции, обусловлено это тем, что внутри миграционных процессов как внутреннего, так и внешнего характера, пересекаются различные потоки людей. Следует отметить, что незаконная миграция представляет собой значительную общественную опасность. Опасность незаконной миграции проявляет себя в самых различных аспектах, как уже ранее, отмечалось данный вид миграции, ослабляет контроль государства за передвижением людей, незаконная миграция связана с сексуальной эксплуатацией людей, контрабандой, а также самыми различными формами проявления организованной преступности, незаконная миграция также подрывает основы экономической безопасности.

В этой связи каждое государство, а также международное сообщество в целом принимает самые различные правовые меры для противодействия незаконной миграции. Среди правовых мер противодействия незаконной миграции ключевое место занимают административно-правовые средства, которые позволяют дифференцированно воздействовать на миграционные процессы, которые носят как внутренний, так и внешний характер. На определенных этапах развития государства, а также тех или иных социальных формаций передвижение людей носило стихийный и не контролируемый характер, причем это касалось как внешнего, так и внутреннего аспекта миграции. Однако по мере усложнения социальных, а также политических отношений появилась объективная необходимость правового регулирования перемещения людей, как внутри определенного региона (континента), так и внутри соответствующего государства. В этой связи установление ограничительных мер на пути неконтролируемой миграции были вызваны необходимостью обеспечения национальной безопасности, сохранением этнокультурного наследия населения проживающего на соответствующей территории, дефицитом природных ресурсов, а также многими другими социальными и экономическими обстоятельствами. В этой связи в определенный период развития государства и общества появилась насущная необходимость контролировать и регулировать процесс перемещения людей. Таким образом, с момента возникновения проблемы правовой регламентации отношений обусловленных перемещением людей, она не перестает быть актуальной.

*А.В. Целуйко, кандидат юридических наук,  
начальник Центра подготовки сотрудников полиции  
для подразделений по охране общественного порядка  
ВИПК МВД России*

## **ОПЫТ ПОДГОТОВКИ СОТРУДНИКОВ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПО ВОПРОСАМ МИГРАЦИИ НА БАЗЕ ВСЕРОССИЙСКОГО ИНСТИТУТА ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ СОТРУДНИКОВ МВД РОССИИ**

Ежегодно во Всероссийском институте повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации<sup>1</sup> проходят обучение по всем видам образовательных программ более 7 тыс. сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и порядка 300 сотрудников правоохранительных служб иностранных государств по более чем 170 должностным категориям.

ВИПК МВД России является базовой образовательной организацией Организации Договора о коллективной безопасности<sup>2</sup> по подготовке кадров для правоохранительных органов стран – участников Договора по актуальным направлениям полицейской деятельности и участвует в целом ряде международных проектов, что позволяет ежегодно осуществлять подготовку сотрудников более чем из шестидесяти стран.

В структуре Института для обеспечения реализации образовательных программ функционирует 5 Центров, 3 из которых имеют статус «международный и межведомственный».

В составе профильного Центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка функционирует кафедра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране общественного порядка и подразделений по вопросам миграции<sup>3</sup>.

Одной из приоритетных задач кафедры является подготовка сотрудников полиции, реализующих законодательство Российской Федерации в сфере миграции, а также обучение иностранных специалистов правоохранительных органов государств-участников СНГ, государств-членов ОДКБ по направлениям противодействия незаконной миграции.

Институтом накоплен 25-летний опыт подготовки и переподготовки сотрудников Паспортно-визовой службы МВД России, впоследствии со-

---

<sup>1</sup> Далее – ВИПК МВД России, Институт.

<sup>2</sup> Далее – ОДКБ.

<sup>3</sup> Далене – кафедра.

трудников Федеральной миграционной службы и сотрудников подразделений по вопросам миграции МВД России в настоящее время.

С 2007 по 2016 годы ВИПК МВД России являлся единственной образовательной организацией, проводившей профессиональную подготовку сотрудников Федеральной миграционной службы.

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 с сентября 2016 года Институт реализует программы повышения квалификации по 7 основным направлениям деятельности миграционной службы и 9 должностным категориям.

С 2016 года кафедрой подготовлена и реализуется программа повышения квалификации специалистов МВД России, командированных для работы во временных группах в составе консульских учреждений Российской Федерации по реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (2016 г. – 47; 2017 г. – 46; 2018 г. – 43).

В 2018 году кафедрой проведено обучение трех учебных групп сотрудников миграционной службы иностранных государств по трем должностным категориям.

1. Повышение квалификации сотрудников службы миграционного контроля Республики Беларусь.

2. Повышение квалификации в сфере противодействия незаконной миграции для сотрудников правоохранительных органов государств – участников ОДКБ.

3. Повышение квалификации в сфере противодействия незаконной миграции для сотрудников правоохранительных органов государств-участников СНГ.

В июне-июле 2018 года на базе ВИПК МВД России был создан и успешно функционировал Центр международного полицейского сотрудничества на период проведения в России Чемпионата мира по футболу FIFA 2018. В работе был задействован весь личный состав Института, а также имеющийся материально-технический потенциал.

Принимая во внимание значимость реализации государственной миграционной политики, методы противодействия незаконной миграции были включены во все программы подготовки сотрудников полиции, участвующих в мероприятиях по обеспечению безопасности Чемпионата мира по футболу 2018. Всего на базе Института было подготовлено 2603 сотрудника полиции. Приобретенные сотрудниками знания, умения и навыки способствовали эффективному обеспечению безопасности в период проведения указанного спортивного мероприятия.

С момента реорганизации Федеральной миграционной службы в Главное управление по вопросам миграции МВД России с 2016 года по н.в. в Институте обучено более 600 сотрудников миграционной службы и 43 иностранных специалиста участвующих в реализации государственных функций в сфере миграции по 14 образовательным программам.

Целостность и эффективность подготовки сотрудников невозможна без тесного взаимодействия с практическими подразделениями. В этом вопросе Институтом налажено взаимодействие с Главным управлением по вопросам миграции и территориальными органами МВД России.

В период проведения занятий с сотрудниками миграционной службы кафедрой систематизируются, обобщаются и направляются в ГУВМ МВД России проблемные вопросы и предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы. Организовано повышение квалификации сотрудников территориальных органов по вопросам миграции с использованием информационных систем, в том числе с использованием исключительно дистанционных образовательных технологий.

Также кафедра участвует в научно-практической деятельности ГУВМ МВД России так по заявке ГУВМ МВД России подготовлены 2 учебных пособия: «Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности сотрудников полиции при реализации миграционного законодательства Российской Федерации»; «Организация работы подразделений по вопросам миграции органов внутренних дел Российской Федерации с лицами, не имеющими правового статуса, в том числе освободившихся из мест лишения свободы».

Институт готов проводить дальнейшую подготовку методических пособий для территориальных органов по вопросам миграции в тесном взаимодействии с практическими органами.

Институт в полном объеме располагает материально-технической базой для реализации практической направленности обучения, отработки слушателями профессиональных умений и навыков.

Ежегодно на базе Института проводится научно-практическая конференция «Актуальные вопросы миграции» с приглашением представителей ОДКБ, ведущих научных специалистов в области противодействия незаконной миграции, а также представителей центрального аппарата и территориальных органов, которая позволяет обсудить теоретические и практические проблемы реализации миграционного законодательства и выработать пути их решения.

ВИПК МВД России традиционно является базой для проведения всероссийских совещаний-семинаров с руководителями структурных подразделений МВД России, заключительных этапов всероссийских конкур-

сов профессионального мастерства среди сотрудников полиции, международных и ведомственных научно-практических конференций.

Профессорско-преподавательский состав Института в полной мере осознаёт значимость вопросов реализации основных направлений государственной политики в сфере миграции, важность качественной подготовки квалифицированных кадров и готов к выполнению поставленных задач.

*В.А. Апульцин, кандидат физико-математических наук,  
доцент кафедры информационных технологий  
Академии управления МВД России,*

*М.В. Смирнов, кандидат технических наук,  
старший преподаватель кафедры информационных  
технологий Академии управления МВД России,*

*К.А. Султанов, кандидат экономических наук, доцент,  
преподаватель кафедры подготовки сотрудников  
полиции для подразделений по охране общественного  
порядка и подразделений по вопросам миграции ВИПК МВД России*

## **ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПО ВЫЯВЛЕНИЮ ФАКТОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МИГРАНТАМИ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ**

Важной задачей обеспечения эффективного контроля за соблюдением миграционного законодательства является противодействие незаконной миграции, преступлениям и правонарушениям с участием мигрантов.

Миграционный учет иностранных граждан осуществляется при въезде и выезде, транзитном проезде, выборе и изменении места пребывания или жительства. Фиксация этих фактов проводится в электронном виде с использованием Государственной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ). Ежегодно в ГИСМУ выполняется до 70 млн. регистрационных действий при осуществлении миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства.

Сопровождение информационных подсистем и баз данных ГИСМУ осуществляется Главным управлением по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России). Для выполнения своих задач ГУВМ МВД России выполняет проверки иностранных граждан по оперативно-справочным и розыскным учетам регионального и федерального уровней.

Очевидно, что не вся информация о правонарушениях и преступлениях иностранных граждан содержится в учетах регионального и федерального уровней. Для более полной информации необходима организация международного сотрудничества в борьбе с преступностью, использование информационных систем и баз данных международных правоохранительных организаций, таких как база данных Интерпола по похищенным и утраченным паспортам.

С этой целью необходимо организовать взаимодействие правоохранительных органов. На пути такого взаимодействия возникает ряд проблемных вопросов, связанных с организацией интеграции информационных ресурсов Пограничной службы ФСБ России, МВД России и Интерпола. Решение этих и других проблемных вопросов необходимо для повышения эффективности противодействия незаконной миграции.

### **Использование учетов Международной организации уголовной полиции – Интерпола для противодействия незаконной миграции.**

Международная организация уголовной полиции – Интерпол (МОУП-Интерпол) объединяет в настоящее время 194 страны. Для организации международного полицейского сотрудничества МОУП-Интерпол накапливает и постоянно актуализирует различные оперативно-справочные учеты и предоставляет к ним удаленный доступ. Среди учетов Интерпола, используемых для противодействия незаконной миграции следует особо выделить базу данных похищенных и утраченных паспортов. Эта база данных содержит данные о похищенных, утраченных и аннулированных паспортах граждан. Она предназначена для использования на пунктах пограничного контроля – на автомобильных пунктах пропуска, в аэропортах, морских портах и т. д. для проверки паспортов граждан, пересекающих границу. По итогам 2017 года 168 стран-членов МОУП-Интерпола участвовало в наполнении этих учетов, объем базы данных составил 74,1 миллиона записей, правоохранительными органами осуществлено 7,26 миллиарда проверок, время отклика на запрос не превышало 2 секунд<sup>1</sup>. Учеты МОУП-Интерпола похищенных и утраченных паспортов на протяжении последнего десятилетия остаются одними из самых востребованных в ходе международного полицейского сотрудничества, динамика наполнения и использования этой базы данных за период с 2009 по 2017 год представлена на рисунке 1 (см. рис. 1).

В Российской Федерации база данных похищенных и утраченных паспортов также используется, однако, как правило, полная автоматизированная проверка всех прибывающих иностранных граждан осуществляется в отдельно взятых регионах и на ограниченное время, например на время выполнения мероприятий по охране общественного порядка и обеспечению безопасности в ходе подготовки и проведения крупных международных спортивных соревнований. Одним из проблемных вопросов в этой связи остается отсутствие прямого удаленного доступа к этим учетам у Пограничной службы ФСБ России. Поэтому для выявления таких недействительных документов пограничникам требуется передавать данные в систему МВД России, где проверки могут осуществляться сотрудниками

---

<sup>1</sup> Annual Report 2017 [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: <https://www.interpol.int/content/download/5258/file/Annual%20Report%202017-EN.pdf> (дата обращения: 18.06.2019).

региональных подразделений ГУВМ МВД России и НЦБ Интерпола<sup>1</sup>. Очевидно, что на передачу данных между информационными системами различных служб и ведомств требуется дополнительное время. Для облегчения процесса проверок и снижения нагрузки на сотрудников МВД России в последние годы проделана определенная работа по созданию и модернизации сервиса обеспечения деятельности НЦБ Интерпола (СОДИ) в ИСОД МВД России, обеспечивающего проведение проверок по этой и другим базам данных МОУП-Интерпола. Однако необходимая в таких случаях межведомственная интеграция информационных ресурсов МВД России с соответствующими информационными ресурсами Пограничной службы остается на достаточно низком уровне.

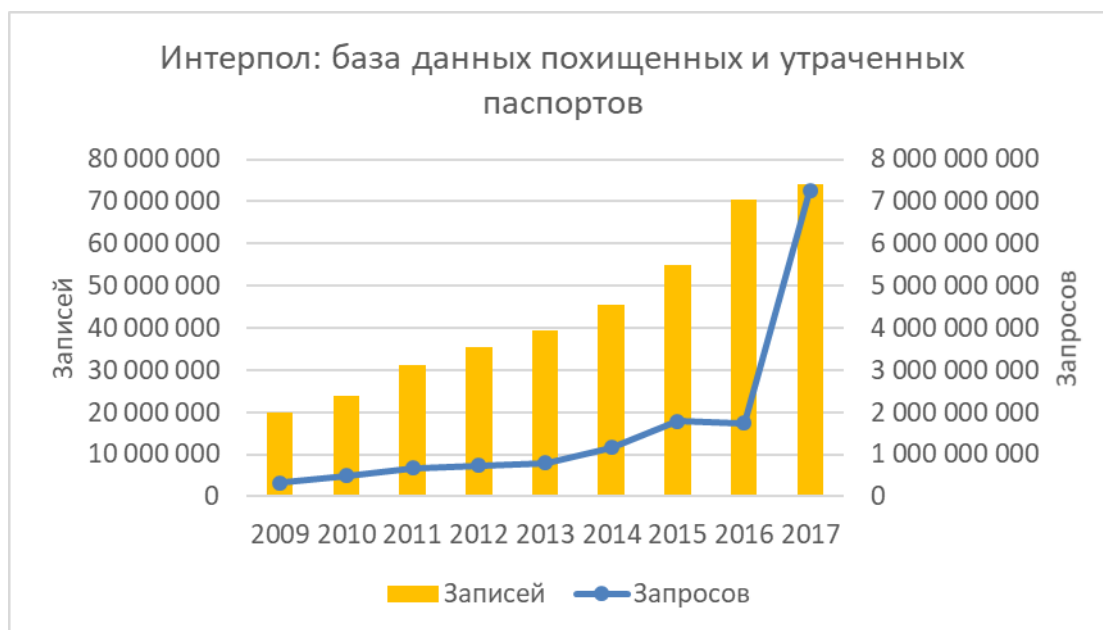


Рис. 1. Динамика наполнения и использования базы данных МОУП-Интерпола похищенных и утраченных паспортов

Решение данного проблемного вопроса видится авторам в предоставлении доступа сотрудникам Пограничной службы к ресурсам главной информационной системы миграционного учета (ГИСМУ) и центральному банку данных учета иностранных граждан (ЦБД УИГ), эксплуатируемым в настоящее время в ГУВМ МВД России, с одновременной интеграцией информационных систем ГИСМУ и СОДИ, согласно представленной на схеме (см. рис. 2).

<sup>1</sup> Апульцин В.А., Смирнов М.В., Тучин А.В.. О механизмах взаимодействия сервиса обеспечения оперативно-служебной деятельности НЦБ Интерпола МВД России (СОДИ) и информационных ресурсов ГУВМ МВД России // Национальное центральное бюро Интерпола МВД России: Информационный бюллетень. № 22. 2018. С. 10-15.

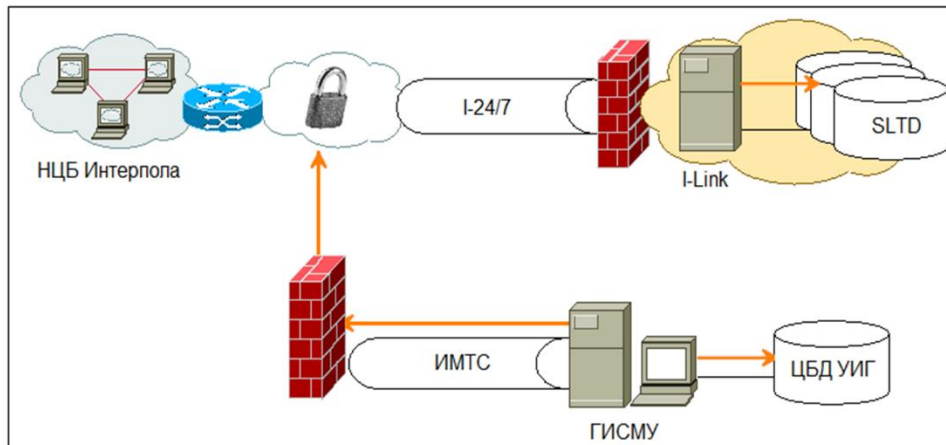


Рис. 2. Возможная схема интеграции информационных ресурсов ГУВМ МВД России и НЦБ Интерпола МВД России

На рисунке 2 обозначена транспортная среда Интерпола I-24/7 (аналог ИМТС МВД России), посредством которой осуществляется доступ пользователей в странах-членах Интерпола к информационной системе Интерпола I-Link, которая, в свою очередь направляет запросы на проверку объектов учета к базам данных и возвращает результаты проверок. В будущем такая интеграция позволит российской полиции выявлять факты использования недействительных паспортов не только в ходе пограничного контроля, но и в процессе работы по лицензированию и регистрации деятельности мигрантов.

Миграционный учет иностранных граждан может осуществляться не только при въезде и выезде, но и при транзитном проезде, выборе и изменении места пребывания или жительства, получении права на работу. В базе данных ГИСМУ имеются следующие поля, позволяющие осуществлять учет иностранных граждан: «ФИО мигранта», «Гражданство», «Дата рождения», «Место рождения», «Серия и номер паспорта», «Дата выдачи паспорта», «Пол», «Имя организации», «Адрес Организации» «ИНН Организации», «Цель въезда», «Профессия», «Дата въезда в Россию», «Номер миграционной карты», «Срок пребывания», «Адрес пребывания». Возможный подход к структуризации данных, поступающих в ГИСМУ, представлен на рисунке 3 (см. рис. 3).

В этой связи также интересно было бы обратиться к опыту МОУП-Интерпола, а именно к проекту «Ай-Чекит» – интегрированному решению, позволяющему проверять действительность документов по следующим реквизитам<sup>1</sup>:

- номер документа личности;

<sup>1</sup> I-Checkit [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: <https://www.interpol.int/How-we-work/Border-management/I-Checkit> (дата обращения: 18.06.2019).

- тип документа;
- страна выдачи.



Рис. 3. Возможные данные миграционного учета и их источники

В числе прочего, в рамках проекта «Ай-Чекит» реализуется возможность использования организаций частного сектора, осуществляющих перевозки и размещение пассажиров для обмена данными с МОУП-Интерполом о действительности предъявляемого иностранным гражданином документа личности<sup>1</sup>. Одним из проблемных вопросов участия юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории Российской Федерации в этом проекте, на наш взгляд, является отсутствие необходимой нормативной правовой базы.

#### **Анализ данных с целью выявления фактов использования недействительных паспортов.**

Структурирование данных (рис. 3) с их последующим хранением в реляционных базах данных создает основу для автоматизации процесса проведения криминального анализа. В последние годы методы и модели криминального анализа находят все большее применение в аналитических подразделениях правоохранительных органов, осуществляющих, в том числе, и международное полицейской сотрудничество<sup>2</sup>. В Генеральном

<sup>1</sup> I-Checkit Frequently Asked Questions [Электронный ресурс] // Официальный сайт. URL: [https://www.interpol.int/content/download/12470/file/I-Checkit\\_FAQs\\_brochure\\_private%20sector\\_EN\\_LR\\_02.pdf](https://www.interpol.int/content/download/12470/file/I-Checkit_FAQs_brochure_private%20sector_EN_LR_02.pdf) (дата обращения: 18.06.2019).

<sup>2</sup> Ю.Н. Демидов [и др.]. Спецсеминары для сотрудников подразделений НЦБ Интерпола при МВД России по теме: «Использование Глобальной телекоммуникационной полицейской системы I-24/7» и оперуполномоченных криминальной милиции органов внутренних дел по теме: «Криминальный анализ»; Базовые блочно-модульные учебно-методические материалы: сборник / под общ. ред. Ю.Н. Демидова, Ю.П. Груненкова. Домодедово: ВИПК МВД России, 2008.; Организация информационно-аналитического обеспечения оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: учебное пособие / В. В. Денисов [и др.]. М. : Академия управления МВД России, 2017.

секретариате Интерпола криминальный анализ определяют как методический поиск и выявление связанных данных<sup>1</sup>.

Криминальный анализ разделяется на оперативный (тактический) и стратегический. Оперативный анализ выполняется с целью достижения конкретного результата правоохранительной деятельности, такого, как арест, изъятие, конфискация денежных средств или имущества, полученных от преступной деятельности, пресечение деятельности организованной преступной группы. В процессе оперативного анализа осуществляются:

- выявление связей между подозреваемыми и установление их причастности к преступной деятельности;
- определение ключевых проблем в проведении расследования и пробелов в имеющейся информации;
- составление характеристики преступника.

В процессе стратегического анализа осуществляются:

- изучение тенденций и структуры преступности;
- выявление возникающих угроз;
- потенциальное влияние на уровень преступности внешних факторов, таких как безработица, демография, экономика.

Принятым в криминальном анализе подходом является визуализация данных на диаграммах связей с помощью различных стандартных представлений, таких как представление на тематических временных линиях (на линиях тем). Этот подход использован в научно-исследовательской работе «Анализ механизмов взаимодействия сервиса обеспечения оперативно-служебной деятельности НЦБ Интерпола МВД России и информационных ресурсов ГУВМ МВД России»<sup>2</sup>, выполненной в Академии управления МВД России в 2018 году. Авторами исследования разработана реляционная модель структурированных данных, подлежащих учету в ГИСМУ: на линиях тем размещены пункты перемещения иностранных граждан, сами линии соединены стрелками, указывающими направление перемещения. Стрелка также является объектом диаграммы и символизирует действие, атрибутом которого является миграционная карта (см. рис. 4).

---

<sup>1</sup> Interpol's Rules on the Processing of Data. С 7. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interpol.int/content/download/5694/file/INTERPOL%20Rules%20on%20the%20Processing%20of%20Data-EN.pdf> (дата обращения: 18.06.2019).

<sup>2</sup> Анализ механизмов взаимодействия сервиса обеспечения оперативно-служебной деятельности НЦБ Интерпола МВД России и информационных ресурсов ГУВМ МВД России [Электронный ресурс]. // Сайт ФКУ «ГИАЦ МВД России» в ИСОД МВД России, база данных научно-технической информации АИПС «НТИ-ЦА». URL: <http://10.5.0.15/onti/niokr/2018/au/au182637.pdf> (дата обращения 08.07.2019).

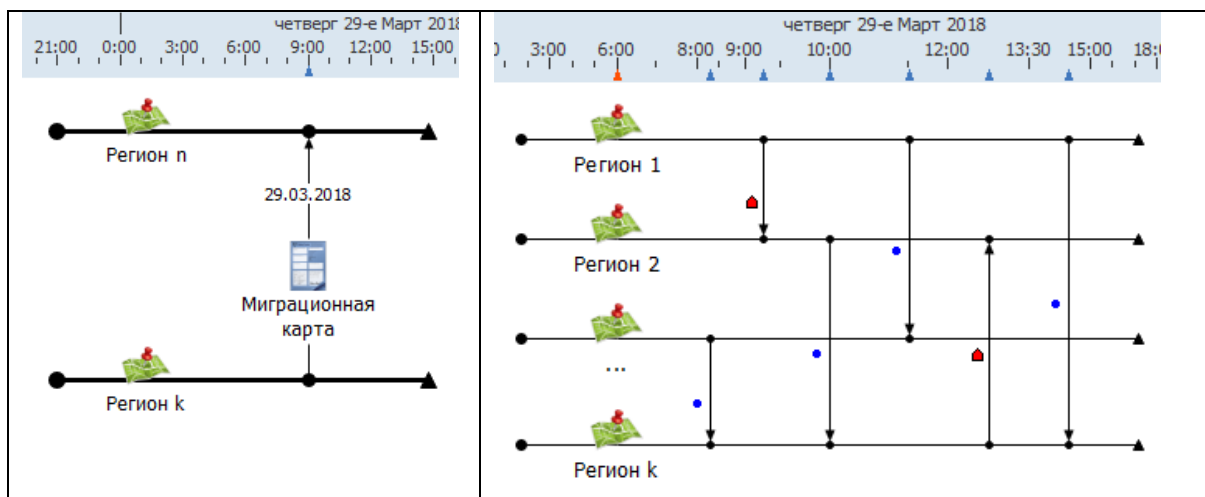


Рис. 4. Модель данных на тематических линиях (слева);  
пример представления конкретных данных (справа)

Применение разработанной в рамках указанной работы реляционной модели позволяет совершенствовать процесс обработки и структурирования потока данных, возникающего в результате взаимодействия информационных систем СОДИ и ГИСМУ. Использование современных аналитических методов для анализа таких структурированных данных является условием повышения результативности информационно-аналитического обеспечения принятия управленческих решений в ходе оперативно-служебной деятельности подразделений полиции по противодействию незаконной миграции, преступлениям и правонарушениям с участием мигрантов.

Проведенное исследование позволяет утверждать, что существующие в настоящее время в системе международного полицейского сотрудничества механизмы противодействия использованию мигрантами недействительных документов являются достаточно эффективными при наличии необходимой нормативной правовой базы и информационно-аналитического обеспечения. Критически важным фактором для успешного информационного взаимодействия правоохранительных органов по противодействию незаконной миграции является организация интеграции разнородных информационных ресурсов, объединение их в единую систему противодействия преступности.

Использование предложенной авторами модели организации данных пассажиропотока позволяет повысить координацию усилий взаимодействующих между собой подразделений полиции и пограничной службы по выполнению задач, связанных с обеспечением контроля за соблюдением миграционного законодательства в Российской Федерации.

**Ж.Б. Адонина,**  
*старший инспектор по особым поручениям  
отдела по работе с гражданами Российской Федерации  
по вопросам миграции МВД Республики Коми,*  
**Е.В. Кашкина,** кандидат юридических наук, доцент,  
*заместитель начальника кафедры  
подготовки сотрудников полиции для подразделений  
по охране общественного порядка и подразделений  
по вопросам миграции ВИПК МВД России*

## **РЕАЛИЗАЦИЯ МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ (В СФЕРЕ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ) В РЕСПУБЛИКЕ КОМИ**

Представляя кратко информацию по Республике Коми, стоит обратить внимание на социально-экономическую, географическую и демографическую ситуацию в регионе.

По состоянию на 2019 год по данным Росстата численность населения Республики составляет 830 138 человек. Столица республики – город Сыктывкар. Республика Коми расположена на северо-восточной окраине Восточно-Европейской равнины, западнее Уральского горного хребта. На юге граничит с Пермской областью, Коми-Пермяцким автономным округом, на востоке – с Ханты-Мансийским автономным округом и Свердловской областью, на северо-востоке – с Ямало-Ненецким автономным округом, на севере и северо-западе с Ненецким автономным округом, на западе – с Архангельской областью, на юго-западе – с Кировской областью.

Географическая отдаленность от «центра» Российской Федерации и погодные условия делают указанный регион менее привлекательным для местного населения.

Республика Коми располагает:

- 1) минеральными ресурсами – каменный уголь, нефть, природный газ, титановые руды, бокситы, каменная соль, известняк;
- 2) промысловыми ресурсами – песцом, куницей, семгой, омулем, сигом и другой ценной рыбой.

В отраслях экономики республики преобладает вахтовый метод работы, что вытесняет из трудовой сферы республики опять же таки местных жителей. К сожалению, указанные факторы приводят к тому, что отток рабочей силы из граждан Российской Федерации составил 7300 человек на конец 2017 г.

При этом разнообразие природных ресурсов и развивающиеся отрасли экономики привлекают иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности и проживания в указанном регионе Российской Федерации.

Так, по состоянию на 1 апреля 2019 года на территории Республики Коми находится 11105 иностранных граждан. Из них 5081 иностранный гражданин имеет право временного проживания на территории республики, 6024 – постоянного проживания. Наибольшая концентрация иностранных граждан находится в городах Усинске – 2631, Сыктывкаре (в том числе в Эжвинском районе) – 2293, Ухте – 2138 и Воркуте – 2107.

Миграционные потоки с целью осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами на территории Республики Коми на протяжении длительного времени остаются в пределах одних численных показателей:

из стран «ближнего зарубежья» (почти 90% от общего числа) граждане Украины составляет 29,2%, Узбекистана – 21,2%, Азербайджан – 12,3%;

из стран «дальнего зарубежья» чаще всего приезжают представители Германии – 1,5%, Финляндии – 1,3%, Австрии – 0,8%.

В рассматриваемый период в регионе проживает:

1) 4423 человека по виду на жительство, что на 7,0% больше, чем в прошлом году. За 1 квартал 2019 года принято 233 решения о выдаче вида на жительство (АППГ 239), из них наибольшее количество гражданам Украины – 100 (42,9%), Азербайджана – 55 (23,6%), Таджикистана – 21 (9,0%), Узбекистана – 18 (7,7%). Принято 51 (АППГ 66) положительное решение о продлении иностранным гражданам вида на жительство.

2) 1965 человек – по разрешению на временное проживание, что на 21,9% меньше АППГ. За 1 квартал 2019 года принято 325 решений о выдаче разрешений на временное проживание (АППГ 311), в том числе в рамках установленной квоты – 232 (АППГ 245) разрешения (на 2019 год распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.11.2018 № 2496-р для Республики Коми была выделена квота в размере 600 единиц).

3) 138 человек – предоставлено временное убежище, что на 35,2% меньше АППГ.

В целях стимулирования, создания условий и содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, для социально-экономического и демографического развития региона, постановлением Правительства Республики Коми от 12.09.2018 № 390 утверждена Государственная программа Республики Коми «Оказание содействия добровольному переселению в Республику Коми соотечественников, проживающих за рубежом, на 2018 - 2020 годы». Уполномоченным органом ис-

полнительной власти Республики Коми, ответственным за реализацию Государственной программы, определено Министерство труда, занятости и социальной защиты Республики Коми.

На 31 марта 2019 года поставлено на учёт в качестве участника Государственной программы 8 человек, в качестве члена семьи участника Государственной программы 8 человек. На рассмотрении находятся 6 заявлений (6 участников /9 членов семьи).

По состоянию на 1 апреля 2019 года 2525 (АППГ 2594) иностранных граждан имеют право осуществления трудовой деятельности на основании патентов. Наиболее привлекательными для иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, являются города Усинск, Ухта, Сыктывкар, Воркута. Наибольшее количество иностранных граждан, получивших разрешительные документы на осуществление трудовой деятельности на территории республики, прибыли из Узбекистана (1076, 42,6%), Украины (856, 33,9%) и Таджикистана (385, 15,2%).

По состоянию на 1 апреля 2019 года на территории республики 7 (АППГ 8) работодателей имеют разрешения на привлечение 44 (АППГ 49) иностранных работников (Сербия – 36, Грузия – 7, Венгрия - 1).

В республике осуществляют трудовую деятельность 18 (АППГ 15) высококвалифицированных специалистов – иностранных граждан. Высококвалифицированные специалисты привлекаются на предприятиях нефтегазовой отрасли: ООО «Енисей» - 1, ООО «Лукойл – Коми» - 1, ОАО «Комитекс ЛИН» - 1, ООО ПО «Сыктывкарский металлообрабатывающий завод» - 2; лесопромышленной отрасли: АО «Монди Сыктывкарский ЛПК» - 11, сфере обслуживания: ООО «Самуи» - 1, ООО «Додо Франчайзинг» - 1.

Благодаря договору ЕАЭС граждане государств-участников Договора осуществляют трудовую деятельность без разрешительных документов, что позволяет в упрощенном порядке привлекать высококвалифицированных специалистов в таких сферах, как строительство (зданий, сооружений и дорог) – 16,8%, нефтегазовая отрасль (добыча нефти и сопутствующих продуктов) – 13,5%, транспорт - 15%, торговля (оптовая и розничная) – 5,5%, лесная отрасль – 2,9%, геодезия и картографическая деятельность (включая инженерно-техническое проектирование) – 5%, промышленность – 24,6%, сфера обслуживания (деятельность кафе, ресторанов, столовых) – 2,2%, уборка территорий (служебных, жилых помещений) – 0,9%, медицина и образование – 1,2%, иная – 12,4%.

Помимо вышесказанного, в рамках указанной Государственной программы, деятельность государственных органов, предприятий региона направлена на привлечение в республику квалифицированных специалистов в области здравоохранения и образования, а также предпринимателей,

осуществляющих коммерческую деятельность на территории субъекта, из числа иностранных граждан.

Ранее, в 2013 году на Межведомственной комиссии по регулированию миграционных процессов в Республике Коми были озвучены вопросы социальной адаптации мигрантов. Оценена проводимая работа в указанной сфере и определены приоритетные направления. Так, на базе Сыктывкарского государственного университета открыт Центр сертификации знания русского языка иностранными гражданами, с целью обучения трудовых мигрантов и оформления сертификатов. Вследствие развития промышленности, отрасли нуждаются в высококвалифицированных специалистах, рабочих специалистах, коими и являются привлекаемые на предприятия иностранные граждане. В настоящее время на базе различных предприятий и организаций по заявкам работодателей иностранные специалисты проходят подготовку и переподготовку. Не редки случаи, когда ценовая политика (страна-производитель) оборудования вынуждает обращаться с запросом в иностранные компании за рубежом, с целью предоставления специалистов либо обучения имеющихся рабочих для осуществления работы с тем или иным оборудованием.

Отметим, что одним из приоритетных направлений в деятельности подразделений по вопросам миграции остается предоставление государственных услуг в электронном виде. В Министерстве внутренних дел Республики Коми проводится активная работа по популяризации услуг в электронном виде в сфере миграции. За 1 квартал 2019 года в средствах массовой информации республики опубликовано 43 статьи по данной тематике. Сотрудники управления по вопросам миграции осуществляли выезды в отдаленные населенные пункты для оказания содействия гражданам по регистрации на портале государственных услуг и приема заявлений на получение услуги в электронном виде. С июня 2017 года во всех подразделениях по вопросам миграции функционируют Центры обслуживания пользователей, для регистрации граждан на Едином портале государственных и муниципальных услуг. В результате проведенных мероприятий на 1 апреля 2019 года доля заявлений на получение государственных услуг в сфере миграции, поданных в электронном виде, составила 87,01% (см. табл.).

По состоянию на 1 апреля 2019 года в УВМ МВД по Республике Коми посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг гражданами было подано 15784 заявления (АППГ 16218). Выдано 12827 (АППГ 13145) документов по заявлениям, поступившим в электронном виде.

В соответствии с пунктом 8 Правил оценки гражданами эффективности деятельности руководителей, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284, в «Феде-

ральный телефонный центр сбора мнений граждан о качестве государственных услуг» УВМ МВД по Республике Коми и подразделениями по вопросам миграции осуществляется наполнение информационной системы «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг». По данным ИАС МКГУ, показатель эффективности деятельности УВМ МВД по Республике Коми, по результатам оценки граждан, полученных из sms-опросов, телефонных опросов и опросов на площадке МФЦ, составляет 99,35% (при целевом показателе – 90,0%). Во всех подразделениях по вопросам миграции уровень удовлетворенности граждан выше установленного целевого показателя.

Таблица

**Сведения о количестве принятых заявлений в электронном виде по государственным услугам в сфере миграции за 1 квартал 2019 года**

Государственная услуга	Принято заявлений в электронном виде	% от общего количества оказанных услуг
Регистрационный учет	7157	95,1%
Загранпаспорт с электронным носителем информации	3285	95,9%
Загранпаспорт со сроком действия 5 лет	3036	96,0%
«Внутренний» паспорт гражданина РФ	1909	53,3%
Адресно-справочная работа	377	89,8%
Выдача приглашений на въезд	20	80,0%
<b>ИТОГО</b>	<b>15784</b>	<b>87,01%</b>

Реализация на территории Республики Коми крупных инвестиционных проектов (например, строительство газопровода) сохраняет за республикой статус привлекательного субъекта для трудовых мигрантов.

*И.А. Адмиралова, доктор юридических наук, доцент,  
профессор кафедры подготовки сотрудников полиции  
по охране общественного порядка и подразделений  
по вопросам миграции ВИПК МВД России*

## **К ВОПРОСУ О ПРОБЛЕМАХ ИСПОЛНЕНИЯ ВЫНЕСЕННЫХ РЕШЕНИЙ О НЕЖЕЛАТЕЛЬНОСТИ ПРЕБЫВАНИЯ (ПРОЖИВАНИЯ) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА**

Согласно российской правоприменительной практике, незаконными (нелегальными) мигрантами считаются иностранные лица, которые находятся на территории другого государства без документов, удостоверяющих их личность, или с фальшивыми документами; лица, пересекшие границу, не имея законных оснований, или те, кто предоставил поддельные данные; иностранцы, пребывающие в другой стране на основании просроченной визы. Сюда же можно отнести студентов, не выехавших после окончания учебы, а также наемных работников, у которых завершился трудовой контракт и детей рожденных на иностранной территории. Отметим однако, что следует учитывать законодательство того или иного государства. Например, в России родившийся на ее территории ребенок может быть признан россиянином, если ему отказано в гражданстве страны, к которой принадлежат его родители, или один из них уже имеет паспорт гражданина Российской Федерации.

Легче всего незаконные мигранты «растворяются» среди населения российских мегаполисов. Основная нагрузка ложится на Москву и Московскую область, поскольку сюда направлена половина всего российского миграционного потока. Проверки предприятий и организаций Москвы на предмет того, как в них соблюдается порядок привлечения и использования иностранной рабочей силы, показали, что помимо труда «законного» трудового мигранта работодателями используется труд и «незаконных» (более «дешевых») трудовых мигрантов.

Одним из звеньев механизма решения данной проблемы является институт нежелательности пребывания (проживания), закрепленный в ст. 25 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[1] (далее – Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ).

Ранее в законодательстве Российской Федерации были предусмотрены такие принудительные мероприятия в отношении иностранных граждан, как депортация в результате аннулирования разрешения на временное

пребывание либо на временное проживание, либо вида на жительство, а также административное выдворение.

Статья 25.10 Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ устанавливает, что в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, прав и законных интересов других лиц может быть принято решение о нежелательности пребывания (проживания) данного иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Такое решение может быть вынесено в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, которые незаконно находятся на территории Российской Федерации либо которым не разрешен въезд в Российскую Федерацию, а также, если пребывание (проживание) иностранного гражданина или лица без гражданства, законно находящихся в Российской Федерации, создает реальную угрозу обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку, либо здоровью населения.

Перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, утвержден постановлением Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 551 «О порядке принятия, приостановления действия и отмены решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения».

К числу данных органов относятся: МВД России, ФСБ России, Минобороны России, Росфинмониторинг, СВР России, Минюст России, МИД России. Указанным постановлением также утверждено Положение о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Порядок принятия указанных решений в каждом федеральном органе исполнительной власти регламентирован инструкциями.

Федеральный орган исполнительной власти, принявший решение о нежелательности пребывания, направляет в федеральный орган исполнительной власти, ведающий вопросами безопасности, представление для ведения учета лиц, которым въезд в Российскую Федерацию не разрешен.

Иностранец или лицо без гражданства, в отношении которого принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации, обязаны выехать из Российской Федерации. Иностранец или лицо без гражданства, не исполнившее указанную обязанность, подлежит депортации. Депортация – это принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения

законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации является основанием для последующего отказа во въезде в Российскую Федерацию.

Приказ МВД России от 10 ноября 2012 г. № 1024 «О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации»[3], утверждает правила представления и рассмотрения в министерстве и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания или проживания иностранного гражданина или лица без гражданства в России.

Фактически – это алгоритм, детальная регламентация сбора информации и подготовки документов, на основании которых принимается серьезное решение – находиться или нет на территории нашей страны иностранцу. Руководители территориальных органов внутренних дел составляют тщательно аргументированное ходатайство к руководству ведомства, в котором приводят причину, почему пребывание в России конкретного человека нежелательно. Более того, в правилах предусмотрена процедура исправления ошибок и уточнения различных деталей, если возникнут какие-либо сомнения.

Приказом МВД России от 10 ноября 2012 г. № 1024 утвержден Порядок представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации (далее – Порядок). Подпунктом 14.8 Порядка установлено, что подразделение центрального аппарата МВД России, к которому на рассмотрение поступает материал, ведёт журнал учёта материалов и решений о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации, в котором отражаются следующие сведения:

- поступившие на рассмотрение ходатайства о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина в Российской Федерации (далее – ходатайство) и материалы;
- подготовленные в инициативном порядке проекты решений о нежелательности пребывания и прилагаемые к ним материалы;
- принятые решения о нежелательности пребывания.

Что касается организации деятельности территориальных органов МВД России по установлению личности лица, не имеющего документов, удостоверяющих личность и подтверждающих гражданскую принадлеж-

ность к какому-либо государству регламентируется Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Регламентом взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной миграционной службы, их территориальных органов по контролю за исполнением вынесенных Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, утвержденным Приказом Министерства юстиции Российской Федерации и МВД России от 28 сентября 2018 г. № 198/633 «Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел Российской Федерации и их территориальных органов при исполнении принятых Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, и вынесенных Федеральной службой исполнения наказаний (территориальным органом Федеральной службы исполнения наказаний) решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства, осужденных за совершение...»[4], а также соглашениями Российской Федерации с иностранными государствами о реадмиссии.

На август 2018 года в специальных учреждениях содержалось 4 266 лиц, из которых 1 458 (34,1 %) не выдворены и не депортированы по причине неготовности документов.

Свыше шести месяцев содержалось 244 лица, в отношении 74 лиц иностранными государствами отказано в подтверждении гражданской принадлежности.

При этом вопросы определения статуса «лицо без гражданства» решаются крайне медленно, что в свою очередь не позволяет инициировать процедуру освобождения их из специального учреждения.

По прежнему актуальной остается проблема длительного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших из мест лишения свободы (664 или 15,5 % от общего числа содержащихся).

В специальные учреждения ежемесячно помещается более 400 лиц указанной категории, за 2017 год – свыше 4 000, что составило 80 % от общего числа иностранцев, в отношении которых Минюстом России вынесены решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации.

В соответствии с подпунктами 11.4, 11.5, 11.6 Типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне,

утвержденного приказом МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214 [5], в функции подразделения по вопросам миграции входит:

исполнение в соответствии с законодательством Российской Федерации решений о депортации иностранных граждан и лиц без гражданства;

осуществление в установленном порядке мероприятий по административному выдворению за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства;

обеспечение в установленном порядке реализации прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии.

Процедура исполнения вышеперечисленных решений включает в себя, в том числе, мероприятия по установлению принадлежности к гражданству (подданству) какого-либо государства лица, подлежащего принудительной высылке, а также оформление ему в консульском учреждении соответствующего иностранного государства СНВ (свидетельство на возвращение).

Таким образом, вопросы документирования иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих принудительному административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии относятся к компетенции подразделений по вопросам миграции, а вопросы содержания указанных лиц в специальных учреждениях к компетенции Центров.

В случае поступления в специальное учреждение лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии и не имеющего документа, удостоверяющего личность и подтверждающего гражданскую принадлежность, должностное лицо специального учреждения незамедлительно информирует об этом соответствующее подразделение по вопросам миграции.

2. При получении данной информации подразделение по вопросам миграции в срок не позднее, чем два рабочих дня, направляет ответственное должностное лицо в специальное учреждение для проведения мероприятий по установлению предполагаемой гражданской принадлежности лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, а также оформления ему СНВ.

В ходе беседы с лицом без гражданства, чья гражданская принадлежность устанавливается, необходимо указывать на недопустимость искажения им анкетных данных, разъяснять, что подобные действия повлекут длительные сроки его содержания в специальном учреждении.

3. В случае выявления фактов искажения анкетных данных в документах, послуживших основанием для помещения лица в специальное

учреждение, принимать меры по обжалованию судебных решений или внесения в них исправлений.

4. Запросы в консульские учреждения направляются в день получения необходимых сведений от лица, подлежащего административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии, в том числе после получения уточненных данных в случае их искажения.

5. Если в течение месяца из консульского учреждения, в которое был направлен запрос, ответ не поступил, направляется повторный запрос с просьбой ускорить подготовку ответа или оформление СНВ.

6. Получение СНВ, оформленных консульскими учреждениями, расположенными за пределами обслуживаемой территории и не имеющими возможности самостоятельного их направления в территориальные органы МВД России, осуществляется посредством обращения за оказанием содействия в территориальный орган МВД России на региональном уровне, на территории обслуживания которого расположено соответствующее консульское учреждение.

Обращение в обязательном порядке должно содержать следующую информацию:

фамилию, имя, отчество (при наличии), номер телефона должностного лица консульского учреждения, сообщившего об оформлении свидетельства на возвращение;

о готовности консульского учреждения выдать свидетельство на возвращение без взимания консульского сбора.

7. Содействие территориальным органам МВД России, направившим соответствующее обращение, предлагается оказывать в приоритетном порядке, а пересылку заинтересованному территориальному органу МВД России СНВ осуществлять в кратчайшие сроки.

8. Оформление иностранному гражданину документов, необходимых для выезда из Российской Федерации, в том числе свидетельства на возвращение, должно быть организовано с учетом срока освобождения иностранного гражданина из мест лишения свободы.

10. Следует организовать взаимодействие с территориальными органами ФСИН России по вопросу своевременного информирования территориального органа МВД России о прибытии иностранного гражданина, в отношении которого Минюстом России принято решение о нежелательности, в учреждение, исполняющее наказание, о сроке освобождения указанного иностранного гражданина и оперативном направлении в территориальный орган МВД России копии решения о нежелательности, при необходимости проведение сверок.

11. Анализировать транспортную логистику исполнения решений о депортации (реадмиссии) иностранных граждан, отбывающих наказание

в местах лишения свободы, в отношении которых Минюстом России приняты решения о нежелательности.

При необходимости применять положения части 3 статьи 81 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

В большинстве случаев у органов, вынесших решение о нежелательности пребывания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации, нет полномочий по его отмене – даже в случае, если основания для запрета на въезд в Российскую Федерацию отпали. Указанное обстоятельство объясняется законодателем следующим образом – в целях недопущения коррупции в органах государственной власти. Единственно возможным способом въехать на территорию России в рассматриваемом случае является обращение в суд через своего представителя с целью обжалования решения о нежелательности пребывания.

Отмечается, что в I квартале 2017 года в судебном порядке удовлетворено 10 заявлений об оспаривании решений Минюста России о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации. При этом по 6 случаям решения Минюста России не были признаны незаконными, а в 4 случаях решения Минюста России были признаны незаконными по обстоятельствам, не связанным с деятельностью Минюста России. Во II квартале 2017 года судами было удовлетворено 7 заявлений об оспаривании решений Минюста России о признании нежелательным пребывания иностранных граждан в Российской Федерации. Основаниями для удовлетворения заявлений явились: погашение или досрочное снятие судимости; установление факта постоянного проживания в Российской Федерации; возможность признания иностранного гражданина гражданином Российской Федерации; невозможность исполнения решения Минюста России; отсутствие доказательств наличия реальной угрозы общественному порядку, правам и законным интересам граждан Российской Федерации со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства; наличие устойчивых семейных связей на территории Российской Федерации.

В случае если основания запрета на въезд в Россию отпали, в суд подается заявление об отмене соответствующего решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства. В случае если само решение было принято незаконно (не было оснований принятия, грубо нарушен порядок принятия решения, регламентированный соответствующими инструкциями), в суд подается заявление об оспаривании соответствующего решения о нежелательности пребывания на территории Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства и его отмене.

Суд учитывает семейное положение иностранного гражданина или лица без гражданства, нахождение его семьи на территории

Российской Федерации, возможность его проживания в его родной стране, а также необходимость применения таких серьезных мер к иностранному гражданину.

Иск подается от имени лица, которому отказали во въезде в Российскую Федерацию. К иску приобщаются все документы, подтверждающие, что причина запрета отпала, а также само решение о запрете.

В настоящее время существует практика, когда решения о нежелательности пребывания и депортации признаются незаконными судами общей юрисдикции Российской Федерации.

В целом институт нежелательности в системе органов внутренних дел в настоящее время стал одним из значимых рычагов воздействия для предупреждения угроз обороноспособности или безопасности государства, либо общественному порядку.

Административное выдворение, депортация и реадмиссия иностранных граждан относятся к числу мер принудительного возвращения. Нередко эти процедуры отождествляют. Действительно, в них много общего, в том числе конечный результат, когда нарушивший законодательство нашей страны иностранный гражданин перемещается за пределы Российской Федерации. Однако много и отличий. Основным отличием является то, что административное выдворение есть мера административного наказания, а депортация и реадмиссия – меры административного пресечения.

В 2017 г. за пределы Российской Федерации было выдворено и депортировано иностранных граждан и лиц без гражданства 69 тыс., более 190 тысячам установлен запрет на въезд. За 2018 г. запрет на въезд установлен уже в отношении 253581 тыс. человек, что свидетельствует об улучшении качества работы территориальными органами МВД России.

В 2018 г. на миграционный учет в России поставлено более 17 млн. 764 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства. Объемы незаконной миграции оценить можно лишь теоретически. При пересечении государственной границы иностранный гражданин в обязательном порядке заполняет миграционную карту, в которой указывает цель пребывания на территории нашей страны. Цели могут быть различны: туризм, учеба, работа. Однако при этом граждане иностранных государств совершали и совершают преступления различной степени тяжести и, соответственно, приговариваются к различным срокам наказания в виде лишения свободы. Минюстом России в индивидуальном порядке, с учетом всех обстоятельств, рассматриваются документы, предоставленные ФСИН России, и в отдельных случаях, если осужденный – иностранный гражданин представляет общественную опасность, принимается решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранного гражда-

нина или лица без гражданства, подлежащего освобождению из мест лишения свободы.

За 10 месяцев 2018 года из ФСИН России в Министерство юстиции Российской Федерации направлено 6662 представлений для принятия решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы.

Такие лица подлежат обязательной депортации, однако исполнить эти решения крайне затруднительно, а зачастую невозможно, в связи с отказами какого-либо государства признать его гражданскую принадлежность и принять такое лицо на своей территории. В случае невозможности исполнить решение о депортации суды имеют право принять решение о нецелесообразности дальнейшего содержания лица в специальном учреждении. Отсутствие законных оснований для нахождения в России и получения любых разрешительных документов в связи с неснятой или непогашенной судимостью приводит к рецидиву преступлений со стороны указанной категории лиц, а также совершению ими иных правонарушений. Решением данной проблемы представляется вывод таких лиц в правовое поле и легализация их на территории страны. В этой связи ГУВМ МВД России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства».

Законопроект предполагает выдачу лицу, гражданство которого не подтвердило ни одно государство, соответствующего документа, который позволит ему легально находиться на территории Российской Федерации и в последующем в установленном порядке определиться со своим правовым положением.

Временный документ лица без гражданства будет выдаваться на основании заключения об установлении личности лица без гражданства и удостоверяет личность его владельца. Предполагается, что трудовая деятельность таким лицом будет осуществляться без оформления разрешительных документов.

Учитывая высокую общественную опасность лиц, которым будет выдаваться такой документ, устанавливается их обязанность по постановке на учет по месту пребывания и запрет на изменение его по собственному желанию не только за пределами субъекта Российской Федерации, на территории которого выдан документ, но в его пределах.

Не менее важным является решение проблемного вопроса в части взаимодействия с консульскими учреждениями и дипломатическими представительствами иностранных государств при оформлении свидетельств на возвращение лицам, подлежащим принудительному административно-

му выдворению, депортации или реадмиссии, и не имеющим документов, удостоверяющих личность и подтверждающих их принадлежность к гражданству какого-либо государства.

ГУВМ МВД России разработан проект соглашения о взаимодействии государств – участников Содружества Независимых Государств по вопросам оформления свидетельств на возвращение лицам, подлежащим принудительной высылке, данным проектом регламентируются сроки направления запросов в консульские учреждения и ответов на них, определяется, что оформление СНВ указанной категории лиц осуществляется без взимания консульского сбора, а также устанавливается, что лицу, утратившему гражданство государства, из которого он прибыл в государство пребывания и не приобретшему гражданство иного государства, государством происхождения оформляется СНВ лица без гражданства.

Заключенные Российской Федерации двусторонние соглашения с государствами – участниками СНГ о реадмиссии регулируют схожие вопросы, в этой связи проектом Соглашения предусматривается, что оно применяется при осуществлении только таких процедур, как выдворение и депортация. В случае использования института реадмиссии применению будут подлежать соответствующие договоры между государствами – участниками СНГ.

Только при межведомственном взаимодействии Минюста России, ФСБ России, ФСИН России, МВД России, ФССП России, МИД России, Генпрокуратуры России, посольских и консульских учреждений иностранных государств возможно решить возникающие проблемы и реализовать процедуру депортации с максимальной эффективностью.

## Литература

1. О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию: Федеральный закон от 15.08.1996 №114-ФЗ (ред. от 11.10.2018).

2. О порядке представления и рассмотрения в МВД России и его территориальных органах материалов для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации: приказ МВД России от 10 ноября 2012 г. № 1024.

3. О порядке принятия, приостановления действия и отмены решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации, принятого в связи с наличием обстоятельств, создающих реальную угрозу здоровью населения: постановление Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 551.

4. Об утверждении Регламента взаимодействия Федеральной службы исполнения наказаний, Министерства внутренних дел Российской Федерации и их территориальных органов при исполнении принятых Министерством юстиции Российской Федерации решений о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, подлежащих освобождению из мест лишения свободы, и вынесенных Федеральной службой исполнения наказаний (территориальным органом Федеральной службы исполнения наказаний) решений о неразрешении въезда в Российскую Федерацию в отношении иностранных граждан или лиц без гражданства...: приказ Минюста России и МВД России от 28 сентября 2018 г. № 198/633.

5. Об утверждении типового положения о подразделении по вопросам миграции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне: приказ МВД России от 27 апреля 2016 г. № 214.

*Е.О. Бондарь, кандидат юридических наук, доцент,  
заместитель начальника кафедры административного права  
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя,  
В.А. Юнева, адъюнкт заочной формы обучения  
кафедры административного права  
Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя*

## **ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ В УСЛОВИЯХ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ**

Процессы трудовой миграции занимают особое положение, как и в отдельной стране, так и на международной арене, а также выступают распространённым явлением в государствах-членах ЕАЭС, поэтому важно обеспечить соблюдение нормативно-правовой базы, регламентирующей защиту законных прав и интересов мигрантов в процессе трудовой деятельности. От качественного выполнения данной задачи зависит легальное осуществление трудовой деятельности мигрантов стран-членов ЕАЭС.

Договор о Евразийском экономическом союзе подписан 29 мая 2014 г. в Астане, включает в себя раздел XXVI, который регламентирует положения «трудовой миграции» в государствах-членах ЕАЭС. Данный раздел раскрывает аспекты сотрудничества государств-членов в сфере трудовой миграции, устанавливает трудовую деятельность, права и обязанности трудящегося государства-члена.

Согласно ст. 96 Договора государства-члены осуществляют сотрудничество по согласованию политики в сфере трудовой миграции в рамках Союза, а также по оказанию содействия организованному набору и привлечению трудящихся государств-членов для осуществления ими трудовой деятельности в государствах-членах<sup>1</sup>.

Сотрудничество государств-членов ЕАЭС осуществляется посредством взаимодействия государственных органов той или иной страны по вопросам, относящимся к компетенции в данной сфере. Договор о Евразийском экономическом союзе определяет следующие формы сотрудничества в сфере трудовой миграции в рамках ЕАЭС:

- 1) согласование общих подходов и принципов в сфере трудовой миграции;
- 2) обмен нормативными правовыми актами;
- 3) обмен информацией;

---

<sup>1</sup> Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 15.03.2018) – далее Союз.

4) реализация мер, направленных на предотвращение распространения недостоверной информации;

5) обмен опытом, проведение стажировок, семинаров и учебных курсов;

б) сотрудничество в рамках консультативных органов.

Отметим, что допускаются и иные формы сотрудничества, но по согласованию государств - членов Евразийского экономического союза.

Вся трудовая деятельность регламентируется законодательством государства трудоустройства, но в соответствии с положениями Договора о Евразийском экономическом союзе.

Для осуществления трудовой деятельности на территории государства признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями государств-членов ЕАЭС, без проведения процедур признания данных документов. Трудящийся имеет право заниматься профессиональной деятельностью в соответствии со специальностью и квалификацией, указанных в документах об образовании.

Но следует отметить, что трудящиеся одного государства-члена, претендующие на занятие педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности в другом государстве-члене проходят установленную законодательством государства трудоустройства процедуру признания документов об образовании и могут быть допущены соответственно к педагогической, юридической, медицинской или фармацевтической деятельности в соответствии с законодательством государства-трудоустройства<sup>1</sup>.

Трудящийся и члены его семьи имеют право на беспрепятственный перевод денежных средств, защиту собственности и владение, пользование и распоряжение своим имуществом, социальное обеспечение (социальное страхование), получение скорой медицинской помощи и иной медицинской помощи, вступление в профессиональные союзы (как и граждане государства трудоустройства), получение информации, касающейся пребывания, условий осуществления трудовой деятельности. Доходы, полученные в результате трудовой деятельности, подлежат налогообложению. Пенсионное обеспечение регулируется законодательством государства, в котором трудящийся постоянно проживает. Дети трудящегося имеют право на посещение дошкольных учреждений, получение образования.

Трудящийся и члены его семьи обязаны соблюдать положения национального законодательства государства трудоустройства, уважать тради-

---

<sup>1</sup> Моисеев Е.Г., Бекашев К.А. Право Евразийского экономического союза: учебное пособие / под ред. Е.Г. Моисеева. М.: Проспект, 2018, С. 138.

ции и культуру, нести ответственность за совершение противоправных действий.

В рамках Союза на постоянной основе действует Консультативный комитет по миграционной политике при Коллегии Комиссии, целью которого является выработка предложений по сближению законодательств государств-членов в сфере трудовой миграции, обеспечение свободного передвижения граждан внутри Союза, взаимодействие уполномоченных органов стран ЕАЭС по защите прав трудящихся и членов их семей.

Подводя итог вышесказанному, отметим перспективные направления развития сферы миграции в ЕАЭС, что позволит облегчить процедуру трудоустройства и обеспечить свободное передвижение граждан внутри Союза. А именно: граждане освобождаются от обязанности заполнения миграционной карты (карточки) при пересечении границ государств Союза; увеличен срок нахождения без регистрации граждан на территориях государств-членов; предоставляются социальные гарантии трудящимся и членам их семей, а также существует возможность заключения нового трудового или гражданско-правового договора без выезда из страны трудоустройства.

### Литература

1. Договор о Евразийском экономическом союзе: подписан в г. Астане 29.05.2014 (ред. от 15.03.2018).

2. Моисеев Е.Г., Бекяшев К.А. Право Евразийского экономического союза: учебное пособие / под ред. Е.Г. Моисеева. – М.: Проспект, 2018.

*А.А. Вихляев,*

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

## **АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕСУРС И МЕХАНИЗМ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ ПРИ ПРИВЛЕЧЕНИИ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Внешняя миграция является одним из наиболее обсуждаемых явлений общественной жизни современной России. Выступая с одной стороны положительным фактором, влияющим на естественный приток трудоспособного населения, повышение демографии и расширение рынка труда, миграция в большинстве случаев предстает негативным явлением современного общества.

Приток дешевой рабочей силы из стран Ближнего Востока, Африки, бывших союзных республик, способствует сокращению предоставления рабочих мест квалифицированным специалистам из числа граждан Российской Федерации. Одновременно растет уровень расовой неприязни и межэтнических конфликтов, отмечается рост правонарушений и преступлений, совершаемых иммигрантами.

Ухудшение обстановки в отдельных субъектах Российской Федерации в связи разрастающимися конфликтами с участием иностранных граждан может существенно дестабилизировать ситуацию в стране в целом. Особая роль в урегулировании указанных процессов отводится государственному механизму контроля за миграционными процессами в Российской Федерации.

Контроль за пребыванием и перемещением иностранных граждан в пределах страны осуществляется в рамках миграционного учета подразделениями по вопросам миграции органов внутренних дел.

Миграционный учет представляет собой специальную деятельность уполномоченных органов государственной власти по внутреннему учету мест проживания и пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации, а также контроль за их перемещением<sup>1</sup>; включает в себя: регистрацию по месту жительства и учет по месту пребывания, а также фиксацию иных сведений, установленных федеральным законодательством;

---

<sup>1</sup> О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019). Ст. 2.

обработку, анализ, хранение, защиту и использование информации о количественных и качественных социально-экономических и иных характеристиках миграционных процессов; ведение государственной информационной системы миграционного учета, содержащей сведения, предусмотренные федеральным законодательством Российской Федерации<sup>1</sup>.

При осуществлении миграционного учета иностранные граждане обязаны представлять достоверные сведения и осуществлять другие юридически значимые действия в соответствии с действующим российским законодательством. Постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане подлежат регистрации по месту жительства и учету по месту пребывания, временно пребывающие – по месту пребывания<sup>2</sup>.

Несмотря на обязанности соблюдения миграционного законодательства, требования, предъявляемые к мигрантам, зачастую последними не соблюдаются.

Административная ответственность за нарушения в сфере миграционного законодательства предусмотрена Главой 18 КоАП РФ<sup>3</sup>.

При этом, учитывая массовый характер имеющихся проблем, с которыми сталкиваются органы внутренних дел при рассмотрении дел об административных правонарушениях, законодатель упростил производство по некоторым из них.

Так, в частности, органам внутренних дел при разрешении дел об административных правонарушениях дано право самостоятельно рассматривать дела по правонарушениям (например, охватываемым диспозицией ст.18.8 ч.3 КоАП РФ), но, не смотря на принимаемые законодателем меры по упрощению производства по делам об административных правонарушениях, должностные лица органов внутренних продолжают сталкиваться с рядом процедуральных проблем, препятствующих их своевременному и всестороннему рассмотрению.

Остановимся на некоторых вопросах, возникающих в процессе производства по делам об административных правонарушениях в сфере миграции, затрудняющих их своевременное и полное рассмотрение в установленном законом порядке:

1. Отсутствие возможности идентификации личности правонарушителя.

---

<sup>1</sup> О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.07.2006 № 109-ФЗ (ред. от 01.05.2019). Ч. 4 ст. 4.

<sup>2</sup> Там же. Ст. 7.

<sup>3</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019) – далее КоАП РФ.

Причиной указанной проблемы могут выступать следующие факторы:

1) умышленные действия привлекаемого к административной ответственности иностранного гражданина по сокрытию своей личности (в связи с ранее назначенным ему выдворением за территорию Российской Федерации, совершенным преступлением, розыском);

2) отсутствие точного или качественного переводов документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина, осуществляемых различными бюро переводов на коммерческой основе;

3) наличие разрозненных сведений в центральной базе данных учета иностранных граждан (далее - ЦБДУИГ).

Зачастую, в базе данных присутствуют сведения, не только сформированные непосредственно уполномоченным лицом подразделения по вопросам миграции, но и данные, скомпилированные из различных автоматизированных баз данных – например, ППО «Территория», «Следопыт».

Кроме того, отсутствует единая система интерпретации сведений об иностранном гражданине, транскрибировании буквенных сочетаний имени и фамилии (отчества – при наличии) – в связи с этим возможна ошибка при идентификации того или иного лица, привлекаемого к административной ответственности (например, Одинойе Маркус может быть указан как Одиноуи Маркос).

На практике также встречаются случаи, когда несколько лиц имеют схожие персональные данные, разнящиеся одним или несколькими символами (например, (узб.) Тойчибаев Улукбек – Тойчибоев Улукбек). В таком случае, привлекая иностранного гражданина к административной ответственности на основании информации, полученной только из информационных массивов ЦБДУИГ, содержащей некорректные сведения, можно совершить объективное вменение и привлечь к административной ответственности невиновного.

Кроме того, при работе с ЦБДУИГ возможна выгрузка анкеты правонарушителя, в которой может отсутствовать фото указанного лица, или наличествовать фото иного лица. При рассмотрении дел об административных правонарушениях, по которым предусмотрено административное наказание в виде административного выдворения, указанный фактор может иметь катастрофическое значение, т.к. будет прямо нарушать законные права и интересы иностранных граждан.

Некорректно и попустительски заполненные сведения о лице, привлекаемом к административной ответственности за правонарушение в сфере миграции, могут послужить основанием возвращения дела из суда, вынесения судьей частного определения;

4) предоставление возможности заполнения миграционных документов иностранному гражданину, не обладающему широкими познаниями в области грамматики русского языка, собственноручно.

На практике имеются факты, когда личные сведения, внесенные иностранным гражданином в миграционную карту собственноручно, существенно противоречили информации, имеющейся в отношении него в информационных базах данных и представленных документах. Указанные обстоятельства влекли дополнительное уточнение личности правонарушителя в суде и в последующем служили существенным препятствием при направлении указанного лица по решению суда в специальное учреждение (Центр временного содержания иностранных граждан) для прохождения процедуры выдворения за пределы Российской Федерации.

Выход из указанной проблемы возможен только при введении строгих процедур административного контроля за внесением сведений миграционного учета в отношении иностранных граждан; определения единой системы транскрибирования буквенно-символьных сочетаний, содержащихся в сведениях о прибывающих иностранных гражданах для их последующей идентификации без искажения понятийного аппарата; контроля за заполнением документов миграционного учета иностранными гражданами с их последующей сверкой должностными лицами органов внутренних дел. Указанные мероприятия требуют большого управленческого ресурса и временных затрат, однако помогут централизовать учет иностранных граждан, сделать его более организованным и доступным для должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции в области миграционного учета.

2. Невозможность изъяснения правонарушителя на языке административного судопроизводства.

Производство по делам об административных правонарушениях ведется на русском языке - государственном языке Российской Федерации. Лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика<sup>1</sup>.

При осуществлении производства по делам об административных правонарушениях сотрудник органов внутренних дел может столкнуться с отсутствием специалистов, способных осуществлять перевод на языке или

---

<sup>1</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019, с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019). Ст. 24.2.

наречии, которым владеет правонарушитель. Подобные проблемы распространены при производстве по делам об административных правонарушениях в отношении мигрантов из стран Африки. Следует отметить, что ряд африканских стран, хоть и использует в качестве государственных языки европейской семьи, однако фактически население изъясняется на языковых наречиях, существенно меняющих концепцию языкового построения. Указанный фактор затрудняет **процедуру приискания переводчика**, в том числе и при обращении в посольства отдельных стран (где может не быть квалифицированных переводчиков или переводчиков, владеющих отдельными языковыми наречиями).

Отсутствие квалифицированных специалистов-переводчиков, слабое взаимодействие, осуществляемое между органами внутренних дел и посольствами ряда стран, граждане которых регулярно прибывают в Российскую Федерацию (например Нигерия, Судан, Эфиопия), приводят к значительным проблемам при применении мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в отношении представителей этих стран. Без надлежащего перевода при производстве процессуальных действий невозможно рассмотрение дел об административных правонарушениях в суде.

Языковой барьер является одной из главных причин возврата дел об административных правонарушениях судами.

3. Отсутствие у федеральных судов общего критерия по определению условий нарушения миграционного учета.

Как отмечалось ранее, пребывающие на территории Российской Федерации иностранные граждане, обязаны сообщать о своих перемещениях по территории Российской Федерации, осуществляя при этом своевременное информирование органов внутренних дел о смене места фактического проживания.

В рамках осуществления профилактических мероприятий должностные лица органов внутренних дел (в частности, служба участковых уполномоченных полиции) часто сталкиваются со сдачей жилых помещений в поднаем иностранцам без оформления временной регистрации по месту проживания со стороны собственников указанных помещений.

При привлечении мигрантов к административной ответственности по признакам правонарушения, предусмотренного ст.18.8 КоАП РФ, указанные факты могут расцениваться как незначительные, а при принятии решений по делам об административных правонарушениях, суды могут исходить из фактических условий пребывания иностранного гражданина в России, рассматривая само наличие у него временной регистрации, как законное пребывание, или ссылаясь на наличие у иностранного гражданина патента.

Таким образом, имеются факты возврата дел об административных правонарушениях, в том числе и с вынесением судами частных определений в отношении должностных лиц органов внутренних дел в рамках осуществления надзорных функций.

Отдельно остановлюсь на негативной судебной статистике по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст.ст.18.8<sup>1</sup> и 18.10<sup>2</sup> КоАП РФ в общем по России за 2018 год:

- 2 406 дел поступило в суды из органов внутренних дел повторно, после устранения ранее выявленных недостатков;

- 9 672 дела возвращено без принятых решений для устранения выявленных в рамках судебных разбирательств недостатков, допущенных должностными лицами при производствах по делам об административных правонарушениях.

- 2 350 правонарушителей было освобождено от административной ответственности, в т.ч. и за отсутствием в их деяниях составов административных правонарушений<sup>3</sup>.

Высокий процент возврата дел об административных правонарушениях и освобождения лиц от административной ответственности тесно связан с отсутствием единого понимания объективных признаков нарушений миграционного учета, как со стороны правоохранительных органов, так и судов.

Разрешение рассмотренных проблем видится в осуществлении тесного взаимодействия и координации между должностными лицами органов внутренних дел, прокуратурой и судами при рассмотрении дел об административных правонарушениях указанной категории, определении механизма осуществления административной юрисдикции и алгоритма правового сопровождения административных дел.

Безусловно, обозначенные в статье проблемы требуют серьезной проработки и разрешения. Только взаимодействие всех субъектов государственного управления, надзорных органов и судебной власти в указанном направлении поможет устранить противоречия при производстве по делам об административных правонарушениях в указанной сфере.

---

<sup>1</sup> Нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации.

<sup>2</sup> Незаконное осуществление иностранным гражданином или лицом без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации.

<sup>3</sup> Официальный сайт Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 1 июня 2019 г.).

## Литература

1. О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: Федеральный закон от 18.06.2006 № 109-ФЗ.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 01.05.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.05.2019).
3. Официальный сайт Судебного Департамента при Верховном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 1 июня 2019 г.).

*Г.Н. Василенко, кандидат юридических наук, доцент,  
заместитель начальника кафедры административного права  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

## **К ВОПРОСУ О ВЛИЯНИИ «МИГРАЦИОННОЙ АМНИСТИИ» НА СОСТОЯНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЛИКТНОСТИ**

Для государств, принимающих значительное количество мигрантов, к которым относится Россия, сохраняют актуальность проблемы борьбы с незаконной миграцией, незаконной занятостью, нарушениями законодательства в сфере миграции. Для эффективного противодействия этим явлениям разрабатываются и применяются разнообразные государственные меры. Особое место в ряду таких мер занимает специальная программа легализации в виде миграционной амнистии иностранных граждан, незаконно находящихся в Российской Федерации, предоставляющая возможность указанным лицам получить легальный статус без применения к ним жестких санкций за совершенные нарушения законодательства в сфере миграции. Легализация мигрантов представляет собой совокупность административно-правовых норм, обеспечивающих реализацию иностранным гражданином права выступать в правоотношениях под юрисдикцией Российской Федерации в качестве иностранного физического лица<sup>1</sup>.

Институт миграционной амнистии рассматривается как «упрощение порядка легализации определенных групп населения – лиц без гражданства либо иностранных граждан, незаконно находящихся на территории данного государства с целью занятия ими трудовой деятельностью, без оформления надлежащих документов и с соблюдением определенных условий, выдвигаемых компетентными органами государств, проводивших данную деятельность»<sup>2</sup>.

Субъекты миграционной амнистии – лица, совершившие правонарушения, предусмотренные главой 18 КоАП РФ, в области защиты государственной границы Российской Федерации и обеспечения режима пребывания иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Российской Федерации.

Институционально-правовое обеспечение миграционной амнистии представляет собой законодательную деятельность органов власти, вклю-

---

<sup>1</sup> Смашникова Т.Б. Миграционная амнистия как мера противодействия незаконной миграции в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 17 (308). Право. Вып. С. 37.

<sup>2</sup> Казарян К.В., Пономарева Н.В. Правовое регулирование миграционных моделей в современных условиях // Юрист-Правовед, 2016, № 3 (76). С. 124.

чающую следующие направления: порядок легализации определенной категории мигрантов с учетом квалификационно-профессиональных требований; создание благоприятных условий адаптации; четкое установление процедур и технологии по ее реализации; комплекс политико-правовых культурных средств и способов ее обеспечения<sup>1</sup>.

Миграционную ситуацию в Российской Федерации за последние годы можно охарактеризовать как стабильную. Ежегодно наблюдается тенденция к увеличению фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства. Так, за 2017 год было зафиксировано 15 710 227 фактов, за 2018 год – 17 764 489, а за 9 месяцев 2019 года эта цифра уже составила 12 984 565 фактов. Указанная тенденция может косвенно свидетельствовать о снижении количества иностранных граждан и лиц без гражданства, нелегально находящихся на территории Российской Федерации, что в целом оказывает позитивное влияние на состояние общественного порядка и безопасности в стране.

Наибольшее количество фактов постановки на миграционный учет приходится на страны ближнего зарубежья (Узбекистан – 4 499 127, Таджикистан – 2 330 448, Украина – 1 761 586, Киргизия – 876 795, Казахстан – 683 986, Азербайджан – 650 080, Армения – 641 618, Молдова – 495 640, Беларусь – 452 064). На перечисленные страны суммарно приходится 12 391 344 факта постановки на миграционный учет, что составляет 69,75% от их общего количества.

Среди стран дальнего зарубежья наибольшее количество фактов зафиксировано в отношении граждан Китая – 1 807 001. Среди стран ЕС лидирует Германия, на которую пришлось 294 681 факт. Анализ представленных показателей свидетельствует о том, что основные миграционные потоки приходятся на страны ближнего зарубежья<sup>2</sup>.

В Российской Федерации полномочия в миграционной сфере отнесены к компетенции Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Федеральной таможенной службы Российской Федерации. Согласованные действия между данными государственными органами способствуют проведению совместных мероприятий с целью выявления, пресечения и предотвращения противоправных деяний в области миграции.

Иностранные граждане и лица без гражданства обязаны соблюдать режим пребывания на территории России, нарушение которого влечет за

---

<sup>1</sup> Казарян К.В., Пономарева Н.В. Правовое регулирование миграционных моделей в современных условиях // Юристъ-Правоведъ. 2016. № 3 (76) С.125.

<sup>2</sup> URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/2/> (дата обращения 26 июня 2019 г.).

собой применения мер принуждения, к числу которых относятся меры, направленные на прекращение (недопущение) пребывания на территории Российской Федерации определенных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства (административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства, депортация, запрет на въезд в Российскую Федерацию, передача в соответствии с международным договором о реадмиссии, принятие решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации).

Действующим законодательством определены обстоятельства, при наличии которых иностранному гражданину или лицу без гражданства не разрешается въезд в Российскую Федерацию. Несоблюдение требований российского законодательства приводит к лишению легального статуса для иностранного гражданина или лица без гражданства, что влечет за собой негативные последствия как для самого лица, так и для России. Нелегальное положение иностранного гражданина или лица без гражданства ограничивает возможности компетентные органы государства в полной мере осуществлять контроль за пребыванием на территории Российской Федерации. Одним из способов легализации таких категорий лиц и является применение миграционной амнистии.

В российском законодательстве отсутствует определение миграционной амнистии, однако можно выделить правовой механизм, используемый в рамках миграционного законодательства и позволяющий легализовать определенным категориям иностранных граждан и лиц без гражданства свой статус, на законных основаниях въехать на территорию Российской Федерации.

Миграционную амнистию можно рассматривать в различных аспектах:

- как форму освобождения от административной ответственности за правонарушения в миграционной сфере;
- как форму легализации иностранных граждан и лиц без гражданства на территории страны;
- как правовой инструмент, предоставляющий возможность приобретения в упрощенном порядке отдельным категориям лиц гражданства государства.

Действие института миграционной амнистии гарантируется посредством правовых механизмов реализации национальной безопасности государства, согласованных с его политическим курсом, угрозами и рисками миграционного характера. Институциональная правовая структура миграционной амнистии Российской Федерации определяется совокупностью взаимозависимых и взаимообуславливаемых направлений деятельности по ее правовому обеспечению.

Следует отметить, что затрагиваемая в настоящей статье проблематика остается актуальной на протяжении многих лет – в 2006 году, выступая с докладом в Государственной Думе Российской Федерации, А.А. Чекалин констатировал, что еще медленно устраняются многочисленные административные препятствия при оформлении права на законное пребывание и занятие трудовой деятельностью в России. В том числе и по этой причине почти 80 процентов мигрантов пребывают в России с различными нарушениями законодательства. Поэтому тщательно анализируется практическое применение самих миграционных законов, вносятся предложения по повышению их работоспособности.

Представляется оправданной разовая легализация отдельных категорий иностранных граждан, особенно тех, кто уже длительное время, годами, пребывает на территории России с неоформленным правовым статусом – «Я бы не стал называть это миграционной амнистией по аналогии с США, но оказание помощи иностранцам в выходе из тени, получении законного статуса и постановке их на миграционный и налоговый учеты принесло бы обоюдную пользу как для государства, так и для иностранцев»<sup>1</sup>.

На сегодняшний день в Российской Федерации сложился определенный опыт проведения миграционной амнистии. Миграционная амнистия в России реализуется, как правило, в отношении граждан ближнего зарубежья, не имеющих серьезных нарушений российского законодательства.

Целью проведения миграционной амнистии является:

- легализация определенных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства и возможность осуществления миграционного контроля в отношении них;
- укрепление добрососедских отношений между государствами, так как миграционную амнистию можно рассматривать как «жест доброй воли» со стороны государства;
- пополнение бюджета за счет платежей амнистированных трудовых мигрантов;
- сохранение численности трудоспособного населения в Российской Федерации;
- сохранение исторического, культурного, языкового единства на постсоветском пространстве.

Отсутствие системного нормативного регулирования института миграционной амнистии отмечается некоторыми экспертами как пробел в действующем законодательстве. Однако отсутствие четких законодательных предписаний миграционной амнистии придает данному механизму

---

<sup>1</sup> Чекалин А.А. Доклад в Государственной Думе // Миграционное право. 2006. № 1.

определенную «эластичность», позволяет реализовывать его с учетом складывающихся в настоящий период времени внешне- и внутривнутриполитических обстоятельств без существенных временных затрат, в отличие от консервативного варианта законодательной регламентации института миграционной амнистии, используя преимущества функционирования соответствующей вертикали исполнительной власти по вектору: Президент Российской Федерации – Министерства внутренних дел Российской Федерации (ГУВМ МВД России) – уполномоченный исполнитель (должностное лицо органа внутренних дел).

### Литература

1. Казарян К.В., Пономарева Н.В. Правовое регулирование миграционных моделей в современных условиях // Юристъ-Правоведъ. 2016. № 3 (76).
2. Смашникова Т.Б. Миграционная амнистия как мера противодействия незаконной миграции в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 17 (308). Право. Вып. С. 37.
3. Чекалин А.А. Доклад в Государственной Думе / Миграционное право, 2006, № 1.
4. URL: <https://мвд.пф/Dejatelnost/statistics/migracionnaya/2/> (дата обращения 26 июня 2019 г.).

*А.В. Краюшкин,*  
*заместитель начальника Главного управления*  
*по вопросам миграции МВД России*

## **ПРИНЦИП ЗАКОННОСТИ И ОХРАНЫ ПРАВ ГРАЖДАН В ПРАВОВОМ ВОЗДЕЙСТВИИ НА МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ**

Говоря о правовом воздействии на миграционные процессы нельзя не затронуть вопрос о законности такого воздействия. Принцип законности по своим функциональным качествам затрагивает весь миграционный процесс. В этой связи есть объективная необходимость раскрыть его содержание, применительно к рассматриваемому вопросу. Обращает на себя внимание, что Федеральный закон от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>1</sup> в числе принципов регулирования миграционного учета не содержит указание на принцип «законности» (ст. 4). Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>2</sup> также специально не упоминает о данном принципе применительно к предмету своего регулирования. Между тем эффективность административно-правового воздействия на миграционные процессы во многом предопределяется соблюдением принципа законности.

Следует отметить, что принцип законности правового регулирования традиционно относится к общим принципам права, между тем он имеет и отраслевое значение. Так, А.Ф. Гранин в свое время отметил, что «...под законностью следует понимать правовой режим неуклонного исполнения нормативных актов как в сфере правотворчества, так и сфере реализации правовых норм, режим, при котором обеспечивается, всесторонняя охрана законных прав личности, общества и государства»<sup>3</sup>.

Как отмечает С.В. Ярковой, «...законность административной деятельности находится во взаимосвязи с обеспечением прав и свобод человека и гражданина»<sup>4</sup>. Нужно согласиться с тем, что охрана и защита прав свобод граждан невозможна без соблюдения принципа законности. Но

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

<sup>2</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

<sup>3</sup> См.: Гранин А.Ф. Теоретические вопросы социалистической законности в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... д-ра юрид наук. Киев, 1975. С. 9.

<sup>4</sup> См.: Ярковой С.В. Законность и обеспечение реализации, соблюдения и защиты прав граждан и организаций в административной правоприменительной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 130.

только обозначенным аспектом содержание принципа законности не ограничивается. В этой связи нужно согласиться с В.С. Афанасьевым, который в свое время писал, что «понятие законности трактуется по-разному, а именно: как всеобщее и точное соблюдение, исполнение норм права, как метод управления, а также как правовой режим»<sup>1</sup>. Обозначенные качества законности сохраняют свою значимость и при правовом регулировании миграционных процессов. В этой связи было бы верным, если в Указе Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы»<sup>2</sup> было бы специально закреплён и раскрыт принцип «законности» как основа государственной миграционной политики. Нужно также отметить, что принцип законности в правоприменительной деятельности иногда вступает в «конфликт» с целесообразностью осуществления некоторых административных действий. В этой связи нужно согласиться с М.С. Строговичем отметившим, что «...законность и целесообразность не должны противопоставляться друг другу, а поэтому целесообразность должна учитываться в рамках законности и с соблюдением законности»<sup>3</sup>.

И.А. Адмиралова, раскрывая сущность принципов административной деятельности полиции, приходит к выводу о том, что «...принципам административной деятельности полиции, присущ исключительно исполнительно-распорядительный, властный характер, хотя в ней можно обнаружить и диспозитивные начала. Исходя из этого, принципы административной деятельности полиции подразделяются на общеправовые принципы, принципы управленческого характера и принципы процессуального характера»<sup>4</sup>. Нужно отметить, что при осуществлении административно-правового воздействия на миграционные процессы имеют место средства императивного характера, их функциональность проявляется при осуществлении принудительного, контрольно-надзорного, разрешительного, а также регистрационного воздействия. Диспозитивные начала в деле административно-правового регулирования миграции проявляет себя при установлении стимулирующих предписаний, призванных интенсифицировать как внутренний так внешний миграционный процесс.

---

<sup>1</sup> См.: Афанасьев В.С. Советское правовое государство и проблемы теории законности // Проблемы формирования социалистического правового государства. М., 1991. С. 35.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2018. № 45. Ст. 6917.

<sup>3</sup> См.: Строгович Социалистическая законность, порядок и применение советского права. М., 1966. С.13.

<sup>4</sup> См.: Адмиралова И.А. Административно-правовое обеспечение деятельности полиции по защите прав и охране прав и свобод граждан: автореф дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2018. С. 18.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что административно-правовое воздействие на миграционные процессы носит публично-правовой характер. Обусловлено это тем, что в ходе такого воздействия, прежде всего, обеспечивается общий государственный интерес, интересы обеспечения безопасности и др. Соответствующий способ правового регулирования отражается и на качестве принципов, которые лежат в основе административно-правового воздействия на миграционные процессы. Несмотря на важность публичного компонента в системе правового регулирования миграционных процессов, учитывать частноправовой аспект также необходимо. Обусловлено это как сложностью правового воздействия на миграционные процессы, так и тем, что общий публичный интерес предопределяется и интересами частного характера. В этой связи как было отмечено, принципы административно-правового воздействия на миграционные процессы носят с одной стороны императивный характер с другой стороны диспозитивные начала также в них объективно необходимы. Такой подход демонстрирует комплексный и системный характер административно-правового регулирования миграционных процессов. Подтверждение данному тезису мы находим в действующем законодательстве. Так, Федеральный закон от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»<sup>1</sup> к числу принципов миграционного учета относит принцип «сочетание интересов личности, общества и государства» (ст. 4).

Нормы административного права закрепляют формы и методы государственного управленческого воздействия. Характерным качеством принципов административного права является их императивность, в этой связи в системе правового регулирования миграционных процессов они выполняют стержневую роль. Нужно также отметить, что среди принципов административного права должен особо выделяться принцип обеспечения прав и свобод граждан. В системе правовой охраны личности особую роль занимает административное право, данная отрасль права с использованием своих средств осуществляет охрану и защиту прав личности в самых различных сферах государственного управления, в том числе и в ходе воздействия на миграционные процессы. Как отмечается в научной литературе «...обеспечение прав и свобод человека и гражданина является комплексной задачей государства и всех его органов, и эта деятельность требует весьма существенных затрат»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.

<sup>2</sup> См.: Актуальные проблемы административной деятельности полиции / под ред. М.В. Костенникова. М., 2019. С. 3.

Вопросы охраны и защиты прав и свобод граждан в миграционной сфере были предметом исследования. В частности, В.В. Сапелкина в свое время отметила, что «...под правами граждан в миграционной сфере нужно понимать комплекс предписаний связанных с осуществлением их права на свободу передвижения выбор места пребывания и жительства. К числу важных прав также может быть отнесено право гражданина выезжать за пределы своей страны, и беспрепятственно возвращаться обратно. К праву, осуществляемому в миграционной сфере, может быть отнесено право на приобретения и прекращения гражданства»<sup>1</sup>.

Следует отметить, что целым комплексом прав в миграционной сфере обладают и иностранные граждане. В этой связи принцип охраны и защиты прав и свобод граждан является одним из самых важных в системе административно-правового воздействия на миграционные процессы, кроме того, отметим, что данный принцип в одинаковой мере касается как граждан нашей страны, так и иностранных граждан и лиц без гражданства, законно пребывающих в нашей стране.

---

<sup>1</sup> См.: Сапелкина В.В. Обеспечение прав и свобод граждан в деятельности паспортно-визовой службы органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 24.

*И.В. Калашников, кандидат юридических наук,  
заместитель начальника кафедры криминологии  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

## **ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С МИГРАЦИЕЙ**

В последние годы характер миграционных потоков, их интенсивность значительно изменились. Более того, миграционным процессам отводится значительная роль в социально-экономическом и демографическом развитии Российской Федерации. Как отмечается в Указе Президента Российской Федерации «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»<sup>1</sup> от 31 октября 2018 г. № 622, цель, принципы, задачи и основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (далее – миграционная политика) исходят из анализа практики регулирования миграционных процессов и современного понимания национальных и глобальных проблем миграции.

Правовую основу Концепции составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие деятельность в сфере миграции. Основопологающих документов, затрагивающих вопросы реализации миграционной политики, прежде всего Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года, Стратегии социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, Концепции демографической политики Дальнего Востока

---

<sup>1</sup> О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622. URL: kremlin.ru (Дата обращения 25.09.2019 г.).

на период до 2025 года, Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

В связи с сохранением социально-экономического развития в развитии регионов продолжится миграция российских граждан внутри страны со всеми издержками в этом процессе. Можно с уверенностью предположить, что как внешняя, так и внутренняя миграция будет осуществляться в центральные и приграничные регионы, крупные города с наиболее развитой экономической и социальной сферой.

Сложившаяся ситуация требует пересмотра и повышения эффективности российского миграционного законодательства и практики его применения. Проводимые в последнее время государственными органами (Государственной думой, правительством, МВД, региональными властями) инициативы и начатые нормативно-правовые преобразования в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. направлены на решение ряда ключевых проблем. Прежде всего это связано с необходимостью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, прав и свобод граждан, определенных международными и национальными нормами, содействия условиям и стимулам для переселения в Россию соотечественников, привлечения и использования иностранной рабочей силы в необходимых для развития государства сферах, содействия внутренней миграции в соответствии с потребностями общества и личными интересами граждан и противодействия миграции, влекущей ряд негативных последствий, в том числе и преступность.

Решение поставленных целей и задач в целом положительно скажется на минимизации и криминальных последствий миграции. Однако особую актуальность в негативном влиянии на состояние преступности и других правонарушений имеет противодействие нелегальной или незаконной миграции, которая игнорирует правовую регламентацию миграционных процессов в России, а также контроль за миграцией в целом.

Официальная отчетность о преступности в России за январь - сентябрь 2019 года показывает, что зарегистрировано 1521,7 тыс. преступлений, или на 2,1% больше, чем за аналогичный период прошлого года. Рост регистрируемых преступлений отмечен в 48 субъектах Российской Федерации, снижение – в 37 субъектах. В статистике отмечено, что ряд преступлений были совершены с участием иностранных граждан и лицами без гражданства. 93,1% всех зарегистрированных преступлений выявляется органами внутренних дел, причем 4,7% из них – на стадии приготовления и покушения. Всего на этих стадиях выявлено 66,0 тыс. преступлений (+3,2%).

Четыре преступления (79,5%) из пяти регистрируются в городах и посёлках городского типа – всего 1,2 млн, пятая часть (20,0%) – в сельской

местности, где зарегистрировано 305,0 тыс. преступлений, что на 2,6% меньше, чем за январь - сентябрь 2018 года.

Ущерб от преступлений (по оконченным и приостановленным уголовным делам) составил 491,7 млрд руб., что на 17,2% больше аналогичного показателя прошлого года. Причём 92,8% ущерба приходится на преступления, зарегистрированные в городах и посёлках городского типа.

В результате преступных посягательств погибло 18,3 тыс. человек (-6,4%), здоровью 28,6 тыс. человек причинён тяжкий вред (-5,1%). На сельскую местность приходится 39,4% погибших (7,2 тыс. чел.), на города и посёлки городского типа – 68,1% лиц, здоровью которых причинён тяжкий вред (19,5 тыс. чел.).

Иностранцами гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено 27,3 тыс. преступлений, что на 10,2% меньше, чем за январь - сентябрь 2018 года, в том числе гражданами государств-участников СНГ – 24,2 тыс. преступлений (-10,6%), их удельный вес составил 88,7%. От всех зарегистрированных преступлений и меньше, чем в предыдущий год. Успех в этой сфере объясняется тем, что нарушителям среди мигрантов по новому законодательству просто закрыли въезд в Россию.

Количество преступлений в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства увеличилось на 6,4% и составило 12,6 тыс. преступлений<sup>1</sup>.

### **Преступления, связанные с иностранными гражданами и лицами без гражданства**

	+,- ВСЕГО	+,- в %	Удельный вес, %
<b>ПРЕСТУПЛЕНИЯ СОВЕРШЕНЫ</b>			
иностранцами гражданами и лицами без гражданства	27319	-10,2	3,4 *
<i>в том числе</i>			
гражданами государств-участников СНГ	24243	-10,6	3,0 *
<b>ЗАРЕГИСТРИРОВАНО ПРЕСТУПЛЕНИЙ</b>			
<i>в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства</i>	12554	6,4	0,8 **

\* От числа расследованных преступлений.

\*\* От числа зарегистрированных преступлений.

Объективная статистика свидетельствует, что удельный вес преступности зарубежных мигрантов в России приближается к 10 %. Причем нуж-

<sup>1</sup> Состояние преступности в России за январь – сентябрь 2019 года / ФКУ «ГИАЦ МВД России // «АИС» Портал ГИАЦ» (дата обращения: 25.09.2019).

но учитывать, что уголовная статистика фиксирует преступность иностранцев (как и другие категории преступников) только в числе выявленных виновных лиц, а преступность мигрантов обладает в силу ряда обстоятельств большой латентностью. Соотношение преступлений, совершенных мигрантами и постоянными жителями на конкретной территории по установленным данным можно условно перенести на весь массив зарегистрированных преступлений, и в этом не будет большой ошибки. По данной методике доля преступлений, совершаемых мигрантами, будет внушительной. В Москве она приближается к половине всех преступлений и из года в год увеличивается.

Поскольку преступность мигрантов характерна главным образом для крупных городов, рассмотрим ее основные характеристики на примере столицы.

В последние годы в Москве отмечаются опережающие темпы роста преступности в сравнении с аналогичными показателями по России. На Московский регион приходится 40% преступности приезжих в России. По данным Следственного комитета по г. Москве, в 2018 г. реальный уровень преступности среди мигрантов значительно выше, чем он обозначен в статистике, и может достигать 60-70%. Криминологический облик сверхкрупного города, в данном случае Москвы, в значительной степени определяется преступностью лиц, не являющихся постоянными жителями города - мигрантами, или как иногда их называют в научной литературе, статистической отчетности и официальных документах – приезжими или иногородними<sup>1</sup>.

В криминологическом плане большой поток приезжих может вызвать наряду с социально-психологической напряженностью как среди самих приезжих, так и среди местных жителей дополнительные трудности для профилактической работы в силу многочисленности, социального разнообразия, отсутствия учета и контроля, а также неравномерности распределения приезжих по различным районам города. Кроме того, целый ряд специфических особенностей сверхкрупного города (его многомиллионное население, ограниченные возможности социального контроля, анонимность связей и поведения, наличие большого количества объектов легкой наживы и т.п.) делает крупный город весьма привлекательным для антиобщественных элементов из числа приезжих.

Исходя из этого, миграция требует пристального криминологического анализа. Изучение преступности приезжих особенно в крупных городах осуществляется в русле так называемого сравнительно-регионального направления криминологии («география преступности», региональные

---

<sup>1</sup> Криминология и предупреждение преступлений: учебник для студентов образовательных учреждений СПО / Е.А. Антоян и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. С. 241.

особенности преступности и т.п.) позволяющего учитывать не только общие закономерности развития преступности в стране, но и специфику ее проявления в конкретном регионе или городе. Указанный метод способствует более эффективному осуществлению региональной криминологической профилактики с учетом специфических социально-экономических и демографических свойств конкретной территории.

Обращаясь к проблеме преступности мигрантов в крупных городах, можно свидетельствовать, что приезжие в значительной степени определяют состояние преступности в них в целом, ее интенсивность, динамику и качественные параметры.

Оценивая последствия миграции, следует отметить, что она является неотъемлемым процессом экономического функционирования общества, дающим дополнительную рабочую силу, создающую продукцию промышленности и услуги социальной сферы. Однако недостаточно уделяется внимание к определению правового статуса мигрантов по месту пребывания. Миграционные процессы являются необходимым условием развития экономики, социальной сферы государств. Наиболее активно они проявляются в крупных городах, которые своими условиями жизнедеятельности привлекают жителей других менее развитых государств и территорий. Одновременно при отсутствии должного внимания к миграции, контроля над ней, могут последовать и ее негативные последствия, в том числе криминального характера.

Правовую основу деятельности по противодействию преступности мигрантов составляет Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., Федеральные законы, регламентирующие порядок получения гражданства, въезда и пребывания иностранцев в России и региональные программы противодействия нелегальной миграции.

Современное состояние преступности в силу специфики некоторых групп мигрантов, особенно нелегальных, имеет неблагоприятную тенденцию и требует более эффективных предупредительных мер широкого круга субъектов этой деятельности. Органы внутренних дел имеют необходимый опыт и набор мер по минимизации преступности мигрантов<sup>1</sup>, которые группируются по организационному и функциональному признакам. Фор-

---

<sup>1</sup> О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 (вместе с Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции) / Зарегистрировано в Минюсте России 03.07.2019 № 55115.

мы взаимодействия субъектов профилактики в рассматриваемой области позволяют противодействовать нелегальной миграции.

### Литература

1. О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622. URL: kremlin.ru (дата обращения: 25.09.2019).

2. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29.03.2019 № 205 (вместе с Инструкцией по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, Наставлением по организации службы участковых уполномоченных полиции) / Зарегистрировано в Минюсте России 03.07.2019 № 55115.

3. Криминология и предупреждение преступлений: учебник для студентов образовательных учреждений СПО / Е.А. Антонян и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. С. 241.

4. Состояние преступности в России за январь – сентябрь 2019 года / ФКУ «ГИАЦ МВД России // «АИС» Портал ГИАЦ». (дата обращения: 25.09.2019).

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

## **НОВЫЕ ПОДХОДЫ К ВОПРОСАМ ВНЕШНЕЙ МИГРАЦИИ И ГРАЖДАНСТВА**

Миграционная проблема является одной из самых актуальных в мире. Можно сказать, что нет человека, который был бы не знаком с таким понятием, как «миграция»: она участвует в формировании рисунка расселения и структуры населения страны, способствует социально-экономическому развитию государства. Все это подтверждает необходимость разностороннего изучения данного вопроса.

Следует также отметить важность такого института, как гражданство. Благодаря ему происходит объединение отдельно взятой личности и государства, оформляя правовое состояние населения, которое проживает на территории страны.

В настоящее время правовое регулирование миграционной сферы деятельности государства – это один из важнейших вопросов на всей мировой арене.

Известно, что для человека всегда свойственно искать более выгодные и безопасные условия для жизни. Ежедневно жители разных стран пересекают границы других государств, чтобы обрести то, чего они были лишены на своей Родине. Для исследования такого перемещения применяют определение внешней миграции.

Внешняя миграция во всем мире имеет определенные проблемы. Происходит давление на социально-экономическую область: занятые рабочие места иммигрантами из ближнего зарубежья, нагрузка на медицину и образование, отток денежных средств за границу.

Проблемы также заключаются и во многих политических процессах. В регионах и городах разных стран, где находится большое скопление мигрантов, пользующееся отрицательным отношением со стороны местного населения, достаточно быстро растет уровень преступности.

Говоря о миграции, нельзя также не упомянуть такое понятие, как «утечка умов». Этот термин получил широкое распространение в нашей стране сравнительно недавно. Под этим понятием подразумевают выезд за границу на постоянную работу высокообразованных специалистов, не находящих применения своим способностям на Родине.

Рассматривая научные подходы к изучению миграции, следует сказать, что миграция населения является общественным явлением, которое

выступает объектом большого числа наук. Его анализ предполагает комплексность изучения. Рассмотрим основные подходы к исследованию миграционных процессов.

Демографический подход - широко представлен в работах зарубежных и российских исследователей, изучает миграцию с точки зрения воспроизводства и сохранения человеческих популяций, их численности, а также поло-возрастной структуры.

Социологический подход - основное внимание уделяет проблемам, связанным с адаптацией мигрантов к новому социальному, культурному и этническому окружению. Привлекательность либо отталкивающий потенциал территории в значительной мере зависят от межличностных взаимоотношений, наличия сообществ мигрантов-земляков, родственных и дружеских связей, исторических традиций, отражающих прежний миграционный опыт этнической группы.

Исторический подход - объединяет исследования, которые посвящены истории миграционных движений в различных государствах. К этому подходу примыкают и историко-демографические исследования миграции, описывающие данное явление в контексте исторической эволюции демографических процессов.

Психологический подход акцентирует мотивационную природу миграции, делая упор на исследовании групповых и индивидуальных мотивов. В последние годы все большее распространение получают исследования, в которых миграция рассматривается как способ удовлетворения ряда социальных потребностей, в числе которых немаловажная роль отводится потребностям в самоутверждении.

Философский подход, который по праву можно назвать достоянием отечественной науки, заложен работами В.И. Вернадского и Л.Н. Гумилева. В основе их концепции лежит идея энергетического обмена между человеческим сообществом и внешней средой. Избыток биохимической энергии живого вещества порождает эффект пассионарности, направленной как на изменения этноса, так и на изменения внешней среды. Именно пассионарии отличаются особо активным миграционным поведением. Однако пассионарность есть не только свойство отдельной личности или группы, она в значительной мере определяет миграционное движение всего этноса, ее толчки объясняют многие глобальные исторические события.

Юридический подход необходим для определения правового статуса разных категорий мигрантов. В нем рассматриваются нормы международного и внутригосударственного права. Также данный подход направлен на разработку законодательных актов и правовых норм, которые регулируют основные права мигрантов и возможности осуществления целенаправленной политики, которая защищает интересы различных сторон.

Экономический подход является самым универсальным подходом к изучению миграции населения. Он объединяет значительное количество теорий и концепций. Достаточно назвать таких известнейших авторов как А. Смит и К. Маркс. Здесь миграция предстает как важнейший регулятор численности трудоспособного населения, она является катализатором перераспределения трудовых ресурсов в зависимости от уровня их квалификации, стимулирует конкуренцию на рынке рабочей силы, способствуя тем самым качественному изменению этой силы в соответствии с потребностями общества.

Таким образом, мы можем сделать вывод, что миграция выступает как некое комплексное явление, которое охватывает самые различные аспекты, связанные с перемещениями населения.

Нужны ли новые подходы к вопросам миграции? Фонд «Русский мир» и Институт миграционных процессов организуют постоянно действующий международный диалог по проблемам миграции. Очередная встреча была вызвана насущной необходимостью поиска новых, нестандартных путей решения вопросов адаптации мигрантов, предоставления им статуса беженцев либо нового для них гражданства.

Было озвучено, что в настоящее время существует необходимость выработать новое законодательство, которое будет регулировать вопросы предоставления гражданства. В нем также планируют закрепить процедуру и механизмы репатриации тех заявителей, которым в этом гражданстве было отказано.

На настоящее время новый подход к данному вопросу находится в разработке, но уже известно, что он будет основываться на принципе гуманизма, включать в себя действующие программы по интеграции и адаптации иностранных граждан. Также планируется создание «Фонда солидарности» для всенародной поддержки переезда переселенцев, их обустройства и трудоустройства.

История становления и развития России неразрывно связана с миграцией населения, которая играла и будет играть первостепенную роль в жизни каждого государства. Являясь одним из наиболее влиятельных социальных явлений современности, миграционные процессы сегодня вызывают интерес самых широких кругов общественности.

В заключение отметим, что научное осмысление данных процессов получило значительное ускорение в настоящее время.

Россия долгие годы была в относительной изоляции от внешнего мира. Для нее не были характерны в полной мере научные исследования по миграционному движению, что является недопустимым в современных условиях чрезвычайно возросшей подвижности населения. В настоящий период в государстве стали разрабатываться новые нормативные правовые ак-

ты, которые помогут решить вопросы, связанные с миграцией. Российская Федерация положительно относится к притоку новых граждан, что говорит об открытости и готовности сотрудничать с другими государствами.

### **Литература**

1. Борисов В.А. Миграция населения. Причины и последствия М., 2004.
2. Белл М.Л. К вопросу о миграции в России/ М.Л. Белл // Социально-гуманитарные знания. 2006. № 5. С.174-178
3. Глущенко Г.И. Перспективы встраивания миграционной политики в стратегию экономического развития России / Г.И. Глущенко // Вопросы статистики. 2008. № 7. С. 20-34
4. Тарлецкая Л. Международная миграция и социально-экономическое развитие // МЭ и МО, 1998. № 7. С. 140-145.

*С.А. Невский, доктор юридических наук, профессор,  
заместитель начальника ФГКУ «ВНИИ МВД России»  
по научной работе – начальник НИЦ № 1*

## **СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МИГРАЦИИ**

История показывает, что миграционные процессы существовали в той или иной форме на всех этапах развития общества. И.В. Никитенко справедливо отметил, что «история цивилизации неразрывно связана с постоянным стремлением человечества к перемещению в пространстве (переселению) для обретения более комфортных условий жизни. Иногда такое перемещение носило вынужденный, а порой и насильственный характер, но в любом случае переселение человека из одного места в другое являлось одной из важнейших форм его адаптации к постоянно меняющимся условиям существования, оказывая при этом существенное влияние на развитие общественных отношений»<sup>1</sup>.

В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622, сказано, что современные тенденции в сфере миграции в Российской Федерации обусловлены в основном экономическими и социальными факторами. В 2012 – 2017 годах миграционный приток в Российскую Федерацию компенсировал естественную убыль населения и стал источником дополнительных трудовых ресурсов для национальной экономики. В гражданство Российской Федерации принято более 1 млн человек, из которых 525 тыс. человек – в рамках Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Суммарный миграционный прирост за этот период составил 1,6 млн человек. Среднегодовая численность трудящихся-мигрантов составила около 3 млн человек (3-4 процента от среднегодовой численности всех трудовых ресурсов). На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн. иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно или временно проживает в Российской Федерации более 1 млн иностранных граждан. Одновременно в Концепции отмечен такой негативный фактор, свидетельствующий, что среди иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, значительную долю состав-

---

<sup>1</sup> Никитенко И.В. Миграционная безопасность России (криминологический аспект). М., 2013. С. 17-18.

ляют низкоквалифицированные работники, востребованность которых определяется зачастую как меньшими по сравнению с использованием труда граждан Российской Федерации издержками, так и недостаточно высоким в некоторых отраслях экономики уровнем технологического развития и организации труда, сокращением рабочих мест, требующих средней и высокой квалификации труда<sup>1</sup>. В Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год сказано, что Россия является государством, имеющим высокую миграционную привлекательность. В 2018 г. в страну въехали 16,8 млн иностранных граждан и лиц без гражданства, от которых принято 281,3 тыс. заявлений о выдаче разрешений на временное проживание, оформлено (продлено) 130,1 тыс. разрешений на работу, а также выдано 1,7 млн патентов для лиц, прибывших на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке, и продлено 169,7 тыс. патентов. От работодателей поступило 1,9 млн уведомлений о заключении трудового или гражданско-правового договора с иностранными гражданами, осуществлявшими трудовую деятельность без разрешительных документов. С 2014 г. возросла вынужденная миграция украинских граждан в Россию. За период с 1 апреля 2014 г. на территорию России въехало 1,1 млн лиц, ранее проживавших на юго-востоке Украины. В 2014 – 2015 годы для определения своего правового статуса в компетентные органы обратилось почти 1,4 млн граждан Украины. По состоянию на 1 января 2019 г. на учете в территориальных органах МВД России состояло 76,8 тыс. лиц, получивших временное убежище, и 572 беженца. Из лиц, которым предоставлено убежище, более половины составляют выходцы из Афганистана, а из 76,8 тыс. лиц, получивших временное убежище, подавляющее большинство – граждане Украины<sup>2</sup>.

Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г. подчеркнул: «...еще одна комплексная задача – это обеспечение законности в миграционной сфере. Долгосрочные меры здесь нами принимаются, но надо внимательно относиться к текущей работе. У нас есть Концепция государственной миграционной политики на 2019 – 2025 годы, и хотел бы подчеркнуть главное: любые нарушения миграционного законодательства должны неукоснительно пресекаться. При этом необходимо последовательно повышать качество миграционных услуг в сфере миграции, формировать современную систему миграционных правил, комфортную для законопослушных людей, которые хотят жить и работать в России, уважая

---

<sup>1</sup> Официальный портал правовой информации Российской Федерации (дата обращения: 16.10.2019).

<sup>2</sup> Российская газета. 2019. 11 июня.

наши традиции, культуру и законы Российской Федерации»<sup>1</sup>. Министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев на заседании коллегии привел данные о том, что в 2018 г. в миграционной сфере проведено 430 тыс. проверочных мероприятий, составлено около 1600 тыс. административных протоколов, вынесено свыше 250 тыс. решений о запрете въезда иностранным гражданам, нарушившим российское законодательство<sup>2</sup>.

В современных условиях представляет серьезную социальную проблему незаконная миграция. Об этом говорится в ряде концептуальных документов Российской Федерации.

В Концепции общественной безопасности, утвержденной Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 г., говорится, что незаконная миграция в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, в том числе из стран со сложной общественно-политической, экономической и санитарно-эпидемиологической обстановкой, способствует возникновению угроз общественной безопасности. Незаконное пребывание в Российской Федерации иностранных граждан и осуществление ими трудовой деятельности на территории страны зачастую ухудшают социальную обстановку в местах пребывания, создают условия для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма<sup>3</sup>.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, отмечено, что обостряются угрозы, связанные с неконтролируемой и незаконной миграцией. К основным угрозам государственной и общественной безопасности относится деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с организацией незаконной миграции<sup>4</sup>.

В Концепции внешней политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 ноября 2016 г. № 640, нелегальная миграция отнесена к современным вызовам (угрозам), которые имеют трансграничную природу<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59913> (дата обращения: 28.02.2019).

<sup>2</sup> // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59913> (дата обращения: 28.02.2019).

<sup>3</sup> СПС КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019).

<sup>4</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 49. Ст. 6886.

По обоснованному мнению О. А. Евлановой, незаконная миграция, являясь одной из наиболее прибыльных сфер преступной деятельности, детерминирует целый ряд других видов и сфер криминального бизнеса организованной преступности, в том числе и международной организованной преступности: незаконный оборот оружия и наркотиков, незаконное изъятие внутренних органов человека для трансплантации, проституция, работорговля и ряд других, напрямую связанных с незаконной миграцией<sup>1</sup>.

По сведениям руководителя Пограничной службы ФСБ России В.Г. Кулишова, ежегодно на государственной границе выявляются 5-6 тысяч трудовых мигрантов при попытке их незаконного въезда в Россию. В 2018 г. пограничными органами совместно с территориальными органами безопасности пресечена деятельность 119 организаторов незаконной миграции, 52 из которых осуждены. В отношении тех, кто незаконно пересек или пытался пересечь государственную границу, возбуждено 1075 уголовных дел. У большинства задержанных трудовых мигрантов были документы с измененными установочными данными. Большинство из них пытались проникнуть на российскую территорию в обход пунктов пропуска, а также в укрытиях грузовых поездов и большегрузных автомобилей. Мигранты из дальнего зарубежья пытаются воспользоваться Россией как транзитной страной для того, чтобы попасть в Западную и Северную Европу. В 2018 г. задержаны свыше 2,5 тысяч мигрантов, преимущественно выходцев из Марокко, Нигерии, Бангладеш, Пакистана, Шри-Ланки, Вьетнама, Алжира. Основная часть из них въехала в Россию по персонифицированным картам зрителя чемпионата мира по футболу и пыталась использовать безвизовый порядок въезда в Российскую Федерацию для того, чтобы незаконно попасть в европейские страны. Всего же за год на границе были остановлены свыше 65 тысяч человек с недействительными документами, а также более 60 тысяч иностранных граждан, въезд которым в Россию не разрешен<sup>2</sup>.

Проблема миграции, в том числе и незаконной, актуальна не только для России. События последних лет наглядно показали негативные последствия миграционных процессов в Европе. Миграционная ситуация в Европе обусловлена происходящими событиями на международной арене (военные конфликты и гражданские войны в ряде стран).

В научной литературе говорится, что «2015 год отмечен началом мощного с середины XX столетия миграционного потока мигрантов и бе-

---

<sup>1</sup> Евланова О. А. Криминологически значимые проблемы борьбы с преступной деятельностью в сфере организованного криминального рынка в России // Преступность в России и борьба с ней: региональный аспект. М., 2003. С. 44.

<sup>2</sup> Егоров И. Нет мира без границ. Руководитель Пограничной службы ФСБ России В. Кулишов рассказал об охране российских рубежей // Российская газета. 2019. 28 мая.

женцев с Ближнего Востока и из Африки, воздействие которого спровоцировало крупнейший миграционный кризис в Европе. Объем подобного кризиса вызвал двойственную реакцию в нашем мире. По мнению многих специалистов, миграционный кризис несет с собой кумулятивный эффект взаимодействия целого ряда факторов, в частности: углубление социального неравенства во многих странах; мировой и экономический кризис; последствия военных конфликтов и гражданских войн и т.д.»<sup>1</sup>.

Как сказано в одной из публикаций, посвященных данному вопросу, «ситуация действительно серьезная. Ее особенность в том, что миграционный кризис разразился в одном из самых благополучных, демографически устойчивых регионов планеты – в Европе». Все происходящее называют «миграционным кризисом». По экспертным оценкам, до десятой части населения развивающихся стран готовы стать беженцами<sup>2</sup>.

Значительное число беженцев оказались в стране приема незаконно. В 2015 г. на территорию Евросоюза нелегально прибыло более 200 тыс. мигрантов, в 2016 – 2017 гг. – порядка миллиона мигрантов<sup>3</sup>. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы акцентировано внимание, что «интенсивный миграционный поток из стран Ближнего Востока и Северной Африки в Европу, возникший в 2014 – 2015 годах, становится причиной негативных социально-экономических процессов в европейских государствах, а также способствует проникновению в эти государства членов криминальных, террористических и экстремистских структур. Такие негативные проявления могут стать угрозой как для Российской Федерации, так и для приграничных с ней государств»<sup>4</sup>.

Как отмечено в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, «активизация миграционных потоков из стран Африки и Ближнего Востока в Европу показала несостоятельность региональной системы безопасности в Евро-Атлантическом регионе, построенной на основе НАТО и Европейского союза»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Щупленков О.В., Бормотова Т.М. Этносоциокультурная миграциология (южнороссийский и европейский аспекты). М., 2019. С. 335.

<sup>2</sup> Ваганов А. Куда выносят волны миграции. До десятой части населения развивающихся стран готовы стать беженцами // НГ Наука: Приложение к «Независимой газете». 2016. 25 мая.

<sup>3</sup> Елисеев М.А. Уголовно-правовые меры противодействия незаконной миграции (компаративное исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. С. 3.

<sup>4</sup> Официальный портал правовой информации Российской Федерации (дата обращения: 16.10.2019).

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1 (ч. II). Ст. 212.

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

## **АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН ПО ПРИМЕНЕНИЮ ПРИНУДИТЕЛЬНОЙ ВЫСЫЛКИ К ИНОСТРАННЫМ ГРАЖДАНАМ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ: ВИДЫ И ОСНОВАНИЯ ПРИМЕНЕНИЯ, РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ НИМИ**

Обращаясь к зарубежному опыту применения мер правового характера в виде принудительной высылки за пределы страны иностранного гражданина или лица без гражданства, осужденного за совершение правонарушения, следует отметить, что данный вид установленной государством меры ответственности в настоящее время присутствует в уголовном и административном законодательстве многих стран Европейского Союза, так и ряда государств-участников Содружества Независимых Государств.

Наряду с термином «высылка» законодатель использует такие понятия, как выдворение, депортация, перемещение, удаление, изгнание и запрет находиться на территории государства окончательно или на определенный срок. Нормативные правовые акты зарубежных стран, таких как Словацкая Республика, Французская Республика, Эстонская Республика, Латвийская Республика, Финляндская Республика, Китайская Народная Республика и др., показывают, что выдворение за пределы государства признается одним из видов наказания. Уголовное законодательство Греческой Республики, Республики Македонии, Республики Молдовы, Республики Румынии, Республики Сербии, Республики Хорватии рассматривает выдворение как меру безопасности; Королевства Испания и Турецкой Республики - как уголовно-правовую меру<sup>1</sup>. При том следует отметить, что в законодательстве зарубежных стран выдворение и принудительная высылка в основном рассматриваются как равнозначные понятия.

Применительно к странам Европейского Союза действует принцип в соответствии с Протоколом № 7 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>2</sup> - иностранный гражданин, на законных основаниях проживающий на территории государства, не может быть выслан из него иначе как во исполнение решения, принятого в соответствии с за-

---

<sup>1</sup> Додонов В.Н. Сравнительное уголовное право. Общая часть: Монография / под общ. и науч. ред. д. ю. н., проф., засл. деят. науки РФ С.П. Щербы. М., 2009. 448 с.

<sup>2</sup> Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

коном. При этом он должен иметь возможность представить аргументы против своего выдворения, высылки, пересмотра своего дела, а также быть представленным компетентным органам.

Следует отметить, что при исполнении решения о принудительной высылке, депортации применяется принцип запрета на депортацию (*non-refoulement*) с помощью подачи компетентным органом отдельных запросов в таможенную и иммиграционную службу соответствующей страны Европейского союза. Таким образом определяется - считается ли безопасной третья страна, в которую должен быть депортирован иностранный гражданин или лицо без гражданства, а также не будет ли он страдать от издевательств и преследований по расовым, религиозным, национальным и политическим причинам, а также существует ли угроза страданий от издевательств, унижений либо смертной казни. Таким образом, устанавливается подпадает ли данный иностранный гражданин под действие принципа запрета депортации (*non-refoulement*) и существует ли возможность его депортации в безопасную третью страну, а также гарантирована ли безопасность данного иностранца от страданий, издевательств и преследований в этой стране.

В тех странах, где принудительная высылка признается видом наказания, она обычно рассматривается только как дополнительное наказание. Исключение составляют Социалистическая Республика Вьетнам и Китайская Народная Республика, где высылку иностранных граждан можно применять и в качестве самостоятельной меры наказания.

Опыт стран Содружества Независимых Государств достаточно противоречив. Содержание понятий «депортация» и «выдворение» в законодательстве СНГ трактуется как мера административного наказания и во многих случаях совпадают.

Статья 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 г.<sup>1</sup> регламентирует, что договаривающиеся государства не обладают правом высылать или возвращать беженцев в страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

Согласно статье 3 Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство форм обращения или наказания и Конвенции по передаче осужденных лиц<sup>2</sup> и Дополнительного протокола к ней, включающего уточняющие статьи, касающиеся лиц, укрывающихся от государства вынесения приговора, принудительно выслать ино-

---

<sup>1</sup> Конвенция о статусе беженцев (Женева, 28 июля 1951 г.). URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540374/chapter/5/> (дата обращения: 22.03.2018).

<sup>2</sup> Конвенция о передаче осужденных лиц (Страсбург, 21 марта 1983 г.) (по сост. на 01.03.2017). URL: <http://base.garant.ru/3939443/> (дата обращения: 22.03.2018).

странного гражданина на его родину возможно только в том случае, если будут получены гарантии, что в стране назначения к осужденному не будут применены пытки и жестокое обращение.

Статья 7 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>1</sup> регламентирует, что «никто не должен подвергаться пыткам или жестокому, негуманному и унижительному обращению или наказанию. В частности, никто не должен подвергаться медицинским или научным исследованиям без добровольного на то согласия».

Декларация о территориальном убежище (ст. 3) признает незаконным отказ лицу в разрешении перехода границы или, если оно уже вступило на территорию, на которой оно ищет убежища, высылку или принудительное возвращение в какую-либо страну, где это лицо может подвергнуться преследованию.

Статьи 3 и 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950) запрещают пытки и защищают право на уважение частной и семейной жизни. Конвенция обязывает страны, ратифицировавшие договор, тесно сотрудничать в вопросах передачи осужденных лиц: осужденный может быть передан для исполнения приговора в другую страну только с собственного согласия, а также при согласии заинтересованных государств; заключенного можно отправить только в ту страну, гражданином которой он является. Договор также непосредственно конкретизирует механизм передачи осужденных.

Нормы Протоколов № 4 и 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод обеспечивают запрет на коллективную высылку иностранцев (ст. 4 Протокола № 4), а также наделяют иностранцев, легально проживающих на территории какого-либо государства, правом представить аргументы против своей высылки, пересмотра их дела (ст. 1 Протокола № 7).

Следует отметить, что статья 21 Директивы Европейского Союза № 2001/55/ЕС «О минимальных стандартах для предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных лиц и о мерах, обеспечивающих баланс усилий государств-членов ЕС» закрепляет, что государства-члены ЕС принимают меры, необходимые для добровольного возвращения лиц, пользующихся временной защитой, или лиц, срок временной защиты которых истек. Государства - члены ЕС гарантируют, что положения, регулирующие добровольное возвращение лиц, пользующихся временной защитой, способствуют их возвращению при уважении человеческого достоинства. Государства - члены ЕС гарантируют, что решение таких лиц о возвращении принимается со знанием всех фактов. Государства - члены ЕС

---

<sup>1</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах. G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999

могут предусматривать инспекционные визиты. До истечения срока действия временной защиты государства - члены ЕС с учетом преобладающих в стране происхождения обстоятельств положительно рассматривают ходатайства о возвращение в принимающее государство-член ЕС от лиц, которые пользовались временной защитой и воспользовались своим правом на добровольное возвращение. По истечении срока временной защиты государства-члены ЕС могут предусматривать в индивидуальном порядке продление выполнения обязательств в отношении лиц, на которых распространялась временная защита и программа добровольного возвращения.

Подводя итоги, следует отметить, что зарубежные государства, особенно страны Европейского Союза, освобождают себя от необходимости проводить высылку согласно жестким канонам, устанавливаемым для наказания, что, прежде всего, затрагивает вопросы процессуального оформления, сбора и фиксации доказательств, презумпции невиновности. Помимо общего порядка ее реализации допускается упрощенный, обусловленный особыми основаниями, как правило, большой опасностью иностранного гражданина. Именно это позволяет некоторым странам уменьшать сроки, данные на выезд, варьировать субъектов, компетентных применять высылку, ослаблять процессуальную защиту высылаемого.

## Литература

1. Деятельность подразделений органов внутренних дел по вопросам миграции. Правовые и организационные аспекты: учебное пособие / под общ. ред. А.С. Прудникова; А.С. Прудников и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. 215 с.
2. Итоговый доклад ГУВМ МВД России за 2018 г. URL: [www.mvd.ru](http://www.mvd.ru).
3. Конституционное право России: учебник для студентов вузов / А.С. Прудников и др.; под ред. Б. С. Эбзеева, А.С. Прудникова, В.И. Авсенько. 6-е изд., перераб. и доп. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 615 с.
4. Правовое регулирование внешней трудовой миграции в Российской Федерации: учебное пособие / под общ. ред. А.С. Прудникова; А.С. Прудников и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. 191 с.
5. Прудников А.С. Государственно-правовые основы миграции населения в Российской Федерации: учебное пособие / А.С. Прудников, П.О. Дутов и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019.
6. Совершенствование законодательства в сфере миграции: конституционно-правовой анализ и практика реализации: монография / под общ. ред. А.С. Прудникова; А.С. Прудников и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. 195 с.

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

## **ФАКТОРЫ И УСЛОВИЯ, СПОСОБСТВУЮЩИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Если говорить о таком понятии, как незаконная миграция, то можно использовать определение Международной организации по миграции<sup>1</sup>, которая определяет это понятие как процесс въезда и выезда на территории государства мигрантов, которые не имеют на это законного права или въезжают на территорию государства с нарушением норм закона.

Как показывает практика, к признакам незаконной миграции можно отнести:

- пересечение государственной границы не в официальных пунктах пропуска, а через неофициальные пункты, незаконным путем;
- въезд на территорию страны без наличия разрешения на осуществление таких действий;
- получение документов и разрешений на пребывание страны или выезд из нее обманным путем, запрещенным на законодательном уровне;
- пребывание на территории с имеющимися документами, которые оформлены правильно, но срок которых уже истек, и, следовательно, прекращено действие пребывания в стране;
- заключение фиктивного официального брака, который дает возможность остаться в той или иной стране;
- другие признаки, позволяющие определить тот факт, что гражданин нарушает законодательство действующей страны по пребыванию на ее территории и пересечение ее границ.

Меры, направленные на борьбу с незаконной миграцией, представляют собой сочетание эффективного миграционного законодательства, профилактических и правоприменительных мероприятий<sup>2</sup>.

Для противодействия незаконной миграции применяются различные меры, основными из которых являются: усиление мер ответственности за

---

<sup>1</sup> <https://www.un.org/ru/sections/issues-depth/migration/>.

<sup>2</sup> Совершенствование законодательства в сфере миграции: конституционно-правовой анализ и практика реализации: монография / под общ. ред. А.С. Прудникова; А.С. Прудников и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. 195 с.

организацию незаконного ввоза мигрантов; совершенствование работы пограничных служб; ограничение случаев незаконного трудоустройства путем осуществления контроля за рынком труда, применения административных, уголовных и гражданско-правовых санкций против работодателей; применение санкций к перевозчикам, т.е. транспортным компаниям, которые ввезли нелегального мигранта по суше, воде или воздуху; контролирование численности лиц с незаконным статусом посредством высылки либо миграционных амнистий и др.

Важным аспектом, влияющим на состояние незаконной миграции, является значительное количество на территории страны лиц без гражданства с неурегулированным правовым статусом, причем основную их часть составляют лица, освобожденные из мест лишения свободы, и в отношении которых Минюстом России приняты решения о нежелательности пребывания. Отсутствие законных оснований для нахождения в России и получения любых разрешительных документов в связи с неснятой или непогашенной судимостью приводит к рецидиву преступлений со стороны указанной категории лиц, а также совершению ими иных правонарушений. Решением данной проблемы представляется легализация их на территории страны; выдаче лицу, гражданство которого не подтвердило ни одно государство, соответствующего документа, который позволит ему находиться на территории Российской Федерации и в последующем в установленном порядке определиться со своим правовым положением.

Не менее важным в рассматриваемой сфере является, как показывает изучение практики, решение вопроса в части взаимодействия с консульскими учреждениями и дипломатическими представительствами иностранных государств при оформлении свидетельств на возвращение лицам, подлежащим принудительному административному выдворению, депортации или реадмиссии, и не имеющим документов, удостоверяющих личность и подтверждающих их принадлежность к гражданству какого-либо государства.

Данные вопросы на межгосударственном уровне не регламентированы, что в нередких случаях приводит к отмене обеспечительной меры в виде содержания лиц, подлежащих принудительной высылке из Российской Федерации, в специальных учреждениях, в связи с длительными сроками пребывания в них, и как следствие концентрации незаконной миграции.

Одной из проблем, влияющей на состояние незаконной миграции, является отказ иностранных государств принять на своей территории лицо, которое в период пребывания в России по тем или иным причинам утратило гражданство данного государства.

Одним из значимых направлений противодействия незаконной миграции является применение мер принудительного характера, обеспечива-

ющих недопущение на территорию России иностранных граждан, представляющих угрозу безопасности страны, общественному порядку, и предотвращение их незаконного нахождения в Российской Федерации.

Применение данных мер, как показывает изучение практики, является очень эффективным и действенным способом не только пресечения незаконной миграции, но и ее предупреждения, при условии разумного применения.

Так, в законодательстве Российской Федерации предусмотрены три вида принудительной высылки мигрантов за нарушения правил пребывания (проживания) в Российской Федерации и осуществления трудовой деятельности: административное выдворение за пределы Российской Федерации; депортация; реадмиссия.

Хотелось бы отметить, что административное выдворение назначается судом в качестве дополнительного административного наказания за совершение административных правонарушений и может быть назначено в форме самостоятельного контролируемого выезда (контроль осуществляют территориальные органы МВД России) или в форме принудительного выдворения (исполняется территориальными органами ФССП России).

Здесь важно подчеркнуть, что эффективными методами противодействия незаконной миграции являются также такие меры административного принуждения как решения о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации и решения о неразрешении въезда в Российскую Федерацию.

Следует отметить, что одним из важных и путей повышения эффективности защиты прав и свобод иностранных граждан и лиц без гражданства является фактор переориентации массового и профессионального правосознания относительно места и роли «миграционной среды», «миграционного слоя» в российской действительности.

В заключение необходимо отметить, что одним из главных и эффективных путей преодоления незаконной миграции и ее противодействие является совершенствование экономико-политических процессов, стабильность и предсказуемость национальной, религиозной и иной политики государства в том числе и в сфере миграции, а также совершенствование деятельности не только подразделений по вопросам миграции, но и иных подразделений полиции при их организованном и хорошо налаженном взаимодействии в сфере миграции<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Об утверждении концепции государственной миграционной политики: Указ Президента Российской Федерации от 31.10.2018 № 622.

## Литература

1. Совершенствование законодательства в сфере миграции: конституционно-правовой анализ и практика реализации: монография / под общ. ред. А.С. Прудникова; А.С. Прудников и др. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2018. 195 с.
2. Конституционное право России: учебник для студентов вузов / А.С. Прудников и др.; под ред. Б. С. Эбзеева, А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. 6-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 615 с.
3. Баранов В.М. Незаконная миграция в современной России. Н. Новгород: Нижегородская Академия МВД России, 2004.
4. Прудникова Т.А. Теоретико-методологические и правовые основы регулирования миграционных процессов (на примере России и государств-членов Европейского Союза): монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. С. 184.
5. Акимова С.А. Трудовая деятельность иностранных граждан на территории Российской Федерации // Вестник экономической безопасности. 2017. № 1. С. 149-151

**Е.В. Поликарпова,**

*преподаватель кафедры административной деятельности ОВД  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

## **АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В ОТНОШЕНИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН, ПРЕБЫВАЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В связи со сложной международной обстановкой сегодня, создающей предпосылки к инициированию активных миграционных процессов, увеличиваются возможности проникновения на территорию Российской Федерации преступных элементов<sup>1</sup>, соответственно, возросла угроза совершения ими преступлений, террористических актов. Такая ситуация требует от сотрудников полиции более эффективной работы по осуществлению контроля (надзора) за соблюдением правил въезда, выезда и пребывания на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства. Например, за 2019 год иностранными гражданами и лицами без гражданства на территории Российской Федерации совершено 12,4 тыс. преступлений<sup>2</sup>.

В связи с чем возникает закономерный вопрос, каким образом необходимо осуществлять контроль (надзор) за иностранными лицами и лицами без гражданства, которые совершают преступления на территории нашей страны и осужденных судами Российской Федерации, лиц, не имеющих до осуждения к лишению свободы определенного места жительства.

В соответствии с действующим законодательством применение административного надзора к иностранным гражданам и лицам без гражданства возможно при условии их проживания (пребывания) на территории Российской Федерации на законных основаниях.

Согласно статье 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>3</sup> законно находящимся в Российской Федерации является иностранный гражданин, лицо без гражданства, имеющий действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и

---

<sup>1</sup>См.: Так, в 2019 году в Россию уже приехало уже около 13,5 млн легальных мигрантов, и по примерным подсчетам от 5 млн нелегальных.

<sup>2</sup> <https://мвд.рф/reports/item/16945572/>.

<sup>3</sup> О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 №115-ФЗ (ред. от 27.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 16.01.2019) // СПС «КонсультантПлюс». 2019.

(или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина, лица без гражданства на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

Таким образом, если имеются обстоятельства, свидетельствующие о законности оснований проживания (пребывания) лица, в отношении которого подано заявление об установлении административного надзора, а также распоряжение уполномоченных на то лиц о признании пребывания лица на территории Российской Федерации нежелательным, основания для установления административного надзора отсутствуют. В этой ситуации невозможно реализовать осуществление административного надзора и выполнение административных ограничений в отношении иностранного гражданина и лица без гражданства. Более того, вменение административных ограничений может явиться препятствием для возвращения такого лица в государство - место жительства.

Администрации исправительных учреждений выходят в суд с иском с заявлением с целью установления административного надзора в отношении освобождаемых иностранных граждан. В случае если суд примет решение, что в отношении данного лица устанавливается административный надзор, то исправительное учреждение выдает предписание прибыть иностранному гражданину по месту пребывания до осуждения или в территориальный отдел МВД России, на обслуживаемой территории которого было совершено преступление, или по месту жительства родственников поднадзорного.

Сотрудники полиции, исполняя решение суда, обязаны поставить на учет поднадзорное лицо. Но возникает проблема по какому адресу на территории муниципального образования устанавливать ему административные ограничения, так как адреса регистрации иностранного гражданина практически никогда не совпадают с адресами его фактического проживания, либо он вообще не имеет регистрации, и следовательно должен покинуть территорию Российской Федерации. Судам в целях предотвращения данной правовой ситуации необходимо учитывать законность пребывания иностранного гражданина на территории Российской Федерации, но с другой стороны, в соответствии с Федеральным законом № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»<sup>1</sup>, если имеются основания для установления административного надзора, то суд не имеет оснований в отказе исковых требований уголовно-исполнительного учреждения.

---

<sup>1</sup> Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». 2019.

Таким образом, возникает правовая коллизия. Актуальность данной проблемы подтверждается изучением правовой характеристики положения иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации после освобождения из мест лишения свободы, исследуемой в работах В.И. Холманского и Т.В. Стульневой<sup>1</sup>.

Кроме того, по мнению данных авторов, в целях устранения существующей проблемы осуществления административного надзора за иностранными гражданами, предлагается дополнить ст.3 Федерального закона<sup>2</sup> положением о том, что «Административный надзор не устанавливается иностранным гражданам, лицам без гражданства»<sup>3</sup>.

Мы согласны с мнением данных авторов, однако возникает другая проблема, каким образом осуществлять предупреждение совершения преступлений и других правонарушений иностранными гражданами, лицами без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации освобожденных из мест лишения свободы.

На наш взгляд, решением данного вопроса стало бы введение отдельной категории профилактического учета, например категория «иностранец, лицо без гражданства освобожденный из мест лишения свободы», без установления административного надзора, который бы состоял на учете в территориальном отделе МВД России до момента окончания его законного нахождения в Российской Федерации, а именно имеющий действительные вид на жительство, либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором Российской Федерации документы, подтверждающие право иностранного гражданина, лица без гражданства на пребывание (проживание) в Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Холманский В.И., Сульнова Т.В. К вопросу о целесообразности установления и осуществления административного надзора в отношении иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3. С. 56

<sup>2</sup> Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ.

<sup>3</sup> Холманский В.И., Сульнова Т.В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Этапы становления в России, перспективы становления в России, перспективы совершенствования в России. С.-Пб., 2017 С. 181.

## Литература

1. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс». 2019.
2. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» // Российская газета, № 156, 20.07.2006. По информации СПС «КонсультантПлюс», 2019.
3. Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // По информации СПС «КонсультантПлюс», 2019.
4. Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 (ред. от 08.09.2016) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // По информации СПС «КонсультантПлюс», 2019.
5. Приказ МВД России от 8 июля 2011 г. № 818 «О Порядке осуществления административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // По информации СПС «КонсультантПлюс», 2019.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16 мая 2017 г. № 15 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // По информации СПС «КонсультантПлюс», 2019.
7. Холманский В.И., Сульнова Т.В. К вопросу о целесообразности установления и осуществления административного надзора в отношении иностранных граждан, пребывающих на территории Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3. С. 56.
8. Холманский В.И., Сульнова Т.В. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы // Этапы становления в России, перспективы становления в России, перспективы совершенствования в России / Санкт-Петербург, 2017 С. 272.

**С.А. Селезнев,**

*старший преподаватель кафедры подготовки  
сотрудников полиции в сфере транспортной безопасности  
Центра подготовки сотрудников полиции для подразделений по охране  
общественного порядка ВИПК МВД России,*

**О.А. Чаптыков,**

*преподаватель кафедры подготовки сотрудников полиции  
в сфере транспортной безопасности Центра подготовки  
сотрудников полиции для подразделений по охране  
общественного порядка ВИПК МВД России*

## **НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ НЕЗАКОННОЙ МИГРАЦИИ НА ОБЪЕКТАХ ТРАНСПОРТА**

Современная миграционная политика государства требует от правоохранительной системы незамедлительного повышения результативности работы по пресечению незаконной миграции.

Основная проблема миграционной политики заключается в том, что наряду с официальными миграционными процессами, контролируруемыми государством, осуществляется незаконная миграция, которая наносит ущерб нормальному функционированию экономических отношений и в целом оказывает негативное влияние на криминогенную обстановку в государстве.

Большинство исследователей процессов миграции отмечают, что миграционные процессы в России в большинстве случаев связаны с трудоустройством, при этом речь не идет о высококвалифицированной рабочей силе, в основном самыми распространенными сферами деятельности трудовых мигрантов являются: строительство (по большей части невысококвалифицированные специалисты) – 32%, торговля и обрабатывающее производство – 14%, домашнее хозяйство – 11%, предоставление различных услуг – 9% [1, с. 100].

Таким образом, миграционные процессы непосредственно связаны с транспортными потоками, поэтому при осуществлении государственного регулирования транспортной деятельности [2, с. 20-23] особое внимание должно быть уделено вопросам противодействия незаконной миграции на объектах транспорта.

Объекты железнодорожного, морского и водного транспорта находятся в оперативном обслуживании территориальных органов МВД России на транспорте.

В соответствии с требованиями Федерального закона «О транспортной безопасности» на указанных объектах на систематической основе осуществляется комплекс мероприятий, направленных на укрепление защищенности объектов транспортной инфраструктуры. Транспортные средства и объекты транспортной инфраструктуры проходят комплексную оценку уязвимости объектов, позволяющую определить степень их защищенности от угрозы совершения актов незаконного вмешательства. Устанавливается досмотровое и инженерно-техническое оборудование, система видеонаблюдения в залах ожидания и на прилегающих к транспортным комплексам территориях

Проводимые на объектах оперативного обслуживания территориальных органов МВД России на транспорте мероприятия создают надежную преграду в том числе и незаконной миграции, но, к сожалению, в масштабах государства эта деятельность до сих пор не носит комплексного характера.

Для Российской Федерации обеспечение безопасности объектов транспорта от незаконной миграции является проблемой гораздо более важной, чем для других государств. Как отмечалось ранее, на ее остроту влияют значительные размеры территории, географическое положение государства как транзитера между Европой и Азией, а также наличие различных видов транспорта (железнодорожного, автомобильного, воздушного и водного) [3].

Безусловно, использование транспортного комплекса в целях незаконной миграции обусловлено множеством социальных, экономических, политических и иных факторов, вынуждающих людей покидать свои страны в поисках «лучшей жизни». Их влияние бывает настолько велико, что превосходит страх перед привлечением к юридической ответственности за правонарушения в миграционной сфере.

В условиях приграничных регионов, где процессы миграции наиболее активны, транспортную безопасность обеспечивают Пограничная служба ФСБ России, органы внутренних дел, а также Федеральная таможенная служба, иные правоохранительные органы и органы местного самоуправления.

Объекты железнодорожного, воздушного, морского и водного транспорта находятся в оперативном обслуживании территориальных органов МВД России на транспорте.

Необходимо отметить, что в настоящее время после передачи функций упраздненной федеральной миграционной службы в МВД России задача противодействия незаконной миграции возложена непосредственно на Главное управление по вопросам миграции МВД России.

Органы внутренних дел, обеспечивая безопасность населения на транспорте во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, осуществляют защиту пассажиров и объектов транспортной инфраструктуры от незаконных мигрантов.

В целях выявления лиц, причастных к деятельности экстремистских и террористических организаций и прибывающих на территорию Российской Федерации под видом трудовых мигрантов, сотрудниками полиции на территории вокзальных комплексов систематически проводятся оперативно-профилактические мероприятия, в ходе которых выявляются и проверяются на причастность к деятельности экстремистских и террористических организаций граждане из стран Средней Азии [4].

Находясь на территории Российской Федерации нелегально, иностранцы с преступными намерениями зачастую находятся вне поля зрения правоохранительных органов, поэтому в отношении этих лиц не проводится профилактическая работа. Сегодня необходимо создать эффективные механизмы по недопущению незаконных мигрантов в страну, а также по выявлению иностранных граждан, незаконно пребывающих на территории государства.

В соответствии с положениями Постановления Правительства Российской Федерации от 16 августа 2004 года №413 миграционная карта является документом который содержит сведения об иностранном гражданине, въезжающем в Российскую Федерацию, а также служит для контроля за его временным пребыванием в Российской Федерации.

Получение миграционной карты является важнейшим шагом при въезде в Россию. Без этого документа впоследствии нельзя будет оформить документы для легального проживания в стране, патент на занятие трудовой деятельностью. Бланки миграционной карты выдаются иностранным гражданам при въезде в Российскую Федерацию бесплатно должностными лицами органов иммиграционного (пограничного) контроля либо представителями организаций, оказывающих транспортные услуги иностранным гражданам, въезжающим в Российскую Федерацию.

В целях недопущения подобного рода нарушений необходимо принять неотложные меры, которые позволили бы обеспечить строгий учет и контроль за выдачей бланков миграционных карт и искоренить имеющиеся факты фальсификации данных документов.

В этих целях, например, видится целесообразным разработку Федерального закона «О противодействии незаконной миграции», который бы предусматривал комплекс мер по предупреждению нарушений миграционного законодательства, в том числе по недопущению использования транспортного комплекса незаконными мигрантами.

При этом необходимо подчеркнуть, что качественное выполнение задач по обеспечению безопасности на объектах транспорта, защиты их от угроз совершения актов незаконного вмешательства во многом зависит от принятия эффективных мер по противодействию незаконной миграции.

Сам факт выявления правонарушения в сфере миграции свидетельствует об отсутствии надлежащей профилактики со стороны остальных субъектов. С учетом того, что выявление таких правонарушений на объектах оперативного обслуживания транспортной полиции носит далеко не единичный характер и в целом ежегодно вскрывается множество аналогичных административных правонарушений, полагаем, что по каждому такому факту или группе фактов необходимо внесение представлений субъектам профилактики об устранении причин и условий, способствовавших совершению таких правонарушений, и недопущении их впоследствии.

Таким образом, единственным наиболее приемлемым способом противодействия незаконной миграции как социальному явлению является ее профилактика, реализация которой возможна через более эффективное использование потенциала транспортной полиции.

## Литература

1. Акимова С.А. Правовое регулирование трудовой миграции. - Москва: Юнити-Дана, Закон и право, 2010. 184 с.
2. Демчук С.Д. Миграционная политика и борьба с незаконной и криминальной миграцией // Государство и право. 2010. № 8. С. 16-23.
3. Капинус О.С. Противодействие незаконной миграции как угроза национальной безопасности России // Миграционное право. 2016. № 1. С. 29-33.
4. Кожевникова Н.И. Миграционные процессы в координатах железнодорожной сети России: настоящее и будущее // Миграционное право. 2014. № 1.
5. Соловьева Т.Л. Некоторые аспекты государственного регулирования деятельности на транспорте // Транспортное право. 2013. № 1. С. 20-23.
6. Макренкова К.Г. Обеспечение общественной безопасности на объектах транспорта управлением на транспорте МВД России по Центральному федеральному округу // Транспортное право. 2015. № 4.

*О.Ю. Сенаторова, кандидат педагогических наук, доцент,  
профессор кафедры психолого-педагогического  
и медицинского обеспечения деятельности органов внутренних дел  
ВИПК МВД России*

## **СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ РАБОТА ПО АДАПТАЦИИ ДЕТЕЙ МИГРАНТОВ В РОССИИ**

Россия XXI века - страна, открытая для миграции. В нашей стране лояльная политика для желающих жить и работать на нашей территории, и мигрантам предоставляются все возможные условия для переселения, а также различные программы для переселения по причине вступления в брак с гражданином нашей страны, работы или обучения на территории страны и даже построения бизнеса в России. Так же, как и в большинстве стран мира, переселиться в Россию можно по признаку родства с гражданами нашей страны, или по праву рождения. За 2018 год в Россию прибыло 553 тыс. иностранцев, планирующих получать гражданство или вид на жительство, или оставаться в нашей стране на длительный срок.

В современном мире отмечается очевидное неравенство в развитии стран, и большинство людей стремятся уехать туда, где жизнь кажется лучше. Именно поэтому наиболее популярными для миграции странами являются США, Канада, Австралия, большинство стран Европы и Россия. Миграцию остановить не является возможным, и правительству развитых стран приходится искать пути приспособления и взаимодействия с новыми жителями, так как закрытие границ не представляется возможным в силу того, что миграция является важным элементом культурного политического и экономического взаимодействия между странами<sup>1</sup>.

В связи с активной миграционной деятельностью в нашей стране стали развиваться различные смежные отрасли науки, которые призваны улучшать и поддерживать жизнь иностранцев в России. Одной из них является миграционная педагогика.

Миграционная педагогика представляет собой область педагогической науки, которая занимается изучением вопроса адаптации и социализации иностранных граждан их детей и членов семьи в новом для них культурном, национальном и этническом пространстве. В современной России миграционная педагогика основывается на принципах гуманистической психологии, толерантности, мультикультурности, демократизма и

---

<sup>1</sup> Воробьева Д.С. Конституционно-правовые вопросы гражданства детей в Российской Федерации и зарубежных странах // Вестник ПАГС. 2015. № 3 (48).

гуманистической педагогики. Эти идеи являются основными для работы с детьми и взрослыми, которые по своей воле или вынуждено, помещены в иную культуру и проходят сложный процесс адаптации.

В настоящее время под мигрантом понимается лицо, которое пересекает границу другой страны с целью временного или постоянного проживания. Миграция происходит по самым разным причинам - начиная от сложной политической или экономической ситуации в стране, заканчивая желанием человека переехать в другое государство по своим личным причинам. Интересно отметить, несмотря на общепринятое мнение, что мигрантом является только тот, кто пересекает пределы другого государства, на самом деле, перемещения внутри своей страны тоже считаются миграцией.

Миграция является довольно сложным и противоречивым процессом. Имея ряд плюсов и позитивных результатов для развития принимающих и отправляющих стран, она ведет и к негативным последствиям. Чем больше население страны вовлечено в миграционные процессы, тем острее проявляются его последствия. Так, например, миграция способствует повышению материального благосостояния семей, но в то же время сохранение семьи и воспитание детей затрудняется отсутствием одного или обоих родителей<sup>1</sup>.

Межкультурные отношения – это фундамент стабильности. К сожалению, сегодня существует много факторов, влияющих на возникновение межнациональных конфликтов. В такой ситуации межкультурный диалог приобретает особую значимость и выступает в качестве важного элемента сближения тех или иных народов, служит для предотвращения и урегулирования конфликтов. Немалую роль в этом важном процессе играют молодежные, детские и общественные организации, деятельность которых направлена на налаживание межкультурных коммуникаций.

Произошедшие в мире в последние годы социальные, политические и экономические изменения привели к масштабной миграции народов, их переселению, смешению и столкновению. В результате этих процессов все больше людей преодолевают культурные барьеры, которые раньше их разделяли. Они вынуждены знакомиться с чужими культурами, вливаться в них и принимать. Поэтому реально взаимодействие культур осуществляется именно через контакты между отдельными людьми. По сути именно они представляют процесс межкультурной коммуникации.

Необходимо отметить, что в современном обществе происходят миграционные процессы, которые играют важную роль в формировании межэтнических и межкультурных отношений.

---

<sup>1</sup> Дудко С.А. К проблеме социально-педагогической интеграции детей мигрантов в России // Известия ПГУ им. В.Г. Белинского. 2012. № 28.

Межкультурное взаимодействие понимается сегодня как соприкосновение и влияние, воздействие специалистов, принадлежащих к разным культурам, друг на друга в профессиональной деятельности в социальных системах. Основами межкультурного взаимодействия являются: речь и речевая культура, культура общения, поведения в условиях профессиональной деятельности, творчества, труда и быта, самореализации; информационная, профессиональная, нравственная, этическая, правовая и политическая культура, а также многое другое. В процессе общения с представителями других культур легко сделать ошибку, ориентируясь лишь на внешность человека или на прямое значение его слов<sup>1</sup>.

В круг приоритетных задач социально-педагогической деятельности школы входит задача создания благоприятных условий для развития каждого обучающегося на основе педагогической поддержки его индивидуальных, возрастных, психологических и физических особенностей. Сегодня к этому списку добавились этнокультурные особенности обучающихся, а вместе с тем и вопрос межкультурного взаимодействия.

Известный отечественный психолог Н.М. Лебедева, обобщая накопленный на сегодняшний день опыт, констатирует, что этнические мигранты вступают в более или менее длительное межкультурное взаимодействие с представителями доминирующей культуры, а дети и их обучение в школе представляют собой одно из звеньев такого взаимодействия. Обучение детей в школе, есть только лишь одно звено, на которое нельзя возлагать ответственность за всю систему таких взаимодействующих звеньев<sup>2</sup>.

Н.М. Лебедева отмечает следующие ключевые проблемы, связанные с обучением детей мигрантов в российских школах:

1. Дети мигрантов без желания посещают школу, или вообще это не делают, так как чувствуют повышенную тревожность.
2. Одной из самых сложных задач в современном школьном воспитании - привитие чувства толерантности, сочувствия и соучастия российским школьникам.

Эти проблемы нуждаются в скорейшем и последовательном решении. Особенно важно проводить мероприятия по решению проблем детей мигрантов в школе, как в важном звене межкультурного обмена. От учителей требуется обучение детей толерантности, пониманию и осознанию того, что человек, прибывший из другой страны, не является хуже или лучше, ему просто нужна помощь в адаптации на новом месте.

---

<sup>1</sup> Спирина Т.А., Мохова Л.А. Социально-педагогическое сопровождение детей мигрантов в условиях общеобразовательной школы // МНКО. 2014. № 4 (47).

<sup>2</sup> Суровцова Е.И. Социально-педагогическое сопровождение детей-мигрантов в школе // Педагогическое образование в России. 2014. № 12.

Межкультурной коммуникации можно добиться путем изучения и понимания, а также, что немало важно, и принятия культуры других субъектов общества. В воспитании межкультурной толерантности в школе возможна работа одновременно в трех направлениях:

1. Изучение культуры и традиций народов мира.
2. Погружение в культуру и традиции народов мира.
3. Принятие культуры и традиций народов мира.

Мигранты приносят с собой особую культуру, которая воспринимается большинством в обществе как чужеродная и ассоциируется в первую очередь с языковыми и образовательными проблемами. Первые попытки решения образовательных и социальных проблем семей мигрантов подвели гражданское общество большинства европейских стран, а затем и государство к осознанию феномена мультикультурности существующего общества.

Межкультурное образование ориентируется на универсальные права человека: оно признает равноценность всех людей и рассматривает достоинство человека как неприкосновенное.

Концепция межкультурного образования - осознанная необходимость воспитания детей в уважении к культурным различиям требует от общества и государства специальных усилий по проникновению такой педагогики в жизнь каждой группы детского сада, каждого класса школы, каждой семьи.

Огромную роль в адаптации детей мигрантов в нашей стране играет изучение русского языка. Многочисленные исследования на эту тему установили, что уровень и скорость овладения изучаемым языком зависит от многих данных - от местожительства ребенка, до его возраста, образования, времени проживания в стране, и других факторов. Стоит отметить, что по наблюдениям педагогов и лингвистов, русский язык легче учится детьми женского пола, приехавших из городской местности и у кого родной язык из одной этнической группы с русским. К таким языкам относятся: чешский язык, украинский, белорусский, болгарский и т.д. Важным фактором в изучении языка является возраст ребенка - чем он младше, чем легче воспринимается новая речь. Идеальным вариантом является ситуация, когда ребенок переезжает в страну в младенческом или младшем дошкольном возрасте и изучает одновременно русский язык и свой родной. Чем старше становится ребенок, тем сложнее ему учить язык, после 14 лет восприимчивость к языку становится минимальной.

Интересным наблюдением является взаимосвязь родного языка ребенка и успеваемость по определенным предметам в школе. В основном сложности возникают с такими дисциплинами, как русский язык, литература, обществознание, история и другие гуманитарные науки. Проблем с

алгеброй, геометрией, химией и другими точными предметами у иностранных школьников из-за отсутствия должного знания языка чаще всего не возникает.

В работе с мигрантами необходимо учитывать уровень знаний, динамику представлений в зависимости от этапа обучения, национальные, социальные, психологические особенности, ценностные ориентации и мотивационную сферу. Воспитание и образование проходит через воздействие этнических процессов, национальной культуры и межкультурных процессов.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что в современном мире проблема адаптации мигрантов в принимающей стране является одной из самых актуальных вопросов миграционного процесса. Адаптационная политика в сфере миграции в первую очередь должна быть направлена именно на помощь малолетним мигрантам.

Ребенок - мигрант, живущий под влиянием мигрантской субкультуры и наталкивающийся ежедневно на культуру большинства, находится в сложной кризисной ситуации: независимо от того, решила ли его семья окончательно поселиться в этой стране, является ли она вторым и даже третьим поколением иностранцев, для здорового развития его личности, поэтому необходимо достижение позитивной этноидентичности и на этом фоне становление этнотолерантности.

## Литература

1. Воробьева Д.С. Конституционно-правовые вопросы гражданства детей в Российской Федерации и зарубежных странах // Вестник ПАГС. 2015. № 3 (48).
2. Дудко С.А. К проблеме социально-педагогической интеграции детей мигрантов в России // Известия ПГУ им. В.Г. Белинского. 2012. № 28.
3. Ключева Е.В. Личностные качества учителя начальных классов, необходимые при работе с детьми мигрантов // МНКО. 2014. № 6 (49).
4. Спирина Т.А., Мохова Л.А. Социально-педагогическое сопровождение детей мигрантов в условиях общеобразовательной школы // МНКО. 2014. № 4 (47).
5. Суровцова Е.И. Социально-педагогическое сопровождение детей-мигрантов в школе // Педагогическое образование в России. 2014. № 12.

**Ю.Н. Сосновская**, кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного права  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя,  
**Н.В. Михайленко**, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административной деятельности  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

## **АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ ДЕПОРТАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН С ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В международном праве депортация означает принудительную высылку лица в другое государство, обычно под конвоем. По смыслу ст. 2, 31, 34 Закона «О правовом положении иностранных граждан» под депортацией понимается принудительная высылка иностранного гражданина из Российской Федерации в случае утраты или прекращения законных оснований для его дальнейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации. *Субъектами* депортации могут быть только иностранные граждане или лица без гражданства.

Порядок применения депортации строго регламентирован. Текущее законодательство устанавливает, что *иностранный* гражданин подлежит депортации в случаях:

- 1) если срок проживания или временного пребывания иностранному гражданину сокращен и он не выехал из Российской Федерации в течение 3 дней;
- 2) если аннулировано разрешение на временное проживание или вид на жительство и иностранный гражданин не выехал в течение 15 дней;
- 3) в отношении иностранного гражданина принято решение о нежелательности пребывания (проживания) в Российской Федерации;
- 4) в отношении иностранного гражданина совместно с членами семьи, получившего уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу или об отказе в признании беженцем либо уведомление об утрате или о лишении статуса беженца либо утратившего временное убежище или лишенного временного убежища, не использовавшего право обжалования вынесенного решения или получившего отказ на жалобу и не имеющего иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации, а также лишенного статуса беженца или временного убежища в связи с его осуждением за совершение преступления на территории Российской Федерации, - после отбытия наказа-

ния, если иные правила не предусмотрены международными договорами Российской Федерации;

5) в случае выявления у него ВИЧ-инфекции.

Следует отметить, что депортация не является видом административного наказания, применяемого к иностранным гражданам (лицам без гражданства). Это особый инструмент государственного принуждения, применение которого, прежде всего, направлено на обеспечение безопасности и охрану здоровья иных граждан. Для применения депортации в отношении иностранного гражданина (лица без гражданства) наличие события правонарушения не обязательно. По общему смыслу существующего законодательства основанием для депортации служит само пребывание иностранного гражданина в государстве, создающее угрозу как всему обществу, так и отдельным его членам<sup>1</sup>.

Депортация иностранных граждан (лиц без гражданства) характеризуется следующими особенностями:

1) это мера государственного принуждения, направленная на ограничение прав и свобод иностранных граждан (лиц без гражданства) в Российской Федерации;

2) субъектами депортации выступают только иностранные граждане и лица без гражданства;

3) депортация за пределы Российской Федерации иностранных граждан (лиц без гражданства) осуществляется только на основании решения компетентного органа исполнительной власти;

4) депортация не является видом административного наказания;

5) депортация применяется как за правомерное, так и за неправомерное деяние (действие или бездействие).

Анализ приведенных норм свидетельствует о том, что депортация представляет собой специальное средство государственного принуждения, которое есть разновидность мер защиты, применяемых исключительно по отношению к иностранным гражданам в случаях, предусмотренных законом в интересах национальной безопасности, общественного благополучия и здоровья<sup>2</sup>. Конечным результатом применения депортации является перемещение иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, что нашло отражение в федеральных законах. Депортация осуществляется во внесудебном порядке.

Административно-принудительный характер депортации не вызывает сомнений. Очевидно, что депортация не относится к мерам администра-

---

<sup>1</sup> Российский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. М., Норма, 2004.

<sup>2</sup> Аскеров М.С. Административное выдворение за пределы РФ иностранного гражданина или лица без гражданства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

тивно-процессуального обеспечения или наказания. На ваш взгляд, в зависимости от этапа применения, депортация может выступать:

- мерой административного предупреждения (недопущение наступления более весомых негативных последствий для лица, в отношении которого принято решение о необходимости покинуть территорию Российской Федерации, общества и государства);
- мерой административного восстановления (восстановления положения, существовавшего до правонарушения);
- мерой административного пресечения (принудительно препроводить незаконно находящееся на территории страны лицо за ее пределы).

Процедура депортации близка по порядку исполнения к постановлению об административном выдворении за пределы России иностранных граждан и лиц без гражданства, осуществляемом как органами внутренних дел, так и органами, войсками, Пограничной службой ФСБ России<sup>1</sup>.

Безусловно, понятия депортации и административное выдворение очень схожи, тем не менее они имеют ряд существенных отличий как по нормативной правовой основе применения, так и по субъектному составу, органам, принимающим решение и органам, на которые возложено исполнение такого решения. Существует мнение, что депортация является одним из видов административной ответственности. Однако это не так. Во-первых, само по себе неправомерное поведение субъекта не является основанием депортации. Во-вторых, депортация не входит в систему административных наказаний, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. В-третьих, единственным органом, уполномоченным принимать решение о депортации являются структурные подразделения территориальных органов МВД России по вопросам миграции. Однако необходимо отметить, что депортация, безусловно, является одним из административно-правовых методов в системе государственного управления в миграционной сфере.

В итоге мы имеем два нормативно предусмотренных способа ограничения административно-правового статуса иностранного гражданина и лица без гражданства, с одинаковыми для них юридическими последствиями. Такое явление вряд ли можно признать приемлемым для российской правовой действительности, особенно в условиях ориентиров правового государства.

Наглядно отличие административного выдворения от депортации иностранных граждан и лиц без гражданства можно увидеть в следующей таблице (см. табл.).

---

<sup>1</sup> Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право: монография. СПб: Издательство Юридического института, 2002.

Таблица

<i>Критерий</i>	<i>Депортация</i>	<i>Административное выдворение</i>
<i>Субъекты</i>	<i>Иностранные граждане и лица без гражданства</i>	<i>Иностранные граждане и лица без гражданства, за исключением военнослужащих</i>
<i>Исполнение</i>	<i>МВД, самостоятельно</i>	<i>МВД, пограничные органы ФСБ РФ, самостоятельно</i>
<i>Органы, принимающие решение</i>	<i>МВД</i>	<i>Суд, пограничные органы ФСБ</i>
<i>Основание для применения</i>	<i>Угроза здоровью и благополучию общества</i>	<i>Административное правонарушение</i>
<i>Нормативная правовая основа</i>	<i>Конкретные нормативные правовые акты</i>	<i>Кодекс об административных правонарушениях</i>

Говоря о мерах административного принуждения, направленных на удаление иностранного гражданина или лица без гражданства за пределы Российской Федерации, нельзя не упомянуть о таком специфическом методе административно-правового регулирования, как институт нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации. Этот метод является одним из эффективных средств миграционной политики России. Его основное отличие от депортации и административного выдворения в том, что на принятие такого решения не влияет сам факт нахождения иностранного гражданина или лица без гражданства на территории Российской Федерации. Его основанием является сама возможность (угроза) въезда и пребывания иностранного гражданина (лица без гражданства) на территории Российской Федерации. Депортация является лишь обеспечительной мерой воздействия по отношению к исполнению решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации.

Правом принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации обладают: МВД России; ФСБ России; Минобороны России; Минздравсоцразвития России; Росфинмониторинг; Минюст России и МИД России.

Следует отметить, что указанная мера находится на стыке соприкосновения различных областей государственной политики: экономической, социальной, оборонной, безопасности и др.

Бесспорно то, что как депортация, так и административное выдворение, не единственное средство реализации миграционной политики Российской Федерации, однако их применение является довольно суровой мерой по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства в связи с тем, что влекут за собой неблагоприятные последствия в виде ограничения последующего въезда в Российскую Федерацию в течение длительного срока - 5 лет, а также могут быть связаны с кратковременным ограничением личной свободы и свободы передвижения при их исполнении.

Подводя итог, необходимо сказать, что сфера административного воздействия на иностранных граждан и лиц без гражданства, нарушивших законодательство Российской Федерации, является, пожалуй, одной из самых уязвимых, поскольку призвана воздействовать на деликвентов (деликвенты – это лица, отклоняющиеся от установленных в определенном обществе и в данное время законов, угрожающие благополучию других людей или социальному порядку и наказуемые путем ограничения их прав и свобод) путем ограничения их прав и свобод. В силу этого регулирование данной сферы общественных отношений должно быть наиболее подробно регламентировано и не должно допускать каких-либо отступлений от принципов права. В настоящее время в нашем законодательстве имеются определенные проблемы, связанные с применением административной ответственности к иностранным гражданам и лицам без гражданства.

1. В частности, одной из таких проблем является проблема разграничения институтов административного выдворения иностранных правонарушителей из России и депортации таких лиц. В силу того, что данные институты весьма похожи, следовало бы более четко разграничить их.

2. Кроме того, существуют иные смежные с административным выдворением и депортацией правовые явления, которые также подлежат более четкому определению в законодательстве.

3. Нуждается в упорядочении и практика применения указанных мер.

Все это открывает широкие просторы для деятельности и законодательной инициативы органов исполнительной власти в сфере миграции и миграционной политики России.

## Литература

1. Казарян К.В., Пономарева Н.В. Правовое регулирование миграционных моделей в современных условиях // Юристъ-Правоведъ, 2016, № 3 (76).

2. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/2/>.

*С.В. Калинина, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры административной деятельности  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя*

## **О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМНЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

В настоящее время немаловажное значение в повышении результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере миграции имеет обеспечение единства правильного применения подразделениями полиции территориальных органов МВД России федеральных законов и нормативных правовых актов, устанавливающих правовое положение иностранных граждан на территории Российской Федерации, порядок постановки их на миграционный учет и других требований.

Значительный объем осуществления проверочных мероприятий по соблюдению миграционного законодательства возложен на подразделения полиции: по вопросам миграции; участковых уполномоченных полиции; патрульно-постовой службы; по обеспечению безопасности дорожного движения; по делам несовершеннолетних и др.<sup>1</sup>

В целях повышения эффективности по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, обеспечению безопасности дорожного движения, активизации выявления и розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда сотрудниками полиции проводятся оперативно-профилактические мероприятия в сфере миграции, такие как «Миграционное законодательство», «Нелегальный мигрант», «Нелегал» и др.

Проведение проверок, направлены на выявление мест компактного проживания иностранных граждан и лиц без гражданства, фактов фиктивной постановки на учет иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания, а также фактов фиктивной регистрации граждан Российской Федерации (иностранцев) по месту пребывания или по месту жительства, выявление фактов неисполнения принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета, выявление фактов предоставления жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящемуся в Российской Федерации с нарушением уста-

---

<sup>1</sup> О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

новленного порядка или правил транзитного проезда через её территорию, выявление и пресечение деятельности лиц, незаконно оказывающих посреднические услуги в сфере миграции.

Особое внимание при организации оперативно-профилактических мероприятий уделяется проведению инструктажей, в ходе которых разъясняется: порядок документирования нарушений миграционного законодательства, доставления и задержания правонарушителей этой категории в территориальные отделы МВД России на районном уровне, а также алгоритм проведения самих проверок, при соблюдении законности, вежливом и внимательном обращении с гражданами. Также наряду с мерами правоприменительного характера сотрудникам полиции необходимо обеспечить разъяснение иностранным гражданам и лицам без гражданства законодательства Российской Федерации.

Дежурной частью территориального отдела МВД России на районном уровне обеспечивается прием задержанных правонарушителей, проведение обязательного дактилоскопирования, оформление на них административных материалов и направление задержанных иностранных граждан в суд для решения вопроса об административном выдворении.

Наиболее часто встречающимся правонарушением, выявляемым в ходе оперативно-профилактических мероприятий является - нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации, выразившееся в отсутствии документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации, или в случае утраты таких документов в неподаче заявления об их утрате в соответствующий орган либо в уклонении от выезда из Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания, влечет в соответствии с ч.1.1 ст. 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) наложение административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового.

Установление лица, совершившего противоправное действие (бездействие), за которое КоАП РФ предусмотрена административная ответственность, в соответствии с п. 2 ст. 26.1 КоАП РФ входит в предмет доказывания и относится к обстоятельствам, подлежащим выяснению по делу об административном правонарушении. При этом сведения о лице, в отношении которого ведется производство по делу, указываются как в протоколе (ч. 2 ст. 28.2 КоАП РФ), так и в постановлении по делу об административном правонарушении (п. 3 ч. 1 ст. 29.10 КоАП РФ).

Документами, удостоверяющими личность иностранного гражданина в Российской Федерации, являются паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом или признава-

емый в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина (п. 1 ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее - Закон № 115-ФЗ)).

В частности, согласно ст. 10.1 указанного Федерального закона личность иностранного гражданина или лица без гражданства, незаконно находящегося на территории Российской Федерации и не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность, может быть подтверждена заключением об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, выданным территориальным органом федерального органа исполнительной власти в сфере миграции. Такое заключение составляется по форме, утвержденной Приказом МВД России от 28 марта 2017 г. № 154 «Об утверждении форм бланков заявления об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, справки о приеме заявления об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства к рассмотрению, протокола опроса свидетеля при установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства, протокола опознания иностранного гражданина или лица без гражданства, протокола опознания иностранного гражданина или лица без гражданства по фотографии, заключения об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства», и содержит сведения о фамилии, имени, отчестве (при наличии) иностранного гражданина или лица без гражданства, месте его жительства (месте пребывания, фактического проживания), краткие биографические и иные сведения, фотографию.

Административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации не может быть исполнено в отношении иностранного гражданина или лица без гражданства, личность которого не установлена, в связи с чем в протоколе об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1. ст. 18.8 КоАП РФ, совершенном иностранным гражданином или лицом без гражданства, должны быть указаны сведения, позволяющие его идентифицировать, в том числе фамилия, имя, отчество - при наличии (написанные буквами русского алфавита в транскрипции), дата и место рождения, пол, гражданство. При этом к протоколу об административном правонарушении должна быть приложена копия документа, удостоверяющего его личность, оформленного в соответствии с требованиями нормативных правовых актов (например, заключения об установлении личности иностранного гражданина или лица без гражданства).

В случае отсутствия в материалах дела указанных сведений судья, руководствуясь п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ, возвращает протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1.1. ст. 18.8 КоАП РФ,

совершенном иностранным гражданином или лицом без гражданства, и другие материалы дела в орган, должностному лицу, которые составили данный протокол<sup>1</sup>.

Итак, проблемы правового характера, связанные с установлением анкетных данных личности во время процедуры административного выдворения, во многом обусловлены позицией судебных учреждений. Сотрудники полиции обладают полномочиями для получения ряда документов и информации, помогающих установить личность лица. К примеру, личность иностранного гражданина можно подтвердить информационными материалами, содержащимися в специальном программном обеспечении автоматизированной системы центрального банка данных по учету иностранных граждан (АС ЦБД УИГ МВД России) справкой, составленной на основании данных миграционного учета подразделений по вопросам миграции, о наличии и сроках регистрации по месту временного пребывания иностранного гражданина; копией обращения в дипломатическое представительство или консульское учреждение страны проживания иностранного гражданина об оказании содействия в установлении его личности и документировании; дактилоскопической картой или анкетой опроса иностранного гражданина, утратившего в период пребывания на территории Российской Федерации документы, удостоверяющие личность, и другими документами. Проблема состоит в том, что суды не принимают во внимание такие документы в качестве документов, устанавливающих личность.

Определенные пути решения данной проблемы содержатся в Законе № 115-ФЗ. Так, в ст. 10.1 Закона № 115-ФЗ закреплена процедура установления личности иностранного гражданина, не имеющего действительного документа, удостоверяющего личность. Полагаем, следует согласиться с мнением В.Н. Поляковой и распространить эту норму на случаи отсутствия документов для установления личности иностранного гражданина в рамках процедуры административного выдворения<sup>2</sup>. Подобный подход позволит судам на законной основе учитывать документы органов внутренних дел, подтверждающие личность и гражданство при привлечении к административной ответственности<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Полякова Н.В. Актуальные вопросы квалификации административных правонарушений по главе 18 КоАП РФ // *Общественная безопасность, законность и правопорядок в III тысячелетии*. 2017. № 3-3. С. 65 - 71.

<sup>3</sup> Юнусов А.А., Алимов А.А., Титова М.Н. Противодействие нелегальной миграции: пути совершенствования международной и национальной организационно-правовой основы // *Современное право*. 2018. № 12. С. 120 - 127.

*А.В. Краюшкин,  
заместитель начальника Главного управления  
по вопросам миграции МВД России*

## **К ВОПРОСУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ ВОЗДЕЙСТВИИ В МИГРАЦИОННОЙ СФЕРЕ**

Говоря об административно-правовом воздействии на миграционные процессы в институциональном и функциональном аспекте, необходимо сказать, что оно является частью правового воздействия вообще, которое реализуется в рассматриваемой сфере государственного управления. Отметим, что административно-правовое воздействие не сводится только к применению мер административного принуждения, хотя данные меры, безусловно, в конструкции данного воздействия присутствуют и функционально они направлены на обеспечение правопорядка в миграционной системе. Административно-правовое воздействие охватывает достаточно широкий спектр общественных отношений, которые возникают в ходе регулирования миграционных процессов. Несмотря на частое упоминание такой категории, как: «административно-правовое воздействие», в науке оно пока не получило содержательного раскрытия.

Применительно к предмету уголовного права М.В. Бавсун «правовое воздействие» определяет, как «...основанную на официально-властном волеизъявлении систему закрепленных в уголовном законе мер, необходимых для обеспечения охраны интересов государства, общества и личности от общественно опасных посягательств. Систему уголовно-правового воздействия составляют информационно-правовые, карательные и воспитательные средства, а также меры безопасности»<sup>1</sup>. Учитывая наработки в науке уголовного права, обратим внимание, как следует раскрывать понятие административно-правового воздействия применительно к анализируемому вопросу. В содержательном плане административно-правовое воздействие включает предписания запретительного (ограничительного) характера, а также средства принудительного характера. Эти элементы административно-правового воздействия направлены на охрану и защиту личности, общества и государства от негативного воздействия несанкционированного миграционного процесса, кроме того, они функционально связаны с обеспечением правопорядка в сложившейся миграционной системе. Вообще, функционально правовые ограничения и запреты в струк-

---

<sup>1</sup> См.: Бавсун М.В. Уголовно-правовое воздействие: идеология, цели и средства реализации: автореф дис. ... д-ра. юрид. наук. Омск, 2013. С. 11.

туре административно-правового воздействия на миграционные процессы направлены на обеспечение правопорядка. Так, А.А. Умарова верно указывает, что «...правовой запрет, как юридическая конструкция института правовых ограничений, состоит в юридически закреплённой обязанности воздержаться от противоправных или нежелательных деяний под угрозой применения мер государственного принуждения»<sup>1</sup>. О.В. Соболев также указывает, что в основе ограничения прав граждан лежит правовой запрет. При этом ограничение прав граждан может быть легитимно только в том случае, если оно основывается на законе и применяется в целях поддержания установленного порядка управления и обеспечения безопасности<sup>2</sup>. Правовые ограничения в механизме регулирования миграционных процессов нельзя сводить только к применению мер административного принуждения. Исходя из этого нельзя согласиться с В.А. Мельниковым, который отметил, что «...институт административного принуждения является единственной формой реализации правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан»<sup>3</sup>. Так, Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»<sup>4</sup> определяет, что право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации может быть ограничено на основании закона. Такое ограничение возможно в пограничной зоне; в закрытых административно-территориальных образованиях, зонах экологического бедствия и иных случаях, прямо определенных законом (ст. 8) и др. В свою очередь, Федеральный закон от 15 августа 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>5</sup> определяет, что гражданин не может быть ограничен в праве на выезд из Российской Федерации иначе как по основаниям и в порядке, предусмотренном законом (ст. 2). Установленные ограничения в праве на свободу передвижения оправданы, как с правовой, так и с социальной точки зрения. Говоря о запретах и ограничениях, как конструктивных элементах административно-правового воздействия на миграционные процессы, важно понимать, что такие ограниче-

---

<sup>1</sup> См.: Умарова А.А. Институт правовых ограничений: общетеоретическое исследование: автореф дис. ... канд. юрид. наук. Грозный, 2018. С. 12.

<sup>2</sup> См.: Соболев О.В. Правомерные ограничения прав граждан органами исполнительной власти: автореф дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2019. С. 9.

<sup>3</sup> См.: Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф дис. ... д-ра. юрид. наук. Краснодар, 2015. С. 3.

<sup>4</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

<sup>5</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

ния должны иметь нормативно определенные пределы. В этой связи М.Г. Маковецкая применительно к ограничению прав иностранных граждан верно отметила, что «...под пределами прав иностранных граждан нужно понимать законодательно установленные границы их дозволенного поведения на территории страны пребывания, а также дозволенные границы поведения государства при осуществлении полномочий по реализации ограничений гарантированных прав иностранных граждан»<sup>1</sup>.

Ограничения, имеющие место в механизме правового регулирования миграционных процессов, предполагают взаимные обязательства сторон соответствующего правоотношения. Нужно также отметить, что ограничений и запретов в миграционной сфере не должно быть слишком много, и, кроме сдерживания противоправного поведения, данные средства должны также способствовать интенсификации миграционных процессов как внутреннего, так и внешнего характера. Только в этом случае можно будет повысить качество административно-правового регулирования миграции и добиться того, чтобы миграция, в различных формах своего проявления способствовала повышению уровня и качества социального и экономического развития нашей страны.

Еще одной группой средств административно-правового характера, задействованных в системе регулирования миграционных процессов, являются средства стимулирующего и разрешительного порядка. Функциональность данных средств достаточно велика. Как верно отметил в свое время И.Ю. Сизов, «...единственным средством противодействия незаконной миграции остаются административные запреты и ужесточение режима пребывания иностранных граждан. В этой связи интересен опыт целого ряда государств, которые в качестве одной из форм борьбы с нелегальной миграцией использовали «миграционные амнистии» или программы легализации иностранных граждан, которые находились в стране незаконно»<sup>2</sup>. Так, например Е.Ю. Царева отмечает, что «...миграционная политика Италии не ограничивается лишь запретительными мерами и ужесточением контроля въезда. Она отличается подвижностью и адекватностью по отношению к постоянно меняющейся миграционной ситуации»<sup>3</sup>.

Амнистия, как институт права может говорить о реализации принципа гуманизма при применении мер государственного принуждения. В этой

---

<sup>1</sup> См.: Маковецкая М.Г. Пределы ограничения прав и свобод иностранных граждан в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 8.

<sup>2</sup> См.: Сизов И.Ю. Легализация как один из методов противодействия незаконной иммиграции // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. М., 2003. С. 324.

<sup>3</sup> См.: Царева Е.Ю. Особенности миграционной политики Италии на современном этапе: автореф. дис. ... канд. соц. наук. М., 2015. С. 4.

связи нужно согласиться с К.В. Казарян, которая отметила, что «...ряд проблем в миграционной сфере могут быть частично решены с помощью применения института миграционной (административной) амнистии. На основании чего под обозначенным институтом нужно понимать совокупность правовых средств, обеспечивающих определение и реструктуризацию правового статуса некоторых категорий мигрантов, которые к моменту начала ее проведения нелегально пребывали или работали на территории Российской Федерации без каких бы то ни было санкций к таким мигрантам и их работодателям за нарушение миграционного режима»<sup>1</sup>.

Еще одним средством стимулирующего характера, призванным интенсифицировать миграционный процесс, является правовое регулирование порядка возвращения в нашу страну соотечественников проживающих за рубежом. Так, согласно Федеральному закону от 24 мая 1999 г. «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»<sup>2</sup>, «...органы государственной власти содействуют добровольному переселению соотечественников в Российскую Федерацию» (ст. 13.1).

В системе правового регулирования миграционных процессов свое место занимают разрешительные средства правового регулирования. Функциональность этих средств определяется тем, что право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства нельзя отнести к числу абсолютных прав личности. Обусловлено это характером данного права, а также целым рядом иных моментов. Как писал в свое время А.П. Коренев, «...абсолютными считаются такие права, реализация которых зависит лишь от волеизъявления гражданина, а относительным являются такие права, реализация которых зависит не только от волеизъявления граждан, но также и от наличия фактических возможностей для их осуществления в данном месте и в данное время»<sup>3</sup>.

Разрешительные средства регулирования миграционных процессов вызывают необходимость выполнения определенных обязанностей. В этой связи нельзя согласиться с С.М. Зыряновым, который отметил, что «...административно-правовое разрешение не может быть рассмотрено как частный случай позитивной обязанности»<sup>4</sup>. В качестве примера приведем одно из положений Федерального закона от 25 июля 2002 г. «О правовом

---

<sup>1</sup> См.: Казарян К.В. Миграционная амнистия как вид административной амнистии // Миграционное право. 2018. № 3. С. 37.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

<sup>3</sup> См.: Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 75.

<sup>4</sup> См.: Зырянов С.М. Разрешительные режимы в российском административном праве // Журнал российского права. 2012. № 11. С. 39.

положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>. В представленном законе определяется, что получение иностранным гражданином разрешения, должно рассматриваться как выполнение им соответствующей обязанности. Так, согласно закону, «...иностранцы имеют право на свободу передвижения в личных или деловых целях на основании документов, выданных или оформленных, за исключением посещения территорий, организаций и объектов, для въезда на которые требуется специальное разрешение» (ст. 11).

Таким образом, административно-правовое воздействие на миграционные процессы можно определить как систему административно-правовых средств различной функциональной направленности, связанных с установлением правовых запретов, стимулов и разрешений, призванных интенсифицировать процесс миграции, а также обеспечить правопорядок в миграционной системе нашей страны.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

*Ю.А. Мышко,  
доктор юридических наук,  
Государственный университет управления*

## **К ВОПРОСУ О ВАЛЮТНОМ КОНТРОЛЕ ГОСУДАРСТВА ЗА РЕПАТРИАЦИЕЙ ВАЛЮТЫ**

Политика России в сфере валютного контроля изменялась от полной либерализации до запрета на осуществление валютных операций. А с 1917 года валютное регулирование стало государственной монополией, которая была отменена только в 1991 году.

Возврат выручки по внешнеторговым операциям – это один из столпов поддержания финансовой и экономической стабильности в стране. Для современной России возврат (репатриация) валюты еще и способ поддержания ликвидности банков.

В СССР применялись довольно жесткие санкции. По статье 88 УК РСФСР меры были вплоть до исключительной. После 1994 года произошло смягчение контроля, данная статья была убрана из УК РСФСР.

Уже в 2000-х отменены требования об использовании специальных счетов для валютных операций, а также упразднены положения об обязательной продаже часть валютной выручки на внутреннем рынке.

На базе Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле», принятом в 2003 году, формулируется статья 193 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) «Невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте». Преступление это средней тяжести, за которое можно получить реальный тюремный срок до трех лет. В 2013 году статья переформулирована. Появляется слово «репатриация», которая раньше была применима только к иммигрантам и военнопленным.

Ст.193 УК РФ теперь звучит так «Уклонение от обязанностей по репатриации денежных средств в иностранной валюте или валюте Российской Федерации».

Вводятся штрафы от 200 до 500 тысяч рублей, и остается санкция со сроком лишения свободы до трех лет. Также ст. 193 п.1 «Валютные операции по подложным документам».

В 2017 году Федеральная таможенная служба возбуждает 173 дела по ст.193, и 116 дел по ст.193 п.1. А за «Нарушение валютного законодательства» ст.15.25. КоАП было возбуждено 1463 дела за тот же 2017 год. Если посмотреть статистику за 2016 год, то ситуация, следующая: 5000 дел на сумму 150 млрд рублей.

В 2018 году санкции усилились. Штрафы могут достигать всей суммы сделки, что, несомненно, не усиливает желание участников внешнеэкономической деятельности приносить прибыль стране. Ведь зачастую они зависят от иностранного контрагента, а в условиях экономических санкций, особенно.

В 2018 году ЦСР (Центр Стратегических Разработок) выпускает доклад, где говорится об отмене закона «О валютном контроле» 173-ФЗ.

Если нормы закрепить в ГК РФ и в законе «О рынке ценных бумаг» 39-ФЗ, а статью об обязательной репатриации валюты ликвидировать, то можно будет ввести территориальный принцип. В Российской Федерации - рубли, за границей - валюта.

Также свою инициативу внесло и Правительство Российской Федерации по либерализации мер за нарушение валютного законодательства. В пояснительной записке говорится о том, что Российские компании попадают под огромные штрафные санкции за малейшие нарушения сроков возврата валютной выручки, и нарушения данных сроков происходят по вине контрагента-нерезидента, и наши компании-экспортеры повлиять на ситуацию не могут. В законопроекте предложено понизить суммы штрафов от 5 до 30% от невозвращенной суммы.

Полностью отменить репатриацию не получится. Хотя многие эксперты признают, что репатриация как инструмент против утекания денег из страны работает слабо. Чтобы эффективно бороться с трансграничными махинациями, нужно отменить сплошной валютный контроль, выработать критерии подозрительных операций, и производить выборочные проверки уполномоченных банков, на основе автоматизированной системы.

У участников ВЭД появилась поддержка в лице Президента России. «Если у Вас есть предложения по поводу того, как можно либерализовать этот вид бизнеса, не подвергая угрозам интересы государства, то давайте подумаем. Я согласен» - сказал Владимир Путин на заседании форума «Деловая Россия».

Бизнес констатирует, что на сегодняшний день при нынешнем законодательстве и затягивании решения проблемы в сфере валютного регулирования, при международных экономических санкциях многим компаниям проще не выходить на внешний рынок. Что сказывается на макроэкономическом состоянии страны и не позволяет нам конкурировать со странами, где данной проблемы по обязательному возврату валюты не существует.

*Адмиралова И.А.*, доктор юридических наук,  
доцент,  
*Адонина Ж.Б.*,  
*Апульцин В.А.*, кандидат физико-  
математических наук,  
*Бондарь Е.О.*, кандидат юридических наук,  
доцент,  
*Василенко Г.Н.*, кандидат юридических наук,  
доцент,  
*Вихляев А.А.*,  
*Калашиников И.В.*, кандидат юридических наук,  
*Калинина С.В.*, кандидат юридических наук,  
*Кашкина Е.В.*, кандидат юридических наук,  
доцент,  
*Костенников М.В.*, доктор юридических наук,  
*Краюшкин А.В.*,  
*Маркина Э.В.*, кандидат юридических наук,  
доцент,  
*Михайленко Н.В.*, кандидат юридических наук,

*Мышко Ю.А.*, доктор юридических наук,  
*Невский С.А.*, доктор юридических наук,  
профессор,  
*Поликарпова Е.В.*,  
*Прудников А.С.*, доктор юридических наук,  
профессор,  
*Прудникова Т.А.*, доктор юридических наук,  
*Селезнев С.А.*,  
*Сенаторова О.Ю.*, кандидат педагогических  
наук, доцент,  
*Смирнов М.В.*, кандидат технических наук,  
*Сосновская Ю.Н.*, кандидат юридических  
наук, доцент,  
*Султанов К.А.*, кандидат экономических  
наук, доцент,  
*Целуйко А.В.*, кандидат юридических наук,  
*Чаптыков О.А.*,  
*Юнева В.А.*

## **ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ**

Редактор, технический редактор: И.В. Карась

Подписано в печать 30.03.2020. Формат 60x84 1/16. Объем 7,0 уч.-изд. л.  
Тираж 100 экз. Заказ 10/20 . Цена договорная.

РИО ВИПК МВД России  
Ул. Пихтовая, д. 3, мкр. Авиационный, г. Домодедово,  
Московская обл., 142007